

Centro di Studi sull'Illuminismo europeo "Giovanni Stiffoni"

Fonti e studi

Fonti - II

Edizione del

*Progetto di costituzione della Repubblica Napoletana
presentato al Governo Provvisorio dal comitato di legislazione*

diretta da Vincenzo Ferrone

Centro di studi sull'Illuminismo europeo. Comitato scientifico:

Elvira Chiosi, Maria Rosa Di Simone, Lynn Hunt, Margaret C. Jacob, Ulrike Kindl,
Grete Klingenstein, Wijnand W. Mijnhardt, Elide Pittarello, Giuseppe Ricuperati,
John Robertson, Daniel Roche, Edoardo Tortarolo, Antonio Trampus.

*L'edizione del "Progetto di costituzione della Repubblica Napoletana
presentato al Governo Provvisorio dal comitato di legislazione"
è stata realizzata con il contributo
del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica
(progetto di interesse nazionale, esercizio 2005)
per il tramite del Dipartimento di Scienze del linguaggio
dell'Università Ca' Foscari, Venezia
e della Compagnia di San Paolo.*

© 2008 - Centro di Studi sull'Illuminismo europeo "G. Stiffoni"
Dorsoduro 1075 - I 30123 Venezia

PROGETTO DI COSTITUZIONE
DELLA
REPUBBLICA NAPOLETANA
PRESENTATO
AL GOVERNO PROVVISORIO
DAL COMITATO DI LEGISLAZIONE

A cura di Federica Morelli e Antonio Trampus
Introduzione di Anna Maria Rao

Premessa p. 11

Parte I

Introduzione. L'ordinamento della Repubblica napoletana del 1799,
di Anna Maria Rao p. 13

1. L'organizzazione della Repubblica p. 13
2. L'ordinamento giudiziario p. 18
3. La costituzione napoletana e la legge sui tribunali p. 28

Nota di aggiornamento p. 36

Il Comitato di legislazione e la genesi del *Progetto di costituzione*,
di Antonio Trampus p. 40

1. Le origini del *Progetto di costituzione*: un approccio
comparativo p. 40
2. Il Comitato di legislazione a Napoli p. 43
3. La redazione del *Progetto di costituzione* p. 45
4. La pubblicazione e la discussione p. 49
5. Il *Rapporto* del Comitato di legislazione p. 52
 - 5.1. La dichiarazione p. 52
 - 5.2. La costituzione p. 53
6. L'edizione a stampa p. 55
7. Come leggere il *Progetto di costituzione* p. 56

Parte II

La dichiarazione dei diritti e dei doveri,
di Federica Morelli e Antonio Trampus p. 57

1. I diritti dell'uomo: l'uguaglianza, le qualità morali e
il diritto alla conservazione p. 57
 - 1.1. Il titolo e il preambolo p. 57
 - 1.2. L'uguaglianza p. 59
 - 1.3. Il diritto di conservazione p. 60
 - 1.4. L'esercizio delle facoltà fisiche e morali p. 61
2. Dalla libertà di opinione al diritto di resistenza p. 62
 - 2.1. La libertà di opinione p. 62
 - 2.2. La libertà delle volizioni p. 63
 - 2.3. La libertà da costrizioni p. 64

2.4. La libertà di espressione	p. 64
2.5. Il diritto di proprietà	p. 65
2.6. Il diritto di resistenza	p. 66
3. I diritti del cittadino	p. 67
3.1. La tutela nei diritti	p. 67
3.2. Le garanzie giudiziarie	p. 68
3.3. L'elettorato attivo e passivo	p. 68
4. I diritti del popolo	p. 70
4.1. Il diritto a darsi una libera costituzione	p. 70
4.2. Il diritto di modificare la costituzione	p. 71
4.3. La sovranità popolare	p. 72
4.4. Il diritto a fare la guerra e il diritto di resistenza	p. 74
4.5. Il diritto di imporre contribuzioni	p. 76
5. I doveri dell'uomo	p. 77
5.1. Il rispetto dei diritti altrui	p. 77
5.2. Il dovere di soccorrere i propri simili	p. 77
5.3. Il dovere di alimentare i bisognosi	p. 77
5.4. Il dovere di istruire	p. 78
6. I doveri del cittadino	p. 79
6.1. L'obbedienza alle leggi	p. 79
6.2. L'obbedienza alle autorità	p. 80
6.3. L'obbligo di mantenere l'ordine sociale e il servizio militare	p. 80
6.4. L'obbligo di denuncia	p. 80
7. I doveri dei pubblici funzionari	p. 82
7.1. Il dovere di proteggere il cittadino	p. 82
7.2. La conservazione della Repubblica	p. 83

Parte III

La costituzione, di Federica Morelli	p. 84
1. La sovranità e la divisione del territorio	p. 84
1.1. La questione della sovranità	p. 84
1.2. La divisione del territorio	p. 85
2. La Cittadinanza e la rappresentanza politica	p. 87
2.1. Le assemblee primarie	p. 89
2.2. Le assemblee elettorali	p. 91
3. Il potere legislativo: il problema del bicameralismo	p. 92
4. Il potere esecutivo e amministrativo	p. 96

4.1. Il potere esecutivo	p. 96
4.2. I corpi amministrativi e municipali	p. 97
5. Il potere giudiziario: la concezione repubblicana della giustizia	p. 100
6. L'educazione militare e civile	p. 104
6.1. Le forze armate	p. 104
6.2. L'educazione e l'istruzione pubblica	p. 106
6.3. Il tribunale di censura	p. 108
7. Finanze e relazioni estere	p. 109
7.1. Finanze	p. 109
7.2. Relazioni estere	p. 111
8. La custodia della costituzione: il sindacato di costituzionalità	p. 112
8.1. Il tribunale degli Efori	p. 112
8.2. La revisione della costituzione	p. 118
9. Le disposizioni generali ed il problema della religione	p. 118
 Parte IV	
 Il testo del <i>Progetto di costituzione</i>	 p. 121
 Indice dei nomi	 p. 181

Premessa

L'importanza del *Progetto di costituzione per la repubblica napoletana* (1799) per la storia della cultura italiana ed europea è inversamente proporzionale alla sua fortuna editoriale. Stampato originariamente in un numero di copie assai limitato, delle quali sono sopravvissute soltanto tre, venne riedito saltuariamente nel corso dell'Ottocento e del Novecento, per conoscere un'edizione commentata soltanto nel 1994, grazie alla cura di Mario Battaglini. Tuttavia la centralità di questo documento nell'elaborazione della cultura democratica settecentesca, in quanto apice e sintesi dell'intera stagione illuministica che aveva conosciuto il magistero di Antonio Genovesi e di Gaetano Filangieri, è stata costantemente riaffermata dalla storiografia dell'ultimo quindicennio, che ha aggiunto importanti contributi di analisi e di ricerca rispetto ai risultati offerti dall'edizione Battaglini.

Muovendo da queste considerazioni e grazie al concorso della Compagnia di San Paolo e del Ministero dell'Università e della Ricerca, nell'ambito di un progetto di ricerca su *L'Illuminismo e i diritti dell'uomo nella crisi dell'Antico Regime*, i curatori del presente volume hanno ritenuto di presentare nuovamente al pubblico il *Progetto* napoletano. Il testo, alterato nelle riedizioni ottocentesche, è stato restituito nella lezione originale e accompagnato da un'analisi della sua genesi e dei suoi contenuti, che tiene conto dei risultati conseguiti negli ultimi anni e che si misura con gli orientamenti più recenti della storiografia italiana e francese sull'esperienza del costituzionalismo democratico settecentesco. L'analisi del testo costituzionale è stata perciò costruita anzitutto attraverso una più sistematica ricognizione delle fonti del pensiero di Francesco Mario Pagano, soprattutto per quanto riguarda i suoi debiti nei confronti dell'opera di Gaetano Filangieri. Sul versante interpretativo, il lavoro di edizione è stato condotto accogliendo i suggerimenti giunti dai molti studi che nell'ultimo decennio hanno messo in luce il rapporto stretto tra il costituzionalismo del triennio democratico italiano e la tradizione illuministica e da coloro che, come Michel Troper, hanno riletto in prospettiva storico-giuridica e costituzionale la carta francese dell'anno III, considerandola non più come un tradimento dei principi dell'89 e del '93, ma piuttosto come una realizzazione più completa ed articolata di quegli stessi principi.

A conclusione di questa fase della ricerca, i curatori desiderano ringraziare coloro che in vario modo hanno contribuito alla sua realizzazione con consigli e suggerimenti, in particolare Elvira Chiosi, Vincenzo Ferrone, Michel Troper e Anna Maria Rao, la quale ha anche generosamente acconsentito alla ripubblicazione, in apertura di questo volume, della prima parte della sua ricerca sull'organizzazione amministrativa e giudiziaria della Repubblica napoletana nel '99, ancora fondamentale per la ricchezza di documentazione e per la precisione dell'informazione.

Quest'edizione è frutto di una costante collaborazione fra i suoi curatori; tuttavia, ai fini della riconoscibilità del rispettivo apporto, si intende che le pp. 70-83 e 84-119 sono dovute a Federica Morelli, le pp. 40-56 e 57-70 ad Antonio Trampus.

Federica Morelli e Antonio Trampus

PARTE I

Introduzione

*L'ordinamento e l'attività giudiziaria della Repubblica napoletana del 1799**

di Anna Maria Rao

L'attività legislativa e l'ordinamento giudiziario della Repubblica napoletana

1. *L'organizzazione della Repubblica.* Il 23 gennaio 1799, le truppe francesi, superate le ultime resistenze dei «lazzari», che per più giorni le avevano bloccate alle porte della città, entravano a Napoli, dove i patrioti, conquistato Castel Sant'Elmo tra il 19 e il 20, avevano già proclamato la Repubblica Napoletana una e indivisibile, sotto la protezione della «grande nazione francese»¹.

La Repubblica si trovava fin dal suo sorgere in condizioni molto precarie, soprattutto dal punto di vista militare (in molte zone dell'ex regno continuavano i combattimenti contro i Francesi), che rendevano ancora più difficile il gravoso compito di costruire il nuovo stato, in cui superare le deficienze, i disordini, gli abusi dell'antico sistema e attuare i nuovi ideali di libertà e di uguaglianza, in nome dei quali la repubblica era stata fondata².

* Testo originariamente apparso in «Archivio storico per le province napoletane», s. III, XII (1973), pp. 73-100.

¹ Sull'instaurazione della Repubblica napoletana e la resistenza dei «lazzari», cfr. P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, F. Vallardi, Milano, 1930, vol. I, p. 352; B. Croce, *La Rivoluzione napoletana del 1799*, Laterza, Bari, 1968, p. 31; V. Cuoco, *Saggio storico sulla rivoluzione napoletana del 1799*, a cura di N. Cortese, Vallecchi, Firenze, 1926, p. 106 ss.; N. Rodolico, *Il popolo agli inizi del Risorgimento nell'Italia meridionale (1798-1801)*, Le Monnier, Firenze, 1925, pp. 121-129; L. Volpicella, *L'anarchia popolare in Napoli nel gennaio 1799 raccontata da Domenico Puccini*, in «Archivio Storico per le Province Napoletane», XXXV (1910), fasc. I, pp. 496-499.

² Cfr. le *Istruzioni Generali del Governo Provvisorio della Repubblica Napoletana ai Patrioti*, in C. Colletta, *Proclami e sanzioni, della Repubblica Napoletana pubblicati per ordine del Governo provvisorio*, Stamperia dell'Iride, Napoli, 1863, tomo I, parte I, p. 20 e nella *Collezione de' proclami pubblicati nell'anno 1799*, in Napoli, Biblioteca della Società Napoletana di Storia Patria (nel prosieguo SNSP), pp. 25-26.

I patrioti, del resto, erano pienamente consapevoli delle difficoltà che avrebbero dovuto affrontare per «regolare una barca da tanti lati sdruscita» (così il Governo Provvisorio definiva lo stato dell'ex regno nel suo *Proclama ai Cittadini*)³, e che non potevano essere superate da un giorno all'altro⁴.

La prima organizzazione della repubblica venne realizzata guardando al modello francese e sotto la guida del generale in capo Championnet, che con la legge del 4 piovoso (23 gennaio), nominava il Governo Provvisorio, composto di venticinque membri, investiti «dell'autorità legislativa, ed esecutiva fino all'organizzazione completa del governo costituzionale»⁵. Le persone elette al governo erano: Raimondo di Gennaro, Nicola Fasulo, Ignazio Ciaja, Carlo Lambert, Melchiorre Delfico, Moliterno, Domenico Bisceglia, Mario Pagano, Giuseppe Abbamonti, Domenico Cirillo, Forges Davanzati, Vincenzo Porta, Raffaele Doria, Gabriele Manthoné, Giovanni Riario, Cesare Paribelli, Giuseppe Albanese, Pasquale Baffi, Francesco Pepe e Prodocimo Rotondo⁶. A questi, con decreto del 24 piovoso (12 febbraio), venivano aggiunti Antonio Nolli, Giuseppe Logoteta (in sostituzione di Domenico Cirillo, che aveva rinunciato), Pasquale Falcigno, Giuseppe Cestari, Diego Pignatelli del Vaglio e Vincenzo Bruno⁷.

L'assemblea dei rappresentanti così composta (i cui decreti non avevano forza di legge se non dopo la sanzione del generale in capo francese⁸), era divisa in sei comitati, «per l'esecuzione delle leggi e di tutti i dettagli

³ Ivi, p. 56.

⁴ Affermavano, infatti, nel *Proclama* citato, facendo appello ai cittadini perché collaborassero col Governo nell'opera di costruzione del nuovo stato: «Bisogna che tutta la macchina sia montata, ed allora tutto andrà in ordine, con energia, con giustizia; allora si può dar retta a tutte quelle cose di dettaglio, le quali non possono essere prese in considerazione nel momento attuale. Suspendete per un istante l'impeto ammirabile di voler riparare immediatamente ogni guasto, e voi otterrete con più celerità il vostro intento. Nulla in natura si fa per salto, si aspetti dunque lo sviluppo politico nella maniera progressiva». P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., p. 57.

⁵ Legge del 4 piovoso, art. 3, in P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., p. 12. La riunione dei due poteri nelle stesse mani era così motivata dal generale Championnet, nel discorso tenuto al momento dell'istallazione in San Lorenzo del Governo Provvisorio: «L'estensione de' poteri, che la legge vi confida, è grande, perché è stata calcolata su la natura delle circostanze piuttosto che su principj de' governi liberi; ma ho creduto, che una grande autorità vi sia necessaria, affinché la rigenerazione del paese vostro fosse operata con una attività eguale a quella, che sarà messa in uso per impedirla...». In P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., p. 15.

⁶ Legge del 4 piovoso, art. 2. Presidente fu prima Lambert, poi, dalla fine di febbraio, Ciaja. Vi era inoltre un Segretario generale, che fu prima Jullien poi Francesco Saverio Salfi. Cfr. V. Cuoco, *Saggio Storico*, cit., p. 112, nota di N. Cortese.

⁷ P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., tomo I, parte II, p. 167.

⁸ Legge del 4 piovoso, art. 4, ivi, p. 12.

dell'amministrazione pubblica»⁹: il Comitato centrale d'esecuzione, composto da cinque rappresentanti, incaricato di «tutte le misure relative all'esecuzione delle leggi, tutte quelle che concernono la polizia generale e la pubblica amministrazione»¹⁰; il Comitato di legislazione, di quattro membri, incaricato della preparazione della Costituzione e delle leggi «riguardanti l'abolizione di tutt'i dritti, e di tutti gli usi contrari a' principj della libertà, e del Governo democratico»¹¹; il Comitato di polizia generale, diviso in sei burò¹², preposto «alla sicurezza ed alla tranquillità pubblica», col diritto di «accusare, e di fare processare in tutt'i Tribunali, che saranno istallati, tutti coloro, che sono indicati di complotto contro la Repubblica, e contro il Governo» e col compito di vigilare su tutti i tribunali e di indirizzare «al Corpo legislativo tutti i rapporti riguardanti l'organizzazione, ed il pronto stabilimento di una giustizia civile, e criminale conforme ai principj della Democrazia»¹³; il Comitato Militare, diviso in un Segretariato e tre Sezioni¹⁴, responsabile dell'organizzazione delle truppe nazionali di terra e di mare e dei loro movimenti¹⁵; il Comitato di Finanze, composto anch'esso di un Segretariato e tre Sezioni¹⁶, incaricato della «vigilanza ed ispezione di tutte le proprietà nazionali mobili, ed immobili, sulle contribuzioni dirette, ed indirette», sui banchi pubblici e sulle zecche¹⁷; infine, il Comitato di Amministrazione interna, diviso in una Segreteria e tre burò¹⁸, preposto alla «organizzazione di tutte l'Autorità amministrative» ed alla loro direzione¹⁹. Accanto ai Comitati vi erano inoltre, con compiti puramente amministrativi, quattro ministeri, di Guerra, di Finanze, dell'Interno e di Giustizia e Polizia, attribuiti, rispettivamente, ad Arcambal, Bassal, F. Conforti ed E. Mastelloni fino al 18 aprile, e poi a G. Manthoné, Macedonio, V. De

⁹ Legge del 4 piovoso, art. 6, ibidem.

¹⁰ Legge del 9 piovoso (28 gennaio), art. VII, in P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., p. 45.

¹¹ Legge del 9 piovoso, art. XVI, ivi, p. 46.

¹² Segreteria, sicurezza pubblica, polizia degli stranieri e dei passaporti, tribunali civili, prigioni e case di correzione, spedizione degli affari criminali.

¹³ Legge del 9 piovoso, art. XVII, ivi, p. 46.

¹⁴ Armata di Terra, Armata di Mare, materiale e contabilità di entrambe. Legge del 9 piovoso, art. II, ivi, p. 59.

¹⁵ Legge del 9 piovoso, art. XVII, p. 46.

¹⁶ Proprietà nazionali mobili ed immobili, contribuzioni dirette, contribuzioni indirette. Ogni sezione era a sua volta divisa in due bureaux, uno per i conti arretrati e l'altro per i conti correnti.

¹⁷ Legge dell'8 piovoso (27 gennaio), artt. II e III, ivi, p. 33.

¹⁸ Il primo col compito di organizzare e vigilare sulle autorità costituite, il secondo preposto al commercio ed ai lavori pubblici, il terzo a tutte le istituzioni riguardanti le scienze e le arti. Legge dell'11 piovoso (30 gennaio), ivi, p. 63.

¹⁹ Legge del 9 piovoso, art. XXVII, ivi, p. 47.

Filippis e G. Pigliacelli²⁰. Infine, lo stesso Championnet nominava, con editto del 6 piovoso (25 gennaio), i membri della Municipalità di Napoli²¹.

I problemi di fronte ai quali si trovava il Governo Provvisorio così costituito erano molto gravi. Tra i problemi più urgenti era il disordine dei banchi, che erano stati completamente svuotati negli ultimi anni della corte, che dopo aver attinto a piene mani al denaro depositato dai privati aveva continuato ad emettere fedi di credito per le quali non esisteva più alcun deposito²². Il Governo Provvisorio si affrettava perciò, con decreto del 10 piovoso (29 gennaio), a dichiarare il debito pubblico «sotto la garanzia nazionale», impegnandosi a garantirne l'intero pagamento²³. D'altra parte, il governo era costretto ad imporre un prestito forzoso di due milioni e mezzo di ducati del Comune di Napoli e Casali, per le spese e il mantenimento dell'esercito francese²⁴.

La spoliazione dei banchi non era stato però che l'ultimo episodio del disordine dominante nell'amministrazione finanziaria del Regno di Napoli, nel corso del XVIII secolo, nonostante i tentativi di riforma, in questo come in altri campi, di Carlo di Borbone che, con l'introduzione del catasto onciario,

²⁰ Cfr. i numeri 2, 5, 21 e 22 de «Il Monitore della Repubblica napoletana», Biblioteca Nazionale di Napoli (d'ora in avanti BNN). Questa copia del «Monitore» è stata pubblicata a cura di M. Battaglini (*Il Monitore Napoletano 1799*, Guida, Napoli, 1974).

²¹ Luigi Serra Cassano (sostituito dal figlio Giuseppe Serra, per sua rinuncia), Montemiletto, Filippo di Gennaro Auletta, Luigi Caraffa Jelsi, Giuseppe Pignatelli, Diego Pignatelli del Vaglio, Vincenzo Bruno, Antonio Avella (Pagliuchella), Ferdinando Ruggi, Pasquale Daniele, Michele la Greca, Clino Roselli, Ignazio Stile, Francesco Maria Gargano, Andrea Dino, Andrea Coppola, Andrea Vitaliani, Domenico Piatti, Carlo Jazeolla, Nicola Carlomagno. Cfr. P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., p. 24.

²² Cfr. V. Cuoco, *Saggio storico*, cit., pp. 72-74. Scriveva a questo proposito Carlo De Nicola nel suo *Diario* il 24 dicembre, subito dopo la fuga del re: «Intanto la corte si ha imbarcato tutto il contante che vi era ne' Banchi. Le carte hanno il valore in felicissimo di meno del terzo, pagandosi l'argento 68 per %, né si trova; in piazza non hanno le carte corso alcuno; si dice che la tesoreria non abbia pel pagamento delle truppe altra somma all'infuori di quello che può bastare per la sola fine del mese; e se ciò è vero, i soldati si ritireranno tutti alle loro case». C. De Nicola, *Diario Napoletano 1798-1825*, Società Napoletana di Storia Patria, Napoli 1906, vol. I, p. 5.

²³ P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., p. 53. La questione dei banchi era del resto legata a quella dei beni del re, sulla cui assegnazione vivo fu il contrasto tra il Governo Provvisorio e i rappresentanti francesi. Solo il 9 maggio i beni del re sarebbero stati assegnati ai Banchi. Cfr. C. De Nicola, *Diario napoletano*, cit., p. 132 e G. Solari, *Studi su Francesco Mario Pagano*, a cura di L. Firpo, Giappichelli, Torino, 1963, pp. 264-267.

²⁴ Per limitare in qualche modo gli effetti antipopolari dell'imposizione, il 21 piovoso (9 febbraio), il Comitato Centrale nominava una commissione di dodici cittadini, «presi dalla classe de' possidenti più probi», per accogliere i reclami di coloro che fossero eccessivamente gravati dalla tassa. Cfr. P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., p. 104.

aveva mirato a porre riparo alla sperequazione tributaria e ad un sistema di ripartizione e di esazione fondato su un regime di privilegio²⁵. A sua volta, il problema finanziario non era che un aspetto del disordine che regnava in tutti i rami della pubblica amministrazione, in particolar modo nel campo giudiziario, dove ancora più gravi erano le conseguenze della potenza politico-giurisdizionale ed economica del baronaggio.

Il problema di fondo era quello della feudalità, contro i cui privilegi fiscali ed economici si erano intensificati nella seconda metà del secolo gli attacchi della letteratura riformistica napoletana, che appunto nella feudalità, con i suoi diritti giurisdizionali, i suoi diritti proibitivi, i mille legami ed impedimenti posti sulla terra, primogeniture, fedecommissi, sostituzioni, aveva individuato l'ostacolo principale allo sviluppo dell'agricoltura. Contro le vecchie strutture si era andato via via affermando un nuovo concetto di proprietà²⁶, l'esigenza di un dominio sulla terra libero dalle pastoie feudali e al tempo stesso più rigido ed assoluto, che avrebbe favorito gli stessi baroni, promovendone la trasformazione in liberi proprietari borghesi²⁷.

Ora, una delle prime leggi emanate dal Governo Provvisorio fu appunto la legge abolitiva di tutti i diritti di primogenitura, fedecommissi e sostituzioni, pubblicata il 6 piovoso (25 gennaio) e modificata dalla legge del 22 piovoso (10 febbraio)²⁸, dove si ribadiva l'abolizione di quegli istituti e si esplicitava maggiormente il carattere che la legge assumeva di applicazione a livello di società civile degli ideali di libertà e di uguaglianza già acquisiti a livello politico.

La legge del 6 piovoso non doveva essere però che il primo passo verso l'abolizione totale dei diritti feudali e l'instaurazione del nuovo tipo di

²⁵ Sul disordine finanziario nel regno e sull'introduzione del catasto onciario, cfr. P. Villani, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Laterza, Bari, 1962, p. 87 ss.

²⁶ Sulla diffusione del nuovo concetto di proprietà, attraverso le lotte per l'individualismo agrario e il processo di privatizzazione delle terre comuni, cfr. R. Villari, *Mezzogiorno e contadini dell'età moderna*, Laterza, Bari, 1961, pp. 52-53.

²⁷ Scriveva Filangieri, sottolineando i vantaggi che sarebbero venuti agli stessi baroni dalla perdita dei diritti giurisdizionali in cambio del riconoscimento dei feudi in libera proprietà: «Uomini imbecilli, e vani, e fino a quando i pregiudizi della vostra educazione resisteranno agli urti continui de' lumi del secolo!... La perdita di questa abusiva autorità, della quale voi siete tanto gelosi, non sarebbe forse un acquisto reale per voi, quando il principe privandovi di ogni giurisdizione ne' vostri feudi rinunciasse al diritto della devoluzione, e quando obbligasse i vostri sudditi con un riscatto forzoso ad indennizzarvi della perdita di que' tenuissimi emolumenti che vi pervengono da' vostri assurdi dritti? Il pieno possesso de' fondi feudali, de' quali, come veri proprietari, potreste allora a vostro talento disporre, non sarebbe forse da preferirsi ad una satrapia abominevole, che ci condanna a tante spese ed a tanti rischi?». G. Filangieri, *Scienza della legislazione*, in *Illuministi Italiani*, tomo V. *Riformatori napoletani*, a cura di F. Venturi, Ricciardi, Milano-Napoli, 1962, pp. 726-727.

²⁸ P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., tomo I, parte I, pp. 25-6, parte II, pp. 153-154.

proprietà, «sacra e inviolabile come i diritti personali»²⁹: ma la legge feudale incontrò grosse difficoltà nella sua elaborazione e, dopo lunghe discussioni, non venne approvata che il 23 aprile, quando era ormai troppo tardi per la sua applicazione³⁰.

All'organizzazione delle province si provvedeva infine con la legge del 21 piovoso (9 febbraio), compilata da Bassal, che divideva il territorio dell'ex regno in undici dipartimenti, a loro volta suddivisi in cantoni e in comuni³¹. I dipartimenti previsti dalla legge non tenevano però alcun conto delle divisioni naturali del regno³² e la legge in effetti non fu mai attuata e venne ufficialmente revocata il 27 marzo dal Mac Donald, che conservò soltanto il dipartimento di Napoli³³.

2. *L'ordinamento giudiziario.* La riforma del sistema giudiziario, che pure era stato uno dei temi più ricorrenti della letteratura riformatrice napoletana della seconda metà del '700, si presentava ai patrioti napoletani di tutt'altro che facile attuazione. In effetti, il quadro legislativo e giurisdizionale del regno non avrebbe potuto essere più confuso: una pluralità di tribunali dalle attribuzioni di origine abbastanza definite poi via via sempre più confuse e molteplici, una legislazione caotica e frammentaria basata su consuetudini, prammatiche, dispacci, rescritti che si erano andati stratificando da secoli gli uni sugli altri³⁴, il divario esistente tra questa legislazione che, mancando la motivazione delle sentenze, offriva margini d'interpretazione estremamente incerti, e la sua applicazione ai casi particolari, la venalità della giustizia che spingeva i tribunali ad una continua lotta di competenze per trattare quante più cause fosse

²⁹ Così si esprimeva Mario Pagano, portato dallo stesso rispetto della proprietà che ispirava la lotta contro i diritti feudali a riconoscere ai baroni il possesso dei loro terreni, «ove provassero legittimamente di averli di fatto comperati». E. De Fonseca Pimentel, *Il Monitore Repubblicano del 1799*, a cura di B. Croce, Laterza, Bari, 1943, pp. 88-89.

³⁰ Cfr. G. Galasso, *La legge feudale napoletana del 1799*, in «Rivista Storica Italiana», LXXVI (1964), pp. 507-529.

³¹ Ogni dipartimento ebbe tre amministratori, sorvegliati da un commissario governativo; ogni cantone un'amministrazione composta da tanti membri quanti erano i comuni che ne facevano parte; ogni comune una propria municipalità, composta da un Presidente, da un Segretario e da sette membri o quindici nelle comunità al di sopra di diecimila anime. Cfr. P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., p. 105 ss.

³² Cfr. V. Cuoco, *Saggio storico*, cit., p. 117.

³³ Cfr. C. Salvati, *La Repubblica napoletana del 1799 negli atti originali del suo governo*, Giannini, Napoli, 1967, pp. 6-7.

³⁴ Sul «particolarismo giuridico» come elemento caratterizzante del diritto dei secoli XVII e XVIII, cfr. G. Tarello, *Le idee della codificazione*, nel vol. *Il diritto privato nell'età moderna*, a cura di S. Rodotà, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 38-40. Cfr. inoltre, sul diritto comune, G. Ambrosini, *Diritto e società*, in *Storia d'Italia*, vol. I, Einaudi, Torino, 1972, p. 350 ss.

possibile, e che, attraverso il sistema delle inibizioni ed avocazioni aggravava il problema dell'accentramento dell'amministrazione giudiziaria nella capitale, tutto ciò rendeva il corso della giustizia estremamente lento, incerto, arbitrario, e al tempo stesso offriva infinite scappatoie a chi volesse sottrarsi, attraverso il ricorso ai numerosi privilegi di foro³⁵. Infatti, come scriveva Cuoco, «l'amministrazione della giustizia non era ordinata in modo da seguire la natura delle cose e delle azioni, ma seguiva ancora [...] la natura delle persone: la giustizia era diversa pel militare, pel prete, per l'uomo che possedeva una greggia, per l'uomo che non ne possedeva, ecc. ecc.»³⁶. La manifestazione più evidente di questa pluralità di giurisdizioni era la coesistenza, accanto alla giurisdizione regia, della giurisdizione feudale e della giurisdizione ecclesiastica, e se con quest'ultima si era trovata una via di compromesso col concordato del 1741 e la creazione del Tribunale Misto³⁷, il godimento dei poteri giurisdizionali aveva continuato a costituire uno dei massimi punti di forza della feudalità, rendendone ancora più pesanti i privilegi economici e traducendosi esso stesso in vantaggi economici immediati, attraverso la vendita degli uffici di giustizia e il ricavato delle composizioni e transazioni.

Un ruolo non indifferente nel mantenimento dei poteri giurisdizionali feudali aveva avuto lo stesso ceto forense³⁸, che se da una parte si trovava su un piano di stretta concorrenza nei confronti della giurisdizione baronale, dall'altra era a sua volta legato alle strutture feudali in cui tendeva ad immettersi per goderne i privilegi economici³⁹, e preferiva perciò, ad una riforma radicale,

³⁵ Sul sistema giudiziario nel Regno di Napoli nel XVIII secolo, cfr. R. Ajello, *Il problema della riforma giudiziaria e legislativa nel Regno di Napoli durante la prima metà del secolo XVIII*, Napoli, Jovene, 1961, parte I, e, dello stesso autore, *Preilluminismo giuridico e tentativi di codificazione nel Regno di Napoli*, Jovene, Napoli, 1968, e Id., *La vita politica napoletana sotto Carlo di Borbone*, in *Storia di Napoli*, Società Editrice Storia di Napoli, Napoli, 1972, vol. VII.

³⁶ V. Cuoco, *Saggio storico*, cit., p. 66.

³⁷ Sulla lotta contro la giurisdizione ecclesiastica e l'apporto ad essa dei giuristi napoletani, cfr. R. Ajello *Il problema della riforma giudiziaria*, cit. p. 26 ss. e G. De Ruggiero, *Il pensiero politico meridionale nei secoli XVIII e XIX*, Laterza, Bari, 1922, pp. 15-16.

³⁸ Sull'opposizione della magistratura ai tentativi di riforma di Carlo di Borbone, cfr. R. Ajello, op. cit. p. 138 ss. e *Preilluminismo giuridico*, cit., p. 139 ss.; A. De Martino, *Antico regime e rivoluzione nel Regno di Napoli*, Jovene, Napoli, 1971, p. 68 ss.; R. Feola, *Donato Tommasi tra Illuminismo e Restaurazione*, estratto dall'«Archivio Storico per le Province Napoletane», vol. X (1971), p. 8 ss.; F. Venturi, *Settecento riformatore*, Einaudi, Torino, 1969, pp. 37-38 e 422.

³⁹ Scriveva Colletta a questo proposito: «[...] la feudalità poco depressa nel Regno di Carlo, acquistava tuttodì maggiori dovizie sotto Ferdinando per opera de' curiali, i quali, intendendo a scemare le giurisdizioni feudali per ammontarle alla curia, e ad accrescere le ricchezze de' feudatari per esserne a parte, trovavano potenti aiuti, quando dal governo, inteso pur esso a spegnere il mero e misto imperio, e quando dal re, che per abitudini, affetti ed istinto regio, favoriva i baroni». P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., vol. I, p. 180. Sulla tendenza del

il mantenimento dello status quo, in cui accaparrarsi il maggior numero possibile di processi attraverso il sistema delle inibizioni ed avocazioni.

Sempre più violenti si erano fatti nella letteratura riformistica napoletana, dalla «svolta» segnata dal Genovesi in poi⁴⁰, gli attacchi contro i poteri giurisdizionali feudali, «primo anello – scriveva Filangieri – di quella lunga catena di disordini che interamente distruggono la nostra civile libertà»⁴¹, le denunce di un sistema giudiziario basato sull'abuso e sul privilegio⁴², l'avversione per un ceto forense che, se in un primo momento era stato visto come il vero «corpo intermedio» che potesse «bilanciare l'autorità del principe nelle monarchie»⁴³, dopo il fallimento dei tentativi di riforma legale del Tanucci, appariva sempre più legato ad interessi particolari perché si potesse sperare per questa via in una reale spinta innovatrice⁴⁴.

ceto forense a «nobilitarsi» cfr. P. Villani, *Feudalità, riforme, capitalismo agrario*, cit., p. 62 e R. Moscati, *Il Mezzogiorno d'Italia nel Risorgimento*, G. D'Anna, Messina-Firenze, 1953, p. 75.

⁴⁰ Sulla svolta segnata dal Genovesi nel pensiero illuministico meridionale, cfr. G. Galasso, *Dal Comune medievale all'Unità*, Laterza, Bari, 1969, p. 148; A. Lepre, *Contadini, borghesi ed operai*, cit., pp. 14-5; F. Venturi, *Settecento riformatore*, cit., pp. 527 ss. e pp. 552 ss.

⁴¹ G. Filangieri, *Scienza della legislazione*, in *Riformatori napoletani*, cit., pp. 708-709.

⁴² «In ogni popolazione – scriveva Longano – i sudditi sono minorati a segno per tanti privilegi di foro che di 3mila almeno la metà ritrovasi esentata» e ancora: «Qui abbiamo patentati di Foggia, di stucchi regi di Chieti, di caccia, di nitro, di sale, d'ammiragliato, e che so io. Non è credibile la confusione che questa lacerazione di giurisdizione cagioni in ciascuna società. E quel che è peggio, i più enormi delitti restano quasi sempre impuniti, e i debiti mai pagati». F. Longano, *Viaggio per la Capitanata*, in *Riformatori napoletani*, cit., pp. 401-402.

⁴³ Era quanto affermava Filangieri, contrapponendo alla feudalità, «vera alienazione del poter sovrano, che di sua natura è indivisibile», il corpo dei magistrati, il cui potere «non è una smembrazione della sovranità. Applicando a' casi particolari la legge generale, che il monarca ha dettata, essi impediscono l'abuso che questi potrebbe fare della sua autorità, quando l'esercizio della facoltà esecutiva fosse unita all'esercizio della facoltà legislativa, essi bilanciano quest'autorità, ma non ne diminuiscono il valore». G. Filangieri, *Scienza della legislazione*, cit., pp. 720-722.

⁴⁴ Per Galanti, infatti, le cause non sono più «che istrumenti di fortuna per una certa classe dello stato», la giurisprudenza è divenuta «simile alla scolastica, e gli avvocati sono tanti sofisti il cui mestiere sembra essere quello di opporre al dritto ciò che le particolari passioni richieggono». G. M. Galanti, *Considerazioni sulla nostra legislazione*, in *Riformatori napoletani*, cit., pp. 1040-1043. È una situazione più o meno analoga a quella che già da tempo si era verificata in Francia, dove la prospettiva di uno sviluppo della libertà politica, attraverso i parlamenti si era rivelata priva di qualsiasi reale possibilità di attuazione, essendo divenuto chiaro che i parlamenti, come corpi privilegiati, non potevano «disgiungere la difesa di certe libertà contro l'accentramento assolutistico dalla difesa dei propri privilegi». F. Diaz, *Filosofia e politica nel Settecento francese*, Einaudi, Torino, 1962, p. 24. Sui *Parlements* come «baluardo della reazione e del privilegio», cfr. inoltre, B. Moore Jr. *Le origini sociali della dittatura e della democrazia*, Einaudi, Torino, 1969, pp. 69-71 e E. J. Hobsbawm, *The age of revolution 1789-1848*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1962, pp. 79-80.

Sempre più viva era diventata l'esigenza di una riforma radicale del sistema vigente⁴⁵, di una legislazione coerente e razionale, basata su «principi fissi, determinati e immutabili»⁴⁶, di una codificazione che rispecchiasse «il codice della natura»⁴⁷ garantisse la libertà e l'uguaglianza di fronte alle leggi, unificando i molteplici soggetti del diritto esistenti in uno solo, il cittadino, portatore di diritti naturali e imprescrittibili, e semplificando insieme i contenuti del diritto, riducendoli al fondamentale diritto del cittadino alla proprietà, una legislazione, infine, in cui lo «spirito della nazione» apparisse non più come «oggetto», ma come «soggetto»⁴⁸.

La fiducia in un'azione illuminata della monarchia per l'attuazione di una simile legislazione si era andata via via affievolendo di fronte al fallimento di tentativi come quello tanucciano e all'impotenza del governo ad affrontare i problemi del paese, rivelatasi in tutta la sua gravità in occasione del terremoto in Calabria del 1783⁴⁹, per poi spegnersi del tutto sotto l'influenza degli avvenimenti francesi e di fronte all'azione repressiva del governo⁵⁰. Caduta definitivamente, dopo gli avvenimenti del 1794, qualsiasi possibilità di collaborazione tra governo e classi colte⁵¹, sempre più diffusa si era fatta la

⁴⁵ Scriveva infatti Mario Pagano che coloro i quali «volendo rispettare l'antiche leggi o non avendo il cuore ed il potere di segnare un nuovo piano di edifizio, all'antiche le nuove leggi accoppiano, ritardarono non poco il corso della loro nazione e più tardi la fecero pervenire alla coltura, ovvero ad una luce non interamente splendida e serena». In *Riformatori napoletani*, cit., p. 8.

⁴⁶ G. Filangieri, *Scienza della legislazione*, cit., p. 669.

⁴⁷ M. Pagano, *Della ragione criminale*, in *Riformatori napoletani*, cit., p. 902.

⁴⁸ B. Groethuysen, *Filosofia della rivoluzione francese*, Il Saggiatore, Milano, 1967, p. 150.

⁴⁹ Sul terremoto in Calabria e l'«ondata di progetti, proposte, richieste» che esso suscitò, cfr. R. Villari, *Mezzogiorno e contadini*, cit., p. 24; N. Cortese, *Il Mezzogiorno e il Risorgimento italiano*, Libreria Scientifica Editrice, Napoli, 1965, p. 89 ss.; N. Rodolico, *Il popolo agli inizi del Risorgimento*, cit., p. 44; N. Nicolini, *Luigi De Medici e il giacobinismo napoletano*, Le Monnier, Firenze, 1935, pp. 7 ss.; G. Cingari, *Giacobini e sanfedisti in Calabria nel 1799*, G. D'Anna, Messina-Firenze, 1957, pp. 25 ss.

⁵⁰ Sull'azione repressiva della monarchia, impaurita dalla Rivoluzione francese, attraverso la propaganda antirivoluzionaria e antigiacobina da un lato, e le Giunte di Stato dall'altro, cfr. R. De Felice, *Giacobini italiani*, «Società», 1965, p. 885; *I giornali giacobini italiani*, a c. di R. De Felice, Milano, Feltrinelli, 1962, pp. XXIV-XXV; A. Simioni, *Le origini del Risorgimento politico dell'Italia meridionale*, Principato, Messina-Roma 1925, II, pp. 80 ss. Cfr. inoltre, sul timore del governo di azioni contadine volte al possesso della terra, sulla scia degli avvenimenti francesi, R. De Felice, *Studi recenti di storia del triennio rivoluzionario (1796-1799)*, in «Società», 1955, pp. 502-503.

⁵¹ Sulla rottura tra governo e classi colte, cfr. R. De Felice, *Italia giacobina*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1965, p. 22; G. Galasso, *Mezzogiorno medioevale e moderno*, Torino, Einaudi, 1965, p. 264; N. Nicolini, *Luigi De Medici*, cit., pp. X-XI; F. Venturi, *La circolazione delle idee*, in «Rassegna storica del Risorgimento», XLI (1954), p. 208; S.J. Woolf, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, Einaudi, Torino, 1973, vol. III, *Dal primo Settecento all'Unità*, p. 140.

convinzione che per l'attuazione dei programmi di riforma fosse ormai necessario un nuovo ordinamento politico, in cui i diritti degli uomini fossero saldamente regolati da una costituzione che garantisse la libertà e l'eguaglianza di fronte alla legge, e da una codificazione che garantisse l'esercizio dei diritti individuali, in primo luogo del diritto di proprietà⁵².

I primi provvedimenti del Governo Provvisorio sulle vecchie istituzioni sembravano però smentire le esigenze di rinnovamento radicale così vivacemente sostenute dai riformatori napoletani negli ultimi anni. Infatti, con decreto dell'11 piovoso (30 gennaio), il Governo Provvisorio, «volendo assicurare il servizio di tutte le parti della Pubblica amministrazione fino alla loro riorganizzazione definitiva, e prevenire la dissoluzione del corpo sociale, ed i disordini dell'anarchia», stabiliva che fino a nuovo ordine, restassero al loro posto tutti i funzionari pubblici⁵³, purché servissero con zelo la Repubblica e si dichiarassero «lealmente ed apertamente per la rivoluzione».

Nell'ambito dell'amministrazione giudiziaria restavano così gli stessi funzionari e le stesse istituzioni esistenti al momento dell'instaurazione della Repubblica. Cambiavano soltanto i nomi dei tribunali: infatti, il Comitato di Polizia Generale, con decreti del 14 piovoso (2 febbraio), firmati dal Presidente Nicola Fasulo e dal segretario Alessandro Petrucci, rimetteva ad Ippolito

⁵² Scriveva Matteo Galdi sul «Giornale de' patrioti d'Italia», che uscì a Milano dal 20 gennaio al 27 novembre del 1797 e fu in gran parte organo degli emigrati meridionali: «La Costituzione è la base fondamentale di un governo... I governi dispotici tutto regolano arbitrariamente e non hanno Costituzione. Né monarchici e negli aristocratici la Costituzione viene alterata continuamente dalle cabale e dalla perfidia, dagli interessi degli aristocratici e del monarca; così ella diventa incerta, e va continuamente rendendosi arbitraria, finché sia distrutta... La sola Costituzione democratica è costante, è la sola utile al popolo e fatta per il popolo... Le leggi che sono lo sviluppo della Costituzione ne son benanche le garanti. Queste leggi si dividono in leggi pubbliche e private: le prime riguardano l'intera repubblica, le seconde solamente e particolarmente i cittadini». Queste ultime poi dovevano avere come loro «primitivo e più grande oggetto... quello di regolare la proprietà de' cittadini». *I cittadini giacobini italiani*, cit., pp. 136-138.

⁵³ «..gli Agenti ed impiegati dell'antico Governo della Comune di Napoli e Casali, ed in tutto l'ex Regno di Napoli, i Tribunali Civili, e Criminali, le persone impiegate nell'istruzione pubblica, i sindaci e l'Amministrazione, e Deputazioni della Marina, della Salute, de' viveri, della Zecca, i Percettori delle Contribuzioni, finalmente tutte le Autorità, e tutti i Magistrati ch'esistevano sotto la Monarchia distrutta». Erano eccettuati i «Sindaci di già rimpiazzati dalle Municipalità Popolari ne' luoghi occupati dall'Armata francese, ed i Sindaci delle differenti Comuni, ne' quali, in conformità delle istruzioni generali indirizzate dal Governo Provvisorio a' Patriotti, il Popolo avrà nominato, o nominerà egli medesimo gli Ufficiali Municipali, per vigilare i suoi interessi, i suoi Giudici di pace, ed i Comandanti della Guardia Nazionale». Era inoltre escluso il Tribunale di Polizia, che veniva interamente abolito «come un'istituzione pericolosa e tirannica». Legge dell'11 piovoso, artt. I-III, in C. Colletta, *Proclami e sanzioni*, cit., pp. 67-69.

Porcinari, Luogotenente della Regia Camera Sommaria, a Giacinto Dragonetti, Presidente della Gran Corte della Vicaria ed a Filippo Mazzocchi, Presidente del Sacro Regio Consiglio e della Real Camera di Santa Chiara⁵⁴ la disposizione del Governo Provvisorio che, richiamando la decisione dell'11 piovoso, che abilitava «le Magistrature dell'antico regime a poter continuare le loro giudiziarie procedure a norma delle Leggi civili e criminali, e dei riti finora stati nella costante osservazione», li invitava a far riunire, da lunedì 4 febbraio in poi, tutti i magistrati componenti i detti tribunali, coi nomi, rispettivamente, di Camera dei Conti Nazionali, Gran Corte Nazionale, Supremo Consiglio Nazionale e Supremo Tribunale Consultivo Nazionale (o Camera Consultiva Nazionale), perché continuassero «a procedere i tutti gli affari, ch'erano di lor giurisdizione, fino a [...] nuove Istruzioni», ricorrendo alla Municipalità per la forza armata necessaria per l'esecuzione dei decreti, «restando da questo momento abolite le Guardie di tutti i Tribunali Collegiati»⁵⁵. Il decreto stabiliva inoltre che i ministri, gli avvocati ed i procuratori non indossassero più gli abiti «alla Spagnuola», ma che ciascuno vestisse a modo suo, «senza cingere spada, né altro simile ornato». Dopo un generico invito a tutti i magistrati «ad

⁵⁴ La Regia Camera della Sommaria, la Gran Corte della Vicaria, il Sacro Regio Consiglio e la Real Camera di Santa Chiara erano i principali tribunali del regno, a cui facevano capo tutte le corti minori delle province (Udienze provinciali e corti baronali). La Sommaria, istituita nel 1450, si occupava in primo luogo di questioni fiscali e di contenzioso amministrativo, faceva da tribunale d'appello per le cause trattate in prima istanza dal Tribunale della Dogana di Foggia, si occupava delle cause di competenza giurisdizionale tra baroni e università, e trattava anche cause civili e penali, quando vi fossero interessati i componenti dei tribunali, uffici e consolati ad essa subordinati. La Vicaria, sorta sotto Alfonso d'Aragona, era il supremo tribunale d'appello in materia civile e penale. Il Sacro Regio Consiglio era stato istituito da Alfonso d'Aragona per l'esame delle suppliche rimesse al re contro il giudicato degli altri tribunali, ma alla sua giurisdizione si erano via via sottratti la Sommaria, divenuto tribunale supremo, il Tribunale del Grande Ammirato e quelli delle arti della lana e della seta e dei consolati stranieri, passati alle dipendenze del Supremo Tribunale del Commercio. La Real Camera di S. Chiara, aggregata al Sacro Regio Consiglio, con cui aveva in comune il presidente e la ruota decana, era stata istituita da Carlo di Borbone nel 1735 per i casi di maggiore importanza soprattutto in materia feudale ed ecclesiastica, e si occupava dei gravami avverso le sentenze della Corte del Cappellano Maggiore, esaminava le richieste di exequatur sulle bolle della Santa Sede, e soprattutto giudicava delle controversie di giurisdizione e dei gravami avverso le sentenze dei giudici straordinari.

⁵⁵ Su questi tribunali cfr. R. Pescione, *Corti di giustizia nell'Italia meridionale (dal periodo normanno a l'epoca moderna)*, Società editrice Dante Alighieri, Milano-Roma-Napoli 1924; C. Salvati, *La Repubblica napoletana del 1799*, cit., pp. 9-10; F. Lauria, *Demani e feudi nell'Italia meridionale*, Tipografia degli Artigianelli, Napoli, 1924; C. Ghisalberty, *Per la storia del contenzioso amministrativo nel Regno meridionale*, in «Rassegna storica del Risorgimento», XLIII (1965)); G. Capone, *Discorso sopra la storia delle leggi patrie*, Napoli, 1926, pp. 127 ss.; G. M. Galanti, *Testamento forense*, I, Graziosi, Venezia, 1806, cap. III, pp. 27-31.

accoppiare incessantemente alla giustizia, ed alla esatta, ed imparziale esecuzione delle Leggi, tutta quella umanità, equità, fratellanza, e tutte le altre doti, che son proprie di un buon Repubblicano», il decreto ordinava di scrivere i decreti in lingua italiana, di sostituire le formule e i simboli repubblicani a quelli dell'antico regime e infine di inalberare la bandiera tricolore nazionale, blu, gialla e rossa ai lati del Castello Capuano⁵⁶. Modifiche formali, queste, che lasciavano sostanzialmente immutato il vecchio ordinamento giudiziario e rendevano quindi estremamente improbabile che potessero realizzarsi effettivamente quelle esigenze di riforme radicali che erano emerse nel corso del secolo e che ora, con la diretta partecipazione al potere della classe colta napoletana, avrebbero potuto finalmente concretizzarsi in una precisa azione di governo. Cominciava, invece, a delinarsi una frattura tra dichiarazioni di principio e loro realizzazione pratica: se infatti una delle prime affermazioni di principio del Governo Provvisorio era stata la dichiarazione dell'uguaglianza di fronte alla legge⁵⁷, che raccoglieva uno dei principi fondamentali scaturiti dalla Rivoluzione francese⁵⁸, rimanendo in vigore i vecchi tribunali, e restando al loro posto i vecchi giudici, era ben difficile che questa affermazione si potesse tradurre nella realtà⁵⁹.

⁵⁶ Decreti del 14 piovoso, in C. Colletta, *Proclami e sanzioni*, cit., pp. 70-76. Uguali disposizioni ricevevano il 16 piovoso (4 febbraio) il Delegato dell'ex regale giurisdizione Michele Secchione (ivi, tomo II, parte II, p. 95 e BNN, *Carte e fogli volanti relativi ai mutamenti politici nel Regno di Napoli 1799-1800*, vol. IV, tomo II, parte II) e il Presidente del Tribunale di Guerra Filippo Spinelli (atti della Gran Corte Nazionale, processo per l'eredità di Angelo Scotti d'Uccio di Procida, presso l'Archivio di Stato di Napoli, d'ora in avanti ASN).

⁵⁷ «L'Uguaglianza, e la Libertà sono le basi della nuova Repubblica. L'Uguaglianza consiste nel fare, che la legge sia uguale per tutti, e protegga l'innocente povero contro l'oppressore ricco e potente, e nel punto istesso, che gl'impieghi non siano più il premio del favore, e dell'intrigo, ma de' talenti e delle virtù. La legge dell'Uguaglianza non permette di riconoscere alcuno de' titoli vani e fastosi, che l'antica tirannide prodigava. Ella non conosce che quello di Cittadino». *Istruzioni generali del Governo Provvisorio della Repubblica Napoletana ai Patrioti*, in C. Colletta, *Proclami e sanzioni*, cit., p. 20.

⁵⁸ Cfr. B. Moore jr., *Le origini sociali della dittatura e della democrazia*, cit., p. 119.

⁵⁹ Un invito al Governo a procedere ad un rinnovamento radicale delle magistrature veniva dal *Saggio sulla scelta de' Magistrati in un Governo Repubblicano* del cittadino Nicola Maria Rossi di Laurino, che affermava: «uno dei principali oggetti di ogni Governo è senza dubbio la scelta de' Magistrati, a' quali è affidata l'osservanza delle Leggi, e la sicurezza delle persone e delle proprietà de' Cittadini... Or perché il pubblico abbia tutta la fiducia ne suoi Magistrati debbono li Cittadini non solamente essere persuasi della loro integrità, e de' loro talenti, ma debbono essere sicuri, che la loro elezione non sia stata il prezzo della Cabala, dell'Intrigo e di una ingiusta preferenza per motivi di Amicizia, e di parentela. Il Governo Repubblicano debbe essere esente da questi vizj, che sono propri di un Governo tirannico, venale e corrotto, in cui è moralmente impossibile, che il merito conduca alle Cariche; che anzi vi diventa una causa di esclusione. I Tiranni infatti odiano la Virtù, e si lusingano di dare de talenti ad un Uomo da

I tribunali riprendevano la loro attività il 16 piovoso (4 febbraio), come disposto dai decreti del 14 piovoso, dopo essere rimasti chiusi dall'11 gennaio⁶⁰ e tre giorni dopo il Comitato di Polizia Generale, richiamando la disposizione del Governo Provvisorio che tutti i Magistrati continuassero ad esercitare le loro funzioni fino a nuovo ordine, invitava i cittadini a non mancare al rispetto ad essi dovuto⁶¹. Questi provvedimenti, però, erano soltanto provvisori: gli accenni ad una riorganizzazione definitiva di tutte le parti della Repubblica e l'invito rivolto alle magistrature a continuare l'esercizio delle loro funzioni secondo le leggi vigenti fino a nuovo ordine, facevano prevedere che si procedesse ad un riordinamento del sistema giudiziario⁶².

Per quanto riguarda le province, già il 24 piovoso (12 febbraio) Melchiorre Delfico⁶³ aveva preparato un «piano provvisorio per i tribunali dei dipartimenti

niente, allorché gli danno la patente di una dignità, prezzo della di lui prostituzione e de suoi vizj... La virtù Repubblicana non conosce nelle proviste delle cariche, che il solo merito; né i Cittadini in uno stato libero sanno comprare per mezzo d'intrighi e di viltà il loro credito...», *Collezione de' proclami pubblicati nell'anno 1799*, SNSP, XII C 1, pp. 36-37.

⁶⁰ Carlo De Nicola così ne dà notizia nel suo *Diario*: «Questa mattina si sono aperti i Tribunali, tanto i Ministri che i Professori andati cogli abiti proprii e col cappello in testa; essi sono entrati nelle ruote e così hanno arringato gli Avvocati. Il Consiglio, dopo essersi unito nella Ruota grande, si è separato per le quattro Ruote, ed il caporuota decano, Diodato Targiani, ha preso la parola, ed ha detto agli astanti: «cari cittadini noi dobbiamo unirci per trattare di qualche affare, ci permetterete di poterci chiudere»: Ed essi sono usciti fuori, senza che si fosse fatto, come solevasi sotto la Monarchia, che al suono del campanello uscivano tutti senz'altra cerimonia», C. De Nicola, *Diario napoletano*, cit., p. 47.

⁶¹ «Avendo il Governo provvisorio della Repubblica napoletana autorizzati tutti i Magistrati di questa Capitale, e delle Provincie a continuare sino a nuova determinazione le loro funzioni, affinché si conservi il buon ordine, e tranquillità interna, e non resti impedito il corso della Giustizia: questo Comitato generale di Polizia invita ogni Cittadino ad entrare nella giusta considerazione de' propri doveri, e del riguardo ch'esigge una classe di persone, a cui è affidato il potere giudiziario, e l'esatta esecuzione delle leggi civili, e criminali, d'onde dipende la felicità delle popolazioni: ed è quindi interesse de' Cittadini, che i Magistrati esigano tutto quel rispetto, ch'è dovuto a' depositarj delle leggi stesse. Perciò il Comitato medesimo esorta ognuno a non mancare di rispettare tutt'i Magistrati, affinché non sia il Governo obbligato a trattare i trasgressori come perturbatori del buon'ordine pubblico, e come indegni di godere de' dritti di cittadino. Napoli 19 piovoso anno 7 Repubblicano (v. s. 7 Febbrajo 1799)». C. Colletta, *Proclami e sanzioni*, cit., p. 95.

⁶² Annotava infatti il De Nicola il 21 febbraio: «Si organizzano i tribunali essendosi cominciato dal Criminale. Ne darò il dettaglio preciso pubblicato che sarà la formazione di quello», C. De Nicola, *Diario napoletano*, cit., p. 50.

⁶³ Melchiorre Delfico, nominato membro del Governo Provvisorio e poi della Commissione esecutiva, in realtà non sarebbe mai giunto a Napoli, perché bloccato dall'insorgenza in Abruzzo, dove per tre mesi fu Presidente del Comitato di amministrazione dei due dipartimenti d'Abruzzo. Cfr. F. Venturi, *Nota introduttiva* a M. Delfico, in *Riformatori napoletani*, cit., p. 1183. Sulla parte avuta da Delfico nella direzione del movimento repubblicano in

e i giudici dei cantoni». Questo piano prevedeva un giudice per ogni capoluogo di cantone e un tribunale di cinque giudici e tre supplementari per ogni capoluogo di dipartimento. I giudici locali, assistiti da un attivante, avrebbero trattato le cause civili in prima istanza e i giudici del dipartimento quelle criminali e le cause civili in seconda istanza. Contro l'abuso dei privilegi di foro era prevista l'abolizione di tutte le giurisdizioni straordinarie e delle delegazioni, «cioè quelle del Foro Doganale, Doganelle, Arredamenti ecc.». Soprattutto, Delfico insisteva sulla gratuità dell'amministrazione della giustizia⁶⁴, ben conoscendo gli abusi che derivavano dal mancato pagamento di un soldo fisso a giudici ed attivanti, e che egli aveva già più volte denunciato⁶⁵.

Una prima riforma, ancora provvisoria, dell'amministrazione giudiziaria nel ramo criminale si ebbe col decreto del 30 piovoso (19 febbraio), con il quale il Governo Provvisorio, per risolvere i problemi più urgenti, derivanti dal gran numero delle persone arrestate, «non essendo giusto, che i detentati marciscano nelle prigioni, secondo l'abuso dell'antico dispotico Governo», istituiva due commissioni: la prima era la Commissione di Polizia, composta di un commissario del governo e cinque giudici⁶⁶, ciascuno dei quali avrebbe fatto da presidente a turni di un mese, e aveva il compito di giudicare dei delitti che non meritassero una pena maggiore di sei mesi di carcere e all'esilio, nel qual caso il processo sarebbe stato rimesso all'altra Commissione, cioè alla Commissione Militare. Questa era composta da un commissario del governo, sette giudici ed un segretario⁶⁷ e giudicava i delitti «d'insurrezione, o di lesa

Abruzzo cfr. inoltre F. Masci, *Nuovo contributo alla storia degli Abruzzi. Nella rivoluzione del 1799*, «Rivista Abruzzese di Scienze, Lettere ed Arti», fasc. X, Teramo 1900, p. 4 e L. Coppa-Zuccari, *L'invasione francese degli Abruzzi*, Novissima editrice, L'Aquila, 1926, vol. I, pp. 64-67.

⁶⁴ «Dovendosi la giustizia amministrare gratuitamente, tutt'i Giudici, ed attivanti godranno un soldo corrispondente al loro grado, e circostanze, e quindi veglieranno maggiormente al perfetto adempimento del loro impiego. Perciò se gli attivanti mancheranno al loro dovere, prendendo danari, e regali, sotto qualunque titolo, o pretesto, saranno immediatamente destituiti, e condannati a due anni di prigione. Se poi per trascuratezza avran mancato di fare gli ordinati registri, saranno subito destituiti, e non potranno più esercitare alcun'offizio», BNN, *Produzioni diverse della Repubblica napoletana del 1799*.

⁶⁵ Scriveva ad esempio nel 1785, nella *Memoria sul tribunal della grascia e sulle leggi economiche delle provincie confinanti del Regno*: «Quando.. si è pagata la transazione, allora incomincia il pagamento degli atti ed altre fatiche, cioè di quelle carte destinate a cotali rendite avventizie, che finiscono di spremere l'ultimo sangue di tanti poveri infelici», in *Riformatori napoletani*, cit., p. 1023.

⁶⁶ Commissario del governo era Nicola Carlomagno, segretario Mauro Barzelli, i giudici erano Paolo Melchiorre, Michele Perri, Giovanni Castellano, Domenico Bianchi e Tommaso Rubino. Cfr. C. Colletta, *Proclami e sanzioni*, cit., tomo I, parte II, p. 193 e BNN; «Il Monitore della Repubblica napoletana», cit., n. 7, 5 ventoso (23 febbraio).

⁶⁷ Commissario Vincenzo Lupo, segretario G. Cementano, giudici Giacinto Dragonetti, Nicola Giannotti, A. Spanò, R. Manzi, G. Manthoné, Giorgio Pigliaceli, Onofrio Colace, *ibidem*.

Sovranità del Popolo». In caso di pena maggiore ai sei mesi di carcere o all'esilio, doveva rimettere il processo alla Gran Corte Nazionale. Il decreto stabiliva inoltre che i giudizi dovessero essere terminati entro cinque giorni, aboliva la tortura e ordinava che le sentenze venissero pubblicate ed affisse in ogni cantone della città⁶⁸. Quest'ultima decisione si ispirava ad un principio che era alla base anche del decreto del 29 piovoso (17 febbraio) con cui si annunciava la formazione di un bollettino dove sarebbero state registrate via via «tutte le leggi, e gli atti del Generale in capo, riguardanti la Repubblica Napoletana, come ancora le leggi, e gli atti del Governo Provvisorio» e che sarebbe stato inviato a tutte le autorità costituite della Repubblica: la considerazione, cioè, che «i Magistrati debbon tuttavia sottoporre agli occhi e al giudizio del popolo tutti gli atti che si pubblicano in suo nome»; essendo necessario che «i cittadini e gli Amministratori sian sempre in grado di avere un'esatta cognizione di tutte le leggi, onde possano attingerne la norma della loro condotta»⁶⁹. Principio, questo, che poteva assumere un significato di rottura nei confronti di un sistema legislativo e giudiziario, come quello dell'ex regno, in cui ordini, istruzioni, prammatiche, dispacci erano per lo più noti al solo magistrato a cui erano diretti, rendendo estremamente difficile tenersi aggiornati su tale legislazione regia⁷⁰. Si trattava, certo, di riforme ancora parziali e provvisorie, ma che comunque cercavano di rimediare ad alcuni dei difetti più evidenti del sistema, di eliminare alcuni degli strumenti di oppressione più gravi, come la tortura, di accelerare il corso della giustizia e di eliminare certi privilegi.

Su questa linea si pongono anche i provvedimenti successivi, come la legge del 2 ventoso (20 febbraio), con cui venivano abolite tutte le soprintendenze ed economie, poiché esse servivano «a rovinare piuttosto che a conservare le fortune dei privati e a frodare e i creditori» e, soprattutto, degradavano la magistratura, «rendendo i pubblici funzionari agenti dei privati e fomentando disuguaglianze nel regime delle famiglie»⁷¹.

⁶⁸ Legge del 30 piovoso in C. Colletta, *Proclami e sanzioni*, cit., pp. 191-193 e BNN, «Il Monitore», cit.

⁶⁹ Decreto del 29 piovoso (17 febbraio) in Colletta, *Proclami e sanzioni*, cit., p. 186. Nello stesso senso, cfr. la legge del 2 fiorile (21 aprile) che, per assicurare l'informazione ai Dipartimenti, stabiliva che si facessero tante copie delle leggi quante erano le municipalità per inviarle ai Commissari di dipartimento, che a loro volta le dovevano far pervenire alle municipalità; BNN, «Il Monitore», cit., n. 23, 8 fiorile (27 aprile).

⁷⁰ Cfr. R. Ajello, *Preilluminismo giuridico*, cit., p. 86.

⁷¹ In C. Salvati, *La Repubblica napoletana*, cit., p. 36.

Continuavano intanto i lavori per la legge sui tribunali⁷² e il 4 fiorile (24 aprile) Vincenzo Russo leggeva alla Commissione legislativa un progetto di legge di Polizia di Mario Pagano, assente perché infermo, ma apertasi la discussione, questa, scriveva il *Monitore*, era diventata «clamorosa» ed era stata quindi sospesa⁷³. Altri provvedimenti che preannunciavano una riforma generale erano la legge del 12 fiorile (1 maggio), approvata su mozione di Mario Pagano, con cui «considerando, che bisogna a poco a poco svellere gli antichi abusi, e preparare il nuovo sistema della criminale legislazione», venivano abolite la tortura e le pene straordinarie⁷⁴ e l'abolizione, decretata il 7 maggio, della Camera della Sommaria, considerata ormai inutile⁷⁵.

2. *La Costituzione napoletana e la legge sui tribunali.*

Di pari passo con la discussione della legge sui tribunali, finalmente proposta al governo il 10 maggio⁷⁶, procedeva l'elaborazione della Costituzione, affidata al Comitato di legislazione, di cui facevano parte il Pagano, il Logoteta e il Cestari, e poi, dopo la riforma del governo operata dall'Abrial⁷⁷, alla Commissione legislativa che giunse alla sua definitiva pubblicazione solo verso la fine di aprile, per cui la discussione del testo da

⁷² Il numero 15 del «*Monitore*» del 10 germile (30 marzo) parla infatti di un aggiornamento della legge «sulla nuova formazione de' Tribunali» (E. De Fonseca Pimental, *Il Monitore Repubblicano*, cit., p. 76) e Ignazio Ciaja, presidente del Governo Provvisorio, in una lettera del 19 germile (8 aprile) al fratello Francescantonio, membro della deputazione inviata dalla Repubblica al Direttorio tra il 15 e il 16 febbraio per sollecitare il riconoscimento della sua indipendenza, scriveva che il potere giudiziario si andava organizzando. B. Croce, *La rivoluzione napoletana*, cit., p. 306.

⁷³ BNN, «*Il Monitore*», cit., n. 25, 15 fiorile (4 maggio).

⁷⁴ BNN, «*Il Monitore*», cit., n. 31, 6 pratile (25 maggio).

⁷⁵ «La ragione perché sia inutile è per non esservi più cause fiscali né feudali, e pei conti delle Università non essere necessario un Tribunale», C. De Nicola, *Diario napoletano*, cit., p. 130.

⁷⁶ Scrive infatti De Nicola l'11 maggio che i rappresentanti «si occupano della organizzazione dei tribunali repubblicani, essendosi ieri proposta», *ivi*, p. 135.

⁷⁷ Il commissario francese Abrial «divise i poteri che Championnet aveva riuniti» formando due commissioni: una esecutiva di cinque membri (Abbamonti, Agnese, Albanese, Ciaja, Delfico), ed una legislativa di venticinque membri (Cfr. V. Cuoco, *Saggio storico*, cit., p. 228 ss., C. De Nicola, *Diario napoletano*, cit., pp. 106-107, BNN, «*Il Monitore*», cit., n. 20). Al posto della Municipalità provvisoria veniva inoltre istituito un Dicastero centrale di tre membri, G. Presti, D. De Simone, e Tocco ex principe di Montemiletto (De Nicola, *Diario napoletano*, cit., p. 110), che il 3 fiorile (22 aprile) dava notizia della sua installazione al Supremo Consiglio Nazionale (ASN, Pandetta Nuovissima, n. 73733, Ordinamento Zeni).

parte del governo incominciò solo il 20 maggio, quando ormai la repubblica, abbandonata dalle truppe francesi⁷⁸, si trovava a dover combattere per la sua sussistenza.

La costituzione napoletana, elaborata in condizioni di maggiore libertà nei confronti dei rappresentanti francesi rispetto alle altre repubbliche del triennio rivoluzionario, era però molto simile alle altre, riconducendosi in sostanza quasi tutte alla Costituzione francese dell'anno III⁷⁹. Come questa, infatti, si apriva con la dichiarazione dei diritti e dei doveri dell'uomo, con l'affermazione dell'unità ed indivisibilità della repubblica e del principio della sovranità popolare, ad essa si rifaceva, in genere, nell'organizzazione dello Stato, ripartita in quindici titoli.

Vi erano tuttavia delle deviazioni del testo francese, non applicato in modo passivo, ma adattato alle circostanze particolari⁸⁰. La modifica più significativa era l'istituzione dell'Eforato, che veniva a garantire in modo specifico il principio fondamentale della divisione dei poteri, sulle cui eventuali violazioni la Costituzione francese, invece, non aveva posto alcun controllo. Questo principio veniva applicato con particolare rigore nel campo giudiziario, dove appunto la confusione dei poteri costituiva uno dei principali motivi di disordine. La costituzione insisteva così non solo sulla separazione dei poteri giudiziario, legislativo ed esecutivo, ma anche sul divieto ai tribunali di ingerirsi nella pubblica amministrazione⁸¹, dichiarando incostituzionale ogni atto dell'autorità giudiziaria tendente ad intralciare e a sospendere l'azione amministrativa.

Anche l'organizzazione del potere giudiziario, del resto, ricalcava la Costituzione francese, che aveva abolito le antiche giurisdizioni specializzate,

⁷⁸ Tra la fine di aprile e i primi di maggio le truppe francesi partirono da Napoli, dove restò solo la truppa civica, cfr. C. De Nicola, *Diario napoletano*, p. 133 e E. De Fonseca Pimentel, *Il Monitore Repubblicano*, cit., pp. 131-133.

⁷⁹ Sulla generale adesione delle repubbliche del triennio rivoluzionario alla Costituzione francese dell'anno III cfr. C. Ghisalberti, *Le costituzioni «giacobine»*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 164 e p. 207 ss.; J. Godechot, *La Grande Nazione*, tr. it., Laterza, Bari, 1962, p. 473 ss.; M. Da Passano, *Il processo di costituzionalizzazione nella Repubblica Ligure (1797-1799)*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», III, 1 (1973), pp. 87-89.

⁸⁰ Sulla consapevolezza dei costituenti napoletani e in particolare di M. Pagano della necessità di adattare il testo francese alle condizioni particolari del loro ambiente storico cfr. il *Rapporto del Comitato di legislazione al Governo Provvisorio*, qui in appendice, e G. Galasso, *Dal Comune medievale all'Unità*, cit., p. 162.

⁸¹ «Le funzioni giudiziarie non possono essere esercitate né dal potere esecutivo, né dal Corpo legislativo»; «I giudici non possono mescolarsi nell'esercizio del potere legislativo; né fare alcun regolamento. Non possono arrestare, e sospendere l'esecuzione di niuna legge, né citare dinanzi a loro gli Amministratori per ragione delle loro funzioni», Titolo VIII, artt. 201 e 202.

sostituendole con una nuova gerarchia di tribunali emananti dalla sovranità nazionale e simili per tutti⁸². Alla base del potere giudiziario veniva posto un sistema elettivo e gratuito di giudici di pace e di prima istanza, eletti dalle assemblee primarie e di tribunali di dipartimento, civili e penali. A differenza del testo francese, che attribuiva la competenza per l'appello ad un tribunale di ugual grado ma di dipartimento diverso, la costituzione napoletana stabiliva che si ricorresse ad una altra sezione dello stesso tribunale, per evitare il dispendio e il disagio che lo spostamento verso un altro dipartimento avrebbe comportato per le parti in causa⁸³. Il sistema giudiziario penale si basava su due giurie, una di accusa e l'altra di giudizio, entrambe elettive. Ad un Commissario del governo era attribuito il compito di controllare il funzionamento dei tribunali, nel senso di una vigilanza sulla conformità alla legge del loro operato. Al vertice della gerarchia giudiziaria era la Corte di Cassazione, competente a giudicare sui conflitti dei tribunali, sulle domande di annullamento delle sentenze, ma soprattutto a garantire l'uniformità del diritto e della procedura. Anche nel campo criminale veniva modificato il testo francese, con l'abolizione dei tribunali correzionali, sembrando al Comitato di legislazione «più conveniente lasciare alla stessa giustizia criminale l'incarico di punire così i grandi come i piccoli delitti», per evitare che si potesse «offendere la libertà civile», mancando nei tribunali correzionali l'intervento dei giurati⁸⁴. La modifica più importante rispetto alla Costituzione francese era, anche qui, un organo di controllo, il Tribunale di Censura, di cinque membri, da istituire in ogni cantone col compito di vigilare sui costumi del popolo e dei pubblici funzionari, privando dei diritti civili chi si rendesse colpevole di vizi e dissolutezze⁸⁵.

Sulla base del testo costituzionale, la legge sui tribunali prevedeva l'istituzione di un Tribunale di Cassazione, un Tribunale Criminale, un

⁸² Sulla riforma giudiziaria in Francia cfr. A. Soboul, *La Rivoluzione francese*, tr. it., I, Laterza, Bari 1966, p. 187 e J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Presses Universitaires de France, Paris, 1951, p. 117 ss.

⁸³ Cfr. il *Rapporto del Comitato di Legislazione*, cit., *infra*.

⁸⁴ Cfr. il *Rapporto del Comitato di Legislazione*, *infra*. Sull'abolizione dei tribunali correzionali cfr., inoltre, M. Da Passano, *Il processo di costituzionalizzazione*, cit., p. 205.

⁸⁵ Sulla necessità di controllare l'operato dei magistrati aveva particolarmente insistito la letteratura riformatrice e lo stesso Mario Pagano, nel 1768, nell'*Esame politico dell'intera legislazione romana*, aveva proposto l'istituzione di un magistrato con funzioni analoghe a quelle che aveva presso i Greci il «nomophylax», cioè il custode delle leggi, col compito di «sovrintendere ai costumi, alle leggi e all'amministrazione della giustizia, vigilando perché i primi non si corrompano, perché non vengano proposte leggi cattive o inutili, perché quelle emanate non siano neglette e perché i processi si tengano senza inganni e raggiri». In *Riformatori napoletani*, cit., p. 835.

Tribunale Civile, del Tribunale di Commercio e dei Giudici di pace per le controversie minori. Alla molteplicità di giurisdizioni, alla confusione di competenze e funzioni veniva sostituito un sistema giudiziario coerente e razionale, emanante dallo Stato ed eguale per tutti, avendo ora non più diverse classi di soggetti, ma riconoscendosi ad un solo soggetto, cioè al «Cittadino».

La legge del 25 fiorile (14 maggio), considerando che «l'organizzazione del Potere Giudiziario è uno degli oggetti i più liberi a fine di assicurare con leggi savie, ed analoghe alla natura dell'uomo la proprietà e la libertà de' Cittadini», si proponeva come «indispensabile, ed urgente la pronta organizzazione de' Tribunali Repubblicani, i quali si reclamano generalmente da tutti, tanto più, che il lasciare per più lungo tempo sussistere gli antichi, sarebbe una sorgente di gravi disordini». Venivano dunque abolite tutte le giurisdizioni dell'antico regime, «tutti gli antichi Tribunali, Giunte, Commissioni, Delegazioni, ecc.», tranne il tribunale del Commercio, organizzato in modo diverso, e la Commissione militare che sarebbe rimasta fino a nuova disposizione.

La legge passava poi all'organizzazione dei nuovi tribunali, divisa in sette titoli⁸⁶ e novanta articoli, affermando prima di tutto la gratuità dell'amministrazione della giustizia. I giudici di pace, uno per ogni capoluogo di cantone, assistiti da due assessori, giudicavano le cause civili fino alla somma di trecento ducati, con la possibilità di appellarsi ad uno dei tribunali civili del Dipartimento per le cause dai trenta ai trecento ducati, e le cause penali in cui la pena non fosse superiore ad un mese di carcere e alla multa di cinquanta ducati. Vi erano inoltre, nelle comuni e nei cantoni, dei Commissari di Polizia, «incaricati di mantenere il buon ordine, di prevenire i delitti, e di acquistare le notizie, e le prove de' delitti commessi». I tribunali civili erano tre per ogni centrale di dipartimento, composto ciascuno di tre giudici, un segretario e un cancelliere, che aveva sotto la sua direzione due attuari, e con l'assistenza di un Commissario del Governo. Trattavano in prima istanza le cause civili di un valore superiore i trecento ducati e giudicavano in appello le sentenze dei giudici di pace e tutte le cause del Tribunale del Commercio. Erano però aboliti «tutti i reclami, nullità, restituzioni in integrum ecc.» a cui nell'ordinamento precedente si ricorreva di continuo per ritardare il corso della giustizia. Per l'appello si ricorreva ad un altro tribunale dello stesso dipartimento, modificando su questo punto il testo costituzionale e riprendendo quello della Costituzione francese.

Il Tribunale di Commercio, composto di cinque giudici, giudicava inappellabilmente le cause civili riguardanti il commercio di terra e di mare che

⁸⁶ Determinazioni generali, Giudici di pace e Commissari di Polizia, Tribunali civili, Tribunali criminali, Giury, Tribunale di Cassazione.

non oltrepassassero il valore di cento ducati; per le cause di valore superiore era previsto l'appello ad uno dei tribunali del Dipartimento. Il Tribunale criminale, uno per dipartimento, era composto di tre giudici, ciascuno dei quali avrebbe fatto da presidente a turni di tre mesi, come nei tribunali civili, ed aveva la funzione di «adattare la pena al delitto». Le cause criminali erano trattate col concorso di due giury, uno di accusa, con la funzione di esaminare la sussistenza dell'accusa, l'altro di giudizio, che deliberava sulla sussistenza dell'imputazione. Infine, il Tribunale di Cassazione, composto di sette membri, annullava «i decreti fatti contra le forme legali, o contra un caso espresso di legge», ma senza giudicare del merito della causa, da rimettere al tribunale competente⁸⁷.

Ora, alla luce della legge sui tribunali e dell'ordinamento giudiziario qual era regolato dalla costituzione, i decreti del 2 febbraio che lasciavano in vigore le vecchie magistrature ed i vecchi magistrati assumono un nuovo significato: rivelano cioè la volontà, da parte dei patrioti, di procedere ad una riforma globale e radicale del sistema giudiziario, la loro consapevolezza dell'inutilità di una semplice riforma interna e parziale dei vecchi organismi. Di qui dunque la completa abolizione dei vecchi tribunali che, però, seguendo la sorte delle leggi più importanti discusse durante la repubblica, venne realizzata quando ormai era troppo tardi. Già la semplice preparazione della legge dovette incontrare non poche difficoltà, se alla sua discussione si giunse soltanto il 10 maggio. Ma anche nei giorni successivi alla sua approvazione insorsero violenti contrasti all'interno del governo, tali da portare alle dimissioni di alcuni suoi membri⁸⁸, che ritardarono ulteriormente l'applicazione della legge.

⁸⁷ Per la legge sui tribunali cfr. BNN, «Il Monitore», cit., n. 35, 20 pratile (8 giugno). Il 2 fiorile (15 maggio) venivano prese disposizioni anche riguardo agli abiti che i nuovi magistrati avrebbero dovuto indossare: per i membri dei Tribunali civili, «abito nero con calabrache consimile, cappello tondo rilevato da una parte colla penna nera, fettuccia tricolore, sospendendo al collo l'occhio della Giustizia in argento», per quelli dei tribunali criminali «abito simile al precedente, ma alla fettuccia sarà sospesa la scure anche in argento» (ASN, Ord. Zeni, Pandetta Nuovissima, n. 73785). Questo abito avrebbe dovuto essere indossato nella processione del Corpus Domini, in cui il Governo aveva deciso «si usasse tutta quella Magnificenza che negli anni scorsi è stata solita farsi» (ASN, Ord. Zeni, Pandetta Nuovissima, n. 73782), ma il I pratile (20 maggio) il Dicastero Centrale comunicava a Targiani, vicepresidente del Supremo Consiglio Nazionale, la seguente precisazione del Ministro dell'Interno: «...tale disposizione per gli abiti avrà luogo nella Magistratura nuova, che dovrà installarsi, e non già nell'attuale, che continua provvisoriamente» (ASN, Ord. Zeni, Pandetta Nuovissima, n. 73783) e De Nicola annotava che si prevedeva una revoca della disposizione sugli abiti, «pel motivo specialmente che potrebbe far diventare ridicola la funzione devota» (*Diario napoletano*, cit., p. 141).

⁸⁸ De Nicola dà notizia di una seduta fume del governo, tenuta la notte tra il 25 e il 26 maggio e durata fino alle otto del mattino, in cui diedero le dimissioni tre membri del governo, Bruno,

Particolarmente acuto divenne lo scontro, tra il governo e la Sala Patriottica⁸⁹, sul problema della elezione dei magistrati. Si trattava di stabilire a quale organismo spettasse procedere alla loro elezione, poiché la Sala Patriottica riteneva illegittima l'elezione dei giudici fatta dal governo il 27 maggio⁹⁰. Alcuni sostenevano che tale elezione non spettava alla Commissione legislativa, né a quella esecutiva, ma ad una Assemblea elettorale. Tra questi era Logoteta che, in base al principio di una rigida separazione del potere giudiziario da quello legislativo ed esecutivo, sosteneva che i magistrati dovevano essere nominati dagli elettori, o, più precisamente, «non potendo per ora il Popolo esercitare le sue funzioni», da una «Commissione di 24 soggetti degni, che hanno cognizione del Paese»⁹¹. Altri sostenevano invece che il Corpo elettorale di Napoli non poteva eleggere per i Dipartimenti e che quindi l'elezione toccava alla Commissione legislativa, «da quale è il vero corpo morale che rappresenta tutta la Repubblica»⁹². Altri ancora ritenevano addirittura inopportuno procedere all'organizzazione dei tribunali repubblicani⁹³. La

Pignatelli e Doria, accusati di moderatismo da membri della Sala Patriottica (C. De Nicola, *Diario Napoletano*, cit., pp. 151-152 e De Fonseca Pimentel, *Il Monitore Repubblicano*, cit., p. 152). Ulteriori contrasti sorgevano il 28 maggio sulla proposta di Mario Pagano, appoggiato da Conforti e Scotti, di confiscare i beni di coloro che avevano seguito la corte, anche se, alla fine, dopo accese discussioni, soprattutto per l'opposizione del Cantalupo, la legge venne approvata. Cfr. C. De Nicola, *Diario napoletano*, cit., p. 154.

⁸⁹ La Sala Patriottica, aperta il 22 piovoso (10 febbraio) col compito di diffondere i principi della rivoluzione, e il divieto di fare petizioni collettive, aveva ben presto manifestato la tendenza ad uscire dai limiti imposti dal suo regolamento, facendosi promotrice delle istanze più radicali e accusando varie volte il governo di moderatismo e di legami con gli aristocratici. Cfr. ad esempio BNN, «Il Monitore», cit., n. 32, 13 pratile (1 giugno); cfr. inoltre J. Godechot, *La Grande Nazione*, cit., p. 385 ss.

⁹⁰ Scriveva infatti De Nicola il 28 maggio che la Sala Patriottica aveva protestato contro l'elezione dei magistrati fatta il giorno prima, «dicendo che non dovea il governo arrogarsi la facoltà di procedere a tale elezione, la quale dovea farsi con loro suffragio, rappresentando essi il popolo», *Diario napoletano*, cit., p. 154. Sulla tendenza della Sala Patriottica «ad ingerirsi nelle attività del G. P., e, anzi, con la proposta avanzata... a modificare un provvedimento del G. P.» cfr. M. Battaglini, *Il Monitore napoletano*, p. 625 nota 4.

⁹¹ BNN, «Il Monitore», cit., n. 33, 13 pratile (1 giugno).

⁹² *Ibidem*.

⁹³ «Vi fu chi sostenne che fosse stato anche un passo intempestivo quello di organizzare ora i Tribunali repubblicani, per la ragione che restando senza impiego tante migliaia di persone si faceva crescere il numero dei malcontenti», Cfr. C. De Nicola, *Diario napoletano*, cit., p. 154. Lo stesso De Nicola sembra avallare questa tesi, annotando l'8 giugno, a proposito del suicidio di Giovanni d'Urso, razionale della Camera «La disperazione di non aver come vivere, dopo aver vissuto con comodo, lo ha portato a questo passo disperato: quanti si trovano nelle stesse infelici circostanze!». *Ibidem*, p. 175.

discussione portava alle dimissioni della Commissione Censoria, «vedendo – scriveva De Nicola – che si eleggono soggetti a capriccio del Governo»⁹⁴.

Sono noti i contrasti esistenti in seno al governo tra i «buoni repubblicani» e «coloro che vorrebbero erigersi in despoti»⁹⁵ e come questi contrasti si radicalizzassero sul problema della legge feudale⁹⁶: è probabile che uno stesso tipo di difficoltà dovesse incontrare il progetto di riforma dei tribunali, che al problema della feudalità era strettamente legato. Da una parte, infatti, secondo le indicazioni più consapevoli del pensiero illuministico napoletano, il problema giudiziario non poteva essere risolto senza una riforma radicale di tutto il sistema, che provvedesse all'abolizione non solo della giurisdizione feudale, ma di tutti gli ostacoli (primogeniture, fedecomessi, diritti proibitivi, inalienabilità dei fondi feudali) che il sistema feudale poneva all'unificazione dei contenuti e dei soggetti del diritto⁹⁷. Dall'altra parte, la stessa riforma giudiziaria sarebbe stata a sua volta uno strumento per l'applicazione della legge feudale. Del resto, la riforma dei tribunali avrebbe colpito non solo gli interessi dei baroni⁹⁸, ma soprattutto quelli dei magistrati⁹⁹, che proprio dal disordine giudiziario traevano i loro maggiori proventi e che, in ogni caso, volevano assicurarsi un posto anche nel nuovo ordinamento. Invece, nonostante le

⁹⁴ *Ibidem*, p. 159.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 84.

⁹⁶ Cfr. G. Galasso, *La legge feudale napoletana*, cit., p. 509.

⁹⁷ Il legame tra problema giudiziario e sistema feudale sarebbe stato nuovamente negato, all'indomani della caduta della Repubblica, da parte borbonica. Infatti, il regio uditore Ilario Antonio De Blasio, in una memoria presentata al Cardinale Ruffo il 10 luglio 1799, sulle cause «di tutt'i disordini che si osservano nelle Province», pur individuando alcune di queste cause nella giurisdizione baronale e nella venalità dei subalterni, pensava però che a tutti questi problemi si potesse rimediare «senza cambiare la costituzione e tutto il sistema dell'intero Regno, e fare una novità, che potrebb'essere pernicioso», ma semplicemente eleggendo i governatori baronali tra persone «probe, oneste e intelligenti». Tutt'al più, il problema della feudalità era visto dal De Blasio nei termini assolutistici del recupero da parte del sovrano di «quelle regalie che sono state smembrate èer effetto della feudalità». I. A. De Blasio, *Riflessioni su le cause, che son di ostacolo al buon ordine delle provincie, e su li mezzi da poterle togliere*, s.n., Napoli 1799, *passim*.

⁹⁸ Scriveva Ignazio Ciaja, nella lettera al fratello Francescantonio citata, a proposito dell'opposizione dei baroni alla legge feudale: «Gli ex-nobili però fan troppo male il lor conto perché, se riescono ad allacciare la podestà legislativa, saran presto più fortemente battuti dalla giudiziaria, che si organizza, e che li colpirà uno dopo l'altro in dettaglio». B. Croce, *La Rivoluzione napoletana*, cit., p. 306.

⁹⁹ Scriveva infatti Galanti: «*Sublatis iudiciis, amisso regno forensi*, come possono essere contenti i ministri, gli avvocati, i procuratori, gli attuarii?» (G.M. Galanti, *Memorie storiche del mio tempo*, in *Riformatori napoletani*, cit., p. 1019) ed anche Pietro Colletta annoverava i «curiali» tra gli oppositori della repubblica, temendo essi «la rievocazione di quella congerie di codici ch'era per essi talento e fortuna» (P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., I, p. 365).

accuse della Sala Patriottica, tra i giudici eletti per i nuovi tribunali¹⁰⁰, solo pochi erano quelli che già esercitavano tale carica¹⁰¹, cioè Flavio Pirelli, giudice della Camera dei Conti Nazionali e consigliere del Supremo Magistrato del Commercio, Tommaso de Rosa marchese di Villarosa, consigliere del Supremo Consiglio Nazionale, Giacinto Dragonetti, presidente della Gran Corte Nazionale e membro della Commissione Militare, Diodato Targiani, caporuota del Supremo Consiglio Nazionale e Prefetto dell'Annona, Salvatore d'Espinosa, segretario del Supremo Consiglio Nazionale e del Supremo Tribunale Consultivo Nazionale, Antonio la Rossa e Costantino Melillo, già consiglieri del Commercio¹⁰². In seguito a tali contrasti, l'organizzazione dei nuovi tribunali venne sospesa¹⁰³ e il 1° giugno i tribunali si riunivano «sul piede antico» e con molte difficoltà, data l'assenza di numerosi giudici¹⁰⁴, di cui venivano arrestati¹⁰⁵.

Soltanto il 12 giugno¹⁰⁶ venivano smontati gli antichi tribunali e si installavano i nuovi: appena un giorno prima del crollo della Repubblica.

¹⁰⁰ BNN, «Il Monitore», cit., nn. 33 e 34.

¹⁰¹ Scriveva del resto con rammarico De Nicola: «...si sono attrassati tanti altri che avevano dato saggio dell'esser loro, e non hanno altro neo che l'essere stati eletti dal passato Governo...», C. De Nicola, *Diario napoletano*, cit., p. 159.

¹⁰² Diodato Targiani, Tommaso de Rosa, Giacinto Dragonetti e Flavio Pirelli sarebbero stati arrestati, il 16 luglio, insieme col marchese Paternò, proprio perché erano stati nominati membri del Tribunale di Cassazione, come risulta anche da una «Nota de' ministri del RE (D.G.) scoperti Ribelli in tempo della Repubblica» (ASN, foglio volante). Lo stesso giorno venivano arrestati Onofrio Colace, avvocato fiscale della Gran Corte Nazionale e membro della Commissione Militare, e Nicola Giannotti, anch'egli membro della stessa Commissione, entrambi inclusi nella nota dei ministri infedeli (Cfr. C. De Nicola, *Diario napoletano*, pp. 246-253). Onofrio Colace sarebbe stato giustiziato il 22 ottobre (cfr. L. Conforti, *Napoli nel 1799*, Stab. tip. De Falco, Napoli, 1886, p. 183), mentre D. Targiani sarebbe stato successivamente liberato: il 5 luglio, infatti, partecipava alla prima riunione della Real Camera di S. Chiara dopo «il ritorno delle gloriose armi di S. M.» (ASN, Camera Reale, Decreti e Consulte, XIV-18).

¹⁰³ Il 12 pratile (31 maggio) la Suprema Camera Consultiva Nazionale riceveva dal Ministro di Giustizia e Polizia Generale il seguente avviso: «Cittadini, la Commissione legislativa a norma dell'articolo primo della legge del 25 fiorile ha disposto che da dimani in poi continuino gli antichi Tribunali ad amministrare la giustizia nella forma finora praticata, fino a che non vengano installati i nuovi secondo l'organizzazione prescritta nelle dette leggi». In C. Salvati, *La Repubblica napoletana*, cit., pp. 99-100.

¹⁰⁴ Cfr. C. De Nicola, *Diario napoletano*, cit., p. 162.

¹⁰⁵ Il 31 maggio veniva arrestato Giacinto Troysi, consigliere surrogato nel Supremo Consiglio Nazionale, sospettato di aver partecipato ad un progetto di controrivoluzione, ed ai primi di giugno era arrestato Tommaso Vargas Macciucca, consigliere del Supremo Consiglio Nazionale. Cfr. C. De Nicola, *Diario napoletano*, cit., pp. 167-172.

¹⁰⁶ Il 23 pratile (12 giugno) il Ministro di Giustizia e Polizia Generale informava la Camera Consultiva che «non comportando il sistema repubblicano che le magistrature siano perpetue e volendo d'altra parte il Governo dar compenso alle loro laboriose occupazioni sostenute con

NOTA DI AGGIORNAMENTO

Numerose questioni affrontate in queste pagine introduttive sono state da me riprese e approfondite in studi successivi, tra i quali ricordo *Sociologia e politica del giacobinismo: il caso napoletano*, in «Prospettive settanta», nuova serie, I (1979), pp. 212-239; *La révolution française et l'émigration politique. Les réfugiés italiens en 1799*, in «Annales historiques de la révolution française», 52 (1980), n. 240, pp. 225-261; *Riformismo napoletano e rivoluzione: Giuseppe Maria Galanti*, in *Transactions of the Fifth International Congress on the Enlightenment*, 3, *The «philosophes» and politics*, The Voltaire Foundation (1980), pp. 382-390; *Napoli e la rivoluzione (1789-1794)*, in «Prospettive settanta», VII (1985), pp. 403-476; *La Repubblica napoletana del 1799*, in *Storia del Mezzogiorno* diretta da Giuseppe Galasso e Rosario Romeo, vol. IV, t. II, Ed. del Sole, Roma, 1986, pp. 469-539; *Esercito e società a Napoli nelle riforme del secondo Settecento*, in «Studi storici», 28 (1987), pp. 623-677 e in «Rivista italiana di studi napoleonici», XXV (1988), pp. 93-159; *Accueil et refus de la révolution française dans la presse napolitaine*, in *L'image de la révolution française*, a cura di Michel Vovelle, Pergamon Press, Oxford, 1989, vol.1, pp.363-368; *Nella tempesta rivoluzionaria*, in *Storia d'Italia* diretta da Ruggiero Romano, vol. VII, Fabbri, Sonzogno, Etas S.p.A., Milano, 1989, pp. 121-144; *Organizzazione militare e modelli politici a Napoli fra Illuminismo e rivoluzione*, in *Modelli nella storia del pensiero politico*, II, *La rivoluzione francese e i modelli politici*, saggi a cura di V. I. Comparato, Olschki, Firenze, 1989, pp. 39-63; *Giacobini e giacobinismo nella cultura meridionale italiana del primo Ottocento*, in «Lectures», 24, 1989, pp. 201-219; *La Rivoluzione francese nella stampa periodica napoletana*, in «Prospettive settanta», XI, 1989 (Guida, Napoli, 1990), pp. 44-61; *Una rivoluzione antif feudale? La rivoluzione francese e l'eversione della feudalità*, in «Nuova secondaria», n. 8, 15 aprile 1989, pp. 35-36; *La Repubblica Napoletana del 1799*, in *Napoli e la Repubblica del '99. Immagini della Rivoluzione*, catalogo della Mostra, Napoli, Castel Sant'Elmo 13 dicembre 1989-28 gennaio 1990, Elio de Rosa, Napoli, 1989, pp. 25-37; *Guerra e politica nel giacobinismo napoletano*, in *Esercito e società nell'età rivoluzionaria e napoleonica*, a cura di A. M. Rao, Morano, Napoli, 1990, pp. 187-245; *La Repubblica napoletana del 1799 nella stampa periodica francese*, in *Napoli tra due rivoluzioni 1789-1799*, numero speciale de «La Provincia di Napoli» redatto in collaborazione con l'Istituto Italiano per gli Studi filosofici, anno XII, dicembre 1990, n. 6, pp. 56-62; *Temi e tendenze della recente storiografia sul Mezzogiorno nell'età rivoluzionaria e napoleonica*, in *Il Mezzogiorno e la Basilicata fra*

esonerarli, è venuto ad organizzare delle nuove magistrature adattate alla forma attuale della Repubblica e a fissare la installazione delle medesime per la giornata di domani 24 pratile». C. Salvati, *La Repubblica napoletana*, cit., p. 102.

l'età giacobina e il decennio francese, Atti del Convegno di Maratea, 8-10 giugno 1990, a cura di Antonio Cestaro e Antonio Lerra, Edizioni Osanna, Venosa, 1992, pp. 41-85; *Rappresentanza e nazione nel dibattito prerivoluzionario (1787-1788)*, in *I linguaggi politici delle rivoluzioni in Europa (XVII-XIX secolo)*, a cura di Eluggero Pii, Olschki, Firenze, 1992, pp. 314-324; *Esuli. L'emigrazione politica italiana in Francia (1792-1802)*, prefazione di Giuseppe Galasso, Guida, Napoli, 1992, pp. 620; *Giustizia e società nel Regno di Napoli alla fine del Settecento*, in *Il Mezzogiorno fra Ancien régime e Decennio francese*, a cura di Antonio Cestaro e Antonio Lerra, «Quaderni della Rassegna storica lucana», 1, Osanna, Venosa, 1992, pp. 169-196; *Républiques et monarchies à l'époque révolutionnaire: une diplomatie nouvelle?*, in *La République et l'Europe*, Colloque Révolution et République: l'exception française, 21-26 septembre 1992, «Annales historiques de la Révolution française», n. 296, 1994; *Napoli 1799-1815. Dalla Repubblica alla monarchia amministrativa*, Edizioni del Sole, Napoli, 1995 (in collaborazione con Pasquale Villani); *Unité et fédéralisme chez les jacobins italiens de 1794 à 1800*, in *Les fédéralismes. Réalités et représentations 1789-1874*, Actes du Colloque de Marseille septembre 1993, Publications de l'Université de Provence, Aix-en-Provence, 1995, pp. 381-390; *Pouvoir local et révolution dans l'Italie jacobine et napoléonienne*, in *Pouvoir local et Révolution. La frontière intérieure*, sous la direction de Roger Dupuy, Colloque international Rennes 28 septembre-1er octobre 1993, Presses Universitaires, Rennes, 1995, pp. 495-507; *El jacobinismo italiano (1796-1799)*, in *Revolucion y democracia. El jacobinismo europeo*, a cura di Lluís Roura i Aulinas e Irene Castells, Ediciones del Orto, Madrid, 1995, pp. 139-164; *Mezzogiorno e rivoluzione: trent'anni di storiografia*, in «Studi storici», 37, 1996, pp. 981-1041; *L'Istituto Nazionale della Repubblica napoletana*, in «Mélanges de l'École Française de Rome, Italie et Méditerranée», tome 108, 1996, 2, pp. 765-798; *La Repubblica napoletana del 1799*, Newton & Compton, Roma, 1997; *Arbres de la liberté et mariages républicains en Italie: un modèle français?*, in *Mélanges Michel Vovelle*, volume dell'Institut d'histoire de la Révolution française, *Sur la Révolution. Approches pluriels*, Société des Études Robespierriennes, Paris, 1997, pp. 469-476; *Università e politica: un progetto di riforma borbonico del 1799*, in *Filosofia e storia della cultura. Studi in onore di Fulvio Tessitore*, a cura di Giuseppe Cacciatore, Maurizio Martirano, Edoardo Massimilla, vol. I, *Dall'antico al moderno*, Morano, Napoli, 1997, pp. 517-527; *Le strutture militari nel Regno di Napoli durante il decennio francese*, in *L'Italia nell'età napoleonica*, Atti del LVIII Congresso dell'Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Milano, 2-5 ottobre 1996, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma, 1998, pp. 254-298; *Les Républicains démocrates italiens et le Directoire*, in *La République directoriale*, Textes réunis par Philippe Bourdin et Bernard Gainot, Actes du Colloque de Clermont-Ferrand, 22, 23, 24 mai 1997, Bibliothèque d'histoire révolutionnaire nouvelle, Série n. 3,

Clermont-Ferrand, 1998, pp. 1057-1090; Bertrand Barère, *Vincenzo Cuoco et le patriotisme*, in *En Hommage à Claude Mazauric. Pour la Révolution française. Recueil d'études réunies par Christine Le Bozec et Eric Wauters*, Publications de l'Université de Rouen, Rouen, 1998, pp. 489-494; *Introduction. L'expérience révolutionnaire italienne*, in «Annales historiques de la Révolution française», n. 313, 1998, 3, pp. 387-407; *Conspiration et constitution: Andrea Vitaliani et la République napolitaine de 1799*, ivi, pp. 545-573.

La ricerca storica sulla Rivoluzione napoletana si è arricchita negli anni recenti con la pubblicazione di numerose monografie e saggi critici, tra i quali vanno ricordati almeno: Mario Battaglini, *La Repubblica napoletana. Origini, nascita, struttura*, Archivio Guido Izzi, Roma, 1992; Id., *Mario Pagano e il Progetto di costituzione della Repubblica napoletana*, Archivio Guido Izzi, Roma, 1994; Antonio Cestaro Antonio e Lerra Antonio (a cura di), *Il Mezzogiorno e la Basilicata fra l'età giacobina e il decennio francese*, 2 voll., Osanna, Venosa, 1992; Antonio Cestaro, Antonio Lerra, *Il Mezzogiorno fra Ancien Régime e decennio francese*, Osanna, Venosa, 1992; Antonio Cestaro (a cura di). *L'età rivoluzionaria e napoleonica in Lombardia, nel Veneto e nel Mezzogiorno: un'analisi comparata*, Atti del Convegno di Maratea 15-17 ottobre 1996, Osanna, Venosa, 1999; Giorgia Alessi, *Giustizia e polizia. Il controllo di una capitale. Napoli 1779-1803*, Jovene, Napoli, 1992; Gabriella Botti, Laura Guidi, Lucia Valenzi (a cura di), *Povertà e beneficenza tra Rivoluzione e Restaurazione*, Morano, Napoli, 1990; Giuseppe Galasso, *La Filosofia in soccorso de' Governi. La cultura napoletana del Settecento*, Guida Editore, Napoli, 1989; Angelantonio Spagnoletti, *Storia del Regno delle due Sicilie*, il Mulino, Bologna, 1997; Anna Maria Rao (a cura di), *Folle controrivoluzionarie. Le insorgenze popolari nell'Italia giacobina e napoleonica*, Carocci, Roma, 1999; Michel Vovelle, *Il Triennio rivoluzionario italiano visto dalla Francia 1796-1799*, Guida Editori, Napoli, 1999.

Il bicentenario della Rivoluzione napoletana nel 1999 ha dato avvio a un'ampia serie di riflessioni e ricerche, tra cui si segnalano: «*Le Patriotisme et le Courage*» *La Repubblica Napoletana del 1799 nei manoscritti del Generale di Brigata Antoine Girardon*, a cura di Georges Segarini e Maria Pia Critelli, presentazione di Anna Maria Rao, Vivarium, Napoli, 2000; Girolamo Addeo, *Libertà di stampa e produzione giornalistica nella Repubblica Napoletana del 1799*, Loffredo Editore, Napoli, 1999; Mario Battaglini, Placanca Augusto (a cura di), *Leggi, Atti, Proclami ed altri documenti della Repubblica Napoletana (1798-1799)*, Di Mauro, Salerno, 2000, 4 voll; Mario Battaglini, *Il Pubblico con vocio. Stato e cittadini della Repubblica Napoletana del 1799*, Vivarium, Napoli, 2003; Id., *La Repubblica Napoletana. Diari, memorie e racconti* (2 voll.), Guerini & associati, Milano, 2000; Antonio Cestaro (a cura di), *La rivoluzione napoletana del 1799 nelle province in relazione alle vicende storiche dell'Italia giacobina e napoleonica (1799-1815)*, Atti del

convegno di Maratea, 15-17 novembre 1999, Osanna, Venosa, 2002; Benedetto Croce, *La Rivoluzione napoletana del 1799. Biografie, Racconti, Ricerche*, nuova edizione a cura di C. Cassani, Bibliopolis, Napoli, 1999; Vincenzo Cuoco, *Histoire de la Revolution de Naples*, ristampa anastatica dell'edizione del 1807, traduzione di B. Barère, a cura di A. M. Rao e B. Maite, Vivarium, Napoli, 2001; Id., *Saggio storico sulla Rivoluzione di Napoli del 1799*, edizione critica a cura di Antonino De Francesco, Lacaita, Manduria (TA), 1998; Antonino De Francesco, *1799. Una storia d'Italia*, Guerini e associati, Milano, 2004; Carlo De Nicola, *Diario Napoletano. 1798-1825*, nuova edizione, L. Regina, Napoli, 1999, 3 voll.; Roberto De Simone (a cura di), *Napoli 1799*, con testi di Anna Maria Rao, Nicola Spinosa, Giovanna Ferrara, Renata Maione, Francesco Melisi, Francesco Canessa, Marina Mayrhofer, Emma Giammattei, Franco Di Mauro Editore, Napoli, 1999; Hermann Huffer, *La Repubblica napoletana dell'anno 1799*, a cura di Renata De Lorenzo, Liguori, Napoli, 1999; *Il Cittadino ecclesiastico. Il clero nella Repubblica Napoletana del 1799*, a cura di Pierroberto Scaramella. Vivarium, Napoli, 2000; Alfonso Pepe (a cura di), *Il Clero Giacobino. Documenti inediti* (2 voll.), prefazioni di Giulio de Martino e Mario Battaglini, Procaccini, Napoli, 1999; Vincenzo Ferrone, *I profeti dell'Illuminismo. Le metamorfosi della ragione nel tardo Settecento italiano*, nuova edizione ampliata, Laterza, Roma-Bari, 2000²; Anna Lisa Sannino, *L'altro 1799. Cultura antidemocratica e pratica politica controrivoluzionaria nel tardo Settecento napoletano*, ESI, Napoli, 2002; Pasquale Villani, *Rivoluzione e diplomazia. Agenti francesi in Italia (1792-1798)*, presentazione di Anna Maria Rao, Vivarium, Napoli, 2002; Cristina Passetti, *Verso la Rivoluzione. Scienza e politica nel Regno di Napoli (1784-1794)*, presentazione di Anna Maria Rao, Vivarium, Napoli, 2007.

Un sintesi critica degli orientamenti emersi nella ricerca e nella riflessione storiografica degli ultimi anni è offerta da Anna Maria Rao (a cura di), *Napoli 1799 tra storia e storiografia*, Atti del convegno internazionale, Napoli, 21-24 gennaio 1999, Vivarium, Napoli, 2002 e da Ead., Massimo Cattaneo, *L'Italia e la Rivoluzione francese*, in *Bibliografia dell'età del Risorgimento (1970-2001) in onore di A. M. Ghisalberti*, introduzione di Giuseppe Talamo, I, Leo S. Olschki, Firenze, 2003.

PARTE II

Il Comitato di legislazione la genesi del progetto di costituzione

di Antonio Trampus

1. *Le origini del progetto di costituzione: un approccio comparativo*

La storia delle costituzioni italiane del triennio democratico appare strettamente legata alle vicende politiche che accompagnarono i cambiamenti seguiti all'invasione francese. È noto infatti che il governo delle neoerette repubbliche venne affidato quasi ovunque ai moderati e le discussioni sui progetti costituzionali sfociarono prevalentemente in una imitazione della costituzione francese dell'anno III. Anche gli adattamenti più originali, riconducibili ad esempio alla politica religiosa, furono comunque di segno moderato¹⁰⁷. In alcuni casi la costituzione venne semplicemente imposta dai francesi, come a Roma¹⁰⁸, in altri venne affidata a comitati legislativi locali, come a Napoli¹⁰⁹; nel caso della Repubblica ligure i lavori preparatori dimostrano ancora una volta come il progetto originale venne emendato nelle sue parti più radicali dai moderati¹¹⁰.

Secondo alcune interpretazioni, molti rallentamenti e difficoltà nel processo di costituzionalizzazione provennero quasi ovunque dal problema dell'abolizione della feudalità, che non a caso venne spesso accompagnato da soluzioni di compromesso attraverso leggi che garantivano agli antichi feudatari le proprietà allodiali; anche laddove si arrivò ad abolire del tutto la

¹⁰⁷ A. De Stefano, *Rivoluzione e religione nelle prime esperienze costituzionali italiane (1796-1797)*, Giuffrè, Milano, 1954.

¹⁰⁸ C. Ghisalberti, *Le costituzioni «giacobine»*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 207 ss.; V. E. Giuntella, *Assemblee della repubblica romana, (1798-1799)*, Zanichelli, Bologna, 1954, pp. LVI, LX; Id., *La giacobina Repubblica romana*, «Archivio della Società romana di Storia patria», Roma, 1950, p. 88 ss.

¹⁰⁹ Ghisalberti, *Le costituzioni*, cit., p. 257; Id., *Per la storia del contenzioso amministrativo nel Regno meridionale*, in «Rassegna Storica del Risorgimento», XLIII (1965), p. 685.

¹¹⁰ G. Assereto, *La repubblica ligure: Lotte politiche e problemi finanziari 1797-1799*, Fondazione L. Einaudi, Torino, 1975, pp. 85-96; M. Da Passano, *Il processo di costituzionalizzazione nella repubblica ligure (1797-1799)*, «Materiali per una storia della cultura giuridica», III, 1, 1973, pp. 87-91.

feudalità, come a Napoli, le difficoltà concrete ad applicare la legge ne attenuarono fortemente l'applicazione pratica¹¹¹.

In effetti, una prima importante chiave di lettura della genesi e delle vicende del *Progetto di costituzione per la repubblica napoletana* sta proprio nella possibilità di mantenere questo sguardo d'assieme per studiarne il significato attraverso un approccio di tipo comparativo, come in realtà suggerivano già i contemporanei. I giornali e l'opinione pubblica, oltre a fungere da termometro delle tensioni esistenti, mettevano bene in luce le difficoltà in cui si svolgeva il dibattito democratico, registrate anche da Giuseppe Abbamonti nel *Saggio sulle leggi fondamentali dell'Italia libera* scritto a Oneglia, luogo in cui si sviluppava il dibattito democratico che avrebbe portato al progetto di costituzione per il popolo ligure¹¹². Proprio nella Repubblica ligure, dove la grande quantità di giornali e circoli costituzionali ben rappresenta l'attenzione che accompagnò il processo di costituzionalizzazione¹¹³, la «Gazzetta nazionale della Liguria» pubblicava con la data del 16 febbraio 1799 un articolo intitolato *Genova e Napoli*: proponendo un esplicito confronto fra le due repubbliche, sottolineava come proprio il peso del giogo feudale stesse rallentando il processo di rigenerazione dei popoli e come tali difficoltà si avvertissero ancora più a Napoli, caratterizzata, oltretutto, anche da una maggiore indolenza della popolazione¹¹⁴.

Un'altra conferma di quanto la lettura comparativa fosse importante anche per i napoletani ci è offerta dall'attività tipografica dei fratelli Vincenzo e Gennaro De Simone, gli stessi che probabilmente diedero poi alle stampe il testo di Pagano, i quali nello spazio di pochi mesi, all'inizio del 1799, pubblicarono una serie di opuscoli contenenti i testi di quelle che, evidentemente, venivano ritenute le più importanti costituzioni europee: la francese dell'anno III¹¹⁵, la cisalpina¹¹⁶, la romana¹¹⁷ e il progetto di costituzione

¹¹¹ G. Galasso, *La legge feudale napoletana del 1799*, in Id., *La filosofia in soccorso de' governi*, Guida, Napoli, 1989, pp. 633-660; Id., *La memoria di Vincenzio Russo sull'abolizione della feudalità nel 1799*, ivi, pp. 623-631; A. M. Rao, *Esuli, L'emigrazione politica italiana in Francia (1792-1802)*, Guida, Napoli, 1992, p. 108.

¹¹² P. Onnis Rosa, *Filippo Buonarroti nel Risorgimento italiano*, in Id., *Filippo Buonarroti e altri studi*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 1971, pp. 23-24; A. M. Rao, *Esuli*, cit., pp. 35, 69.

¹¹³ M. Da Passano, *Il processo di costituzionalizzazione*, cit.

¹¹⁴ A. M. Rao, *Esuli*, cit., p. 144.

¹¹⁵ *Costituzione della repubblica francese una e indivisibile accettata nell'anno III (1795 n.s.)*, Presso Gennaro e Vincenzo De Simone, Napoli, 1799, pp. 70.

¹¹⁶ *Costituzione della Repubblica Cisalpina*, Presso Gennaro e Vincenzo De Simone, Napoli, 1799, pp. 80.

¹¹⁷ *Costituzione della Repubblica Romana*, Presso Gennaro e Vincenzo De Simone, Napoli, 1799, p. 68.

per la repubblica ligure¹¹⁸. La tipografia, nota anche con il nome di stamperia Simoniana, non faceva in realtà altro che proseguire una tradizione di impegno civile iniziata sin dalla prima metà del secolo e rilanciata nel 1766 dai fratelli Paolo e Nicola De Simone. Grazie anche alla collaborazione con Domenico Terres, si erano fatti editori degli scritti di Antonio Genovesi¹¹⁹ e l'attività era proseguita da Gennaro e Vincenzo De Simone, sino all'avvento della repubblica, con la pubblicazione in traduzione italiana del *Catechismo sopra la costituzione civile del clero* di Molinier¹²⁰.

Per completare infine il quadro, è utile accennare alla situazione romana. Dal febbraio 1798, con l'instaurazione della repubblica, molti esuli napoletani vi avevano trovato provvisoria accoglienza. Tra loro Francesco Mario Pagano, che probabilmente vi giunse all'inizio del mese di agosto, se già l'8 settembre il «Monitore romano» ne rendeva nota la presenza, pubblicando un suo sonetto in lode della grandezza della città eterna¹²¹. Sappiamo per certo che nei pochi mesi in cui rimase nella città (la repubblica sarebbe caduta alla fine di novembre), l'antico amico di Gaetano Filangieri venne subito coinvolto nell'attività politica: alla fine di ottobre il Ministro dell'interno decise di affidargli una nuova cattedra di diritto pubblico, che Pagano accettò il 3 novembre senza però dare inizio all'insegnamento proprio a causa del precipitare degli eventi. Ma ancora più significativa è l'attività pubblicistica che l'esule cercò di avviare: nel mese di ottobre diede alle stampe un *Discorso sulla relazione dell'agricoltura, delle arti e del commercio allo spirito pubblico*¹²², tenuto poche settimane prima alla Società di agricoltura arti e commercio. Lo stampò Vincenzo Poggioli, editore repubblicano, lo stesso che probabilmente aveva stampato il testo della costituzione romana e che in quei giorni andava ripubblicando la *Scienza delle legislazione* di Filangieri¹²³.

¹¹⁸ *Progetto di costituzione per il popolo ligure*, Presso Gennaro e Vincenzo De Simone, Napoli, 1799, pp. 68.

¹¹⁹ M. L. Perna, *L'universo comunicativo di Antonio Genovesi*, in A. M. Rao (a cura di), *Editoria e cultura a Napoli nel XVIII secolo*, Liguori, Napoli, 1998, pp. 402-403; P. Capuano, *Domenico Terres editore e libraio nella Napoli del Settecento*, in A. M. Rao (a cura di), *Editoria e cultura*, cit., p. 585.

¹²⁰ M. Battaglini, *Tipografi e librerie nella Repubblica napoletana*, in A. M. Rao (a cura di), *Editoria e cultura*, cit., p. 634.

¹²¹ G. Solari, *Studi su Francesco Mario Pagano*, a c. di L. Firpo, Giappichelli, Torino, 1963, pp. 118-119.

¹²² G. Solari, *Studi*, cit., p. 119, 212.

¹²³ A. Trampus, *La genesi e la circolazione della Scienza della legislazione. Saggio bibliografico*, «Rivista Storica Italiana», CVII (2005), pp. 309-359.

2. Il Comitato di legislazione a Napoli

Allorché il generale Jean-Antoine-Étienne Championnet entrò a Napoli, il 23 gennaio 1799, proclamando la repubblica, Pagano era già fuggito da Roma. Aveva raggiunto Milano, dove già era arrivato il radicale salernitano Matteo Galdi, nel frattempo divenuto rappresentante della Cisalpina in Olanda¹²⁴. Eppure, nonostante la lontananza fisica da Napoli, già in quello stesso 23 gennaio 1799 Pagano venne nominato membro del governo provvisorio della repubblica e riprese quindi subito la strada del ritorno in patria, dove sarebbe giunto appena il 1 febbraio¹²⁵. Da quel momento in poi si trovò impegnato costantemente nell'attività politica e legislativa, soprattutto come presidente del Comitato di legislazione, istituito in base all'art. 16 della legge del 28 gennaio 1799, con il compito specifico di predisporre la costituzione e l'insieme delle nuove leggi destinate ad abolire ogni precedente norma contraria ai principi di libertà e al governo democratico.

In realtà, come numerose fonti attestano, della possibilità di stendere una costituzione per Napoli si parlava già da qualche tempo; sin dall'8 gennaio Carlo De Nicola annotava nel suo diario che si attendeva il ritorno a Napoli di Pagano «con la costituzione della Repubblica vesuviana»¹²⁶. L'accento è estremamente interessante perché dimostra che già allora qualcuno aveva notizia, o quantomeno l'aspettativa, che fosse Pagano ad incaricarsi di predisporre un progetto di costituzione; il che non contraddice necessariamente l'affermazione contenuta nel *Progetto di decretazione* (l'atto istitutivo della repubblica steso da Giuseppe Logoteta con la data del 22 gennaio) secondo cui la repubblica stessa invitava «la Nazione francese a mandare quattro o cinque legislatori perché, ad imitazione di Roma, le facciano un dono [cioè la costituzione] così prezioso»¹²⁷. Semmai, le due testimonianze in qualche modo prefigurano già le due anime del repubblicanesimo napoletano che si sarebbero rivelate più tardi, con il confronto più aperto tra l'idea di una costituzione originale, come taluni si attendevano da Pagano, e

¹²⁴ M. Galdi, *Della necessità di stabilire una repubblica in Italia*, a c. di V. Cecchetti, Salerno, Roma 1994, pp. 22-23.

¹²⁵ G. Solari, *Studi*, cit., p. 122.

¹²⁶ C. De Nicola, *Diario napoletano 1798-1825*, I, Società napoletana di storia patria, Napoli, 1906, p. 13.

¹²⁷ M. Battaglini, *Mario Pagano e il progetto di costituzione della Repubblica napoletana*, Archivio Guido Izzi, Roma, 1994, pp. 13, 23.

quella di un testo maggiormente aderente al modello francese, come voleva Logoteta e come già era avvenuto a Roma¹²⁸.

Una prima svolta avvenne il 28 gennaio, appena cinque giorni dopo l'ingresso dei francesi, quando il generale Championnet con la legge riguardante i Comitati di governo stabilì espressamente all'articolo 16 l'istituzione di un Comitato di legislazione che «non si incarica di alcuna amministrazione, prepara la costituzione»¹²⁹.

Cinque erano i componenti: oltre a Pagano, Domenico Forges Davanzati, Giuseppe Albanese, Giuseppe Logoteta e Carlo Lauberg¹³⁰.

Domenico Forges Davanzati (1742-1810), membro del governo provvisorio, fu anche per un breve periodo, nel marzo 1799, presidente del Comitato di legislazione; Albanese (1759-1799), uno dei più attivi nel Comitato, si distinse come autore di due progetti legislativi, l'uno per l'abolizione dei fedecommissi e l'altro per l'abolizione dei feudi; il 14 aprile 1799 sarebbe stato nominato dal commissario francese A. J. Abrial membro della Commissione esecutiva. Il nome di Giuseppe Logoteta (1758-1799) rimane legato al già ricordato *Progetto di decretazione*, mentre Carlo Lauberg (1752-1834), esule in Francia dal 1794, era stato autore di una traduzione della costituzione francese del 1793. Trasferitosi a Milano nel '96, proprio nel periodo in cui vi operava anche Matteo Galdi, svolse principalmente l'attività di giornalista, prima di rientrare a Napoli al seguito di Championnet come presidente del Club dei patrioti. Presidente poi del Comitato centrale, sarebbe entrato a far parte il 18 marzo del Comitato quello di legislazione finché, estromesso il 12 aprile, venne arrestato e poi rilasciato.

Nonostante le intenzioni originarie, il Comitato di legislazione era destinato ad occuparsi non solo della costituzione, ma anche di numerosi altri problemi normativi. Avviò immediatamente i lavori, riunendosi già il 4 febbraio – cioè due giorni dopo il rientro di Pagano a Napoli – per discutere la legge sull'abolizione dei diritti di primogenitura, dei fedecommissi e sostituzioni, promulgata dal Governo provvisorio il 23 gennaio e che aveva suscitato da subito molti dubbi di carattere interpretativo. Nella discussione si evidenziarono ben presto due posizioni, una più radicale espressa da Pagano e da Forges Davanzati, favorevoli senz'altro alla conferma della nuova legge e

¹²⁸ V. E. Giuntella, *La giacobina Repubblica Romana*, «Archivio della Società romana di storia patria, Roma, 1950, p. 89.

¹²⁹ M. Battaglini, *Atti, leggi, proclami e altre carte della Repubblica napoletana 1798-1799*, I, Società editrice meridionale, Salerno, 1983, p. 403.

¹³⁰ Si riteneva che ne facesse parte anche François Bassal, un ex curato francese e uomo di fiducia di Championnet, il quale invece fu solo membro del governo provvisorio. Cfr. G. Solari, *Studi*, cit., p. 123.

della sua efficacia retroattiva, l'altra più moderata, caldeggiata da Albanese e Logoteta, contrari invece alla retroattività e favorevoli ad un'interpretazione più morbida, che consentiva di trasformare i fedecommissi in disposizioni testamentarie semplici, sciolte cioè da vincoli fedecommissari per effetto dell'attribuzione ai secondogeniti di un capitale corrispondente alla rendita fidecommissaria loro spettante¹³¹. Fu quest'ultima soluzione ad essere poi approvata, col voto contrario di Pagano e di Forges Davanzati.

La seconda legge discussa dal Comitato fu quella relativa all'abolizione dei feudi; anche in questo caso si formarono due proposte, ma gli orientamenti si invertirono. Albanese e Forges caldeggiarono l'abolizione completa dei diritti feudali, Pagano invece introdusse un ragionamento più articolato. Osservando che non tutte le prestazioni di natura feudale dipendevano da usurpazioni o attribuzioni della Corona, ma che alcune erano nate anche da contratti di diritto privato o da acquisti a titolo oneroso, notò che in questi casi i baroni avevano il diritto ad un indennizzo. Propose quindi la semplice sospensione di tutte le prestazioni di natura reale dovuta ai baroni, con l'obbligo in capo ad essi di fornire entro tre mesi, dinanzi ad una commissione di sette membri, la prova del legittimo possesso dei feudi o della buona fede all'atto dell'acquisto. La proposta Albanese-Forges e quella di Pagano vennero portate alla decisione dell'assemblea del governo provvisorio nelle sedute pubbliche del 18 e 25 febbraio e prevalse alla fine, il 7 marzo, una terza soluzione, proposta da Logoteta, che stabiliva l'abolizione integrale dei feudi, con rinuncia dello Stato a ogni devoluzione e con la concessione a tutti i baroni, in luogo dell'indennità, di un quarto di terre feudali in libera e assoluta proprietà. La legge venne poi promulgata il successivo 26 aprile dal commissario francese Abrial¹³².

3. *Le redazione del Progetto di costituzione*

Il compito principale del Comitato di legislazione, come accennato, doveva essere però quello di redigere una costituzione per la nuova repubblica. Se ne discuteva già da tempo, come abbiamo visto, ma non sappiamo esattamente quando i lavori ebbero effettivo inizio. In mancanza di una documentazione dei lavori ci soccorrono le notizie offerte dagli altri atti ufficiali della repubblica. Il 23 febbraio 1799, quindi esattamente un mese dopo l'ingresso dei francesi, un proclama di Championnet auspicava che «nel primo Germinale (21 marzo)

¹³¹ Cfr. «Monitore napoletano», n. 4, 12 febbraio, che pubblica il testo della nuova legge del 10 febbraio con la discussione dei lavori.

¹³² G. Solari, *Studi*, cit., p. 125. La cronaca delle sedute in C. De Nicola, *Diario*, I, pp. 77-78.

prossimo il progetto di costituzione da darsi alla Repubblica fosse terminato»¹³³. Le aspettative di Championnet e del governo provvisorio vengono confermate poi da altre fonti dello stesso mese di febbraio: il giorno 9, ad esempio, nel preambolo della *Legge sulle facoltà delle amministrazioni dipartimentali e sui limiti della loro giurisdizione*, si prendeva atto che «la dilazione necessaria per ridurre, discutere e presentare all'accettazione del Corpo legislativo la costituzione repubblicana il di cui lavoro è affidato al Comitato di legislazione, non permettono di aspettare lo stabilimento del Governo costituzionale per istabilire le autorità amministrative»¹³⁴. Pare di capire che nelle intenzioni di Championnet il Comitato di legislazione avrebbe dovuto occuparsi esclusivamente della costituzione e che proprio l'attardarsi su altri provvedimenti determinò il rallentamento dei lavori previsti dal calendario originario. Di fatto, appena il 7 marzo l'assemblea del governo provvisorio terminò la discussione della legge sull'abolizione dei fedecommissi, mentre il 1 aprile, se dobbiamo prestare fede alle stesse fonti, veniva stampato il *Progetto di costituzione della repubblica napoletana*¹³⁵. Infatti un articolo sul «Monitore napoletano» del 30 marzo annunciava che «è dato già l'ordine che si dia alle stampe il progetto della costituzione, per dispensarne copia a ciascuno dei membri del governo provvisorio e subito intavolarne la discussione». Se le date sono esatte, il Comitato di legislazione ebbe a disposizione soltanto tre settimane, dal 7 al 30 marzo, per redigere e discutere il progetto di costituzione, una volta sottrattosi alle incombenze derivanti dalla legislazione ordinaria.

Molto si è discusso circa l'apporto dei vari componenti del comitato. La vecchia ipotesi di Angelo Lanzillotti, secondo cui gli autori del progetto furono Pagano, Logoteta e Giuseppe Cestari, ripresa poi anche da Gioele Solari, appare ormai definitivamente smentita dal fatto che nessun documento riporta i tre nomi come quelli degli estensori del testo. Inoltre è certo che Cestari, membro del governo provvisorio, non fece parte né del Comitato di legislazione né di altre commissioni, e anzi venne addirittura estromesso dal governo il 18 marzo «per la sua imprudenza» e perché «pessimo governante»¹³⁶. Anche l'altra ipotesi prospettata da Solari, e cioè che – vista la sovrabbondanza di impegni del comitato di legislazione – la redazione della costituzione fosse

¹³³ *Proclami, leggi, editti, sanzioni, ed inviti così dei generali in capo Championnet e Macdonald che dal governo provvisorio*, Dal torchio de' Cittadini, Nobile e Bisogno, Napoli, 1799, I, p. 225.

¹³⁴ M. Battaglini, *Atti, leggi, proclami*, cit., II, p. 1279.

¹³⁵ La data è suggerita da G. Solari, *Studi*, cit., p. 126 sulla base delle annotazioni manoscritte di D'Ayala all'elenco delle opere di Pagano custodito presso la biblioteca della Società napoletana di storia patria.

¹³⁶ Lettera di Paribelli a F. A. Ciaja, riportata in B. Croce, *La Rivoluzione napoletana del 1799. Biografie, racconti, ricerche*, Laterza, Bari, 1953, p. 338.

stata affidata una commissione speciale ristretta, nella quale Cestari avrebbe rappresentato una corrente di pensiero più radicale, è smentita dalla completa assenza di qualsiasi riscontro documentario.

Rimane quindi il problema di capire quale sia stato il contributo dei vari membri del Comitato alla stesura della costituzione: un problema che Solari non riuscì a chiarire definitivamente, pur ritenendo genericamente che «la Costituzione è opera personale, anche se non esclusiva del Pagano»¹³⁷; mentre Battaglini prudentemente osservò che «non è da escludere che delle discussioni vi siano state, alle quali ognuno, nell'ambito delle proprie conoscenze, abbia potuto partecipare»¹³⁸.

Esistono in realtà, a nostro avviso, diversi indizi che consentono di ipotizzare con maggiore precisione l'andamento dei lavori del comitato e quindi il contributo dei singoli membri, e si tratta di elementi che derivano sia dalla cronologia dei fatti, sia dall'analisi del testo stesso che viene proposta in questo volume.

Anzitutto la cronologia. La celerità con cui venne steso il *Progetto*, deplorata dal commissario Abrial secondo la testimonianza di De Nicola¹³⁹, si spiega certamente alla luce dello scarso tempo a disposizione (tre settimane, come si è visto) rimasto al Comitato. Questa rapidità trova però una spiegazione se esaminiamo il *Progetto* stesso, che è composto di tre parti distinte: il *Rapporto preliminare*, che sintetizza i criteri generali del lavoro, la *Dichiarazione dei diritti* e il testo della *Costituzione* vera e propria.

Delle tre parti, il *Rapporto preliminare* si presenta sostanzialmente come una sorta di resoconto e di sintesi degli orientamenti del Comitato di legislazione. È scritto e stampato a nome del comitato e fu proprio questo a presentarlo, nella sua collegialità, al governo provvisorio per la discussione. Non si registrano, a differenza del testo della *Dichiarazione dei diritti*, dispute di sorta circa i contenuti e la forma, per cui se ne può dedurre che fu certamente un documento collegiale, nel senso che, se anche materialmente redatto da uno solo dei membri (forse Pagano), certamente raccolse un largo consenso e venne fatto proprio dall'intero comitato.

Il testo della Costituzione rappresenta invece, come peraltro noto, la parte meno originale del *Progetto*, in quanto risulta per larga parte una traduzione e adattamento in lingua italiana della Costituzione francese dell'anno III, cioè di quel medesimo testo che era stato tradotto e pubblicato dai fratelli De Simone. Mancando qualsiasi fonte diretta, si può d'altra parte ipotizzare che anche

¹³⁷ G. Solari, *Studi*, cit., p. 292.

¹³⁸ M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., p. 24.

¹³⁹ C. De Nicola, *Diario*, cit., I, p. 95.

questa traduzione venne condotta da Carlo Lauberg, che già aveva tradotto la costituzione francese del 1793. Occorre però sin d'ora precisare che, come viene messo in luce nella quarta parte di questa introduzione, il testo subì comunque modificazioni importanti, mediante lo spostamento e l'inversione di titoli e capi e con l'introduzione delle magistrature espressamente previste per la Repubblica napoletana.

Certamente, l'aver preso a modello e quindi adattato la costituzione francese dell'anno III rappresentava, per il Comitato di legislazione, una precisa scelta politica che diventava ancora più netta se consideriamo che quella costituzione veniva privata della *Dichiarazione dei diritti* francese, sostituita invece da una nuova elaborata da Pagano. In altri termini, la scelta di adottare la costituzione francese del 1795, accostandola ad una nuova dichiarazione dei diritti, poteva rappresentare una soluzione di compromesso fra le due anime del repubblicanesimo democratico, l'una più convinta e l'altra più tiepida nell'aderire pedissequamente al modello termidoriano e, allo stesso tempo, un elemento di discontinuità rispetto a quanto era avvenuto nel resto della penisola italiana.

Non a caso, quindi, la *Dichiarazione dei diritti* è la parte più originale del *Progetto* ed è anche quella che, ad un'analisi approfondita, dimostra le maggiori contiguità con il pensiero di Pagano; ma, sempre non a caso, è anche la parte del *Progetto* che suscitò i maggiori contrasti in sede di esame, a causa delle «varie metafisiche riflessioni» che consigliarono addirittura di rinviarne la discussione e l'approvazione per preferire invece l'esame degli articoli della costituzione vera e propria.

Le sue fonti vanno ricercate quindi – come si vedrà più oltre nell'analisi del testo – tanto attraverso un esame comparato con i coevi testi del costituzionalismo europeo quanto mediante un'indagine sulla cultura napoletana di cui fu figlio Pagano, attraverso Genovesi e Filangieri, e che si riflette nei suoi precedenti *Saggi politici* e nelle *Considerazioni sul processo criminale*. Occorre tenere presente però almeno un'altra pista di ricerca, legata al fatto che dal 19 giugno 1798 (1° messidoro VI) all'8 maggio 1799 (19 floreale VII) fu console generale di Francia a Napoli Barthélemy Sieyès, fratello del noto autore del progetto costituzionale del 1794, non approvato, che per primo prevedeva l'istituzione di un giuri costituzionale, cioè di un «corpo di rappresentanti» incaricato «di giudicare e decidere sui reclami di violazione della costituzione»¹⁴⁰ e che troverà un'applicazione nella magistratura degli Efori prevista da Pagano. Benché la derivazione diretta dell'eforato dall'idea di Sieyès sia controversa

¹⁴⁰ A. Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 456-457.

anche perché Pagano stesso aveva già abbozzato l'idea di questa magistratura nel 1792 nei *Saggi politici*¹⁴¹, queste vicinanze rimangono significative per comprendere come il *Progetto di costituzione* nascesse nel quadro di un dibattito europeo e di un'ampia circolazione di idee e soluzioni costituzionali.

4. *La pubblicazione e la discussione*

In origine il *Progetto di costituzione* era destinato a dover essere discusso dal solo Comitato di legislazione. I documenti ci informano difatti, come peraltro avevamo già visto, che il testo venne stampato il 1° aprile 1799, che il 15 aprile era in mano ai membri del comitato e che il 20 maggio si cominciò a discuterlo. Se ne può dedurre che l'edizione a stampa era destinata ad uso esclusivo dei componenti del Comitato, in numero ridottissimo di copie *ad personam*, e ciò spiega perché tanti contemporanei, tra cui Eleonora Pimentel Fonseca, lamentavano la scarsa conoscenza e diffusione del testo¹⁴², e perché l'anonimo autore di una controproposta, apparsa in quei giorni, scriveva che il *Progetto* giaceva solo presso il Comitato e che lo aveva potuto vedere quasi clandestinamente appena per quarantott'ore.

Se le cose stanno in questo modo, si può comprendere perché venne stampato in un numero estremamente ridotto di copie e la cosa peraltro avrebbe un senso, data la riservatezza che doveva circondare un documento ancora non pubblico ma da sottoporre all'approvazione del governo provvisorio. Poiché il Comitato di legislazione era composto di soli sei membri, mentre il governo provvisorio ne contava invece 25, possiamo anche immaginare che il numero delle copie a stampa non dovette superare complessivamente la trentina.

Il 15 aprile il progetto di costituzione era in mano a tutti i membri del Comitato di legislazione; in quella data l'anonimo autore di un libello andato perduto ma intitolato *Sul progetto di costituzione della Repubblica napoletana, progetto di riforma di alquanti articoli ragionato*¹⁴³, accennava al fatto che il *Progetto* «trovasi soltanto presso di voi, e che mi riuscì di averlo per giorni due». D'altra parte,

¹⁴¹ F. M. Pagano, *Saggi politici: de' principi, progressi e decadenza della società*, a cura di L. Firpo e L. Salvetti Firpo, Vivarium, Napoli, 1993, V, 22, pp. 356-357. Si veda sul punto anche G. Solari, *Studi*, cit., p. 313.

¹⁴² «Il Monitore napoletano», cit., p. 531.

¹⁴³ Stamperia Flautina, Napoli 1799. Il testo venne visto da Solari prima del secondo conflitto mondiale, probabilmente nell'unica copia che è ancora registrata nel catalogo cartaceo della Biblioteca Nazionale di Napoli ma che, dalle ricerche effettuate, risulta perduta ormai da tempo.

quasi subito sopraggiunse una crisi di governo e soltanto il 25 aprile il nuovo commissario francese Abrial nominò il nuovo esecutivo, creando una nuova commissione legislativa di venticinque membri, fra i quali Pagano, incaricata di discutere il progetto. Il «Moniteur», in una corrispondenza da Napoli del 17 maggio, annunciava ancora in quella data che «de plan de la constitution a déjà été public. La commission legislative en ouvrira bientôt la discussion, et peut être dans un mois il aura été accepté par le peuple». Altre fonti, come il «Monitore napoletano» e il diario di De Nicola, sembrano confermare che la discussione venne effettivamente avviata intorno al 20 maggio¹⁴⁴. Le stesse fonti precisano inoltre che, essendosi verificati sin da principio profondi contrasti sul contenuto della dichiarazione dei diritti dell'uomo, si decise di rinviare la discussione su questa parte e di iniziare invece con il testo della costituzione: «aperta la discussione su' diritti dell'uomo, le varie metafisiche riflessioni de' membri della redazione portarono ad aggiornar all'ultimo questo e gli altri articoli preliminari. Si è quindi cominciata la discussione sullo stato civile de' cittadini, ma spesso interrotta dalle provvidenze e leggi di urgenza della Repubblica»¹⁴⁵.

Nella realtà, il dibattito non venne mai più ripreso a causa del precipitare degli eventi: le truppe francesi al comando del generale Mac Donald abbandonarono Napoli per Caserta già il 24 aprile e poco tempo dopo, intorno al 26 maggio, anche il commissario Abrial partì per Roma. Il governo napoletano, rimasto solo, si divise tra quanti ritenevano che la Repubblica non poteva sopravvivere autonomamente (ed erano intenzionati pertanto a chiedere il perdono al re esiliato a Palermo) e quanti invece volevano continuare a difenderla¹⁴⁶. Le difficoltà si aggravarono in seno alla commissione legislativa e il 25 maggio venne avanzata la richiesta di epurazione contro alcuni membri¹⁴⁷.

Fu però proprio questa tormentata, ma per molti aspetti inaspettata, sopravvivenza della Repubblica napoletana, rispetto alla precoce caduta di tutte le altre repubbliche sorelle, a destare sorpresa e ammirazione in Francia, mostrando come i principi rivoluzionari, se bene applicati in armonia con le esigenze del popolo, sembravano produrre effettive trasformazioni¹⁴⁸. Già dal febbraio 1799 l'«Observateur politique» si era espresso con sentimenti di ammirazione per l'opera del governo napoletano¹⁴⁹ e tali consensi si

¹⁴⁴ «Il Monitore napoletano», 1° giugno, p. 134.

¹⁴⁵ «Il Monitore napoletano», p. 628.

¹⁴⁶ B. Croce, *La rivoluzione napoletana*, cit., p. 327; «Il Monitore napoletano», p. 462.

¹⁴⁷ C. De Nicola, *Diario*, cit., p. 188; «Il Monitore napoletano», p. 618.

¹⁴⁸ F. Venturi, *L'Italia fuori d'Italia*, in *Storia d'Italia*, III, Einaudi, Torino, 1973, pp. 1024-1031, 1159; A. M. Rao, *Esuli*, cit., pp. 140-141.

¹⁴⁹ Cit. in A. M. Rao, *Esuli*, cit., p. 144.

moltiplicarono nel tempo. Si distinse qualche voce isolata che tendeva a distinguere tra la situazione della città e quella del territorio, ritenuto meno democratizzato, come quella di Barthélemy Siéyes, fratello del futuro membro del Direttorio e console francese a Napoli¹⁵⁰. Nel complesso, però, molte erano le opinioni da parte francese – raccolte anche da «La Décade philosophique» – che riconoscevano nella rivoluzione e nel lavoro che si faceva sulla costituzione qualcosa di originale, di tipicamente italiano e non semplicemente dipendente dagli impulsi francesi.

Questo fu uno dei motivi che indusse taluni a giungere dalla Francia per sostenere la rivoluzione, tra cui Amaury Duval e François-René de Pommereul. Duval era già stato a Napoli negli anni ottanta con François Cacault, segretario dell'ambasciata francese dal 1785, ed era diventato amico di Filangieri e di Pagano. Dal 1794 era stato uno dei redattori della «Décade philosophique», ed aveva iniziato pure a tradurre in francese i *Saggi politici*¹⁵¹. Pommereul, invece, era l'ufficiale bretone che nel 1779, dopo aver partecipato alla conquista francese della Corsica, aveva scritto una famosa storia dell'isola mettendo in rilievo il ruolo di Paoli e i problemi che nascevano dalla contrapposizione fra la politica accentratrice e assolutista della Francia e il repubblicanesimo dei Corsi. Entrato poi nell'esercito napoletano, vi aveva fatto una rapida carriera, cosa che non gli impedì di aderire alla Repubblica¹⁵².

Tutta quest'attenzione per le vicende napoletane suggerisce che il *Progetto di costituzione*, se anche non riuscì ad essere esaminato nelle sedi istituzionali previste, divenne ben presto argomento di discussione nell'opinione pubblica. Lo confermano molte fonti napoletane. Nei giorni in cui il *Progetto* stava per essere discusso, ad esempio, venne pubblicato a Napoli un foglio volante firmato da Francesco Baccaro, rettore del Collegio nazionale del Salvatore, che proponeva di inserire come primo articolo della Costituzione una norma che conservasse la religione cattolica romana¹⁵³; è un indizio del fatto che, se non altro nelle sue linee generali, il testo era diventato noto e se ne conoscevano almeno in parte i contenuti. Il 14 giugno il «Moniteur», con una notizia datata 17 maggio, annunciava l'inizio della discussione del progetto in attesa che venisse «accepté par le peuple», e riferiva che «quelques articles qui auraient choqués les prêtres ont été retranchés», cioè che erano stati ritirati¹⁵⁴. Esiste infine una testimonianza di Bernardo della Torre, già vescovo di Lettere e Gragnano nel 1799, che in una lettera scritta a Pio VII nel 1800, per chiedere

¹⁵⁰ Cit. in A. M. Rao, *Esuli*, cit., pp. 145-146.

¹⁵¹ F. Venturi, *L'Italia fuori d'Italia*, pp. 1141-1142.

¹⁵² F. Venturi, *L'Italia fuori d'Italia*, cit., p. 1142.

¹⁵³ M. Battaglini, *Atti leggi e proclami*, III, cit., p. 1597.

¹⁵⁴ In «Il Monitore napoletano», cit., p. 882.

l'autorizzazione a rientrare dall'esilio a Marsiglia, rivendicava propri meriti atteso che «nel progetto di costituzione [...] erano alcuni articoli nocivi alla Religione. A' miei clamori furono tosto soppressi»¹⁵⁵. Anche l'anonima proposta di riforma pubblicata nella stamperia Flautina e inviata alla Commissione dopo il 15 aprile, sembrava riprendere parte di queste argomentazioni¹⁵⁶.

La repubblica napoletana cadde tuttavia il 13 giugno 1799 e con essa ogni speranza di discussione e di approvazione del progetto costituzionale. Così, alla sorpresa per le capacità di autonoma sopravvivenza della repubblica, si sostituiva lo stupore per la sua immatura fine¹⁵⁷.

5. *Il rapporto del Comitato di legislazione*

Il rapporto preliminare, che occupa le pp. III-XIV del *Progetto*, costituisce l'unico resoconto esistente dei lavori preparatori ed ha, nello stesso tempo, una funzione descrittiva dell'operato del Comitato di legislazione e giustificativa delle scelte adottate.

Lo scopo è essenzialmente quello di illustrare e motivare le differenze tra la dichiarazione e della costituzione napoletana rispetto al modello «della Madre Repubblica Francese». Tali differenze erano state rese necessarie, secondo il comitato, da «la diversità del carattere morale, le politiche circostanze e ben anche la fisica situazione» della Repubblica napoletana¹⁵⁸.

5.1. *La dichiarazione*

La prima differenza importante è che il principio di uguaglianza non viene considerato un diritto dell'uomo, e come tale proclamato come nelle dichiarazioni francesi, ma «da base soltanto de' dritti tutti, ed il principio sul quale vengono stabiliti e fondati. L'uguaglianza è un rapporto, e dritti sono facoltà»¹⁵⁹.

Il resoconto del comitato, su questo punto, è estremamente chiaro: il rapporto di uguaglianza è una condizione della natura e, in quanto tale, non

¹⁵⁵ In M. Battaglini, *Atti leggi e proclami*, II, cit., p. 1262 e in Id., *Mario Pagano*, cit., pp. 159-160.

¹⁵⁶ G. Solari, *Studi*, cit., p. 294.

¹⁵⁷ A. M. Rao, *Esuli*, cit., p. 147-148.

¹⁵⁸ *Progetto*, cit., p. III.

¹⁵⁹ *Progetto*, cit., p. IV.

necessita di essere costituzionalizzato; solo le «facoltà» che derivano da questo rapporto, per diventare diritti civili, necessitano di essere assunte e riconosciute nell'alveo costituzionale. «Donde segue» – prosegue il *Rapporto* – «che le naturali facoltà indefinite per natura, debbano essere definite per ragione» attraverso la costituzione. Inoltre «tutti i dritti dell'uomo» derivano «dall'unico e fondamentale dritto alla propria conservazione»¹⁶⁰.

Questo stesso criterio ispira l'elencazione dei doveri, in quanto sorgono «dal medesimo principio della somiglianza ed eguaglianza di natura»¹⁶¹. Dopo aver fornito la spiegazione sull'origine e sul contenuto dei doveri, il rapporto omette però – forse volutamente – di rimarcare un'altra fondamentale differenza rispetto alla dichiarazione dei diritti e dei doveri premessa alla costituzione francese dell'anno III. Tale differenza consiste nell'invenzione di una quasi perfetta simmetria, sconosciuta ai testi francesi, fra i tre livelli in cui vengono catalogati i diritti (dell'uomo, del cittadino e del popolo) e quelli in cui vengono elencati invece i doveri (dell'uomo, del cittadino e dei pubblici funzionari). Questa mancata esplicitazione distrae in qualche modo l'attenzione dal parallelismo fra i diritti del popolo e i doveri dei pubblici funzionari, che è in realtà anche una sorta di contrapposizione fra i diritti del popolo, organizzato democraticamente, e i poteri dell'esecutivo. Si tratta di una soluzione che serve a introdurre il problema dei limiti alla rappresentanza politica e del controllo sull'esecutivo.

5.2. *La costituzione*

Il *Rapporto* precisa inoltre che il testo della costituzione, rispetto a quello francese, è stato sottoposto soltanto a «poche mutazioni» e, proprio per questo motivo, si limita a segnalare soltanto «quelle che meritano maggiore attenzione, e passeremo le più leggiere, che si possono ravvisare nella stessa lettura»¹⁶².

L'attenzione viene infatti anzitutto concentrata sul principio del bicameralismo, che la costituzione napoletana vuole conservare in quanto «arresta la naturale rapidità del corpo legislativo e dà la necessaria maturità alle leggi, delle quali la moltiplicazione e la precipitanza involupa e sconvolge la Repubblica». Non si tratta però di un bicameralismo perfetto, in quanto l'iniziativa legislativa viene attribuita al Senato, che diventa «la sezione la quale

¹⁶⁰ *Progetto*, cit., p. IV.

¹⁶¹ *Progetto*, cit., p. IV.

¹⁶² *Progetto*, cit., p. VII.

dee proporre la legge, [e] convien che sia piuttosto un ristretto corpo d'uomini di età matura, che una numerosa assemblea di giovani»¹⁶³.

Un'altra modificazione da subito segnalata riguarda l'ordinamento giudiziario. Nel processo civile, anziché seguire il modello francese secondo cui l'appello viene proposto al tribunale di altro distretto, si prevede che possa essere presentato ad altra sezione dello stesso tribunale che ha già giudicato in prima istanza. Nella procedura penale viene, poi, eliminata l'ipotesi di un tribunale «correzionale» con competenza per i delitti e le pene minori e viene riaffermata la competenza del tribunale ordinario per ogni tipo di delitto¹⁶⁴.

Rimangono altre tre questioni sulle quali il *Rapporto* si sofferma. La prima riguarda la creazione di un collegio di censori che, sul modello della legislazione antica, possa servire a «emendare i costumi, correggendo i vizi»¹⁶⁵. La seconda consiste nell'importanza dell'educazione e si sottolinea il fatto che nella costituzione francese dell'anno III sia stata curata piuttosto l'educazione intellettuale che non quella morale. Quest'ultima, però, deve essere oggetto di particolare riguardo in quanto da essa discendono «i germi dell'intera legislazione e deve rassomigliare il tronco dell'albero, da cui sbucciano i rami, che sono segnati nei suoi nodi»¹⁶⁶. Attraverso questa si possono discernere i principi che governano le leggi civili e criminali e quelli che governano gli istituti posti a difesa della libertà e dell'uguaglianza contro la corruzione e la tirannide.

L'ultimo punto sottolineato dal rapporto riguarda gli strumenti atti a impedire che il potere esecutivo dipenda eccessivamente dal quello legislativo, come avveniva invece nella costituzione francese del 1793. Per evitare questo rischio, il *Progetto* introduce un «altro corpo di rappresentanza del popolo», ossia «un tribunale supremo il quale tenga in mano la bilancia de' poteri e li rinchiuda ne' giusti confini: che abbia in somma la custodia della costituzione e della libertà. Esso farà rientrare il potere esecutivo nella sua linea, se mai l'abbia oltrepassata. Esso opporrà un veto al corpo legislativo, se in qualche caso usurpi l'esecuzione; e nel tempo stesso ecciterà l'uno, e l'altro corpo quando faccia di mestieri, all'adempimento de' suoi doveri, riparando insieme gli eccessi di commissione e i difetti di omissione. Il potere tribunitio risiederà in questo corpo, che noi abbiam chiamato degli Efori»¹⁶⁷.

¹⁶³ *Progetto*, cit., p. VII.

¹⁶⁴ *Progetto*, cit., p. IX.

¹⁶⁵ *Progetto*, cit., p. X.

¹⁶⁶ *Progetto*, cit., p. XI.

¹⁶⁷ *Progetto*, cit., p. XIV.

6. L'edizione a stampa

Il *Progetto di costituzione della repubblica napoletana* venne stampato con la data del 1° aprile 1799¹⁶⁸. Consiste in un libretto di cm. 19 x 12, composto di XIX pagine con numerazione romana (contenenti il *Rapporto preliminare* e la *Dichiarazione dei dritti e dei doveri dell'uomo, del cittadino e del popolo*), più 54 pagine con numerazione araba contenenti il testo della *Costituzione*.

Non sappiamo quante copie ne vennero stampate. Come si è visto, erano destinate comunque al solo uso dei membri del comitato di legislazione e forse del governo provvisorio, per cui dovettero essere poche decine. È certo che ne circolarono copie manoscritte; alcune – seppure incomplete – esistevano ancora all'inizio dell'Ottocento, come riferisce Lanzellotti nell'introduzione alla ristampa del 1820.

Dell'edizione originale sono sopravvissute solo quattro copie, una conservata alla Biblioteca Nazionale di Napoli, una presso la Biblioteca del Senato, una presso la Biblioteca di Storia moderna e contemporanea a Roma e una già appartenuta alla biblioteca privata di Mario Battaglini. Di quest'ultima esiste una riproduzione anastatica, in appendice al volume da lui pubblicato nel 1994.

Una successiva edizione risale al 1820, pubblicata per cura di Angelo Lanzillotti, con un'introduzione e annotazioni in parte derivate dai *Frammenti di Vincenzo Cuoco*¹⁶⁹. Da questa ripubblicazione derivano quelle successive ottocentesche contenute nella *Raccolta di Costituzioni italiane* (Torino 1852)¹⁷⁰ e nella *Raccolta delle principali costituzioni politiche del mondo* (Napoli 1860)¹⁷¹.

7. Come leggere il 'Progetto di costituzione'

Il Progetto di costituzione è suddiviso, come si è visto, in tre parti: il *Rapporto preliminare*, la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo, del cittadino, del popolo e de' suoi Rappresentanti* e la *Costituzione vera e propria*. È importante tuttavia

¹⁶⁸ La data del 1° aprile è data da D'Ayala. Cfr. G. Solari, *Studi*, cit., p. 293.

¹⁶⁹ *Progetto di Costituzione della Repubblica Napolitana del 1799. Con le note di Angelo Lanzellotti*, Napoli 1820, pp. XXVIII-144.

¹⁷⁰ *Costituzione napoletana dell'anno 1799*, in *Raccolta di Costituzioni italiane*, Pomba, Torino, 1852, pp. 52-117.

¹⁷¹ *Raccolta delle principali costituzioni politiche del Mondo, delle leggi elettorali e d'amministrazione civile, fatta dall'Avvocato Luciano Petrunti*, I, Priggiobba, Italia-Napoli, 1860, pp. 3-43.

riconoscere che, indipendentemente dalla paternità di Pagano, queste tre parti formano un testo che deve essere considerato unitariamente e non frutto della giustapposizione di contributi da leggere – come invece spesso è accaduto – autonomamente l'uno dall'altro. D'altra parte, come sappiamo, a causa della caduta della Repubblica napoletana l'intero progetto non venne né compiutamente discusso dal governo provvisorio, né approvato e quindi nemmeno poté entrare in vigore. Dal punto di vista strettamente formale, quindi, non ebbe alcuna efficacia e certamente non può essere considerato sullo stesso piano delle altre costituzioni delle repubbliche italiane che entrarono in vigore, magari per breve tempo, ed ebbero la possibilità di vedere sperimentati i meccanismi di applicazione e di interpretazione che accompagnano la nascita di un testo costituzionale.

Tuttavia, proprio questa vicenda interrotta fornisce anche la chiave di lettura migliore per addentrarsi nella lettura del *Progetto* che, prima ancora di essere un testo giuridico, si presenta come un documento politico. Non da ultimo, il *Rapporto preliminare* e la dichiarazione dei diritti e dei doveri devono essere utilizzati anche come chiave interpretativa per la comprensione del testo costituzionale e, quindi, per la mediazione fra l'apporto specificamente napoletano e lo schema costituzionale francese. Anche da questo punto di vista, il *Progetto* fu indubbiamente il risultato di un compromesso tra quanti prediligevano un modello costituzionale sostanzialmente aderente a quello termidoriano francese e quanti invece, assieme a Pagano, vedevano nella dichiarazione dei diritti un'occasione straordinaria per mettere a frutto gli esiti della tradizione illuministica napoletana.

PARTE III

La dichiarazione dei diritti e dei doveri

di Federica Morelli e Antonio Trampus

1. *I diritti dell'uomo: l'uguaglianza, le qualità morali e il diritto alla conservazione.*

1.1. *Il titolo e il preambolo.* Già il titolo della *Dichiarazione*, che riguarda «i diritti e i doveri dell'uomo, del popolo e dei suoi rappresentanti» enuncia lo schema nella quale è ripartita, e cioè la divisione in sei capi, tre per definire i diritti e tre per definire i doveri. Prima ancora di esaminare l'organizzazione interna del testo, però, il titolo attira l'attenzione perché offre subito una chiave di lettura dei contenuti, che coinvolgono in realtà non soltanto l'uomo, il popolo e i suoi rappresentanti ma anche, come specifica la successiva suddivisione delle sezioni, il cittadino e i pubblici funzionari. Attraverso un attento gioco di omissioni, il titolo generale della dichiarazione delinea quindi in maniera ancora più esplicita ed efficace, rispetto a quanto emerge dalla lettura analitica degli articoli successivi, la filosofia che sottende l'intero progetto. Essa riporta ad una progressione tra l'uomo, la società e la rappresentanza politica, rivelando una lettura profondamente ancorata alla tradizione illuministica e alla concezione stadiale dell'evoluzione umana descritta da Pagano nei *Saggi politici*. La simmetria tra diritti e doveri è quindi apparentemente artificiosa, ma assume anche una precisa valenza pedagogica: la struttura dell'elenco dei diritti e dei doveri dell'uomo, del cittadino e del popolo si contrappone dall'ordine dei contenuti, che descrivono invece i diritti dell'uomo, del cittadino e del popolo e i doveri dell'uomo, del cittadino e dei pubblici funzionari.

La dichiarazione si caratterizza poi per il preambolo: «L'immobile base di ogni libera costituzione è la dichiarazione dei diritti e doveri dell'uomo, del cittadino, e quindi del popolo. Perciò il principale oggetto di ogni regolare costituzione dev'essere quello di guarentire siffatti diritti, e prescrivere tali sacri doveri. Perciò la provvisoria Rappresentanza della Repubblica Napolitana, alla presenza dell'Essere supremo, e sotto la sua guarentigia, proclama i dritti e i doveri dell'uomo, del cittadino e del popolo e fa le seguenti dichiarazioni». Il preambolo manca nelle costituzioni del 1797 (Piemonte, Bologna, Repubblica

Cispadana e Repubblica Cisalpina) e in quella di Lucca del 1799¹⁷²; in quella romana del '98 la formula si riduce alla proclamazione solenne della costituzione da parte del popolo innanzi a Dio. L'unico altro caso in cui è inserito un preambolo è quello della Costituzione ligure del 1797, dove però serve esclusivamente a marcare storicamente il distacco rispetto al governo aristocratico del regime precedente e la volontà di formare a mezzo della costituzione «una sola famiglia» in luogo delle «classi differenti» che formavano la società di Antico Regime.

La *Dichiarazione* napoletana è pertanto l'unica della penisola a presentare un preambolo concepito nei termini sopra riportati. In ciò sembra richiamarsi alla costituzione della Pennsylvania e ad alcuni progetti francesi stesi fra il 1789 e il 1793, in particolare al progetto di Sieyès¹⁷³, alla costituzione del '91 e al progetto di costituzione del '93. Tuttavia, a differenza dei precedenti francesi, il preambolo napoletano appare formulato in maniera del tutto originale, perché non pone al centro del discorso la definizione dei diritti, ma la costituzione stessa, stabilendone i principi in base a una progressione logica dai diritti dell'uomo a quelli del cittadino e del popolo. Da questo punto di vista, un'analogia può essere fatta con l'articolo XVI della dichiarazione francese dell'89, che lega indissolubilmente la costituzione alla garanzia dei diritti.

Il preambolo propone anche la dichiarazione dei diritti e dei doveri come un atto della «provvisoria rappresentanza» della repubblica, in ciò avvicinandosi ai testi della costituzione della Pennsylvania e di quella francese del '91 che la attribuivano ai rappresentanti – ancorché effettivi – del popolo e diversamente dalle costituzioni francesi del '93 del '95, che la attribuivano al popolo senza citare la questione della rappresentanza. È da notare poi che, mentre nelle dichiarazioni francesi del '89 e del '93 i diritti dell'uomo e del cittadino vengono definiti «naturali», tale aggettivazione scompare completamente dalla *Dichiarazione* napoletana, così come in quella francese del '95, al fine di evitare qualsiasi riferimento a diritti prepolitici non compresi nella dichiarazione stessa e dunque potenzialmente non garantiti dalla costituzione.

Rispetto alle altre costituzioni italiane del triennio repubblicano, inoltre, il preambolo non invoca la protezione di Dio ma quella dell'Essere supremo. In questo appare aderire letteralmente sia alle costituzioni francesi, sia alla Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America. Si tratta però chiaramente di una formulazione che riprende anche la letteratura e la militanza

¹⁷² Il confronto con le altre costituzioni del triennio repubblicano è stato eseguito sulla base dell'edizione *Le costituzioni italiane*, a c. di A. Aquarone, M. D'Addio, G. Negri, Edizioni di Comunità, Milano, 1958.

¹⁷³ A. Saitta, *Costituenti e costituzioni*, cit., p. 154.

massonica di Pagano e che si ritrova già nella *Scienza della legislazione* ove Filangieri scriveva che «la venerazione e l'amore pel supremo Essere comprende una parte de' doveri che da questa riconoscenza dipendono»¹⁷⁴.

1.2. *L'uguaglianza*. L'articolo 1 recita: «tutti gli uomini sono eguali, ed in conseguenza tutti gli uomini hanno dritti eguali. Quindi la legge nelle pene e ne' premi, senza altra distinzione salvo quella delle qualità morali, gli deve egualmente considerare».

Si tratta di un enunciato che non ha corrispondenza immediata con il testo delle dichiarazioni dei diritti contenuto nelle altre costituzioni francesi e italiane. Infatti, mentre nelle dichiarazioni francesi del 1793 e del 1795 l'uguaglianza, al pari della libertà, della proprietà e della sicurezza, è considerata uno dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo¹⁷⁵, la dichiarazione napoletana del 1799 la isola ergendola a base generatrice di tutti gli altri diritti. Come specificato da Pagano nel *Rapporto del Comitato di Legislazione*, «l'eguaglianza non è già un diritto dell'uomo [...] ma la base soltanto di tutti i diritti, ed il principio sul quale vengono stabiliti e fondati. L'eguaglianza è un rapporto e i dritti sono facoltà». Il giurista calabrese concepisce dunque l'uguaglianza come un rapporto, ovvero come una relazione tra due o più esseri che come tale non può venir riferita ad alcuna persona considerata individualmente, che sarà infatti il soggetto dei diritti. È questo il motivo per cui l'articolo 1 ha anche una particolare collocazione tipografica all'interno del testo a stampa, in quanto non è incluso nel titolo *Diritti dell'uomo*, ma è posto immediatamente dopo il preambolo e dunque prima dell'elenco dei diritti stessi.

A differenza poi della dichiarazione francese dell'89, secondo cui sia l'uguaglianza sia la libertà si acquistano con la nascita, la costituzione di Pagano supera questa precisazione e si avvicina maggiormente al testo della dichiarazione premessa alla costituzione francese dell'anno III. La rassomiglianza con l'art. 3 della medesima sta però unicamente nel capoverso, ove si precisa che l'eguaglianza deriva dal fatto che la legge è uguale per tutti, sia che protegga sia che punisca. Vi è tuttavia una lieve ma significativa differenza rispetto al modello francese: la dichiarazione dei diritti napoletana (preceduta da quella ligure all'art. 4 e a differenza di quella cispadana all'art. 3) stabilisce infatti che l'uguaglianza si ha innanzi alla legge che punisce e a quella

¹⁷⁴ G. Filangieri, *La scienza della legislazione. Edizione critica*, vol. VI, *Delle leggi che riguardano la religione*, a c. di G. Tocchini, Edizioni della Laguna, Venezia-Mariano del Friuli, 2004, p. 99.

¹⁷⁵ La *Dichiarazione* del 1789 invece afferma all'articolo 1 che «gli uomini nascono e dimorano liberi ed eguali nei diritti» e non include l'eguaglianza tra i diritti soggettivi.

che protegge («nelle pene e ne' premi»), invertendo con ciò la formulazione rispetto a tutte le altre costituzioni che antepongono la protezione alla punizione.

L'inciso secondo cui la legge deve essere uguale per tutti senza distinzioni salvo «che delle qualità morali» non compare in alcun'altra costituzione italiana né nelle dichiarazioni dei diritti premesse a quelle francesi¹⁷⁶. Anche in questo caso il riferimento alle qualità morali dell'individuo può essere rintracciato nella letteratura illuminista napoletana. Vi è una lunga discussione sul rapporto fra disuguaglianza fisica e uguaglianza morale già nella *Scienza della legislazione* di Filangieri il quale, illustrando l'origine della società, spiegava che occorre attenuare la disuguaglianza fisica rinunciando all'uguaglianza morale, che altrimenti finirebbe per soccombere dinanzi alla forza distruttrice della disuguaglianza fisica, in favore di una persona morale «che rappresentasse tutte le volontà, che avesse tra le mani tutte queste forze»¹⁷⁷. Il riferimento alle «qualità morali» indica, nel linguaggio di Pagano, tutte quelle capacità intellettuali, quel grado di educazione e di cultura, che può raggiungere solo una persona istruita, capace quindi di comprendere i fatti politici e di partecipare consapevolmente alle scelte che lo riguardano. E perciò probabile che siano qui sottintese questioni che vengono poi riprese in maniera più articolata nel testo costituzionale. Vi sono infatti differenti qualità «moralì» tra gli uomini, che possono incidere sul riconoscimento di diritti quali, ad esempio, la possibilità di accedere a cariche e magistrature e, più in generale, sull'appartenenza all'elettorato attivo e passivo¹⁷⁸.

1.3. *Il diritto di conservazione.* La questione delle qualità morali dell'uomo viene ripresa nell'art. 2, il primo sotto il titolo *Diritti dell'uomo*, che prescrive: «Ogni uomo ha diritto di conservare e migliorare il suo essere, e perciò tutte le sue facoltà fisiche e morali». Si tratta di una formulazione assente – in questi termini – nelle altre costituzioni italiane e francesi, dove il principio di conservazione è riferito solo alla società o alla repubblica. In questo caso è il *Rapporto* preliminare a chiarire la funzione del riconoscimento del diritto alla conservazione: «abbiamo derivati tutti i diritti dell'uomo dall'unico e fondamentale diritto della propria conservazione» e già nei *Saggi politici* (V, 13-

¹⁷⁶ Curiosamente il problema non è affrontato da M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., p. 81 che attribuisce l'inciso al fatto che «Pagano tende a privilegiare una sorta di oligarchia che pone al di sopra di tutti (sia pure per virtù e per il talento) la categoria della borghesia illuminata che predilige».

¹⁷⁷ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. I, a c. di A. Trampus, p. 51.

¹⁷⁸ Cfr. anche *infra*, p. 87, nella parte relativa al commento alla costituzione.

15) Pagano aveva insistito sul diritto alla conservazione che riteneva una facoltà naturale, assunta al rango di diritto all'interno della *Dichiarazione*.

Questa formulazione sembra avere una chiara derivazione filangieriana: infatti nel primo libro della *Scienza della legislazione* si afferma che conservazione e tranquillità «e, non altro, [sono] l'oggetto unico ed universale della scienza della legislazione». Il diritto alla conservazione era stato definito da Filangieri come la «possibilità dunque d'esistere e d'esistere con agio; libertà d'accrescere, migliorare e conservare la sua proprietà; facilità nell'acquisto dei generi necessari o utili pel comodo della vita; confidenza nel governo; confidenza ne' magistrati; confidenza negli altri cittadini; sicurezza di non poter esser turbato, operando secondo il dettame delle leggi: questi sono i risultati del principio universale della conservazione e della tranquillità»¹⁷⁹. Si tratta di affermazioni di evidente derivazione lockiana¹⁸⁰ e giusnaturalistica¹⁸¹. Anche la possibilità di «migliorare il suo essere» non ha un riscontro nelle altre costituzioni italiane; si ritrova tuttavia nei *Saggi* di Pagano (II, 6) ed è presente pure nel passo prima citato di Filangieri dove enunciava la «libertà di migliorare e conservare la proprietà» attribuendola anche alla società¹⁸². Rispetto a questi precedenti, la novità dell'articolo 2 consiste nel fatto che Pagano riferisce il diritto alla conservazione e al miglioramento non alla proprietà o alla società ma direttamente all'uomo.

1.4. *L'esercizio delle facoltà fisiche e morali*. Completa il quadro l'art. 3, secondo cui «Ogni uomo ha dritto di esercitare tutte le sue facoltà fisiche e morali, come più gli attalenta, colla sola limitazione che non impedisca agli altri a far lo stesso, e che non disorganizzi il corpo politico cui appartiene. Quindi la libertà, che si è per appunto l'anzidetta facoltà di adoperare tutte le sue forze come gli piace, coll'enunciata limitazione, è il secondo dritto dell'uomo. Questa distrutta, è distrutto l'uomo morale, poiché le facoltà che non si possono esercitare, divengono nulle». Si tratta di un articolo che riprende il seguente passo del

¹⁷⁹ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. I, p. 22.

¹⁸⁰ Il passo relativo ai principi di conservazione e di tranquillità riecheggia il secondo trattato sul governo di Locke, noto forse a Filangieri anche attraverso la mediazione di altri autori, tra cui Giambattista Vico e Antonio Genovesi. Poiché la medesima parte iniziale si riscontra già nella sintesi di *Della morale dei legislatori*, del 1772, è da escludere che la fonte diretta possa essere l'edizione *Il governo civile di m.r Locke, tradotto nell'italiano idioma e dedicato a Sua Eccellenza il Sig. Girolamo Durazzo dell'eccellentissimo Marcello*, Amsterdam, s.e., 1773.

¹⁸¹ Si noti che anche É. G. Morelly, *Code de la nature*, partie III, Par-Tout, Chez le Vrai Sage, 1755, sosteneva che unico oggetto delle azioni doveva essere la conservazione e il benessere dell'uomo.

¹⁸² G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. I, p. 135.

Rapporto: «La libertà è la facoltà dell'uomo di valersi di tutte le sue forze morali e fisiche come gli piace, colla sola limitazione di non impedir agli altri di far lo stesso. Questo dritto si confonde con quello primitivo. Perciocché quando l'uomo viene impedito di far uso delle sue facoltà, egli non si conserva nello stato suo naturale. Le facoltà paralizzate dalla violenza sono nulle, e l'uomo schiavo è l'uomo deteriorato»¹⁸³. Anche Filangieri aveva scritto sul rapporto tra facoltà fisiche e facoltà morali («da quelle in gran parte dipendenti») nell'uomo, commentando Montesquieu (*Esprit des lois*, XIX, 4)¹⁸⁴.

Rispetto alla definizione di libertà contenuta nei *Saggi politici*, dove definisce la libertà civile come il potere di, «senza ostacolo degli altri, far uso dei propri diritti»¹⁸⁵, Pagano mostra nella *Dichiarazione* una maggiore influenza ad opera dei documenti francesi, in quanto non distingue più tra libertà naturale, libertà civile e libertà politica¹⁸⁶, ma giunge ad una definizione generale e astratta del concetto di libertà. La formulazione è sostanzialmente aderente, seppure in forma più articolata, all'art. 2 della dichiarazione dei diritti premessa alla costituzione francese dell'anno III. Rispetto a questa (e agli analoghi articoli contenuti nelle dichiarazioni dei diritti premesse alle costituzioni italiane, come ad esempio a quella Cispadana, nell'art. 2), egli specifica che esistono due limiti all'esercizio della libertà: non solo quello di non turbare il diritto altrui ma anche quello di non «disorganizzare il corpo politico cui appartiene». Questa affermazione si avvicina molto a quella contenuta nella dichiarazione dei diritti premessa al progetto di costituzione per il popolo ligure (1797), dove all'art. 3 la libertà veniva definita come «la facoltà, che appartiene all'uomo, di fare tutto ciò che non nuoce ai diritti degli individui e del corpo sociale».

2. Dalla libertà di opinione al diritto di resistenza.

2.1. *La libertà di opinione*. Come recita l'art. 4, «la libertà di opinare è un dritto dell'uomo. La principale delle sue facoltà è la ragionatrice. Quindi ha il dritto di svilupparla in tutte le possibili forme; e però di nutrire tutte le opinioni che gli sembrano vere». Secondo taluni interpreti quest'articolo, assieme al successivo che riguarda la libertà delle violizioni, è rivelatore di tre accezioni della libertà di pensiero presenti in Pagano sin dai *Saggi politici* e cioè la libertà di opinare, la libertà delle violizioni (art. 5) e la libertà di scegliere le proprie opinioni; aveva

¹⁸³ M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., p. 87.

¹⁸⁴ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. I, p. 154.

¹⁸⁵ F. M. Pagano, *Saggi*, cit., cap. V, p. 17.

¹⁸⁶ F. M. Pagano, *Saggi*, cit., cap. V, p. 12.

scritto infatti: «Le facoltà, ossia forze e potenze dell'uomo, si riducono a tre. Conoscimento, volere e azione, la quale per mezzo del moto del corpo si manda ad effetto»¹⁸⁷.

La libertà di opinione, non enunciata nella dichiarazione francese dell'anno III, è affermata invece in quelle precedenti, dell'89 e dell'anno I e questo spiega anche perché in nessun'altra dichiarazione dei diritti o costituzione italiana, modellate viceversa su quella dell'anno III, vi è un'analogia definizione.

La fonte della dichiarazione napoletana, per quanto riguarda quest'articolo, va quindi cercata nei documenti precedenti alla costituzione termidoriana del '95. Nelle due dichiarazioni francesi, dell'89 e del '91, la libertà di manifestare le proprie opinioni è avvicinata a quella di manifestare e comunicare la propria *pensée*¹⁸⁸, ossia a qualcosa di più strutturato rispetto alla semplice opinione, che può senz'altro avvicinarsi al concetto di «facoltà ragionatrice» utilizzato dal testo napoletano. Quest'ultimo è tuttavia un concetto anche tipicamente filangieriano: come infatti si può leggere nella *Scienza della legislazione*,

«la quarta facoltà che si manifesta nell'uomo è quella di *ragionare*. Essa si annuncia anche presto, ma è l'ultima a svilupparsi. Non confondiamo l'annuncio delle facoltà intellettuali dell'uomo col loro sviluppo. Il primo è sollecito e quasi contemporaneo, ma l'ultimo è lento e progressivo. Quello della *facoltà di ragionare* è l'ultimo, perché le operazioni di questa facoltà sono più difficili e più complicate. Esse si raggirano a combinare e comporre non già le idee degli *esseri reali*, cioèché sarebbe l'opera dell'immaginazione, ma le idee di già generalizzate coll'astrazione, cioè quelle delle qualità, delle proprietà, de' rapporti, eccetera, di questi esseri che non hanno cosa alcuna di reale, e non sono altro che nostri modi di vedere o di pensare, e pure astrazioni, cioè sottrazioni della realtà. In poche parole, gli oggetti delle idee, che sono i soggetti delle operazioni di questa facoltà, ben diversi da *reali esseri*, non sono altro che concetti metafisici che noi ci siamo formati, togliendo, per così dire, da questi esseri tutto ciò che vi è di reale, e separando gli effetti delle nostre riflessioni sugli esseri dagli esseri istessi che le hanno eccitate»¹⁸⁹.

2.2. *La libertà delle volizioni*. Alla libertà di opinione segue la libertà delle volizioni (art. 5) che è «la conseguenza del libero dritto di opinare. La sola limitazione della volontà sono le regole del vero che prescrive la ragione». Assente in tutte le altre dichiarazioni premesse alle costituzioni italiane e francesi, rappresenta

¹⁸⁷ F. M. Pagano, *Saggi*, cit., cap. V, p. 12; M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., p. 91.

¹⁸⁸ Art. 11 della Dichiarazione del 1789: «La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme».

¹⁸⁹ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. V, p. 250.

un corollario del precedente art. 4. Essa ha probabilmente un rilievo sotto il profilo del diritto penale, nel senso che serve a introdurre il tema della gradazione della colpa, se è vero quanto affermava Filangieri: «La volontà è quella facoltà dell'animo che ci determina dopo le spinte dell'appetito e dopo i calcoli della ragione. L'appetito ci sprona, l'intelletto esamina, la volontà ci determina»¹⁹⁰.

2.3. *La libertà da costrizioni.* «Il sesto dritto dell'uomo è la facoltà di adoperare l'azione del suo corpo secondo i suoi bisogni, purché non impedisca agli altri di far lo stesso» (art. 6). L'articolo è assente nelle dichiarazioni premesse alle altre costituzioni italiane e francesi. Di chiara impronta giusnaturalistica, esso si riferisce ai bisogni naturali dell'uomo, sulla scorta di una distinzione fra bisogni (primari) del corpo e bisogni dell'anima già accennata da Filangieri, che aveva osservato come gli «appetiti [...] di tutti gli altri esseri che abitano la superficie del globo» consistono «nella soddisfazione de' bisogni fisici, i quali non offerendosi all'uomo che per intervalli e per momenti, lasciano dietro di loro un voto che ci avverte della loro insufficienza per produrre la nostra felicità e che ci annuncia che l'anima ha i suoi bisogni come il corpo e che questi bisogni non si possono da noi soddisfare senza darsi in preda alle affezioni sociali»¹⁹¹. Si tratta peraltro di un principio che deve essere letto in stretta relazione con il successivo articolo 8, dove si specifica che un altro aspetto della facoltà di adoperare l'azione del corpo secondo i bisogni è l'esercizio del diritto di proprietà, di cui vengono anticipati anche i limiti.

2.4. *La libertà di espressione.* «Quindi deriva il dritto di estrinsecare colle parole, cogli scritti, ed in qualunque maniera le sue opinioni e volizioni, purché non si turbino i dritti degli altri e quelli del corpo sociale». Si tratta di un'enunciazione della libertà di opinione e di stampa non presente nelle altre dichiarazioni premesse alle costituzioni italiane, che trova un parziale riscontro solo nell'art. 11 della dichiarazione dei diritti premessa alla costituzione francese del 1791 e nell'art. 7 della Dichiarazione del 1793. Dell'argomento aveva già ampiamente scritto Filangieri: «La libertà, dunque, della stampa è di sua natura fondata sopra un dritto che non si può né perdere né alienare, finché si appartiene ad una società; ch'è superiore ed anteriore a tutte le leggi, perché dipende da quella che le abbraccia tutte e tutte le precede; che la violenza distrugge, ma che la ragione e la giustizia difendono, e ci dicono d'accordo che la legittima

¹⁹⁰ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. IV, a c. di G. Tocchini e A. Trampus, p. 120.

¹⁹¹ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. I, p. 49.

autorità delle leggi non può avere maggiore influenza sull'esercizio di questo dritto di quella che ha sull'esercizio di tutti gli altri, e per conseguenza, che la loro sanzione non può cadere che sulla persona di colui che ne ha abusato»¹⁹². Diversamente però dalla costituzione francese del '91 e da Filangieri, Pagano introduce un'importante novità: egli considera la libertà di opinione e di stampa come un diritto dell'uomo, che non deve interferire né con i diritti di altre persone, né con quelli del corpo sociale, introducendo così la chiave che ne delinea i possibili limiti. È da ricordare, a tale proposito, che la stesura della *Dichiarazione*, e quindi anche di quest'articolo, dovette coincidere almeno in parte con la redazione e il dibattito a Napoli della legge sulla stampa, che poi venne emanata il 23 aprile 1799.

2.5. *Il diritto di proprietà*. «Nasce benanche dal sesto dritto quello della proprietà. L'uomo che impiega le sue facoltà nella terra, la rende propria. Perciò il prodotto delle facoltà è così proprio di ciascuno, come le facoltà medesime» (art. 8). Nella progressione logica stabilita dalla *Dichiarazione* e ribadita dal *Rapporto*, il diritto di proprietà nasce dal principio di conservazione e la proprietà reale deriva dalla proprietà personale. Nei *Saggi politici* tale distinzione è ricondotta alla differenza fra diritti reali e diritti personali, ma già Filangieri era stato preciso in questa distinzione scrivendo della necessità di difendersi «dagli attentati legali contro la proprietà reale e contro la proprietà personale»¹⁹³.

A differenza delle altre costituzioni italiane, che traggono la loro definizione del diritto di proprietà sostanzialmente dall'art. 5 della dichiarazione dell'anno III, e a differenza pure del progetto di costituzione ligure (preceduto in ciò dal *Piano di costituzione per la repubblica cispadana*), che all'art. 5 considerava anche la persona come una forma di «proprietà inalienabile»¹⁹⁴, Pagano sembra preferire un altro approccio. Anziché soffermarsi sui contenuti del diritto di proprietà, offre una spiegazione delle sue origini, che probabilmente deriva dal concetto lockiano della proprietà come prodotto e frutto del lavoro. Un'altra caratteristica di questa formulazione sta nel fatto che essa non contiene nessuna limitazione all'esercizio del diritto, che altri invece, anche a Napoli,

¹⁹² G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. IV, p. 345.

¹⁹³ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. I, p. 29. Com'è noto Filangieri aveva in animo di scrivere un volume sulla proprietà che però non ebbe tempo di stendere.

¹⁹⁴ Cfr. *Piano di costituzione per il popolo ligure*, Nella stamperia francese e italiana degli amici della libertà, Anno I della libertà ligure, p. 5, art. 5: «La proprietà è il diritto che ha ciascuno di godere e di disporre de' suoi beni, del frutto del suo lavoro e della sua industria. La di lui persona è una proprietà inalienabile».

avrebbero voluto introdurre, come ad esempio Vincenzo Russo che la voleva commisurata al bisogno¹⁹⁵.

2.6. *Il diritto di resistenza*. In nessuna dichiarazione premessa alle costituzioni italiane v'è una definizione del diritto di resistenza ma solo, sulla scorta dell'art. 9 della costituzione francese dell'anno III, una definizione di quali sono gli atti arbitrari: quelli compiuti al di fuori dei casi e delle forme stabilite dalla legge. L'art. 9 della *Dichiarazione* napoletana invece stabilisce: «La resistenza a colui che impedisce il libero esercizio delle proprie facoltà è un dritto dell'uomo. Senza di questa è precario ogni altro dritto. L'anzidetta resistenza è un dritto dell'uomo nello stato fuorsociale. Nello stato sociale la individuale resistenza è permessa soltanto contro le autorità perpetue ed ereditarie, tiranniche sempre».

È questo l'articolo che più di ogni altro pare una derivazione dalla dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America¹⁹⁶ e dei principi ripresi nella dichiarazione francese dell'89. Quest'ultima infatti elenca all'art. 2 i diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo e afferma che essi sono «la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione», ripresa nella dichiarazione francese del 1793, dove all'art. 35 definiva il diritto all'insurrezione come un diritto sacro e un dovere inviolabile del popolo dinanzi ad un governo violatore dei diritti del popolo.

Ciononostante, Pagano tenta di circoscrivere il diritto di resistenza separando l'uomo nello stato naturale dall'uomo nello stato sociale: il secondo ha il diritto di insorgere solo contro le autorità ereditarie, perpetue e tiranniche. Come chiaramente afferma nel *Rapporto*:

«contro l'oppressione ogni uomo ha il diritto di insorgere. Ma stabilire l'assoluto dritto d'insurrezione è fondare un principio antisociale, è fomentare lo spirito di anarchia, che rende ognora ondeggiante la società, e finalmente la mena al totale discioglimento, o a quella stanchezza che poi l'abbandona nelle braccia del dispotismo. Come dunque segnare quel giusto punto tra la passiva pazienza, base del dispotismo, e l'anarchica insorgenza? Abbiamo creduto dar la risoluzione di questo interessante problema, fermando che ogni cittadino abbia il diritto d'insorgere contro le autorità ereditarie e perpetue, tiranniche sempre: ma che il popolo tutto possa solamente insorgere contro gli abusi esercizi de' poteri costituzionali».

¹⁹⁵ G. Galasso, *La filosofia in soccorso de' governi*, cit., p. 273.

¹⁹⁶ È appena il caso di ricordare che della ribellione degli abitanti delle colonie americane e della giustificazione di quest'atto parla diffusamente Filangieri, che precisa che «non è stato l'eccesso della ricchezza e della prosperità che ha fatto ribellare le colonie anglicane, ma è stato l'eccesso dell'oppressione». G. Filangieri, *La scienza*, cit., II, a c. di G. Silvestrini, pp. 102-103.

Questo secondo diritto lo ritroveremo ripreso nell'articolo 15 della dichiarazione, quando si definiscono i diritti del popolo; ciò che interessa qui sottolineare è la fondamentale differenza con la dichiarazione francese del 1793, che attribuiva il diritto di resistenza esclusivamente al corpo sociale, ossia al popolo, e non ai cittadini individualmente considerati.

3. I diritti del cittadino

A differenza delle altre dichiarazioni premesse alle costituzioni italiane, Pagano apre una sezione apposita dedicata ai diritti del cittadino. Si tratta di una novità importante perché, mentre gli altri testi, seguendo l'esempio francese, tendono ad assorbire i diritti del cittadino fra quelli dell'uomo, Pagano sembra voler riproporre uno schema evolutivo che distingue fra diritti dell'uomo in quanto individuo e diritti dell'uomo in quanto membro della società. Manca peraltro una definizione esplicita della qualità del cittadino, che si può ricavare però dall'art. 6 del testo della costituzione, laddove vengono elencate le condizioni per godere dello stato di cittadinanza.

3.1. *La tutela nei diritti.* Come recita l'art. 10, «Ogni cittadino ha il diritto di essere garantito dalla pubblica forza in tutti i suoi diritti naturali e civili». L'origine di questo articolo, anche questo assente nelle costituzioni francesi e in quelle italiane, si può rinvenire molto probabilmente nelle *Considerazioni sul processo criminale*, dove Pagano aveva affermato che «nella città la pubblica forza del sommo imperio proteggere deve i diritti del cittadino»¹⁹⁷. Nella *Scienza della legislazione* Filangieri ne aveva dato una definizione *a contrario*: «Colui che ha il deposito della forza pubblica e l'amministrazione della sovranità, non solo non potrebbe farne uso contro un individuo della società, senza il consenso di coloro che hanno il deposito delle leggi e l'esercizio della facoltà esecutiva»¹⁹⁸; e altrove: «il depositario della forza pubblica è quello ch'esercita questo diritto del quale gl'individui si spogliarono per investire tutto il corpo, o sia il sovrano, che lo rappresenta»¹⁹⁹. Ancora Filangieri utilizza ampiamente il concetto di *forza pubblica* contrapposto alla violenza privata: «Il ricorrere alla violenza, o sia alla forza privata, per vendicare il torto che si è ricevuto, è senza dubbio la

¹⁹⁷ F. M. Pagano, *Considerazioni sul processo criminale*, intr. di E. Palombi, Kluwer-Ipsos, Milano, 1998, cap. 1.

¹⁹⁸ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. III, p. 209.

¹⁹⁹ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. IV, p. 27.

violazione di quel patto, di quella legge che ci obbliga a cercare nella forza pubblica la riparazione de' mali che ci son pervenuti dalla violenza privata»²⁰⁰.

3.2. *Le garanzie giudiziarie.* Alle garanzie giudiziarie la dichiarazione dedica l'art. 11: «Ogni cittadino dev'essere premiato o punito a proporzione de' meriti e de' delitti senza distinzione alcuna di persone». Rispetto alle dichiarazioni francesi, la differenza più evidente è lo spazio che queste dedicano a tale tema: mentre la dichiarazione napoletana del 1799 esaurisce la questione della garanzie giudiziarie in un solo articolo, le tre dichiarazioni transalpine vi dedicano invece più articoli²⁰¹. Il testo napoletano riprende poi solo parzialmente quello delle dichiarazioni dei diritti premesse alle costituzioni italiane (e derivate dall'art. 12 della dichiarazione dei diritti francese dell'anno III, nonché dall'art. 17 di quella premessa al progetto di costituzione del '93). La parte comune, infatti, è solamente quella in cui è stabilita la proporzione fra i delitti e le pene. Del tutto inedito è invece l'inciso che stabilisce la simmetria fra la punizione dei delitti e la premiazione dei meriti. Essa trova sicuramente un precedente in Filangieri, che aveva osservato come «oggetto delle leggi [...] è di aggiungere al timore delle pene pe' delitti la speranza de' premi per la virtù»²⁰².

3.3. *L'elettorato attivo e passivo.* Secondo l'art. 12 «Ogni cittadino ha il dritto di eleggere e di essere eletto pubblico funzionario, purché abbia le qualità morali richieste dalle legge». Si tratta di un'applicazione del principio di uguaglianza stabilito *supra*, all'art. 1, che ci introduce inoltre al concetto di cittadinanza.

Il contenuto supera l'affermazione che lo stesso Pagano aveva fatto nei *Saggi politici*, dove aveva scritto che «tutti hanno diritto alla libertà civile [...] ma non tutti al governo, cioè alla legislazione e al comando»²⁰³. La norma in esame riprende in parte l'art. 6 della dichiarazione francese del 1789. Essa infatti, dopo aver dichiarato l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge ed il loro diritto a partecipare alla sua formazione, afferma che i cittadini sono allo stesso modo eleggibili «à toute dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents». Il riferimento alla virtù e al talento, ripresa dal primo titolo della costituzione del 1791, ma scomparsa nella dichiarazione dell'anno III a causa soprattutto dell'abuso fattone durante il Terrore, si trasforma nella dichiarazione

²⁰⁰ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. IV, p. 284.

²⁰¹ Tre articoli la Dichiarazione del 1789 (art. 7, 8 e 9); cinque quella del 1793 (10, 11, 13, 14 e 15); quattro quella del 1795 (11, 12, 13 e 14).

²⁰² G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, IV, p. 339.

²⁰³ F. M. Pagano, *Saggi*, cit., V, 17; cfr. anche M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., p. 114.

napoletana del 1799 nell'accezione più ampia, ma non meno problematica, di «qualità morali». Mentre però il riferimento alla virtù e al talento rappresenta un'affermazione di tipo programmatico, dato che nella costituzione del 1791 nessun organo particolare era preposto alla verifica di tali requisiti, il richiamo alle qualità morali deve essere probabilmente qui messo in relazione con una delle istituzioni più originali della costituzione napoletana, il Tribunale di Censura, che doveva avere, appunto, la funzione di giudicare sui costumi dei cittadini (art. 313), sino a poterli sospendere dal diritto di cittadinanza (art. 314). La relazione tra le qualità morali dei cittadini ed il diritto a eleggere e a essere eletti non è dunque una questione meramente programmatica, ma ha conseguenze concrete sul piano istituzionale.

L'articolo in esame non ha corrispondenza testuale in altre dichiarazioni dei diritti apparse in Italia, ma ha un riscontro in alcuni articoli contenuti nelle costituzioni, ad esempio nell'art. 9 di quella della Repubblica romana, che pone dei limiti all'elettorato attivo e passivo prescrivendo che «I cittadini romani possono soli dare il voto nei comizii, ed essere nominati alle funzioni stabilite dalla costituzione», o nell'art. 20 della costituzione della Repubblica ligure che stabilisce che «I soli cittadini attivi possono votare nei comizii del popolo, ed esercitare le funzioni, e impieghi, che sono stabiliti nella costituzione», o ancora nell'art. 13 della costituzione della Repubblica cisalpina: «I soli cittadini cisalpini descritti nel registro civico a norma della legge, possono dar voto nelle assemblee primarie, ed esser chiamati alle funzioni stabilite dalla costituzione, e perciò sono denominati *attivi*».

È peraltro significativo il fatto che, mentre nelle altre costituzioni italiane il principio di uguaglianza attraverso il diritto all'elettorato attivo e passivo viene affermato direttamente nel testo della costituzione, nel caso napoletano viene invece fatto precedere nella dichiarazione dei diritti. Un solo caso simile è riscontrabile nell'art. 7 della dichiarazione dei diritti premessa alla costituzione cispadana: «Ogni cittadino ha un uguale diritto di concorrere immediatamente o, mediatamente alla formazione della legge, alla nomina de' suoi rappresentanti, e de' pubblici funzionari. Le pubbliche funzioni non possono passare in proprietà di quelli, che le esercitano».

Vale la pena di notare, infine, che nessun'altra costituzione italiana contiene il riferimento a «qualità morali richieste dalla legge» per essere elettore o eletto. Le qualità richieste per essere elettore erano normalmente l'età (superiore a 25 anni) e il possesso di rendite o di beni immobili (si veda ad esempio l'articolo 38 della costituzione della Repubblica romana). Si tratta peraltro anche dell'unico caso in cui vi è un uso dell'espressione «qualità morale», assunta a rango giuridico: gli unici altri riferimenti alla morale riguardano infatti l'obbligatorietà di tale insegnamento nelle scuole primarie (art. 289 costituzione

della Repubblica romana, art. 305 costituzione ligure, art. 291 costituzione cisalpina).

4. I diritti del popolo

La dichiarazione dei diritti di Pagano è l'unica fra quelle italiane a prevedere un catalogo di diritti del popolo. Nelle altre si può trovare solo l'affermazione del principio della sovranità popolare, come ad esempio in quella piemontese: «La Sovranità del Piemonte risiede nel Popolo Piemontese, che l'esercita per mezzo dei rappresentanti, amministratori e giudici da lui eletti» (art. 1) o in quella ligure che afferma parimenti che «la sovranità è l'esercizio della volontà generale: risiede essenzialmente nel popolo: è indivisibile, inalienabile, imprescrittibile» (art. 1). Tali principi sono inseriti peraltro come primo articolo della costituzione e non nella dichiarazione dei diritti.

Tuttavia, la dichiarazione di Pagano non specifica cosa debba intendersi per «popolo», a differenza della costituzione piemontese, ove si scrive all'art. 1 che «il popolo, ossia la Nazione. È la totalità dei particolari». Piuttosto, la fonte di Pagano sembra essere stata in questo caso il preambolo del progetto girondino, ove si stabiliva che «la Nation française... adopte la constitution suivante»²⁰⁴.

Si può notare, comunque, che Pagano utilizza qui il concetto di «popolo» nella sua accezione rousseauiana, opposta a moltitudine: il popolo è l'insieme di coloro che si associano politicamente, a differenza della moltitudine che è una semplice aggregazione di individui basata sull'obbedienza. Dal che si evince con chiarezza che il popolo, per Pagano, è essenzialmente una categoria politica: esso non si definisce in base alle condizioni materiali di vita o in base a criteri quantitativi, ma sulla base della coscienza che ha di se stesso come soggetto di libertà politica. Si tratta di un tema al centro del dibattito politico degli anni della rivoluzione napoletana, oggetto di riflessione approfondita anche da parte di Vincenzo Russo, che nei *Pensieri politici* proponeva un'idea di popolo derivante della somma (e non dalla sintesi) di tutte le qualità individuali²⁰⁵.

4.1. *Il diritto a darsi una libera costituzione.* Secondo l'art. 13, «il fondamentale diritto fondamentale è quello di stabilirsi una libera costituzione, cioè di prescrivere le regole colle quali vuol vivere in corpo politico». In apparenza si

²⁰⁴ M. Battaglini, *Mario Pagano*, p. 122.

²⁰⁵ V. Russo, *Pensieri politici*, Presso il cittadino Poggioli, Roma, 1798, pp. 43-46; cfr. sul tema C. Passetti, *Vincenzo Russo e il problema del popolo*, «Dianoeia», 9 (2004), 153-173.

tratta di una ripetizione di quanto affermato nel preambolo, ove si affermava che la costituzione era voluta dai rappresentanti della Repubblica napoletana; in realtà, la norma ribadisce un concetto fondamentale, cioè che l'unico soggetto costituente è il popolo, introducendo di fatto un limite ai poteri dei rappresentanti. In questo caso la fonte di Pagano pare essere l'art. 3 della dichiarazione dei diritti della Pennsylvania: in cui si sottolineava che «de peuple de cet Etat a seul le droit essentiel et exclusif de se gouverner et de se régler son administration intérieure»²⁰⁶.

4.2. *Il diritto di modificare la costituzione.* «Quindi deriva il dritto di potersi cangiare, quando lo stimi a proposito, la forma del governo, purché si dia una libera costituzione: poiché niuno ha il dritto di far ciò che gli nuoce. La sovranità è un dritto inalienabile del popolo, e perciò o da sé, o per mezzo de' suoi rappresentanti, può farsi delle leggi conformi alla costituzione che si ha stabilita, e può farle eseguire, da che senza l'esecuzione le leggi rimangono nulle» (art. 14).

L'articolo enuncia due distinti diritti del popolo: quello di modificare la costituzione, ripreso dall'art. 28 della dichiarazione francese del 1793, e quello alla sovranità inalienabile del popolo. Diversamente dalla dichiarazione del '93, però, Pagano pone un limite preciso al diritto di mutare la legge fondamentale, che consiste nell'obbligo di darsi una libera costituzione al fine di garantire la sopravvivenza dei diritti inviolabili dell'uomo e di evitare la tirannia. Allo stesso modo, egli pone un limite anche al diritto di esercitare la sovranità, ovvero al potere di fare le leggi. Stabilisce infatti l'obbligo della conformità delle leggi alla costituzione stessa, un principio che non si trova nei documenti francesi e che, in questo caso, rinvia al testo della costituzione nella parte in cui viene istituito l'organo dell'Eforato, incaricato di custodire la costituzione (art. 368). Occorre sottolineare, a proposito di questo articolo, un'altra fondamentale differenza rispetto ai documenti francesi: il diritto del popolo alla sovranità, ovvero il diritto a legiferare, viene affermato subito dopo il diritto del popolo a elaborare e modificare la costituzione, che è definito nell'articolo immediatamente precedente come il diritto «fondamentale». Lo scopo è probabilmente quello di sottolineare, ancora una volta, la superiorità della costituzione su tutte le altre leggi dello Stato.

Il «dritto di potersi cangiare, quando lo stimi a proposito, la forma del Governo, purché si dia una libera costituzione» ha invece un riscontro diretto nella costituzione del Massachusetts che recita: «de peuple a droit de changer le

²⁰⁶ *Constitutions des treize États-Unis de l'Amérique*, Pierres-Pisson, A Philadelphie et se trouve à Paris, 1783, p. 190.

gouvernement, et de prendre les mesures nécessaires à la sûreté, à la prospérité, à son bonheur». E più oltre: «le peuple doit donc, en formant une constitution de gouvernement, pourvoir à une manière équitable de faire les loix, ainsi que qu'aux précautions nécessaires pour que ce loix soient interprétées avec impartialité et fidèlement exécutées, afin que tout homme puisse dans tous les tems jouir par elles de sa sûreté²⁰⁷. Non dissimile era la costituzione della Pennsylvania che dichiarava: «toutes les fois que ces grands objets du gouvernement ne font pas templis, le peuple a le droit de le changer par un acte de la volonté commune, et de prendre les mesures qui lui paroissent nécessaires pour procurer sa sûreté et son bonheur»²⁰⁸. Anche la costituzione della Pennsylvania aveva stabilito, nella seconda parte dell'art. V della dichiarazione dei diritti, che «la communauté a le droit incontestable, inaliénable et imprescriptible de réformer, changer ou abolir le gouvernement, de la manière qu'elle juge la plus convenable et la plus propre à procurer le bonheur public»²⁰⁹.

La differenza rispetto a queste formulazioni consiste quindi nel fatto che Pagano, pur iscrivendo il principio della sovranità popolare nell'ambito dei diritti fondamentali, lo circoscrive all'interno di alcuni limiti determinati da: 1) l'obbligo di darsi una libera costituzione; 2) la conformità delle leggi alla costituzione stessa.

4.3. *La sovranità popolare.* Lo stesso articolo 14 definisce, come si è visto, anche la sovranità popolare: «La sovranità è un diritto inalienabile del popolo, e perciò o da sé, o per mezzo de' suoi rappresentanti, può farsi delle leggi conformi alla costituzione che si ha stabilita, e può farle eseguire, da che senza l'esecuzione le leggi rimangono nulle». La definizione, che si ritrova anche nelle tre Dichiarazioni francesi, sembra ricalcare l'espressione adottata dalla Dichiarazione dell'anno I: «la sovranità risiede nel popolo; essa è una, indivisibile, imprescrittibile ed inalienabile» (art. 25). In effetti, le dichiarazioni del 1789 e del 1795, utilizzando l'aggettivo «essenzialmente» per indicare l'ubicazione della sovranità, attenuano nel primo caso l'identificazione tra nazione e sovranità e nel secondo tra l'universo dei cittadini e sovranità²¹⁰. Analoga riflessione riguarda l'utilizzo del termine «popolo», che identifica un

²⁰⁷ *Constitutions des treize États-Unis*, cit., pp. 13-14.

²⁰⁸ *Constitutions des treize États-Unis*, cit., pp. 186-186.

²⁰⁹ *Constitutions des treize États-Unis*, cit., p. 190.

²¹⁰ Art. 3 della Dichiarazione del 1789: «le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation»; art. 17 della Dichiarazione del 1795: «la souveraineté réside essentiellement dans l'univers des citoyens».

concetto meno astratto di quello di «nazione» e più ampio di quello di «cittadini». Anche il principio secondo cui «niuno ha il dritto di far ciò che gli nuoce» non è presente in alcun altro testo delle costituzioni italiane, che lo accennano solo come limite all'esercizio del diritto di libertà quando può collidere con i diritti altrui.

L'esplicitazione secondo cui la sovranità appartiene al popolo è peraltro presente nella maggior parte delle coeve costituzioni italiane; è affermato nell'art. XVII della dichiarazione premessa costituzione di Bologna del 1796, nell'art. VI di quella premessa alla costituzione cispadana e nell'art. 17 di quella premessa della costituzione della Repubblica romana del 1798 (la sovranità «risiede essenzialmente nella universalità dei cittadini»). L'art. 1 della costituzione ligure recita invece, ancor più solennemente, che «la sovranità è l'esercizio della volontà generale: risiede essenzialmente nel popolo: è indivisibile, inalienabile, imprescrittibile» e tale affermazione è ripresa anche nell'art. 17 della dichiarazione premessa alla costituzione cisalpina.

Nello stesso articolo 14 Pagano ritorna anche sul concetto della rappresentanza politica, chiarendo che interviene soltanto nel caso in cui il popolo voglia darsi leggi conformi alla costituzione. Il principio secondo il quale la sovranità è un diritto che può essere esercitato direttamente o a mezzo di rappresentanti è affermato anche nelle altre costituzioni italiane ed è ripreso in parte dall'art. 20 della dichiarazione francese del 1795, la quale però non si riferisce al popolo, ma al diritto di ogni cittadino di concorrere alla formazione della legge. Pure in questo caso vi sono però importanti differenze. Tutte le costituzioni italiane, infatti, prescrivono che la sovranità può essere esercitata dalla maggioranza dei cittadini o dei loro rappresentanti. Si veda l'art. VI della dichiarazione premessa alla costituzione di Bologna, che peraltro afferma che la rappresentanza è l'unica forma di espressione della sovranità popolare, o l'art. 6 della dichiarazione dei diritti premessa alla costituzione romana. L'art. 5 della costituzione ligure ammette invece che la volontà generale è esercitata «per mezzo della pluralità dei cittadini o de' loro rappresentanti» (la stessa formula dell'art. VII della dichiarazione premessa alla costituzione della Cispadana del 1797 e dell'art. 6 della costituzione cisalpina). Vi sono quindi, in sostanza, differenze che solo apparentemente si riducono a sfumature: per Pagano è il popolo (e non i cittadini) che può darsi, a mezzo di rappresentanti, le leggi conformi alla costituzione; e inoltre non precisa il tipo di maggioranza richiesto (che potrebbe essere quindi anche qualificata), laddove invece gli altri testi italiani ribadiscono che è sufficiente «la pluralità» dei cittadini o dei loro rappresentanti.

L'ultima parte dell'articolo precisa infine che è ancora il popolo, direttamente o a mezzo di rappresentanti, a «far eseguire» le leggi «da che senza

l'esecuzione le leggi rimangono nulle». Non la si ritrova in nessun'altra costituzione italiana e francese; solo nella costituzione della Repubblica romana si afferma, all'art. 366, un caso simile ma assai circoscritto: qualora «avvi nella repubblica uniformità di pesi, di misure, e di monete il corpo legislativo farà eseguire la disposizione di questo articolo il più presto che si potrà».

Il testo di Pagano però conclude che «senza l'esecuzione le leggi rimangono nulle». Ancora una volta si tratta di un'affermazione che non trova corrispondenza nelle altre costituzioni italiane. Secondo taluni interpreti, il principio secondo cui è potere del popolo o dei suoi rappresentanti far eseguire le leggi, giacché diversamente sarebbero nulle, deriva da Giovanni Maria Lampredi, e in particolare dal suo *Jus publicum universalis*²¹¹. Va collegato, però, con quanto scriveva Filangieri, e cioè che: «In tutti i governi del mondo l'autorità di creare, abolire, mutare le leggi fondamentali della nazione è un dritto privativo della nazione stessa. Questo potere dunque non è unito alla sovranità che in que' soli governi ne' quali la sovranità è tra le mani della nazione intera»²¹².

Un ulteriore elemento di confronto proviene dalla costituzione della Pennsylvania: l'ultima parte dell'art. V della dichiarazione dei diritti prescrive infatti che «la communauté a le droit incontestabile, inaliénable et imprescriptible de réformer, changer ou abolir le gouvernement, de la manière qu'elle juge la plus convenable, et la plus propre è procurer le bonheur public»²¹³.

4.4. *Il diritto a fare la guerra e il diritto di resistenza*. Come recita l'art. 15, «Il popolo ha il dritto di far la guerra. Questo dritto scaturisce da quello della resistenza, ch'è il baloardo di tutti i dritti». L'articolo non ha riscontro nelle dichiarazioni premesse alle altre costituzioni francesi e italiane. In esso Pagano individua due distinti diritti: il diritto del popolo alla guerra e il diritto alla resistenza.

Nelle costituzioni italiane coeve si afferma solamente che la guerra deve essere decisa dal corpo legislativo. Qui invece Pagano lo eleva al rango di diritto costituzionalizzato spettante al popolo. La matrice giurnaturalistica è evidente. Il principio del diritto alla guerra come diritto naturale alla difesa risale infatti a Grozio (*De jure belli ac pacis*), ripreso poi nella dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America.

²¹¹ G. M. Lampredi, *Jus publicum universalis sive juris naturae et gentium theoremata quae ab eo in eadem Academia exponuntur & declarantur*, III, Presso Vincenzo Falurno, Livorno, 1778; cfr. M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., p. 124.

²¹² G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. I, p. 112.

²¹³ Nell'edizione in lingua francese del 1783 *Constitutions des treize États-Unis*, cit., p. 190.

Va rilevato che la concisione della formula adottata da Pagano sacrifica in realtà una serie di problematiche connesse alla definizione del diritto alla guerra (giusta) e al diritto di resistenza. Filangieri nella *Scienza della legislazione* aveva espresso il concetto molto più chiaramente, distinguendo il diritto (legittimo) ad insorgere contro il tiranno dalla resistenza violenta (e illegittima) alla sovranità. Per lui il diritto legittimo alla resistenza nasceva solo nei confronti del tiranno, oppressore delle libertà del popolo, com'era il caso del re inglese dinanzi alle colonie americane: «Non è forse una legge fondamentale presso questa nazione quella che dichiara, che la persona del re è sacra, ancorché egli si faccia lecito di commettere delle azioni tiranniche ed arbitrarie? Gli scrittori del diritto pubblico di questa nazione non hanno forse dovuto confessare che la legge ha previsto il caso d'un re che voglia distruggere la libertà politica del popolo inglese e che in questo caso non vi sarebbe altro rimedio, se non quello delle insurrezioni de' Cretesi?»²¹⁴.

La resistenza violenta e non legittimata da queste condizioni diventa invece per Filangieri un delitto contro l'ordine pubblico: «La *resistenza violenta* ed armata contro gli ordini del sovrano occuperà il quarto luogo in questa classe. In ogni governo è necessario che vi sia un'autorità assoluta, la quale escluda dalla parte de' sudditi, non il diritto di lagnarsi, di rappresentare, d'illuminare; non la facoltà di reclamare e di avvertire, per così dire, il sovrano nella reazione che vi è intorno a lui, ma ch'escluda il potere di superare e il diritto di resistere violentemente. O che la sovranità risegga sul capo di un sol'uomo, o che appartenga alla moltitudine, o che sia affidata ad un picciol numero: qualunque sieno le mani nelle quali è stata depositata, essa è sempre della medesima natura, essa non è mai altro che quel potere assoluto che può costringere ed obbligare ad ubbidire e può trionfare di tutti gli ostacoli»²¹⁵.

In parte diversa è la definizione del diritto a fare la guerra contenuta precedentemente in Genovesi, secondo il quale esso compete nello stato politico «al solo Sovrano» o «a' Rappresentanti del corpo politico», e non può essere riferito «a tutta la nazione» se non nello «stato di natura», in quanto «i diritti di difesa, e di vendetta sono stati nelle repubbliche conferiti a' rappresentanti del corpo politico; non si possono riprendere senza ribellione, e senza disciogliere i patti fondamentali»²¹⁶.

²¹⁴ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., I, p. 108. Cfr. V. Ferrone, *La società giusta ed equa. Republicanesimo e diritti dell'uomo in Gaetano Filangieri*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 23-48.

²¹⁵ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. IV.

²¹⁶ A. Genovesi, *Della diceosina, o sia della filosofia del giusto e dell'onesto*, a c. di N. Guasti, Centro di Studi sull'Illuminismo europeo - Edizioni della Laguna, Venezia - Mariano del Friuli, 2008, p. 385 (II, 8, § XXVII).

4.5. *Il diritto di imporre contribuzioni.* Secondo l'articolo 16 il popolo «ha il dritto d'imporre le contribuzioni necessarie alle pubbliche spese. Gli uomini unendosi in società, siccome hanno ceduto l'esercizio delle loro forze fisiche per la conservazione della medesima, così hanno ipotecata quella parte de' loro beni, che si è necessaria al mantenimento dell'ordine che la fa sussistere»

Si può trovare un corrispondente nell'art. 16 della dichiarazione dei diritti premessa alla costituzione della Repubblica romana, dove si afferma il principio secondo cui le contribuzioni sono imposte per il bene pubblico (conforme anche l'art. 16 della dichiarazione premessa alla costituzione cisalpina).

Anche l'art. 2 della dichiarazione premessa alla costituzione ligure pone lo stesso principio inserendolo però tra i doveri dell'uomo in società. Secondo taluni interpreti²¹⁷ la prima parte dell'articolo affermerebbe il diritto dei rappresentanti o del parlamento, in quanto esercente la sovranità in nome del popolo, a imporre il pagamento delle imposte; in realtà, dalla lettera della norma in esame, non si ricava nulla di ciò, anche perché proprio il precedente articolo 14 aveva stabilito che le leggi – e quindi anche quelle sulle imposte – possono essere fatte dal popolo «o da per se, o per mezzo de' suoi rappresentanti».

Alla base del principio individuato nell'art. 16 c'è quindi il principio contrattualistico secondo cui le contribuzioni sono una conseguenza della sovranità che sorge dal conferimento delle libertà individuali, a differenza delle dichiarazioni francesi che, invece di soffermarsi sulla fonte di questo diritto, insistono maggiormente sull'utilità pubblica delle contribuzioni.

Ancora una volta la definizione di Pagano ha un'origine più lontana; Filangieri nella *Scienza della legislazione* aveva scritto che «Siccome la società ha i suoi vantaggi, a' quali ciascheduno de' suoi membri deve partecipare, così ella ha i suoi pesi, a' quali è giusto che ciascheduno abbia parte. Questo compenso, però, al quale tutti gl'individui della società sono obbligati a contribuire, deve esser proporzionato al beneficio che ciascheduno di essi ne riceve ed alle sue forze. Senza questa proporzione l'ordine sociale, in vece di migliorare la loro condizione, la renderebbe infinitamente peggiore; il danno sarebbe maggiore del beneficio e lo stato di società sarebbe effettivamente il peggiore di tutti». Il passo, come hanno rivelato studi recenti sulle fonti del pensiero economico filangieriano, dipende peraltro abbondantemente dall'*Ami des hommes* di Mirabeau²¹⁸.

²¹⁷ M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., pp. 125-126.

²¹⁸ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. II, p. 37.

5. I doveri dell'uomo

Il catalogo dei doveri dell'uomo inizia con un preambolo: «I doveri dell'uomo sono obbligazioni o sia necessità morali, che nascono dalla forza morale di un principio di ragione. Questo è il medesimo che quello donde abbiamo derivati i dritti, vale a dire la somiglianza e l'uguaglianza degli uomini». Un confronto con le dichiarazioni premesse alle altre costituzioni italiane conferma, anche in questo caso, la singolarità del testo napoletano, con la sola eccezione della costituzione ligure che stabilisce, all'inizio del capo dedicato ai doveri dell'uomo in società, che «i diritti altrui sono il limite morale dei nostri e il principio dei doveri. Si adempiono questi col rispettar quelli» (art. 1).

5.1. *Il rispetto dei diritti altrui.* Secondo l'art. 17, «il fondamentale dovere dell'uomo è di rispettare i dritti degli altri. L'uguaglianza importa, che tanto valgono i nostri quanto i diritti degli altri». Assente nelle altre costituzioni italiane, la formulazione trova un precedente nel progetto di costituzione presentato da J. J. Mounier il 27 luglio 1789, che all'art. 8 recitava «le devoir de chacun consiste à respecter le droit d'autrui»²¹⁹. In effetti, anche l'art. 2 della dichiarazione francese del 1795, nella parte dedicata ai doveri, afferma solo che tutti i doveri dell'uomo e del cittadino derivano da due concetti fondamentali: non fare ad altri ciò che non si vuole sia fatto a se stessi; e fare continuamente agli altri il bene che si vorrebbe ricevere.

5.2. *Il dovere di soccorrere i propri simili.* «Ogni uomo» – enuncia l'art. 18 – «deve soccorrere gli altri uomini, e sforzarsi di conservare e migliorare l'essere de' suoi simili; perciocché per la somiglianza di natura ciascun uomo dev'essere affetto verso gli altri come verso se stesso». Tale principio di solidarietà sembra derivare dal diritto alla conservazione. Una formulazione molto simile, riferita però al cittadino, si trova in Genovesi secondo cui «il quarto dovere generale d'un cittadino è quello di studiar per tempo a rendersi utile agli altri. Perché se il patto sociale richiede, che gli uni soci soccorrano gli altri, bisogna che ciascuno sia fornito di qualche cosa da poter essere utile all'altro; senza questo il patto sociale sarebbe una promessa vana e falsa»²²⁰.

5.3. *Il dovere di alimentare i bisognosi.* Prosegue l'art. 19: «Quindi è sacro dovere dell'uomo di alimentare i bisognosi». La norma richiama la dichiarazione

²¹⁹ M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., p. 130.

²²⁰ A. Genovesi, *Della diceosina*, cit., p. 393 (II, 9, § XII).

francese dell'anno I, quando all'articolo 21 include tra i diritti dell'uomo quello ad essere soccorso in caso di bisogno. Vi è però una fondamentale differenza tra i due testi: mentre nel caso francese è un dovere della società nel suo insieme, nel caso della dichiarazione napoletana è un dovere di ogni uomo. Secondo alcuni questo articolo va poi letto in relazione al *Progetto di carità nazionale* di Domenico Cirillo fatto proprio dalla Municipalità di Napoli il 2 giugno 1799²²¹. Nel preambolo Cirillo infatti scriveva che «sentire ed interessarsi per i bisogni degli infelici, soccorrere i disgraziati [...] è il più grande dei doveri dell'uomo», riprendendo forse i principi ispiratori delle costituzioni di San Leucio del 1789, le quali però ponevano il problema della solidarietà senza definirlo ancora un dovere dell'uomo²²².

5.4. *Il dovere di istruire*. L'ultimo dovere inserito in questo catalogo è enunciato nell'art. 20, secondo il quale «È obbligato ogni uomo d'illuminare e d'istruire gli altri». Come nel caso precedente, si tratta di un riferimento alla dichiarazione francese del 1793, dove, per la prima volta, era stato affermato il diritto dei cittadini ad essere istruiti (art. 22). Il fatto che il dovere di istruire sia un dovere dell'uomo e non della società nel suo insieme può apparire a prima vista superfluo, dato l'ampio spazio dedicato nella costituzione all'educazione e all'istruzione pubblica (art. 292-306). In realtà, la questione è più sfumata, dato che per Pagano l'educazione non è solo di natura «intellettuale», ma anche «morale»²²³. I termini «educazione», distinta da «istruzione» nel titolo X della costituzione, e «morale», contrapposta ad «intellettuale» nel ragionamento di Pagano, si integrano reciprocamente e stanno ad indicare la dimensione volontaristica dell'uomo come essere capace di moralità non solo per il fatto di essere istruito, ma anche perché la sua volontà è educata al bene²²⁴. Ed è per questo, in effetti, che nella costituzione Pagano riconosce tale dovere non solo allo Stato ma anche ai genitori (art. 297).

Non stupisce che, anche in questo caso, che si tratti di una formula assente nelle altre dichiarazioni dei diritti italiane e presente invece nella *La scienza della*

²²¹ M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., p. 131; Id., *Atti leggi proclamati*, cit., II, p. 872 segg. che riporta il testo del progetto.

²²² M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., p. 133. Cfr. anche *Origine della popolazione di San Leucio e suoi progressi fino al giorno d'oggi, colle leggi corrispondenti al buon governo di essa*, Stamperia reale, Napoli, 1818.

²²³ Nel *Rapporto del Comitato di Legislazione* egli afferma infatti a proposito della costituzione dell'anno III: «Non è negletta l'istruzione nella costituzione francese; ma riguarda piuttosto la parte intellettuale che la morale»

²²⁴ Vedi N. Campagna, *Potere, legalità, libertà. Il pensiero di F. M. Pagano*, Calici Editori, Rionero in Vulture (PZ), 1992, pp. 171-172.

legislazione, laddove Filangieri aveva scritto che «l'esperienza è quella che mi fa vedere nelle moderne società europee l'istruzione e i lumi diminuire i tristi effetti della corruzione, ed innalzare il solo argine che oggi si oppone a' progressi del dispotismo e della tirannide»²²⁵. Il brano appare particolarmente pertinente, in quanto sembra anticipare la simmetria ripresa da Pagano fra «istruzione» e «illuminazione» dell'uomo.

6. I doveri del cittadino

La parte dedicata ai doveri del cittadino si apre anch'essa con un preambolo: «il principio dei doveri civili si è, che la società vien composta dall'aggregato delle volontà individuali. Quindi la volontà generale, o sia la legge, deve dirigere le volontà individuali». Qui Pagano riprende una teoria dell'origine della società ampiamente descritta nei *Saggi politici*, laddove ripete che «di tutte le società adunque la riunione delle volontà private, ossia la pubblica volontà, forma la natura e l'essenza»²²⁶. Peraltro, nel testo della *Dichiarazione* il linguaggio è ulteriormente elaborato poiché non si scrive più di volontà pubblica ma di volontà generale, contrapposta a quella privata che diventa la volontà individuale fonte della libertà delle volizioni. Questo lessico corrisponde a quello delle altre dichiarazioni dei diritti. Si veda la dichiarazione francese del 1789, ove, all'art. 6 si scrive che «la legge è l'espressione della volontà generale», ripresa dalla dichiarazione del 1793 e da quella del 1795, dove all'art. 6 è scritto che «la legge è la volontà generale, espressa dalla maggioranza dei cittadini o dai loro rappresentanti». Quest'ultima formulazione è copiata nella dichiarazione dei diritti premessa alla costituzione della Repubblica romana, art. 6 e, ancora prima, nell'art. VI della dichiarazione premessa alla costituzione di Bologna (1796), nell'art. 5 della costituzione ligure e nell'art. VII della dichiarazione premessa alla costituzione cisalpina.

6.1. *L'obbedienza alle leggi*. Secondo l'art. 21 «Ogni cittadino deve ubbidire alle leggi emanate dalla volontà generale o da' legittimi rappresentanti del popolo». L'uso dell'aggettivo «legittimo» va interpretato alla luce dell'introduzione del diritto di resistenza come diritto dell'uomo, contenuto nel precedente art. 9. Pagano ripropone qui però anche la differenza introdotta nel precedente art. 14, quando, definendo la sovranità come diritto inalienabile del popolo, distingue fra la possibilità di emanare leggi direttamente o a mezzo di

²²⁵ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. V, a c. di P. Bianchini, p. 9.

²²⁶ F. M. Pagano, *Saggi politici*, cit., vol. V, p. 14.

rappresentanti. Il richiamo all'obbedienza alle leggi ha una corrispondenza nell'art. XIV della dichiarazione dei diritti premessa alla costituzione cispadana (1797): «Ognuno ha l'obbligo colla società di difenderla, di servirla, di ubbidire alle leggi e di rispettare coloro, che ne sono gli organi».

6.2. *L'obbedienza alle autorità.* Segue, all'art. 22, l'affermazione secondo cui «Ogni cittadino deve ubbidire alle autorità costituite dal popolo». L'espressione «autorità costituite» non si ritrova nelle dichiarazioni premesse alle costituzioni francesi. Tuttavia un articolo che obbliga al rispetto sia delle leggi sia delle autorità esiste nella dichiarazione dell'anno III, che enuncia tra i doveri dell'uomo quello di difendere e servire la società, di rispettarne gli organi e di sottomettersi alle leggi (si veda l'art. 3 della Dichiarazione dei doveri dell'uomo).

Le costituzioni italiane impongono più volte il «rispetto alle autorità costituite» ma non nella dichiarazione dei diritti. Pagano aggiunge anche che tale obbligo si manifesta solo rispetto alle autorità «costituite dal popolo».

6.3. *L'obbligo di mantenere l'ordine sociale e il servizio militare.* L'obbligo di mantenere l'ordine sociale è fissato da Pagano attraverso due doveri del cittadino: 1) quello di «conferire colle opere» e quello di conferire «colle contribuzioni». Infatti l'art. 23 della dichiarazione recita che «Ogni cittadino deve conferire colle opere e colle contribuzioni al mantenimento dell'ordine sociale. E perciò ogni cittadino dev'essere militare». Un precedente diretto si può ritrova nell'art. X della costituzione del Massachusetts, dove si afferma che «chaque individu [...] est en conséquence obligé de contribuer pour sa part aux frais de cette protection; de donner son service personnel ou un équivalent, lorsqu'il est nécessaire»²²⁷.

Pagano usa tuttavia l'espressione «conferire con le opere e colle contribuzioni» e non «contribuire». Quella che in apparenza pare solo una sfumatura lessicale potrebbe in realtà lasciare intendere che Pagano intenda riferirsi alle sole contribuzioni personali e non a quelle reali. Del resto, la distinzione tra imposizioni reali e personali è presente anche in altre costituzioni italiane; si veda ad esempio la dichiarazione dei diritti premessa alla costituzione piemontese (1796) che recita all'art. 11: «Le contribuzioni, o siano imposizioni tanto reali, che personali». Anche l'art. 16 della dichiarazione premessa alla costituzione romana secondo cui «tutte le contribuzioni sono stabilite per la utilità generale», sottende il medesimo principio. Questa

²²⁷ Cfr. *Constitutions des treize États-Unis*, cit., pp. 22-23.

interpretazione pare confermata dal fatto che Pagano stesso poi precisa cosa intenda per «conferire con le opere» quando, nella frase successiva, stabilisce che «ogni cittadino dev'essere militare». In ciò la somiglianza con l'art. 9 della dichiarazione premessa alla costituzione francese del 1795 è evidente, laddove quella costituzione intendeva per obbligo ai «services à la patrie et au maintien de la liberté, de l'égalité et de la propriété» il fatto di essere chiamato dalla legge «à les défendre».

Pagano specifica inoltre che questi obblighi sono funzionali al mantenimento dell'ordine sociale. Si tratta di un'espressione presente anche nel capo relativo ai doveri della dichiarazione premessa alla costituzione di Bologna del 1796 (art. VII): «La conservazione della proprietà è la base su cui poggia l'agricoltura, il commercio, ogni maniera d'industria e tutto l'ordine sociale» e in tutte le altre costituzioni italiane quando pongono a fondamento dell'ordine sociale la conservazione del diritto di proprietà. Cosa si intenda per ordine sociale non è in verità specificato, ma si può ricavare dal preambolo della sezione dedicata ai doveri del cittadino, ove è chiarito che «la società vien composta dall'aggregato delle volontà individuali»²²⁸.

Tutte le altre costituzioni italiane stabiliscono poi l'obbligo della difesa militare nel caso in cui la patria lo esiga. Tuttavia non si rinviene una formulazione analoga a quella di Pagano se non, in parte, nelle parole di Filangieri: «La patria avrebbe de' cittadini in tempo di pace e de' guerrieri robusti, coraggiosi ed addestrati in tempo di guerra. Invece di quegli spettri annichiliti dall'ozio, da' vizi e dalla fame, invece di quegli schiavi stipendiati che compongono oggi le nostre armate, essa opporrebbe allora all'inimico uomini avvezzi alla fatica, all'intemperie delle stagioni, agli esercizi che accrescono il vigore e l'agilità delle membra, animati da passioni virtuose e grandi, e meglio di quelli istruiti ne' militari esercizi. Difensore nato della patria, ogni cittadino sarebbe a parte di questo sacro dovere»²²⁹.

6.4. *L'obbligo di denuncia.* Chiude la sezione dedicata ai doveri del cittadino l'art. 24, secondo cui «Ogni cittadino deve denunciare alle autorità costituite i tentativi degli scellerati contro la pubblica sicurezza, e proporre le accuse de' delitti commessi innanzi ai magistrati competenti». Nessuna dichiarazione dei diritti premessa alle costituzioni italiane pone in capo al cittadino l'obbligo della denuncia dei delitti contro la pubblica sicurezza. Secondo taluni il principio riprenderebbe l'art. 87 del *Code des délits et des peines* del 25 ottobre 1795: «Tout

²²⁸ Non pare quindi che per ordine sociale Pagano intenda direttamente lo Stato repubblicano, come invece vorrebbe M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., p. 141.

²²⁹ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. V, p. 114.

citoyen qui a été témoin d'un attentat, soit contre la liberté, la vie ou la propriété d'un autre, soit contre la sûreté publique ou individuelle, est tenu d'en donner aussitôt avis au juge de paix du lieu du délit, ou à celui de la résidence du prévenu»²³⁰. Da questa fonte il testo sarebbe stato riproposto anche nella legge 137 dell'8 luglio 1798 sulla procedura criminale della repubblica Romana²³¹ e quindi, infine, nel testo della dichiarazione napoletana.

7. I doveri dei pubblici funzionari

7.1. *Il dovere di proteggere il cittadino.* Con l'art. 25, secondo cui «i pubblici funzionari debbono garantire ogni cittadino contro l'interna ed esterna violenza» e con quello successivo Pagano interrompe la simmetria posta fra i diritti e i doveri. Infatti mentre nella prima parte aveva stabilito (artt. 13-16) i diritti del popolo, nella seconda parte non ne elenca i corrispettivi doveri. Viceversa, la dichiarazione premessa alla costituzione ligure elenca, in chiusura, tre «doveri del corpo sociale» che consistono nella garanzia sociale, nella responsabilità dei pubblici ufficiali e nell'obbligo di provvedere alla sussistenza degli indigenti e all'istruzione dei cittadini. Come si vede, il primo obbligo, quello di garantire i cittadini, è assorbito qui nell'art. 25 dettato da Pagano; invece gli altri due sono collocati da Pagano tra i doveri del cittadino.

Nello spazio italiano vi sono almeno due precedenti: uno è rappresentato da Genovesi che, nel libro secondo della *Diceosina*, unisce alla trattazione dei doveri dei cittadini quella dei doveri dei magistrati intesi come pubblici funzionari, sulla base dell'assunto che «ogni posto che si occupa, sia letterario sia di qualunque natura, non si occupa che per un patto tra la persona che l'ottiene da una parte e 'l governo e popolo dall'altra»²³². Detto ciò, però, Genovesi non fa derivare alcun obbligo in capo a costoro per garantire il cittadino da violenze interne o esterne.

L'altro precedente è costituito da Filangieri, il quale stabilisce il principio di responsabilità e i doveri di una particolare categoria di pubblici funzionari che è rappresentata dai «censori delle leggi», stabilendo per questi il dovere di vigilare sull'applicazione delle leggi, di segnalare la necessità di riformarle, «di supplire al difetto delle leggi, rendendole applicabili a quei casi che il legislatore non ha prevenuti, senza moltiplicarne inutilmente il numero»²³³. In questo caso il tipo

²³⁰ M. Battaglini, *Mario Pagano*, cit., pp. 142-143; *Bulletin annoté des lois, décrets et ordonnances depuis le mois de juin 1789 jusqu'au mois d'août 1830*, VI, Dupont, Paris, 1834, p. 313.

²³¹ *Bollettino delle leggi della Repubblica*, nr. 35.

²³² A. Genovesi, *Della diceosina*, cit., p. 394 (II, 9, § XV).

²³³ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. I, pp. 88-90.

di garanzie che deriva dagli obblighi di tali funzionari è, per Filangieri, direttamente collegato alla bontà e alla giustizia della legislazione.

7.2. *La conservazione della Repubblica.* L'ultimo articolo della dichiarazione impone infine che «ogni pubblico funzionario deve consecrare se, i suoi talenti, la sua fortuna e la sua vita per la conservazione e per lo vantaggio della Repubblica» (art. 26).

Ancora una volta in nessun'altra dichiarazione dei diritti italiana compare un articolo simile. In realtà, però, andando appena un po' oltre la semplice formulazione letterale, si nota che esso può essere considerato null'altro che una diversa articolazione dell'obbligo del giuramento di fedeltà alla repubblica e alla costituzione imposto in gran parte delle costituzioni coeve. In quella piemontese del 1796 tale disposizione è assunta al rango di principio fondamentale, essendo inserito nella dichiarazione dei diritti tra le norme che regolano la forma di governo («Chiunque occupa un impiego, od esercita qualche pubblica fonzione, lo tiene dalle mani della Nazione, e la esercita a nome della Legge. Tutti i funzionari pubblici dovranno prestare il giuramento di fedeltà alla Nazione sovrana e di obbedienza alle leggi che verranno fatte da suoi legittimi rappresentanti», art. 4). Un principio in parte simile a quello affermato da Pagano si ritrova nella *Diveosina* di Antonio Genovesi, laddove tratta dei doveri dei magistrati: «Un altro dovere del Magistrato si è l'amor della patria, cioè del pubblico bene. Ogni Repubblica non è che l'unione delle utilità dei privati. Siccome ogni privato mette le porzioni de' suoi diritti in comune, i Magistrati non sono che i custodi di tali depositi»²³⁴.

²³⁴ A. Genovesi, *Della diveosina*, cit., p. 396 (II, 9, § XXI).

PARTE IV

La costituzione

di Federica Morelli

1. *La sovranità e la divisione del territorio*

1.1. *La questione della sovranità.* I primi cinque articoli del progetto costituzionale napoletano, concernenti la sovranità e la divisione del territorio, ricalcano in toto quelli della carta francese del 1795.

L'articolo 1, «La Repubblica Napoletana è una e indivisibile» riprende la formula francese stabilita nelle costituzioni del 1793 e del 1795, riaffermando quindi il principio di unità e indivisibilità della repubblica. La preoccupazione per l'unità si manifesta anche nel vocabolario utilizzato nell'articolo 3, quando si afferma che il territorio della repubblica – e non la repubblica stessa – è diviso in dipartimenti.

La sovranità del nuovo Stato risiede, in base all'articolo 2, nell'universalità dei cittadini della Repubblica. Tale articolo è una traduzione letteraria dell'articolo 2 della costituzione dell'anno III²³⁵. Da notare, tuttavia, la contrapposizione con l'articolo 14 della Dichiarazione, in cui si afferma «la Sovranità è un diritto inalienabile del Popolo». In questo senso, sembra che la Dichiarazione marchi una differenza rispetto al progetto costituzionale, che spesso si risolve, rispetto alla prima, in una traduzione della costituzione francese. In effetti, mentre la Dichiarazione del 1795 affermava, come la costituzione stessa, che la sovranità risiedeva essenzialmente «nell'universalità dei cittadini» (art. 17), sembra esservi una netta differenza tra ciò che afferma l'art. 14 della Dichiarazione napoletana ed il presente articolo. Anche se, come abbiamo già visto, il popolo non è per Pagano un agglomerato indifferenziato di tutti i membri di uno stato, l'universalità dei cittadini corrisponde, come vedremo nei prossimi articoli sulla rappresentanza politica, ad una porzione relativamente ristretta del popolo napoletano, in quanto, lo stesso giurista lega, riprendendo la costituzione dell'anno III, la cittadinanza al pagamento di una contribuzione diretta.

In realtà, come afferma Michel Troper analizzando le differenze tra la costituzione francese dell'anno III e quella dell'anno I²³⁶, non vi è una reale

²³⁵ «L'universalité des citoyens français est le souverain».

²³⁶ M. Troper, *Terminer la Révolution. La constitution de 1795*, Fayard, Paris, 2006, pp. 109-127.

contraddizione tra la sovranità nazionale e la sovranità popolare, ovvero tra il popolo – un essere reale - e la nazione – un’entità astratta-. Affinché un certo insieme di uomini o un gruppo sociale possa essere chiamato «popolo», che questo sia considerato «sovrano» e che coloro che lo compongono siano infine titolari di diritti, occorre perlomeno una regola giuridica che ne fissi i limiti. Qualsiasi costituzione che invochi la sovranità popolare deve dunque dare una definizione del «popolo». Quest’ultimo, al pari della nazione, non è dunque una realtà naturale, ma una categoria giuridica prodotta da una decisione del costituente. I due termini sono dunque perfettamente intercambiabili. Invece di contrapporre, come afferma la dottrina classica, la sovranità nazionale a quella popolare, la costituzione dell’anno III dà semplicemente un’interpretazione diversa di quest’ultima. Abolendo l’istituto del referendum – ammesso dalla costituzione del 1793 - la carta termidoriana non cambia affatto il titolare della sovranità – popolo, nazione o universalità dei cittadini-, ma la forma del suo esercizio: questa deve essere delegata e non esercitata direttamente.

Rispetto alle altre costituzioni italiane, si può notare che la formulazione dei primi due articoli corrisponde a quella presente nella costituzione della repubblica cispadana e in quella della cisalpina (1797), nel progetto di costituzione per il popolo ligure e in quello della repubblica romana (1798), ma è diverso invece rispetto alle formule adottate nella precedente costituzione di Bologna e nella *Forma di governo repubblicano* per il Piemonte (1796). Il progetto ligure e la costituzione cispadana aggiungono poi, in questo stesso capo, alcuni articoli riguardanti l’adozione del cattolicesimo come religione dello Stato e la dichiarazione di alleanza con la Francia (presente anche nella costituzione cisalpina).

1.2. *La divisione del territorio*. Il primo titolo, dedicato alla divisione del territorio, riprende quello della costituzione del 1795 esclusi ovviamente i due articoli relativi alle colonie. Il territorio della repubblica viene diviso in 17 dipartimenti, divisi a loro volta in cantoni, e questi ultimi in comuni. In realtà, la riforma territoriale francese risale al 1789, quando in seno all’assemblea nazionale venne discusso, rielaborato, ed infine approvato il progetto Sieyès-Thouret, che prevedeva la divisione del territorio francese in dipartimenti, cantoni e comuni²³⁷. Il principale obiettivo dei costituenti fu quello di rompere gli antichi

²³⁷ Sul progetto di divisione territoriale rivoluzionario e sulle reazioni dei vari soggetti territoriali, vedi M.V. Ozouf-Marigner, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, Edition de l’Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales, Parigi, 1992.

legami territoriali e corporativi per trasformare i gruppi sociali in individui giuridicamente uguali. In effetti, la nuova divisione territoriale fu concepita innanzitutto come un mezzo per costruire una buona rappresentanza, proporzionale ed egualitaria, e, attraverso di esso, trasformare la struttura dell'amministrazione.

A questo proposito, occorrerebbe quindi verificare sino a che punto i dipartimenti elencati nell'articolo 3 della costituzione siano stati disegnati in base ad uno spirito geometrico e razionale o se invece corrispondano ad antichi soggetti territoriali. Ad esempio, l'indeterminatezza dei limiti di un dipartimento (art. 4), contrariamente alla carta francese (la quale stabiliva che la superficie di un dipartimento non poteva superare quattro cento leghe quadrate), può essere un segno della difficoltà per i napoletani di dividere il territorio in circoscrizioni più o meno omogenee. Sappiamo infatti che una prima legge di divisione territoriale era stata promulgata il 9 febbraio e che fu revocata il 27 marzo²³⁸. Questa prevedeva la divisione della repubblica in 11 dipartimenti, a loro volta suddivisi in cantoni e comuni. La legge, però, non venne mai attuata, in quanto, come afferma Cuoco, non teneva alcun conto delle divisioni naturali del regno²³⁹. In effetti, nel provvedimento di revoca della suddetta norma si legge: «considerando che la divisione de' Dipartimenti stabilita dal Generale Championnet a' 21 dello scorso Piovoso presenta molte difficoltà: che è facile rimediarsi provvisoriamente rimettendo le cose nel loro stato primitivo, decreta quanto segue: il numero de' Dipartimenti sarà lo stesso di quello delle antiche Provincie, oltre il Dipartimento di Napoli. Essi avranno le stesse estensioni e le medesime demarcazioni»²⁴⁰. Prima della riforma il Regno di Napoli si divideva in dodici province; di conseguenza i dipartimenti del nuovo provvedimento, disegnati su quest'ultime, escluso quello di Napoli, ammontavano a tredici.

A differenza dei casi francese e napoletano, ai quali si aggiunge quello delle repubbliche cispadana e cisalpina, la repubblica ligure divide invece il territorio in giurisdizioni. (personalmente, tralascerei quest'ultima frase poiché implica, spiegare la differenza tra i termini di giurisdizione, che rimanda all'antico regime, e dipartimenti e cantoni).

²³⁸ Cfr. *supra*, p. 18.

²³⁹ V. Cuoco, *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Milano, 1999, pp. 216-217.

²⁴⁰ «Revoca del provvedimento del 9 Febbraio sulla divisione territoriale. Napoli, 25 aprile 1799» in M. Battaglini e A. Placanica (a cura di), *Leggi, Atti, Proclami ed altri Documenti della Repubblica Napoletana, 1798-1799*, vol. I, Di Mauro, Cava dei Tirreni, 2000, pp. 309-310.

2. *La cittadinanza e la rappresentanza politica*

Con il secondo titolo si entra, come nella costituzione francese dell'anno III, nella definizione della cittadinanza. Il primo articolo, ripreso dall'articolo 8 della stessa costituzione, definisce i requisiti per accedere alla cittadinanza. Come nel caso francese, i requisiti per accedere alla categoria di «cittadino» non dipendevano solo dalla nascita nel territorio della repubblica, ma anche dall'aver in questa dimora o domicilio fisso da almeno un anno, dall'essere iscritti nel registro civico e di pagare una contribuzione diretta.

Come è stato recentemente sottolineato²⁴¹, gli articoli 8 e 11²⁴² della costituzione dell'anno III rappresentano una vera e propria rottura rispetto alle precedenti carte francesi. Mentre quella del 1791 distingueva tra cittadinanza passiva ed attiva -legando quest'ultima al pagamento di una contribuzione-, e quella del 1793 distingueva coloro che detenevano i diritti politici dai cittadini tout court, la carta del 1795 afferma che solo coloro in possesso dei requisiti per accedere alla cittadinanza potevano votare nelle assemblee primarie. Per la prima volta dall'inizio della Rivoluzione si lega quindi la cittadinanza al diritto di voto, producendo, secondo Troper, due conseguenze giuridiche estremamente rilevanti: l'apparizione indiretta del concetto di «nazionale»²⁴³, che avrebbe a sua volta permesso la distinzione tra diritti politici e diritti civili, gli uni stabiliti dalla costituzione, gli altri dal codice civile. Rispetto alla carta termidoriana, quella napoletana innalza il limite di età (23 anni anziché 21) e trasforma «la contribution directe foncière ou personnelle» in semplice «contribuzione diretta» (art. 6).

Il legame stabilito dalla carta dell'anno III tra cittadinanza e diritto di voto ha condotto molti studiosi a parlare di un suffragio ristretto, rispetto soprattutto alla costituzione del 1793, che aveva stabilito invece un suffragio quasi universale. In realtà tali giudizi risultano un po' esagerati, in quanto, se è vero che la costituzione termidoriana aveva escluso dal voto coloro che non pagavano una contribuzione diretta, è vero altresì che quella dell'anno I aveva escluso dal voto le donne. In realtà occorre riconoscere che il diritto di voto era concesso o rifiutato in base alle idee dominanti dell'epoca, le quali non prevedevano che coloro sprovvisti di una «autonomia della volontà» – come le donne, i minori, i domestici o coloro che si trovavano in uno stato di povertà

²⁴¹ M. Troper, *Terminer la Révolution*, cit., pp. 147-162.

²⁴² Art. 11 della costituzione del 1795: «Solo i cittadini francesi possono votare nelle assemblee primarie ed essere chiamati alle funzioni stabilite dalla Costituzione».

²⁴³ «Se tutti quelli che non votano non sono cittadini, che cosa sono?», domandava Thomas Paine. La costituzione del 1795 non usa il termine di «national», ma in alcuni articoli (335, 243, 356 e 359) lo sottintende utilizzando quello di «citoyen».

avanzato – potessero accedere al voto²⁴⁴. È difficile comparare, da questo punto di vista, la costituzione del 1795 a quella del 1793, dato che quest'ultima non è mai stata applicata; ma se compariamo i dati delle elezioni del 1792 per la Convenzione nazionale – quando solo gli indigenti e i domestici erano esclusi dal corpo elettorale – con i dati relativi alla carta dell'anno III, ci rendiamo conto che la differenza è relativamente bassa – 7 milioni contro 6 milioni –²⁴⁵. Il suffragio stabilito dalla carta termidoriana, e ripreso dal progetto, non è dunque ristretto, ma al contrario, si tratta di un suffragio assai ampio per l'epoca.

Un elemento che differenzia il testo napoletano dalla carta francese rimanda al problema della nazionalità di cui abbiamo già accennato: l'utilizzo del termine «francesi», presente sia nell'articolo 9 ed 10, nel progetto non viene tradotto con «napoletani», ma con «naturali» - riferito a coloro che hanno partecipato alle campagne militari per la difesa della Repubblica e che per questo possono avere accesso alla cittadinanza e quindi al voto anche se non in grado di pagare una contribuzione diretta (art. 7) - e con «donna della repubblica» - riferito alla donna che lo straniero dovrebbe sposare per accedere alla cittadinanza (art. 8) -. Ciò ci rimanda ovviamente al problema della nazionalità e ai difficili rapporti delle «repubbliche sorelle» con la patria francese.

In altri due punti il progetto diverge considerevolmente dal testo francese, due punti che rimandano ad una dimensione «morale» della cittadinanza, non presente invece nella carta termidoriana. In primo luogo il fatto che l'esercizio dei diritti di cittadino si può perdere anche per effetto di un decreto del tribunale di Censura, un organo assente nella carta francese e per il quale rimandiamo al paragrafo 6 di questo capitolo. Occorre però fin d'ora notare come tale facoltà del tribunale sia da ricollegare all'articolo 12 della Dichiarazione dei Diritti del Cittadino, che prevede che ogni cittadino ha il diritto di eleggere e di essere eletto purché abbia le qualità morali richieste dalla legge. La seconda differenza rilevante concerne i requisiti per essere iscritti sul

²⁴⁴ Essendo l'individuo l'elemento fondamentale della società moderna, colui che occupa il primo posto, il concetto di «autonomia della volontà» acquistò un'importanza centrale, in quanto permise di costruire i soggetti giuridici validi, cioè coloro che avevano diritto al voto. Su questo punto, vedi P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universelle en France*, Gallimard, Paris, 1992, pp. 111-112. L'autore dimostra infatti che esiste una stretta relazione tra i fondamenti del diritto civile, e in particolare delle sue categorie contrattuali, con il diritto politico moderno. Il voto è di fatto assimilato ad un atto giuridico, produttore, come ogni contratto, di obbligazioni; in entrambi i casi si riscontra lo stesso principio di autonomia della volontà.

²⁴⁵ Cf. P. Gueniffey, *Le nombre et la raison. La révolution française et les élections*, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 1993, pp. 100-101.

registro civico (art. 12): il testo francese, contrariamente al progetto, non prevede infatti come requisito la conoscenza del catechismo repubblicano. Ciò è dovuto al ruolo centrale attribuito da Pagano all'educazione che non deve essere impartita solo dalle istituzioni scolastiche, ma anche da altri soggetti, come i padri di famiglia, i teatri od altre autorità pubbliche. Vedi a questo proposito l'articolo 298 del progetto che invita i giovani a recarsi alla spiegazione dei catechismi repubblicani durante i giorni festivi. Si tratta di opere divulgative per eccellenza considerate dai repubblicani gli strumenti più idonei a promuovere l'istruzione pubblica e a procurare, attraverso questa, quel largo consenso che era indispensabile al consolidamento e alla sopravvivenza del nuovo regime²⁴⁶.

Da notare infine, all'art. 11 punto 3, le differenze lessicali tra «domestique à gage» utilizzato dal testo francese e quello di «familiare stipendiato» del testo napoletano. In realtà le due formule rimandano allo stesso principio: quello secondo cui i servi domestici erano esclusi dal voto, in quanto dipendenti da un terzo e dunque privi di autonomia. La loro esclusione dal voto non derivava tanto dalle loro capacità o dal censo, quanto piuttosto dal fatto di essere assimilati alla sfera del domus, di esser parte della casa e della famiglia patriarcale.

L'insistenza del testo napoletano sul pagamento della «contribuzione» come requisito per la cittadinanza non ha riscontro nelle altre costituzioni italiane. Si può poi osservare, più in generale, che la costituzione napoletana eleva l'età minima richiesta per accedere alla cittadinanza a 23 anni, diversamente dagli altri casi in cui questo limite è fissato a 20 anni (costituzione cispadana art. 12, cisalpina art. 7, ligure art. 14; fa eccezione la repubblica romana, dove l'età prescritta è di 21 anni). Infine, a differenza degli altri testi italiani, la costituzione napoletana prevede che la cittadinanza si possa perdere anche per decreto dei censori.

2.1. *Le assemblee primarie.* Il titolo III, seguendo ancora la costituzione francese del 1795, è dedicato, come il successivo, alla descrizione del sistema rappresentativo. Dalla Rivoluzione francese e per tutta la prima metà dell'Ottocento, infatti, il tema della rappresentanza risulta inserito e saldamente legato alla vicenda del costituzionalismo, in quanto il sistema elettorale è essenzialmente concepito come struttura politica capace di garantire le libertà e

²⁴⁶ Sui contenuti dei catechismi repubblicani, vedi L. Guerci, *Istruire nelle virtù repubblicane. La letteratura politica per il popolo nell'Italia in rivoluzione (1796-1799)*, il Mulino, Bologna, 1999, ed in particolare pp. 81-140.

i diritti di tutti i cittadini ed impedire le possibili usurpazioni dei poteri costituiti.

Come vedremo, il sistema rappresentativo disegnato dal progetto napoletano riprende quello francese del 1795 che, a sua volta, ricalca quello del 1791 e del 1793. In effetti, nonostante si pensi alla costituzione dell'anno I come ad un vero e proprio sistema di rottura, che per realizzare il suo principio cardine, quello della sovranità popolare, oltre al suffragio universale maschile, introduce anche elementi di democrazia diretta, questa in realtà riproduce tutte le istituzioni essenziali che stanno alla base del sistema rappresentativo del 1791 e del 1795: l'elettorato-funzione, il mandato rappresentativo ed il divieto per il sovrano di esercitare direttamente la sovranità²⁴⁷. Per realizzare tali principi e per conciliare due imperativi fondamentali ed ugualmente importanti della rappresentanza liberale –quello del consenso, posto a fondamento del nuovo ordine politico, e quello della formazione di una volontà politica razionale, necessaria alla conservazione dello stato– le tre costituzioni francesi adottarono un sistema di voto indiretto a due turni. Tale sistema consentiva di fatto di dissociare due momenti all'interno del processo elettorale, quello della deliberazione e quello dell'autorizzazione: mentre le assemblee primarie si limitavano a designare gli elettori, procedendo ad una sorta di legittimazione originaria della procedura rappresentativa, le vere scelte avvenivano nell'ambito delle assemblee di secondo grado che decidevano e delegavano di fatto la sovranità.

Il progetto napoletano riprende il sistema indiretto a due turni, prevedendo un primo turno, quello delle assemblee primarie, dove partecipano tutti coloro in possesso dello status di cittadinanza ed un secondo turno, quello delle assemblee elettorali (titolo IV), dove si eleggono i membri delle due camere e di altre istituzioni.

Come abbiamo già visto trattando il tema della cittadinanza, possono votare nelle assemblee primarie tutti i cittadini della repubblica. Nell'articolo 14, traduzione letterale dell'articolo 17 della costituzione francese dell'anno III, salvo l'ultimo paragrafo, viene riproposto il tema del domicilio (già dichiarato dall'articolo 6 come requisito fondamentale per accedere allo status di cittadino) riferito però al cantone, ovvero la circoscrizione territoriale di base. Ricordiamo a questo proposito che la divisione del territorio venne appunto concepita come un mezzo per spezzare gli antichi legami corporativi e costruire quindi una buona rappresentanza, proporzionale ed egualitaria. Tuttavia l'ultimo paragrafo di tale articolo, non presente nella carta transalpina,

²⁴⁷ Su questo punto, vedi M. Troper, *Terminer la Révolution*, cit., pp. 109-127.

e riferito alle grandi comuni, rende più flessibile il vincolo tra voto e domicilio allargando la circoscrizione di riferimento a tutto il territorio di una comune.

Le assemblee primarie si riunivano il giorno delle elezioni nel capoluogo del cantone e, per motivi di ordine pubblico, non potevano che essere formate da più di 900 cittadini (art. 16). Nel caso in cui fossero risultate più numerose, potevano formarsi, in uno stesso cantone, due o più assemblee primarie. Prima di procedere alle elezioni, occorreva però nominare un presidente, un segretario e tre scrutatori (art. 18), che avrebbero proceduto al controllo delle operazioni di voto. Gli articoli relativi al potere dell'assemblea nel decidere sulla validità dei requisiti di voto divergono dalla costituzione del 1795. L'articolo 19, ad esempio, che prevede la facoltà per l'assemblea di decidere provvisoriamente in caso di dubbi sui requisiti di voto, salvo poi fare ricorso al tribunale civile del dipartimento, aggiunge rispetto, all'articolo 22 del testo francese, una precisazione importante, assente in quest'ultimo: ovvero che le elezioni non saranno però alterate da decisioni posteriori. L'aggiunta è importante, in quanto sancisce il potere quasi assoluto dell'assemblea di decidere sui requisiti per la definizione del corpo elettorale. Inoltre, mentre la carta francese prevede, all'articolo 23, che, salvo i ricorsi al tribunale civile, il corpo legislativo era l'unico a potersi pronunciare sulla validità delle operazioni delle assemblee primarie, il progetto napoletano limita l'intervento del legislativo all'eventuale trasgressione dei dettami costituzionali (art. 20).

Come nella costituzione francese del 1795, le assemblee primarie si radunano per eleggere i membri dei vari corpi dello Stato e per confermare o respingere le modifiche costituzionali proposte dall'assemblea di revisione (vedi più avanti, titolo XVI). Tali assemblee eleggevano non solo gli elettori di secondo grado, ma anche i giudici e le autorità amministrative locali (art. 24). Vi è però una differenza rispetto al testo francese: mentre questo attribuisce il diritto alle assemblee primarie di eleggere le autorità municipali nelle comuni al di sopra dei 5 mila abitanti, il progetto napoletano eleva il numero degli abitanti a 10 mila.

2.2. *Le assemblee elettorali.* Il titolo VI, dedicato alle assemblee elettorali, ovvero a quelle di secondo grado, è una traduzione dello stesso titolo della carta francese dell'anno III. Le assemblee primarie nominavano infatti gli elettori che formavano le assemblee di secondo grado. I requisiti di eleggibilità erano ben più ristretti di quelli per accedere alla cittadinanza e quindi al diritto di voto: per diventare cittadino-elettore occorreva non solo avere 25 anni, ma anche essere proprietario, usufruttuario o locatario di beni immobili, di valore variabile a seconda del numero degli abitanti del comune dove dimorava il cittadino (art.

31). Rispetto al testo francese (art. 35), che stabilisce dei valori diversi non solo a seconda del numero degli abitanti del comune, ma anche a seconda del bene in questione (bene, abitazione, bene rurale), quello napoletano ammette invece un solo valore che varia solo in base al numero degli abitanti dei comuni.

Tali assemblee si riunivano annualmente nel capoluogo del dipartimento ed, in base ai principi dell'immaginario liberale, secondo i quali il voto doveva essere sincero e libero e nessuna influenza doveva turbare la coscienza del cittadino (artt. 33-34), eleggevano i membri del Corpo legislativo, i membri del tribunale di cassazione, gli alti giurati, gli amministratori del dipartimento, i membri del Tribunale criminale, i giudici del tribunale civile, e diversamente dalla carta del 1795, anche i membri dell'Eforato e del Tribunale di Censura, organi questi non previsti dal testo francese. Diversamente da quest'ultimo e come nel caso delle assemblee primarie, l'ultimo articolo del titolo IV (art. 39) sopprime un paragrafo sulla facoltà del corpo legislativo di pronunciarsi, in tutti i casi, sulla validità delle operazioni delle assemblee elettorali (art. 43 della costituzione francese del 1795). Il progetto, come abbiamo già visto, tende invece a salvaguardare la sovranità delle assemblee, tanto primarie che secondarie, nelle procedure di voto, limitando l'intervento degli organi dello Stato solo in caso di violazione alle norme costituzionali.

Il funzionamento delle assemblee elettorali è regolato nella costituzione napoletana in modo più dettagliato rispetto alle altre costituzioni italiane; si veda ad esempio l'art. 31, che non ha corrispettivo nel progetto ligure, ma nemmeno nel testo della Cisalpina del 1797 e che ha un riscontro solo nell'art. 33 della costituzione romana.

3. *Il potere legislativo: il problema del bicameralismo*

Come nella costituzione dell'anno III, il titolo V del progetto è dedicato al potere legislativo. Contrariamente alle precedenti carte francesi, che avevano adottato un sistema unicamerale, la costituzione del 1795 introduce il bicameralismo, composto da un Consiglio degli Anziani e da un Consiglio dei Cinquecento. Spiega a tale proposito Pagano nel *Rapporto*: «Ci è sembrato necessario di lasciar sussistere le due partizioni del Corpo legislativo, non ostante ciò che si è detto o si possa dire in contrario. Un tale stabilimento fuor di ogni dubbio arresta la naturale rapidità del Corpo legislativo, e dà la necessaria maturità alle leggi, la moltiplicazione e la precipitanza delle quali inviluppa e sconvolge la repubblica».

In effetti, come afferma Troper, nonostante la costituzione termidoriana avesse introdotto due camere, essa resta comunque fedele al principio del monocameralismo²⁴⁸. I due consigli non sono affatto considerati come due camere distinte, ma come due sezioni di un unico corpo legislativo. Tale sistema si differenzia dal bicameralismo sotto due aspetti. Contrariamente alle camere che hanno delle funzioni identiche, ma una composizione diversa, le sezioni sono composte in maniera identica o simile, ma hanno delle funzioni o piuttosto dei ruoli differenti nella procedura²⁴⁹. I membri dei due consigli sono infatti eletti allo stesso tempo dalle stesse assemblee elettorali, per la stessa durata e rinnovati per metà; le condizioni per essere membri sono leggermente diverse ed hanno a che vedere soprattutto con l'età. La differenza più importante tra i due consigli concerne quindi la procedura legislativa: ad uno spetta l'iniziativa, all'altro la decisione. Il sistema è quindi concepito per favorire delle scelte razionali e quindi una legislazione di qualità.

C'è però una notevole differenza tra il progetto napoletano e la costituzione francese del 1795, poiché il primo inverte le attribuzioni delle due camere. Mentre la carta francese attribuisce il potere di iniziativa delle leggi al Consiglio dei Cinquecento, ossia alla camera più numerosa, il progetto lo attribuisce al Senato (art. 73). Anche in questo caso, lo stesso Pagano spiega con chiarezza i motivi di tale scelta:

«abbiamo considerato che la sezione, la quale dee proporre la legge, convien che sia piuttosto un ristretto corpo d'uomini di età matura, che una numerosa assemblea di giovani. Oltre l'esempio delle antiche repubbliche, nelle quali un ristretto Senato proponeva le leggi, e numerosa assemblea popolare la rigettava o approvava, solide ragioni ci hanno a tal parere determinati. La moltitudine, del pari che un solo, mal riesce a proporre la legge. Un solo difficilmente richiama innanzi alla sua mente i lati tutti e le possibili combinazioni che debbono guidare il legislatore nel proporre la più generale, esatta e chiara forma di utile legge. Per lo contrario, laddove la discussione si fa da gran moltitudine, egli è quasi impossibile che non si abbandoni l'oggetto principale e che il divagamento di molte subalterne ed inutili questioni non faccia traviare dall'essenziale scopo. Un mediocre numero ischiva gl'inconvenienti opposti, ed accoppia l'uno e l'altro vantaggio. Iscorge le molteplici combinazioni che uno o pochi difficilmente veggono, e non si disperde nell'infinità d'inutili considerazioni, che impediscono di riassumere la

²⁴⁸ M. Troper, *Terminer la Révolution*, cit., pp. 58-59, 66-67.

²⁴⁹ Tale modello era stato proposto in particolar modo da Condorcet che, analizzando le procedure per garantire una migliore legislazione, aveva proposto quella di «dividere un'assemblea unica in due sezioni permanenti che deliberassero separatamente». Cit. da Troper, *Terminer la Révolution*, cit., p. 59.

discussione e richiamarla al suo vero oggetto. Né ci ha fatto mutar sentimento la considerazione, che i molti e i più giovani fossero più abili a proporre le leggi dal perché la fervida gioventù e la moltitudine osa più, tenta sempre nuove cose e si lancia a nuovi oggetti. Proporre le leggi è più l'effetto della fredda analisi che dell'ardito genio, richiede più estensione di lumi che voli di spirito. Ritrovare la propria, esatta e chiara forma di legge, è più l'opera del riserbato giudizio, che dell'audace invenzione. Ond'è che pochi ed uomini maturi vi riescano meglio, che ardente moltitudine di giovani. Finalmente quella unità che regna in tutte le opere della natura, e che deve ritrovarsi in tutte le produzioni dell'arte, perché la rettitudine ed energia delle operazioni vi si rinvenga, quella unità che forma la bontà e la perfezione della legislazione per mezzo della corrispondenza ed accordo di tutte le sue parti, più facilmente si potrà conseguire da pochi che da molti».

La volontà di affidare l'iniziativa delle leggi ad un corpo ristretto e più saggio è confermata dall'articolo 71 che stabilisce i requisiti per accedere alla carica di senatore. Come nella costituzione francese dell'anno III (art. 74), questi sono più ristretti rispetto a quelli per accedere alla carica di membro del Consiglio. In particolare, non solo occorre avere un'età più matura ed un tempo di residenza sul territorio della Repubblica più ampio, ma è necessario essere padre di famiglia. Il progetto napoletano prevede, a questo proposito, un requisito in più rispetto alla carta francese: l'aver svolto incarichi nell'amministrazione pubblica, a livello di dipartimento, o nel potere giudiziario. I requisiti per essere eletti membri del Senato sono dunque considerevolmente ristretti nel caso del progetto napoletano, sino a configurare una sorta di consiglio dei saggi.

Come abbiamo già in parte visto trattando del Senato, nel progetto la camera numericamente più ampia, il Consiglio, ha il compito di sanzionare o rigettare le proposizioni del Senato (art. 84). Anche in questo caso, è lo stesso Pagano, nel *Rapporto*, a spiegarne le ragioni:

«la moltitudine è propria assai più a rilevare i vantaggi e gl'incomodi di una legge; poiché ciascuno separatamente riguarda l'oggetto per un lato diverso, e la comunicazione di diverse vedute presenta all'assemblea sanzionatrice quel tutto che deesi aver presente per approvare o rigettare con verità. Per siffatte considerazioni, nel nostro progetto di costituzione un Senato di cinquanta membri prepara la legge e la propone, e l'assemblea ed il consiglio di centoventi membri fa le veci de' comizii e delle agore delle antiche repubbliche, con tanto maggior vantaggio, che mentre conserva la generalità della discussione, va pure esente dai tumulti e dalla confusione che di necessità porta seco la numerosa ed inquieta popolare assemblea».

Come per il Senato, le condizioni per esser eletto membro del Consiglio sono più limitate, rispetto alla carta del 1795. Mentre il testo francese richiede solo i requisiti dell'età e del domicilio, il progetto napoletano aggiunge, la condizione di padre di famiglia e quella di aver servito in qualche amministrazione, almeno a livello municipale (art. 80).

Per ciò che riguarda le altre norme, il progetto riprende, traducendoli dalla carta dell'anno III, i principi essenziali delle costituzioni francesi, ossia che i membri del Corpo legislativo sono i rappresentanti della nazione e non del singolo dipartimento che li ha eletti (art. 47). Si conferma dunque il divieto del mandato imperativo, ovvero l'impossibilità per i rappresentati di dare mandati al rappresentante o ai rappresentanti eletti nel loro rispettivo dipartimento, al fine di assicurare una formazione della legge libera da condizionamenti particolaristici. Conseguenza di tale principio è una garanzia fondamentale dei membri del corpo legislativo, confermata dal progetto all'articolo 108, secondo cui quest'ultimi non possono essere citati, accusati o giudicati per quel che hanno detto o scritto nell'esercizio delle loro funzioni. Vi è tuttavia una significativa differenza del progetto napoletano rispetto ai testi francesi: in questi ultimi non vi è traccia dell'eccezione prevista da Pagano, secondo cui i rappresentanti del legislativo possono essere accusati o giudicati se, nell'esercizio delle loro funzioni, si sono espressi a favore dei poteri ereditari o perpetui. Eccezione probabilmente legata all'articolo 26 della dichiarazione, il quale afferma che ogni pubblico funzionario deve consacrare la sua vita alla conservazione della repubblica.

Vi sono infine altre due differenze da sottolineare rispetto alla carta dell'anno III. In primo luogo il fatto che, contrariamente a quest'ultima, che mirava ad assicurare una certa stabilità e continuità del personale politico, concedendo ai rappresentanti la possibilità di essere rieletti per sei anni di seguito (artt. 54-55), il progetto napoletano prevede invece, all'articolo 49, un ricambio più rapido ed un intervallo di tempo maggiore per poter essere rieletti (tre anziché due anni come invece prevede la costituzione del 1795). In secondo luogo, vi è tra le «disposizioni generali» un articolo, il 51, assente nel testo francese, che attribuisce, in circostanze straordinarie (ossia se il Senato od il Consiglio si trovino ridotti a meno dei due terzi dei loro membri), al corpo legislativo il diritto di convocare le assemblee primarie, nel caso in cui l'esecutivo non lo faccia. Tale articolo offre dunque maggiori garanzie al potere legislativo di tutelarsi di fronte ad eventuali abusi dell'esecutivo.

Il confronto con le altre carte costituzionali italiane conferma l'originalità del disegno di Pagano. Esse, infatti, riproducono la struttura del bicameralismo descritta dalla costituzione francese, assegnando il potere legislativo alla camera bassa, più numerosa. D'altra parte, v'è un'altra particolarità che emerge dal

testo napoletano: esso prevede che le sedute delle due camere possono essere sì pubbliche, ma che il numero degli astanti non può eccedere la metà dei membri delle camere (art. 60), laddove invece la costituzione romana consenta che sia il doppio (art. 61).

4. *Il potere esecutivo e amministrativo*

4.1. *Il potere esecutivo.* Con il titolo VI entriamo, esattamente come nella costituzione dell'anno III, nel potere esecutivo. Come vedremo, gli articoli del progetto napoletano ricalcano, quasi letteralmente, quelli del testo francese disegnando dunque un esecutivo identico a quest'ultimo. A questo proposito, occorre sottolineare che la costituzione del 1795 eredita dalle precedenti carte rivoluzionarie un esecutivo dualista, composto da un capo dello stato, individuale o collettivo, e dai ministri. Una simile organizzazione fu infatti ideata nel 1791 per rispondere ad una necessità dei costituenti: il mantenimento del sistema della bilancia dei poteri in presenza di un monarca, che, oltre ad essere capo dell'esecutivo, condivideva, tramite il diritto di veto, il potere legislativo con l'assemblea. Per evitare che l'irresponsabilità penale del re, prevista per la sua partecipazione al legislativo, si estendesse agli atti che egli compiva nella funzione esecutiva, si decise dunque di istituire dei ministri con la funzione di controfirmare gli atti esecutivi del monarca, essendone penalmente responsabili²⁵⁰. Nonostante l'abolizione della monarchia, il sistema dualista non venne abbandonato, in quanto destinato a preservare l'unità dell'azione politica voluta dal corpo legislativo. Data l'assenza di una responsabilità politica dell'esecutivo -inconcepibile allora, dato che l'unico organo capace di esprimere un indirizzo politico era il legislativo-, affinché il sistema funzionasse con efficacia, occorre non solo dei membri specializzati, i ministri, ma anche una gerarchia di funzioni: i ministri erano infatti subordinati ad un consiglio – il Direttorio nella carta del 1795 –, che a sua volta era responsabile penalmente²⁵¹.

A differenza della carta francese e delle altre costituzioni italiane²⁵², Pagano attribuisce a tale consiglio la denominazione di Arcontato, ispirato all'antica Atene. Come nel sistema francese, l'Arcontato, composto di cinque membri, è eletto dal Corpo legislativo (art. 130). Nonostante la procedura sia la stessa, il numero dei candidati che il Senato deve fornire al Consiglio per l'elezione dei

²⁵⁰ Su questo punto, vedi M. Troper, *Terminer la Révolution*, cit., p. 165.

²⁵¹ M. Troper, *Terminer la Révolution*, cit., pp. 168-171.

²⁵² Nella costituzione cispadana, in quella cisalpina e nel progetto ligure questo organo è detto «Direttorio», mentre in quella romana è attribuito a cinque consoli.

membri dell'esecutivo è considerevolmente più basso da quanto stabilito dal testo francese (dieci volte il numero dei membri da nominare, art. 133). Come per il Corpo legislativo, il rinnovo annuale dei membri dell'Arcontato è maggiore rispetto alla costituzione dell'anno III, in quanto prevede che si rinnovi di due membri il primo anno e di tre il secondo (art. 135); il testo francese, invece, stabilisce il ricambio di un solo membro ogni anno (art. 137).

Nonostante l'esecutivo resti, nella mente dei costituenti transalpini, un potere subordinato al legislativo e impossibilitato a partecipare all'elaborazione della politica, la costituzione dell'anno III, a causa soprattutto del suo carattere dualista, riconosce al Direttorio un margine di potere discrezionale ed un certo potere di iniziativa. Ad esempio, negli articoli 144 e 145, tradotti dal progetto napoletano, in cui si attribuisce al Direttorio la funzione di provvedere alla sicurezza interna ed esterna, si intravede un certo potere di iniziativa dell'esecutivo, o, come afferma, Troper la nascita di un potere «di governo», che comprende sicuramente la condotta delle relazioni internazionali, la direzione ed il controllo di esecuzione, così come un embrione di potere di regolamento²⁵³. Stessa cosa per l'articolo 152 dove si parla di «arrêts» del Direttorio (tradotto come «arresti» dell'Arcontato); anche se non è chiaramente indicato che tali provvedimenti possano essere di natura regolamentaria, nella pratica della repubblica francese molti lo furono²⁵⁴. Infine, vi è l'articolo 163 della costituzione francese del 1795 (art. 162 del progetto), dove si attribuisce al Direttorio il potere di invitare il potere legislativo a prendere in considerazione un oggetto.

Nel progetto napoletano la funzione non meramente esecutiva dell'Arcontato, ma anche di guida e direzione, è confermata anche dalla soppressione di quel paragrafo dell'articolo 150 della carta dell'anno III, che lasciava al corpo legislativo la determinazione delle attribuzioni dei ministri. Sembra, dunque, data la subordinazione dei ministri all'Arcontato, che sia questo a stabilire le loro funzioni. Anche il numero dei ministri differisce rispetto al testo francese (da sei a otto).

4.2. *Corpi amministrativi e municipali.* Come nella costituzione francese del 1795, il VII titolo è dedicato alle istituzioni di autonomia locale. Salvo poche eccezioni gli articoli del progetto napoletano risultano una traduzione di quelli della carta francese (artt. 174-201). Occorre tuttavia sottolineare che quest'ultima si presenta, rispetto alle costituzioni precedenti, fortemente innovativa sulle autonomie locali. Come sottolinea Stefano Mannoni, per la prima volta

²⁵³ Troper, *Terminer la Révolution*, cit., pp. 177-179.

²⁵⁴ Vedi Troper, *Terminer la Révolution*, cit., p. 179.

dall'inizio della rivoluzione, l'amministrazione territoriale è parte integrante del potere esecutivo²⁵⁵. Tale scelta deriva da due motivi fondamentali. In primo luogo è la conseguenza della decisione della Convenzione di riconoscere all'esecutivo una fisionomia più complessa di quella di meccanico esecutore della legge: una decisione che si traduce, da un lato, come abbiamo visto, nell'articolazione direttorio/ministri e, dall'altro, nel subordinare i corpi di autonomia locale all'esecutivo. In secondo luogo si tratta di una reazione al modello di autonomia locale elaborato dall'assemblea costituente del 1789, che aveva fatto delle amministrazioni periferiche dei rappresentanti dei poteri locali piuttosto che degli agenti al servizio della legge.

Nella costituzione del 1791, infatti, dei «comuni» e degli «ufficiali municipali» non si parla nel titolo III *Des pouvoirs publics* – dove esse avrebbero potuto trovare una logica collocazione all'interno della sezione *De l'administration intérieure*, nell'ambito della quale sono trattati sia i dipartimenti che i distretti –, ma nella parte della costituzione che precede la configurazione dell'apparato pubblico (artt. 8 e 9 del II titolo). Sottrarre il potere municipale all'amministrazione significava dunque tracciare una linea ben visibile tra società civile e stato. In effetti, nella mente de costituenti transalpini, e soprattutto di Sieyès, principale ispiratore del progetto, il potere municipale costituiva uno di quei contrappesi sociali ad un polo pubblico e statale che, con la distruzione di tutte le istituzioni di antico regime, aveva ampliato enormemente il proprio raggio d'azione. Nella costituzione del 1793, nonostante il titolo dedicato all'amministrazione locale segua, come in quella dell'anno III, quello sul potere esecutivo, non c'è alcun riferimento riguardo ad una loro eventuale subordinazione a quest'ultimo.

Infine, rispetto alle due costituzioni precedenti, la carta del 1795 stabilisce l'abolizione dei 44.000 comuni e la creazione di più ampie circoscrizioni municipali basate sul cantone. Essa infatti riduce i livelli del governo del territorio al solo dipartimento e cantone, creando un sistema fortemente gerarchico ed abolendo definitivamente la classica circoscrizione intermediaria, il distretto, che le carte del 1791 e del 1793 avevano ereditato dall'antico regime. In effetti, per la prima volta dall'inizio della rivoluzione, si prevede un agente periferico nominato dal potere esecutivo, il commissario (art. 189 del progetto). Tuttavia questa figura ha poco a che vedere con il prefetto napoleonico, poiché a differenza di quest'ultimo non svolge alcuna funzione propriamente gestoria: egli promuove l'attuazione della legislazione, vigila sull'amministrazione del dipartimento e delle municipalità, ma

²⁵⁵ S. Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Giuffrè, Milano, 1994, vol. I, pp. 397-403.

l'amministrazione attiva e contenziosa continua ad essere affidata a degli organi elettivi collegiali (le amministrazioni dipartimentali e municipali appunto). Un altro segno della forte gerarchizzazione del sistema è l'articolo 193 della carta dell'anno III (art. 191 del progetto), il quale non solo subordina le amministrazioni municipali a quelli dipartimentali e queste ai ministri, ma attribuisce anche ai ministri il potere di annullare gli atti delle amministrazioni municipali contrarie alle leggi o agli ordini delle autorità superiori.

Per evitare che il potere municipale degenerasse, come era avvenuto nei primi anni della rivoluzione, in fattore di potente destabilizzazione - in quel periodo esso era divenuto infatti l'espressione dell'autogoverno negli affari «domestici» della comunità con esclusione dell'intervento di qualsiasi altro potere-, l'articolo 187 del progetto (art. 189 nella versione francese) vieta alle amministrazioni dipartimentali e municipali di alterare gli atti del legislativo e dell'esecutivo e di immischiarsi nel potere giudiziario.

Vi sono tuttavia alcune differenze rispetto alla costituzione del 1795. Innanzitutto, e probabilmente per paura di non poter esercitare un adeguato controllo sui corpi municipali, il numero di quest'ultimi viene abbassato, in quanto il progetto napoletano fissa un limite più alto (dieci mila, anziché cinque mila) come numero minimo di abitanti per avere una municipalità (art. 177). Il contrasto con la costituzione del 1791 e del 1793, che avevano previsto, una municipalità per ogni comune, è ancora più evidente. Inoltre, a differenza del testo francese, che attribuisce al corpo legislativo il potere di prorogare il deposito del registro contenente gli atti dei corpi amministrativi, il progetto lo attribuisce al potere esecutivo. La scelta della carta napoletana appare tuttavia più coerente con il principio, delineato negli articoli precedenti, secondo cui le amministrazioni locali sono subordinate al potere esecutivo.

Rispetto a tutto ciò, le altre costituzioni italiane sembrano adottare di volta in volta criteri differenti, che meglio si adattano alla natura del territorio, per individuare le municipalità. La costituzione cispadana riserva al «corpo legislativo» il potere di creare le municipalità «in que' luoghi che egli crede convenienti» (art. 199), mentre quella cisalpina richiede, per l'istituzione di una municipalità, un numero di abitanti minimo di tremila e massimo di centomila (art. 178). Quella romana lo fa oscillare tra i diecimila e i centomila (art. 180) e quella ligure non predefinisce invece alcun requisito.

5. *Il potere giudiziario: la concezione repubblicana della giustizia*

Salvo alcune importanti eccezioni, e precisamente quelle riguardanti i tribunali correzionali, presenti nella carta francese dell'anno III, la maggioranza degli articoli del titolo VIII del progetto napoletano costituiscono una traduzione degli articoli di quest'ultima.

Rispetto alle precedenti costituzioni francesi, si è spesso sostenuto che i Termidoriani avessero rotto con il 1793 per ristabilire una rigida separazione dei poteri come nel 1791. In effetti, contrariamente alle costituzioni del 1791 e del 1795, non vi è nella carta dell'anno I un titolo specificamente dedicato al «potere giudiziario». In realtà, come dimostra Michel Troper, per come è concepito ed organizzato il potere giudiziario nella costituzione del 1791, esso non costituisce un vero potere; al contrario, la funzione giudiziaria è considerata come una funzione di applicazione delle leggi e quindi essenzialmente subordinata²⁵⁶. Se essa deve essere esercitata da persone indipendenti, è solo per garantire che questa funzione non sia usurpata dal potere legislativo o dal potere esecutivo. In questo senso, anche la rottura con la carta del 1793 appare fittizia, in quanto, non solo quest'ultima sui grandi principi è un prolungamento di quella del 1791, ma anche perché se non utilizza l'espressione «potere giudiziario», non utilizza allo stesso modo né quella di «potere esecutivo» né quella di «potere legislativo»: in effetti essa non istituisce che degli organi, come il Corpo legislativo, il Consiglio esecutivo, i corpi amministrativi, i giudici ed i tribunali.

Nella costituzione del 1795, come nelle due precedenti, l'espressione «potere giudiziario» sembra dunque avere un senso strettamente organico e si riferisce all'insieme degli organi che esercitano la funzione giudiziaria. Questo non implica che i giudici detengano un potere particolare, dello stesso rango di quello legislativo, ma piuttosto che formano un insieme di organi indipendenti²⁵⁷. Secondo tale concezione, ereditata dall'Illuminismo, la funzione giurisdizionale consiste infatti nel porre fine ai litigi, ma utilizzando una legge già esistente. Il giudice procede seguendo un ragionamento sillogistico, non disponendo quindi di alcun potere di decisione. Di conseguenza, tutti gli articoli del titolo VIII, lungi dal consacrare un potere, esprimono al contrario la concezione di una funzione giurisdizionale

²⁵⁶ M. Troper, *Terminer la Révolution*, cit., pp. 181-182.

²⁵⁷ *Terminer la Révolution*, pp. 183-184. Per dimostrare questa concezione del potere giudiziario dei termidoriani, l'autore francese si basa su numerosi testi estratti dai dibattiti costituzionali, estremamente chiari al riguardo. Vedi ad esempio le parole utilizzate dal deputato Dubois-Crancé, il quale afferma: «le pouvoir n'appartient qu'à la puissance qui fait la loi; [...] mais l'autorité judiciaire n'a aucun pouvoir; elle ne fait qu'appliquer la loi».

subordinata. I giudici devono limitarsi ad applicare le leggi e di conseguenza essere privati di qualsiasi forma di partecipazione alla funzione legislativa ed esecutiva. Se essi devono essere indipendenti è per evitare che la funzione di giudicare non cada nelle mani di un altro potere, che, invece di ragionare per sillogismo, potrebbe cambiare la legge in base alle circostanze e agli interessi particolari, che non è altro che la definizione stessa del dispotismo.

Come vedremo, il progetto napoletano confermerà tutti questi principi che fanno del potere giudiziario un potere non decisionale. Tuttavia vi sono due significative differenze rispetto alla carta francese del 1795. La prima concerne l'appello delle sentenze dei tribunali civili. Mentre il testo francese prevede che questo sia presentato al tribunale civile di uno dei tre dipartimenti più vicini (art. 219), l'articolo 219 del progetto afferma che questo sia portato da una sezione all'altra dello stesso tribunale. Lo stesso Pagano spiega nel Rapporto i motivi di tale scelta: «Il portare ne' giudizi civili l'appello da un dipartimento all'altro, secondo la costituzione francese, è fuor di dubbio incomodo assai e dispendioso ancora ai litiganti, soprattutto ai poveri, che si dovranno recare per ottenere giustizia nella centrale di un dipartimento forse più giorni lontana dal luogo della loro dimora. E perciò avendo diviso il tribunale civile in quattro sezioni, di cinque giudici l'una, abbiamo stabilito che si porti l'appello dall'una all'altra sezione. Per tal modo si assicura la giustizia, né vengono disagiati i litiganti».

L'altro punto su cui il progetto diverge fortemente dalla costituzione del 1795 riguarda i tribunali correzionali, riconosciuti da questa ma non dal progetto. In base al testo francese questi devono occuparsi dei delitti minori (artt. 233-236, 240 e 241). Anche in questo caso le ragioni di tale omissione sono chiaramente spiegate da Pagano nel *Rapporto*:

«ci pare più convenevole lasciare alla stessa giustizia criminale l'incarico di punire così i grandi come i piccoli delitti. Non deve farsi distinzione alcuna per la maggiore o minor grandezza de' delitti e delle pene. Si appartiene alla giustizia criminale così la pena di due anni di carcere, che vien riserbata nella costituzione della repubblica madre alla giustizia correzionale, come la pena di dieci o venti anni di ferri. Egli è vero, che la costituzione francese non richiede l'intervento de' giurati ne' giudizi de' piccoli delitti, che sono i più frequenti, per render quelli più spediti. Ma la pena di due anni di carcere imposta senza l'intervento de' giurati può non leggiermente offendere la libertà civile, e preparare lentamente le catene alla nazione. Il sorgente occulto dispotismo può valersi di questa molla per innalzare la macchina fatale che fulmini gli amici della libertà. Per la qual cosa abbiamo nei piccoli delitti come nei gravi, eccetto il castigo de' leggieri disordini alla polizia commessi, richiesta la medesima solennità, ed affidato alla stessa giustizia criminale

il procedimento. Per tale metodo si conserva meglio l'unità del sistema giudiziario, si rende più semplice la macchina politica, e la libertà civile più sicura».

La decisione di non introdurre i tribunali correzionali risponde dunque alla necessità di garantire a tutti gli stessi diritti, soprattutto in campo penale. La circostanza che per alcuni delitti non si ricorresse all'intervento dei giurati era considerata infatti una violazione dei diritti dei cittadini.

A questo proposito occorre sottolineare come il progetto napoletano confermi l'istituto del giurì previsto dalla carta del 1795. Tale istituzione, ripresa dalle costituzioni del 1791 e del 1793, rispondeva all'esigenza di evitare che il giudice determinasse la legge. In effetti, con tale sistema il giudice si limitava alla soluzione del problema strettamente giuridico, ossia alla determinazione giuridica dei fatti, senza intervenire nella questione della loro esistenza concreta. Un'altra idea alla base dell'istituto del giurì è che gli uomini devono essere giudicati dai loro pari, in quanto un giudice professionale, a causa di una sua posizione di superiorità, potrebbe essere animato da dei sentimenti ispirati alla disuguaglianza pronunciandosi sui fatti²⁵⁸.

L'idea secondo cui gli organi giudiziari non possano disporre di alcun potere discrezionale è confermata anche dagli articoli sul Tribunale di Cassazione (art. 250). Anche questa istituzione, ripresa dalle costituzioni francesi, non ha nessun potere di determinazione della legge, in quanto non può giudicare sul merito delle cause, ma solo sulle forme. Se tale tribunale non può interpretare le leggi, ma solo applicarle, si capisce perché l'articolo 251 – traduzione dell'art. 256 della carta dell'anno III - affermi che, se una questione arriva due volte al tribunale di cassazione per gli stessi motivi è il corpo legislativo che deve occuparsene. In effetti, se un giudizio arriva due volte al Tribunale di Cassazione per gli stessi motivi, ciò significa che la legge è oscura e deve quindi essere interpretata. Ma se si ammette che interpretare significa ricreare la legge, tale potere non può essere lasciato al Tribunale di Cassazione e deve quindi essere affidata al legislatore. Quest'ultimo farà allora una nuova legge alla quale il Tribunale dovrà conformarsi.

Come per altri organi dello Stato, il progetto napoletano, rispetto alla costituzione del 1795, prevede un ricambio di personale più rapido. Ad esempio, l'articolo 254 prevede che il tribunale di cassazione si rinnovi ogni anno di una quarta parte, quando nel testo francese era solo una quinta parte (art. 259). Infine, i giudici di pace possono essere «immediatamente» eletti dopo

²⁵⁸ Su questo punto vedi, M. David, *Jury populaire et souveraineté*, «Droit et société», 36/37, 1997, pp. 401-449.

un primo mandato di due anni, ma non «indefinitivamente» come dice la carta francese.

Una questione su cui il testo napoletano insiste particolarmente è quella della pubblicità dei giudizi e anche in questo caso, ci troviamo di fronte ad un intervento originale di Pagano. L'insistenza sulla pubblicità dei giudizi, che si ritrova nell'art. 207 dove distingue tra pubblicità delle sessioni e segretezza della deliberazione, è strettamente connessa con i contenuti delle *Considerazioni sul processo criminale* e, in particolare, dal principio che le animavano, cioè che «la libertà civile vien custodita dalla criminale legislazione e da pubblici giudizi, [che è] l'oggetto principale e più interessante di quella. Il criminale processo, stabilendo la forma de' pubblici giudizi, è la custodia della libertà, la trincera contro la prepotenza, l'indice certo della felicità nazionale»²⁵⁹. Corrisponde peraltro a questa impostazione anche l'assunto, formulato pure da Pagano sin dal 1787, che i «sacri inviolabili dritti del cittadino comandano che niuno sia punito, cioè a dire, che niuno sia rispogliato del menomo suo diritto, fuor che per un misfatto con un legittimo processo provato»²⁶⁰. A ciò è collegato anche l'indicazione, prevista dalla costituzione napoletana (artt. 216 e segg.) di un altro numero di giudici per i tribunali civili. Sulla necessità di un alto numero di giudici, come elemento di garanzia del giudizio penale, Pagano si era soffermato già nelle *Considerazioni sul processo criminale*, sostenendo che «coloro che della vita e della libertà de' cittadini debbono giudicare, conviene che sieno il più che si possa numerosi»²⁶¹. La spiegazione di ciò stava nel fatto che «i giudici nella Monarchia non possono essere che di un determinato numero. Nelle Repubbliche è sempre ampio e numeroso il collegio dei giudici. Ivi ogni cittadino essendo membro della sovranità dee portare il peso delle tre cariche sovrane, cioè della legislazione, de' giudizi e della esecuzione»²⁶².

Al tema della ricasazione dei giudici e del collegio è dedicato un solo inciso, nell'art. 249 n. 3; è da segnalare che, viceversa, Pagano aveva dedicato molto più spazio alla questione trattando delle garanzie offerte dal processo penale nelle *Considerazioni*, dedicandovi due interi capitoli (XXIV e XXV)²⁶³. Il sistema delle impugnazioni e il doppio grado di giudizio corrispondono infine a quanto Pagano aveva già auspicato nelle *Considerazioni sul processo criminale*, nelle quali aveva dedicato un intero capo (il XXVIII) ai *Gravami*, muovendo dal presupposto che «l'appellazione è, come per tutti si crede, il necessario sostegno della libertà civile. Più volte si è detto che l'assoluto potere degenera

²⁵⁹ F. M. Pagano, *Considerazioni*, cit., p. 11.

²⁶⁰ F. M. Pagano, *Considerazioni*, cit., p. 19.

²⁶¹ F. M. Pagano, *Considerazioni*, cit., p. 122.

²⁶² F. M. Pagano, *Considerazioni*, cit., p. 134.

²⁶³ F. M. Pagano, *Considerazioni*, cit., pp. 123-134.

facilmente nell'oppressione, e che colui che tutto può, ben sovente tutto vuole»²⁶⁴.

6. L'educazione militare e civile

6.1. *Le forze armate*. Il IX titolo del progetto napoletano è una traduzione della costituzione francese dell'anno III. Questa divide le forze armate in guardia nazionale sedentaria ed in guardia nazionale attiva; quest'ultima è a sua volta divisa in un'armata di terra e in un'armata di mare (art. 281). Mentre la prima è formata da tutti i cittadini e i figli dei cittadini in grado di portare le armi (art. 273), la seconda si forma per arruolamento (art. 282). Come nel testo francese, gli articoli sulle forze armate sono strettamente collegati alla Dichiarazione dei Doveri, dove è previsto che ogni cittadino provveda «colle opere e colle contribuzioni al mantenimento dell'ordine sociale» (art. 23)²⁶⁵.

La formazione del cittadino-soldato è uno degli elementi fondamentali del programma democratico fondato sull'idea dell'indipendenza, della proprietà e della sua difesa in quanto base di accesso alla politica²⁶⁶. Nonostante il progetto riprenda dall'esperienza rivoluzionaria francese l'istituzione della guardia nazionale, il modello del cittadino-soldato aveva costituito anche a Napoli un elemento fondamentale del dibattito settecentesco sul rapporto tra le forme di governo e le forme di organizzazione militare. La crisi generalizzata dei modelli antichi e moderni avviata in tutta Europa dalla guerra dei sette anni aveva fornito un forte spinta al dibattito sul rapporto tra guerra e politica. Tale crisi spinse un po' ovunque ad un'appassionata ricerca nel proprio passato di modelli patri, di un'originaria virtù da scoprire e realizzare di nuovo, all'interno degli esistenti regimi monarchici. Così, rispetto ai modelli che rinviavano all'esempio delle antiche repubbliche – di Sparta ma anche di Roma –, la seconda metà del Settecento vide dei tentativi di innesto della virtù repubblicana nella monarchia, in una monarchia «temperata» o «moderata» auspicata ad esempio a Napoli da Galanti e Delfico, che nel *Discorso sullo stabilimento delle milizie provinciali* del 1782 dichiarava esplicitamente l'intento di «trapiantare» nella monarchia, attraverso la realizzazione dell'ideale del cittadino-soldato, la virtù delle antiche repubbliche o degli antichi popoli

²⁶⁴ Pagano, *Considerazioni*, cit., p. 139.

²⁶⁵ L'art. IX della Dichiarazione dei Doveri della carta termidoriana prevedeva l'obbligo per i cittadini di servire e difendere la patria, la libertà, l'uguaglianza e la proprietà.

²⁶⁶ A. M. Rao, *Guerra e politica nel «giacobinismo» napoletano*, in Id. (a cura di), *Esercito e società nell'età rivoluzionaria e napoleonica*, Morano, Napoli, 1990, pp. 187-245. Si veda anche L. Antonielli, *Tra politica e militare: la Guardia Nazionale della repubblica cisalpina*, ivi, pp. 57-125.

italici²⁶⁷. Con l'ordinanza del 25 gennaio 1782 sulla formazione delle milizie provinciali, il linguaggio patriottico e antidispotico del modello repubblicano antico contro il dispotismo sostenuto dai mercenari era effettivamente entrato nella legislazione regia, che faceva di ogni cittadino «un difensore della sua patria»; lo stesso linguaggio era riemerso nei proclami lanciati in occasione antifrancesa del 1798. Nel triennio «giacobino» vi fu una vera e propria esplosione del modello del cittadino-soldato e delle virtù repubblicane. Ad esempio, rivolgendosi ai napoletani, Vincenzo Russo proclamava che Napoli poteva attingere al proprio passato preromano le virtù delle antiche repubbliche: «Cittadini, la nostra Napoli un tempo Repubblica [...] rigenerata dalla forza francese riprende il suo primario lustro e la sua usurpata dignità»²⁶⁸. Questa ricerca di origini proprie, radicate nella storia locale, di virtù patrie su cui fondare la nuova democrazia, fu del resto uno dei tratti principi della vita politica del triennio, e fortemente intrecciato al dibattito generale su quali dovessero essere gli strumenti e le basi del regime nuovo da costruire.

Oltre che sul piano teorico, il modello del cittadino-soldato si pose a Napoli anche sul piano pratico. A partire soprattutto dal mese di aprile, con i rovesci francesi a Nord e l'avanzata dell'armata sanfedista da Sud, si pose concretamente il problema del reclutamento delle forze militari e della Guardia nazionale. La principale preoccupazione del comitato militare del governo provvisorio, fin dalla sua istituzione (28-29 gennaio 1799), fu l'organizzazione della Guardia nazionale²⁶⁹. Ispirate naturalmente al modello francese, le norme ad essa relative rispecchiavano confusione e problemi che ovunque la caratterizzarono, incluso in Francia²⁷⁰. Il reclutamento della Guardia nazionale aveva in effetti motivazioni di ordine politico e fiscale più che propriamente militare: era cioè da un lato uno strumento di mobilitazione, aggregazione e controllo dello «spirito patriottico», dall'altro un mezzo di tassazione sui benestanti che chiedevano l'esenzione dal servizio attivo; ed era un corpo in cui si confondevano funzioni di polizia e funzioni militari. Inoltre, il progetto, come la costituzione termidoriana, aveva fatto del servizio militare una condizione di accesso alla cittadinanza, al di là del requisito del censo (art. 7).

²⁶⁷ A. M. Rao, *Organizzazione militare e modelli politici a Napoli fra Illuminismo e rivoluzione*, in V.I. Comparato (a cura di), *Modelli nella storia del pensiero politico*, vol. II, Olschki, Firenze, 1989, pp. 40-60.

²⁶⁸ V. Russo, *Avviso salutare*, in «Giornale patriottico di Napoli», ripubblicato in D. Cantimori, *Giacobini italiani*, Laterza, Bari, 1956, pp. 399-400.

²⁶⁹ Per le norme sull'organizzazione militare e la guardia nazionale a Napoli, cfr. M. Battaglini e A. Placanica, *Leggi, atti, proclami*, cit., vol. I, pp. 673-755.

²⁷⁰ Vedi, ad esempio, G. Carrot, *La Garde Nationale (1789-1871). Une force publique ambiguë*, L'Harmattan, Paris, 2000.

Un motivo, questo, che probabilmente ha spinto Pagano a dare molto più spazio, rispetto al testo francese, alla questione dell'educazione ed istruzione pubblica, affrontanti nel titolo seguente.

Rispetto alle altre costituzioni italiane il testo napoletano sembra voler insistere, con l'art. 283, che vieta agli stranieri di essere arruolati nell'esercito, il collegamento con il possesso della cittadinanza stabilito all'art. 8 e limitando così la fattispecie ai soli eventi verificatisi nel passato, come già stabiliva l'art. 7.

6.2. *L'educazione e l'istruzione pubblica.* Contrariamente ai titoli precedenti, quello dedicato all'educazione e all'istruzione pubblica diverge profondamente da quello della costituzione francese dell'anno III che dedica al tema solo sei articoli (296-301). Una prima evidente differenza riguarda il titolo: mentre nel testo francese è *Istruzione pubblica*, in quello napoletano al termine istruzione viene affiancato quello di educazione. Spiega lo stesso Pagano nel *Rapporto*: «Non è negletta l'istruzione nella costituzione francese; ma riguarda piuttosto la parte intellettuale che la morale». I termini «educazione», distinto da «istruzione» nel titolo e «morale» contrapposto ad «intellettuale» nella spiegazione, si integrano reciprocamente ed esprimono una filosofia umanistica non disposta ad identificare l'uomo con la sua ragione, ma incline anche a privilegiare la ragione pratica su quelle teoretica e il momento educativo su quello istruttivo.

Negli anni Ottanta e Novanta, a Napoli già si era affacciata la distinzione tra educare ed istruire. Il canonico materano Onofrio Tataranni, autore nel 1799 di un catechismo repubblicano, il *Catechismo nazionale pe 'l cittadino*, considerava l'educazione – volta a fare dell'uomo un membro della società consapevole della necessità di rispettarne le regole al fine di consentire un'armonica convivenza di interessi privati e interesse pubblico – in termini diversi nei confronti dell'istruzione, e cioè del processo graduale di crescita nella conoscenza delle cose, capace di tener conto della «diversità de' gusti, de' talenti e delle passioni»²⁷¹. E già lo stesso Pagano aveva bien chiarito nei *Saggi Politici* il suo concetto di educazione: «per educazione ampiamente da noi s'intende il concorso di tutte le eterne cagioni fisiche, morali ed accidentali eziandio, che, sviluppando i naturali talenti, segnano, per mezzo delle sensazioni, nell'animo gl'indelebili caratteri de' costumi, formano lo spirito e ne

²⁷¹ O. Tataranni, *Breve memoria sull'educazione nazionale della nobile Gioventu' guerriera umiliata alla Maestà di Fernando IV Re delle Due Sicilie*, Napoli, 1790; Id., *Saggio d'un filosofo politico amico dell'uomo sui mali contratti dai popoli nelle varie vicende della regenerazione delle idee*, Napoli, 1784-88, 5 tomi. Cit. da Pasquale Matarazzo, *Introduzione*, in *Catechismi repubblicani. Napoli 1799*, Vivarium, Napoli, 1999, p. XXIII.

forniscono certa quantità d'idee, che creano il nostro interno universo. Onde n'educa sovra di ogni altra cosa, le circostanze e l'attuale stato della società, secondo quel punto del civile corso ov'ella si ritrova»²⁷².

Anche il *Progetto* distingue tra educazione pubblica ed istruzione, affermando al primo articolo del titolo (art. 292) che l'educazione non è solo intellettuale, ma anche morale e fisica. Contrariamente alla carta dell'anno III –le altre due costituzioni francesi non contengono infatti un titolo dedicato all'educazione pubblica- il concetto di istruzione non è limitato all'istruzione scolastica in senso stretto, ma è un concetto di istruzione globale che si estende ad abbracciare l'insieme dei luoghi pubblici, dai ginnasi, ai campi di Marte e ai teatri repubblicani (artt. 295 e 299). L'articolo 305 specificava infatti che «i diversi stabilimenti di educazione e d'istruzione pubblica non hanno fra loro alcun rapporto di subordinazione né corrispondenza amministrativa». L'educazione pubblica andava impartita in sedi extrascolastiche (ginnasi, teatri, ecc.), mentre per realizzare il programma di istruzione pubblica si prevedevano scuole primarie e scuole superiori (art. 303). Da ciò deriva una conseguenza fondamentale: ovvero che l'educazione non è solo compito dello Stato, ma anche dei padri di famiglia (artt. 293 e 297), che hanno il dovere di occuparsi dell'educazione dei loro figli in senso generale e della loro istruzione sino all'età di sette anni (art. 293), quando l'istruzione deve acquistare un carattere pubblico uniforme, a garanzia dell'eguale diritto all'istruzione. Tale concezione dell'educazione richiama l'art. 20 della Dichiarazione dei Diritti e dei Doveri, dove Pagano afferma che ogni uomo ha l'obbligo di istruire ed illuminare gli altri uomini. Dato che il dovere di istruire è un dovere dell'uomo e non solo della società nel suo insieme, si comprende dunque anche il diritto dei cittadini di istituire scuole private, sebbene conformi alle leggi della Repubblica (art. 306).

La principale fonte degli articoli relativi all'educazione e all'istruzione pubblica è il quarto libro della *Scienza della legislazione*, dedicato appunto alle *Leggi che riguardano l'educazione, i costumi e l'istruzione pubblica*, dove l'istruzione appare prima di tutto un problema politico ed etico. Essa risponde infatti ad un piano elaborato in sede costituzionale, dove la scuola, la palestra, la parata militare, la rappresentazione della gloria nazionale per mezzo di statue e monumenti, costituiscono altrettanti strumenti d'educazione e di orientamento dell'opinione pubblica nelle mani del legislatore. Il progetto educativo di Filangieri aveva l'obiettivo di coniugare efficacemente lo spirito pubblico degli antichi con la ricchezza dei moderni. Tale progetto doveva coinvolgere tutti i cittadini e forgiare il «carattere nazionale» di una comunità politica di tipo

²⁷² F. M. Pagano, *Saggi politici*, cit., p. 310.

repubblicano di liberi ed eguali nei diritti²⁷³. Più in generale, l'istruzione, nel quadro della costituzione repubblicana, diventa uno strumento di uguaglianza ed è per questo che tutti i rivoluzionari italiani (Galdi, Bocalosi, Russo) insistono sull'uniformità del sistema educativo²⁷⁴. È da notare che lo spazio dedicato da Pagano all'istruzione pubblica corrisponde del resto al rilievo che aveva dedicato alle arti e alle scienze sin dall'Introduzione alle *Considerazioni sul processo criminale*: «Finalmente rimira lo stato dell'arti e delle scienze che, mentre migliorano lo spirito, dispancono novello lume ed alla legislazione ed all'economia. Se l'arti e le scienze, in vece di essere un vano gergo, un gruppo d'inutili cavilli, un pedantesco lusso di fastosa erudizione, sieno il prodotto dello studio e dell'osservazioni della natura, lo spirito nazionale già grande e perfetto è divenuto»²⁷⁵.

Coerentemente invece con la matrice francese, le altre costituzioni italiane parlano solo dell'istruzione pubblica. Da notare che, nel solo caso del progetto ligure, il capo dedicato all'istruzione è fatto precedere da quello dedicato alle contribuzioni e alla tesoreria nazionale.

6.3. *Il tribunale di censura*. Strettamente vincolato al progetto educativo, è il Tribunale di Censura, una delle innovazioni più importanti del progetto napoletano. Tale organo, posto in ogni cantone, e i cui giudici sono eletti dalle assemblee elettorali che eleggono anche i membri del legislativo ed i giudici dei tribunali civili e penali, hanno due funzioni: una di tipo punitivo (art. 313) ed una preventiva (art. 316), tanto nei confronti dei cittadini, che dei pubblici funzionari. Ma è soprattutto sul fine preventivo che Pagano mette l'accento nel *Rapporto*: «La censura, più che spegnere il male, deve prevenirlo. Fondare i buoni costumi è il metodo più proprio per estirpare i corrotti. Quindi ella deve invigilare sulla privata e pubblica educazione. La pubblica morale, tanto coltivata dagli antichi quanto negletta dai moderni, le istituzioni repubblicane, esser debbono il principale oggetto delle sue cure». L'istituzione dei Censori, così come gli articoli sull'educazione, andava nella direzione di trasformare progressivamente la plebe in popolo consapevole, con l'obiettivo di conciliare, seguendo Filangieri, le virtù degli antichi con la ricchezza ed il progresso dei moderni, di assicurare allo stesso tempo la libertà civile di tutti, e di allargare progressivamente al maggior numero di persone la libertà politica nel fermo

²⁷³ Vedi V. Ferrone, *La società giusta ed equa*, cit., p. 180.

²⁷⁴ M. Galdi, *Saggio d'istruzione pubblica rivoluzionaria* (1798), in D. Cantimori (a cura di), *Giacobini italiani*, cit., vol. I, p. 246 ss.; R. De Felice, «Istruzione pubblica» e rivoluzione nel movimento repubblicano italiano del 1796-1799, «Rivista Storica Italiana», LXXI (1967); E. Brambilla, *L'istruzione pubblica dalla Repubblica cisalpina al Regno italico*, «Quaderni storici», VIII (1973), pp. 492-526.

²⁷⁵ Pagano, *Considerazioni*, cit., p. 11.

rispetto dei diritti dell'uomo. D'altronde, lo stesso Filangieri, nel quarto libro della *Scienza della legislazione* – quello appunto dedicato all'educazione – accenna ad una magistratura dell'educazione con funzioni analoghe a quelle della censura introdotte da Pagano: «In ciascheduna comunità il magistrato supremo, incaricato della pubblica educazione della provincia alla quale quella comunità appartiene, scegliere dovrebbe tra i più probi cittadini di quella comunità un numero di custodi proporzionato alla sua popolazione. Questa popolare magistratura dovrebbe essere ornata di tutte quelle distinzioni e di quegli emolumenti che potrebbero renderla non solo desiderabile ma convertirla in uno strumento di premio per la probità e per le virtù degli individui della classe della quale si parla»²⁷⁶.

Il Tribunale di Censura scaturiva dunque dalla natura stessa dello Stato repubblicano moderno, che doveva difendere la libertà civile e politica dal pericolo della corruzione e del malcostume. In effetti, lo stesso Pagano afferma poco più avanti nel *Rapporto*:

«La libertà non è minacciata soltanto dalle usurpazioni dei poteri costituiti, ma benanche dai privati cittadini e dalla pubblica corruzione. Anzi le autorità costituite, avvalorate, di qualsiasi potere, se non si trovano nelle mani de' potenti cittadini, se il veleno della corruzione non ha per avventura infettato il corpo sociale né paralizzato lo spirito repubblicano, non aspirano mai alla tirannide. La costituzione per tanto deve innalzare un argine altissimo contro la corruzione dei costumi non meno, che contro l'eccessivo potere de' funzionarii. Cosa che non si può altrimenti conseguire se non per mezzo dell'educazione e delle istituzioni repubblicane».

Rispetto alla censura di Rousseau, che pur aveva come scopo quello di mantenere i costumi, ma che era piuttosto il mezzo per l'espressione del giudizio pubblico, così come la legge lo era per l'espressione della volontà generale, quella di Pagano ha piuttosto un valore formativo e di contenimento dell'opinione pubblica entro i limiti costituzionali²⁷⁷.

7. *Finanze e relazioni estere*

7.1. *Finanze*. Il titolo XI, dedicato alle finanze, costituisce una traduzione degli articoli della carta termidoriana. In effetti, già la costituzione del 1791 aveva stabilito i grandi principi di fondo del diritto fiscale, tra cui naturalmente quello del consenso all'imposta, o per riprendere i termini dell'epoca, alla

²⁷⁶ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, cit., vol. V, cap. VII, p. 31.

²⁷⁷ N. Campagna, *Potere, legalità, libertà*, cit., p. 173.

contribuzione pubblica. In effetti il termine «contribuzione pubblica», rispetto a quello di imposta, presuppone il consenso di colui che la paga²⁷⁸. Inoltre, come abbiamo visto, il diritto di voto è strettamente legato al pagamento di un'imposta. Oltre al consenso, la carta del '91 stabilisce il principio di necessità dell'imposta (art. 14 della Dichiarazione del 1789), attenuato dal riferimento all'«utilità generale» nelle Dichiarazioni del 1793 (art. 20) e del 1795 (art. 22), e quello della periodicità del voto dell'imposta – annuale –, un corollario essenziale del consenso alla contribuzione. Nel progetto, il principio della necessità dell'imposta è stabilito dall'articolo 23 della Dichiarazione dei doveri del cittadino²⁷⁹. Il vincolo tra il consenso all'imposta ed il controllo del suo utilizzo è inoltre rafforzato dal principio di pubblicità dei conti, già stabilito dalla Dichiarazione del 1789 (art. 15)²⁸⁰, e ripreso dal testo termidoriano (artt. 308-310; artt. 323-325 del progetto). Ma il principio più importante stabilito dalla Dichiarazione del 1789 (art. 13) e ripreso dalle costituzioni dell'anno I e dell'anno III è quello dell'eguaglianza, in base al quale le contribuzioni sono ripartite tra i cittadini «in proporzione alle loro facoltà» (art. 321 del progetto).

Numerosi articoli della costituzione dell'anno III, così come del progetto, sono dedicati alla contabilità pubblica. Al centro di tale sistema, vi è la Tesoreria pubblica, che, a partire dalla costituzione del 1793, è messa sotto la diretta responsabilità di una commissione che rappresenta una delle grandi innovazioni dell'epoca rivoluzionaria: essa è infatti indipendente dal potere esecutivo ed è nominata dal potere legislativo (art. 329 del progetto). La carta del 1795, molto più articolata su questa materia rispetto a quella dell'anno I, prevede inoltre la nomina di commissari della contabilità, sempre eletti dal potere legislativo (art. 335 del progetto). In conclusione, quindi, le costituzioni rivoluzionarie, compresa quella del 1795, oltre a stabilire alcuni principi fondamentali del diritto fiscale e della contabilità pubblica, tolsero al re prima e al ministro delle finanze poi l'amministrazione delle entrate pubbliche ed il controllo della tesoreria per metterli in definitiva nelle mani del legislativo. A Napoli il sistema fiscale previgente venne tuttavia mantenuto secondo il sistema delle prammatiche sanzioni, così come decretato dal Comitato di

²⁷⁸ S. Caudal, *L'apport des textes constitutionnels révolutionnaires au droit financier et fiscal*, in L. Favoreau, R. Hertzog e A. Roux (a cura di), *Constitutions et finances publiques*, Ed. Economica, Paris, 2005, pp. 349-364.

²⁷⁹ «Ogni cittadino deve conferire colle opere e colle contribuzioni al mantenimento dell'ordine sociale».

²⁸⁰ «La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration».

Finanze il 21 piovoso dell'anno VII (9 febbraio 1799). Solo negli ultimi due mesi della Repubblica vennero abolite le principali gabelle²⁸¹.

7.2. *Relazioni estere*. Il titolo XII del progetto napoletano è dedicato, come nella carta francese dell'anno III, alle Relazioni estere. Gli articoli compresi in tale titolo (340-349) risultano una traduzione del testo francese (artt. 326-335). In questo caso, la soluzione adottata dai convenzionali francesi è assai diversa da quelle delle costituzioni precedenti e va nella direzione di consolidamento di una funzione di governo vera e propria, dotata anche di un certo potere di iniziativa legislativa. Innanzitutto, tanto nella carta del 1791 che in quella del 1793, non vi era un titolo specifico dedicato alle Relazioni estere. In secondo luogo, nel 1791, tutto il sistema delle relazioni internazionali era stato concepito sulla base del fatto che il re non era solo il titolare del potere esecutivo, ma partecipava, grazie al diritto di veto, al legislativo. In effetti, il re partecipava alle relazioni estere non tanto come titolare del potere esecutivo, ma piuttosto come co-legislatore.

Il problema si presenta in maniera del tutto distinta quando le autorità esecutive perdono il diritto di veto e sono di conseguenza private di qualsiasi partecipazione al procedimento legislativo. La logica avrebbe voluto che fosse stata loro tolta qualsiasi tipo di iniziativa in materia di guerra o di trattati, dato che sia una dichiarazione di guerra che la stipula di un trattato erano assimilabili alle leggi. In realtà così non avvenne, poiché furono piuttosto delle considerazioni di ordine pratico che spinsero i convenzionali ad abbandonare il principio della separazione dei poteri e dare all'esecutivo, in alcuni casi, non solo il potere di iniziativa, che non gli era normalmente riconosciuto per la legislazione ordinaria, ma anche persino il monopolio dell'iniziativa. Così, ad esempio, mentre la costituzione del 1793 affida al corpo esecutivo la negoziazione dei trattati, che devono poi esser ratificati dal legislativo, quella del 1795, non solo riafferma tale principio, ma fa dei passi in più. L'articolo 326 (art. 340 nel progetto napoletano) afferma infatti un pieno potere d'iniziativa del Direttorio nella dichiarazione di guerra. L'articolo 328 (342 nel progetto napoletano) attribuisce inoltre al Direttorio il potere di avviare la guerra da solo, in caso di necessità; il corpo legislativo doveva esserne previamente informato, ma il testo nulla dice sui poteri di quest'ultimo, una volta informato dall'esecutivo. Lo stesso articolo, al secondo paragrafo, attribuisce addirittura

²⁸¹ C. Colletta, *Proclami e sanzioni*, cit., vol. II, p. 30; A. M. Rao, *L'ordinamento e l'attività giudiziaria Della repubblica napoletana*, «Archivio storico per le province napoletane», s. III, XII (1973), e Ead., *Sociologia e politica del giacobinismo. Il caso napoletano*, «Prospettive Settanta», n.s., 1 (1979), pp. 219-239.

all'esecutivo un potere d'iniziativa legislativa eccezionale: la facoltà di aumentare le forze armate e di predisporre nuove leggi quando le circostanze lo richiedono.

Anche nella conclusione dei trattati, i poteri dell'esecutivo sono più ampi rispetto alle carte precedenti. Non solo ha, come il re nel 1791, un potere di iniziativa considerevole, che consiste nella possibilità di negoziare «tutti i trattati di pace, di alleanza, di tregua, di neutralità, di commercio ed altre convenzioni che gli sembrano necessarie al bene dello Stato» (art. 331 corrispondente all'art. 345 del progetto), ma può anche integrare a quest'ultimi degli articoli segreti, che sono immediatamente eseguibili, senza ratifica da parte del legislativo. Si arriva in questo modo all'idea che tutti gli atti di politica esteri, che richiedono una deliberazione rapida e segreta e la cui esecuzione deve essere assicurata in modo coordinato, sfuggono per questa ragione alla divisione tra funzione legislativa ed esecutiva ed appartengono ad una terza funzione, quella di governo²⁸².

8. *La custodia della costituzione: il sindacato di costituzionalità.*

8.1. *Il tribunale degli Efori.* Il titolo XIII, dedicato alla custodia della costituzione, è indubbiamente uno degli elementi più originali del progetto di Pagano. Il giurista stesso esprime con assoluta chiarezza, nel *Rapporto*, i motivi alla base di tale istituzione:

«Finalmente, cittadini rappresentanti, vi proponiamo un'aggiunzione fatta da noi alla costituzione francese, per quel salutare timore che dobbiamo noi avere del dispotismo e di ogni potere arbitrario, al cui cenno si è purtroppo per lo corso di tanti secoli abituata la nostra nazione. Se il potere esecutivo sia troppo dipendente dal Corpo legislativo, come lo era nella costituzione francese del 1793, in tal caso l'assemblea assorbirà il potere esecutivo, e concentrandosi in essa tutti i poteri, ella diverrà dispotica. Se poi sia indipendente l'uno dall'altro, potranno sorgere due disordini, o l'inazione ed il languore della macchina politica per la poca intelligenza de' due corpi che rivalizzino tra loro, ovvero l'usurpazione dell'uno sull'altro per quella naturale tendenza di ogni potere all'ingrandimento. Ecco la necessità di un altro corpo di rappresentanti del popolo, che sia come un tribunale supremo, il quale tenga in mano la bilancia de' poteri, e li rinchiuda ne' loro giusti confini: che abbia in somma la custodia della costituzione e della libertà».

²⁸² Su questo punto, vedi M. Troper, *Terminer la Révolution*, cit., p. 175.

Insomma, per Pagano, come per Filangieri, il corpo degli Efori, doveva preservare la costituzione, e quindi i diritti naturali degli uomini in essa stabiliti, dal dispotismo e dalle usurpazioni. Come già aveva spiegato Filangieri, prevedendo una magistratura di Censori con il compito di garantire l'omogeneità, la compattezza razionale e l'efficacia dell'intero *corpus* legislativo, la pratica costituzionale inglese, fondata sull'equilibrio automatico dei poteri, presentava troppi margini di incertezza e di pericoli²⁸³. Il principio della separazione dei poteri, come avevano dimostrato le esperienze costituzionali della Francia rivoluzionaria, non era sufficiente, secondo Pagano, ad arginare il dispotismo e a fondare un ordine politico e giuridico stabile.

Pagano aveva già affrontato la questione delle garanzie costituzionali nella seconda edizione dei *Saggi politici* del 1791-1792, dove, attraverso l'analisi di vari casi, ne aveva delineato i termini essenziali: quello di un'eccessiva ingerenza del legislativo nei poteri esecutivo e giudiziario, sino ad arrivare al loro annullamento; quello di un'eccessiva divisione tra le forze il cui contrasto conduce inevitabilmente all'inazione. Individua dunque nell'istituzione di un tribunale al di sopra delle parti la soluzione a tale problema: «Un altro separato e temporaneo rappresentante del potere tribunizio che non abbia alcuna funzione legislativa, né giudiziaria, né esecutiva, che non sia perciò mosso dall'interesse di accrescere né quei diritti che non esercita, né di conservare quelle usurpazioni che sugli altri non può fare: questa tale tribunizia potestà sarà come il baluardo della costituzione, il tribunale supremo dei poteri, il custode della linea che non debbono oltrepassar coloro che esercitano le sovrane funzioni»²⁸⁴.

Il nome che Pagano dà a coloro ai quali è affidato il compito di «custodire» la costituzione, *Efori*, richiama la storia di Sparta, dove tale termine designava dei magistrati, eletti dai cittadini, che avevano il compito di vigilare sul rispetto delle leggi da parte del re e dei cittadini. A tale proposito, ciò che è importante sottolineare non sono tanto le funzioni che tali magistrati hanno realmente svolto nella Grecia antica o in cosa si discosta l'Eforato di Pagano da quello delle repubbliche antiche, quanto piuttosto che gli «efori», così come i «tribuni» di Roma, divennero un tema molto comune nella letteratura politica del Sei e Settecento, soprattutto di stampo protestante. Uno dei primi autori a richiamare queste figure fu in effetti Althusius, nella cui teoria politica gli Efori svolgevano un ruolo chiave in senso antidispotico: non solo rappresentavano l'intera comunità, dalla quale erano eletti, ma eleggevano per conto di questa il

²⁸³ Sui compiti della magistratura dei Censori in Filangieri e sulla critica al governo misto inglese, vedi *La scienza della legislazione*, cit., vol. I, pp. 85-89, pp. 104-122.

²⁸⁴ F. M. Pagano, *Saggi politici*, cit., p. 356.

magistrato supremo e vigilavano sulla sua sottomissione alle leggi e alla giustizia. Riteniamo, infatti, che furono essenzialmente le letture antidispotiche del repubblicanesimo ad offrire a Pagano il termine con cui indicare i custodi della costituzione.

Nonostante altri autori – come Rousseau ad esempio – affrontino il tema di un tribunale costituzionale, ci sembra che le fonti principali di ispirazione dell'Eforato di Pagano vadano rintracciate nella Costituzione della Pennsylvania del 1776 e nei vari progetti francesi dell'epoca rivoluzionaria. Come sappiamo, la prima costituì, per tutti coloro che aspiravano all'instaurazione di un regime democratico, un vero e proprio modello. Contrariamente alla costituzione del Massachusetts, ispirata a John Adams, che aveva organizzato un vero e proprio sistema di equilibrio dei poteri, con due assemblee ed un governatore munito di diritto di veto, la costituzione della Pennsylvania prevedeva una camera unica ed un potere esecutivo senza diritto di veto. Per evitare quindi che il legislativo usurpasse gli altri poteri, i costituenti avevano previsto un consiglio dei Censori, che doveva riunirsi una volta ogni sette anni per esaminare se la costituzione fosse stata rispettata. Poteva chiedere al legislativo di abrogare le leggi incostituzionali e poteva inoltre convocare una convenzione incaricata della revisione della costituzione indicandole i punti da riformare. Si tratta dunque di un'istituzione non dotata di potere giurisdizionale, in quanto non era altro che un organo propulsore dell'attività legislativa. Peraltro l'art. 47 della costituzione della Pennsylvania prevedeva che: «le devoir de ce Conseil sera d'examiner si la constitution a été conservée dans toutes ses parties sans la moindre atteinte; et si le corps chargé de la puissance législative et executrice ont rempli leur fonctions comme gardiens du peuple, ou s'ils se sont arrogés et s'ils ont exercés d'autres ou plus grands droits que ceux lui leur sont donnés par la Constitution»²⁸⁵.

In Francia, durante la Rivoluzione, furono vari i progetti che miravano all'istituzione di un tribunale dei Censori²⁸⁶. Quello più noto è sicuramente quello di Sieyès, elaborato nel 1795 e proposto alla Commissione degli Undici. In effetti, il clima politico e costituzionale dell'anno III era completamente mutato rispetto agli anni precedenti. Mentre nel 1791 e nel 1793 l'equilibrio dei poteri era garantito da elementi interni – rispettivamente il veto del re e il referendum popolare –, nel 1795 tali elementi erano scomparsi; occorreva dunque ricorrere ad una garanzia esterna, come appunto il corpo dei Censori.

²⁸⁵ *Constitutions des Treize Etats-Unis de l'Amérique*, cit., pp. 218-219.

²⁸⁶ Un elenco di tali progetti si può trovare oggi in B. Nicolle, *Aux origines du contrôle de constitutionnalité: la jurie constitutionnaire de Sieyès (1795)*, mémoire pour le DEA, Università de Paris X, 1990, p. 160 ss., cit. da M. Troper, *Terminer la Révolution*, cit., p. 198.

E' in questo contesto che bisogna inserire il tentativo di Sieyès. Tuttavia, e nonostante alcuni discorsi dello stesso autore possano far pensare ad una vera corte costituzionale – egli dichiara infatti la supremazia della costituzione e designa le decisioni del jury come degli *arrêts*, che paragona a delle sentenze –, il jury non può essere assimilato alle moderne corti costituzionali. In effetti, l'organo ideato da Sieyès è dotato di tre funzioni che non rientrano nella funzione giurisdizionale o nel controllo di costituzionalità delle leggi²⁸⁷. In primo luogo, il controllo del jury non si esercita sulle leggi, ma sugli atti delle due camere, delle assemblee elettorali e primarie, e del tribunale di cassazione. Sono dunque gli atti del Consiglio degli Anziani o del Consiglio dei Cinquecento, considerati separatamente, e non gli atti del corpo legislativo nel suo insieme, a poter essere controllati dal jury. Ne consegue, quindi, che le norme di cui si parla non sono che le regole relative alla procedura che i due Consigli devono seguire, ed in nessun caso regole di fondo. In secondo luogo, Sieyès attribuisce al jury una funzione che le moderne corti costituzionali non hanno: sull'esempio del Consiglio dei Censori della Pennsylvania, tale organo gioca un ruolo importante nella procedura di revisione della costituzione. Ma è senza dubbio la terza funzione, quella che più allontana il jury da una moderna corte costituzionale. Sieyès istituisce in effetti, nel seno di tale organo, un *jury d'équité naturelle*, composto da una decima parte dei membri del jury, estratti a sorte. Tale jury più ristretto dovrebbe pronunciarsi infatti sui casi richiesti dai tribunali in due ipotesi: se non trovano una legge applicabile al litigio; se la legge applicabile conducesse ad una soluzione che la loro coscienza impedirebbe. Le moderne corti costituzionali non si pronunciano sull'equità naturale, per varie ragioni. Quella principale risiede nel fatto che il loro compito è quello di preservare la supremazia della costituzione positiva; se dovessero assicurare la supremazia dell'equità naturale, la costituzione cesserebbe di essere suprema.

La scelta stessa del termine «jury», piuttosto che corte o tribunale, esprime in effetti un certo potere discrezionale. Nella costituzione del 1795, infatti, il jury è un'istituzione che esercita una funzione che si è voluto togliere ai giudici in quanto implica un certo potere discrezionale. In altri termini, il jury è un'istanza che non esegue un'operazione d'applicazione stretta delle norme, ma che decide sull'opportunità delle stesse. Come afferma lo stesso Sieyès, il giurato è per lui «un uomo che esprime la sua opinione in coscienza e secondo la sua intima convinzione»²⁸⁸. Ne consegue che il *jury constitutionnaire* è un'istituzione più assimilabile ad un legislatore che non a un tribunale. Mentre

²⁸⁷ Su questo punto, vedi M. Troper, *Terminer la Révolution*, cit., pp. 206-208.

²⁸⁸ Cit. da M. Troper, *Terminer la Révolution*, cit., p. 209.

il tribunale non fa che applicare una norma preesistente senza poter esprimere una volontà, il legislatore, invece, attraverso un atto di volontà, enuncia e traduce i principi del diritto naturale in diritto positivo.

Infine, la stessa composizione di tale organo lo allontana dalle corti costituzionali avvicinandolo alle assemblee politiche. E' in effetti molto numeroso, 108 membri, che non solo sono necessariamente membri anziani dell'uno o l'altro consiglio, ma sono anche cooptati. E' dunque un errore vedere nel jury l'embrione delle moderne corti costituzionali, non solo perché le sue funzioni sono differenti, ma anche e soprattutto perché i contemporanei, a cominciare dallo stesso Sieyès, la consideravano una istituzione estremamente diversa da un organo giurisdizionale.

Il progetto di *jury constitutionnaire* fu respinto non solo perché considerato inutile dai costituenti francesi – essi erano infatti convinti che la costituzione contenesse della garanzie interne, come il bicameralismo, sufficienti –, ma anche soprattutto pericoloso. Era soprattutto l'idea del jury d'equità naturale a provocare un'ampia ostilità: la maggior parte dei convenzionali denunciò il carattere vago del concetto di equità naturale e di conseguenza il potere eccessivo, arbitrario del jury. Tuttavia, il dibattito del 1795, contribuì indubbiamente a segnare il passaggio da una concezione della Costituzione come meccanismo ad una concezione della costituzione come norma²⁸⁹.

Nonostante gli esempi della Pennsylvania e del progetto di Sieyès abbiano influito su Pagano, il progetto di quest'ultimo si discosta in modo notevole dai primi due, in quanto, come vedremo, l'Eforato non era solo un organo propulsore o consultivo, ma aveva pieno carattere giurisdizionale. Diversamente dal *jury constitutionnaire* di Sieyès, gli Efori, come i Censori della costituzione della Pennsylvania, erano eletti, a parità della altre cariche dello Stato, dalle assemblee elettorali ogni anno. L'Eforato si componeva infatti di tanti membri quanti erano i dipartimenti della Repubblica, ossia 17. Al fine di svolgere equamente tale funzione di «bilancia dei poteri» era pertanto indispensabile che la carica di membro dell'Eforato fosse incompatibile con qualsiasi altra funzione pubblica (art. 354) e che gli efori non potessero in alcun modo, neanche per mezzo di delegati, esercitare il potere legislativo, esecutivo e giudiziario (art. 351). Tra le massime preoccupazione del Pagano, difatti, vi era quella secondo cui l'Eforato, nato per prevenire le usurpazioni del potere e le violazioni dei diritti dei cittadini, potesse esso stesso trasformarsi in un organo dispotico. Per tale ragione, peraltro, egli dispose che l'Eforato si sarebbe riunito solo quindici giorni ogni anno (art. 362) e che i membri uscenti

²⁸⁹ Sul passaggio alla concezione della costituzione come norma, vedi. P. Comanducci, *Assaggi di metaetica*, Giappichelli, Torino, 1992.

dell'Eforato non potevano esser rieletti se non dopo cinque anni (art. 358); per lo stesso motivo non potevano essere eletti membri dell'Arcontato o del corpo legislativo se non dopo tre anni. In questo senso, Pagano sembra esser stato influenzato non solo dalla costituzione della Pennsylvania – la quale stabiliva che il Consiglio dei Censori durava in carica solo un anno e si riuniva in un'unica sessione -, ma anche dai dibattiti in seno alla convenzione francese, ed in particolar modo da coloro che si chiedevano *quis custodiet ipsos custodes?*

Come abbiamo già accennato, le maggiori novità di quest'istituzione sono da ricercare nelle sue attribuzioni, che delineano un vero e proprio organo giurisdizionale; tuttavia, come vedremo, non può ancora essere assimilato ad una moderna corte costituzionale. In effetti, in base all'art. 368, che elenca le attribuzioni degli Efori, queste possono ridursi a due: il controllo costituzionale e la revisione costituzionale. Il secondo Pagano lo riprende dalla costituzione della Pennsylvania, che, come abbiamo visto, attribuiva al Consiglio dei Censori una funzione propositiva in merito alla modifica della costituzione. Il controllo costituzionale, invece, si esplica in due modi: il controllo sulla costituzionalità delle leggi e degli atti amministrativi; la risoluzione dei conflitti di attribuzione per annullare gli abusi di potere. Tuttavia il progetto resta incerto su un punto cruciale della questione: in effetti, mentre il punto 3 del suddetto articolo autorizza l'Eforato a cassare ed annullare «gli atti di quel potere che li avesse esercitati oltre le funzioni attribuitegli dalla costituzione», al punto 5 precisa però che esso deve «rappresentare al Corpo legislativo l'abrogazione di tutte quelle leggi che sono contrarie ai principi della costituzione». Sembra dunque che l'Eforato abbia la facoltà di cassare ed annullare direttamente tutti gli atti normativi o meno del potere legislativo ed esecutivo, ad esclusione delle leggi. In effetti, il progetto nulla dice dell'eventualità in cui il corpo legislativo respinga la richiesta dell'Eforato di abrogare una legge. L'incertezza del testo, resa ancora più evidente dall'art. 375, il quale afferma che «l'atto annullato per decreto dagli Efori non ha più forza di obbligare alcun cittadino, il quale non è più tenuto in niun caso di ubbidirvi», non specificando però di quali atti si tratti, è dovuta secondo noi alla precocità delle idee del giurista calabrese. In un clima come quello del '99, in pieno fermento rivoluzionario, sarebbe stato realmente molto difficile far accettare un tribunale che avesse avuto il potere di annullare le leggi, espressione della volontà generale e della sovranità popolare. I dibattiti in seno alle costituenti francesi e negli Stati Uniti mostrano quanto fosse difficile all'epoca far passare l'idea che la volontà del popolo potesse essere controllata da un organo che non fosse il legislativo. Resta senza dubbio tutta l'importanza dell'intuizione ed il fatto che l'istituzione dell'Eforato risponde, come afferma Pagano nel *Rapporto*, alla necessità di tutelare la costituzione e la libertà. La

definizione stessa che egli dà a questo corpo, un «tribunale supremo», lo distingue nettamente dal jury di Sieyès, un'istituzione più assimilabile ad un legislatore che ad un vero organo giurisdizionale.

8.2. *La revisione della costituzione.* Il titolo XIV del progetto, dedicato alla revisione della costituzione, è una traduzione degli articoli del titolo XIII della carta francese dell'anno III. Quest'ultima, come la carta del 1791, aveva previsto un procedimento di revisione assai complesso, in quanto la carta non poteva che essere modificata dopo nove anni e la proposta, avanzata dal Senato e ratificata dal Consiglio, doveva essere stata avanzata almeno tre volte. L'unica differenza con la costituzione del 1795 riguarda l'intervento degli Efori, che potevano invitare il Senato a modificare la carta (art. 381).

Alla base delle procedure di revisione, vi è uno dei principi fondamentali del moderno costituzionalismo, ossia la rigidità della costituzione. Questa si fonda a sua volta sulla separazione dei poteri costituenti dai poteri costituiti, ed in effetti, il progetto come la carta dell'anno III, prevede un'assemblea ad hoc formata da due membri per ogni dipartimento, eletti come i membri del corpo legislativo (art. 384). Per lo stesso motivo, si vieta ai membri di quest'ultimo di essere eletti nell'assemblea di revisione (art. 390). La carta dell'anno III, però, rispetto alla carta del 1791 esige che il progetto di revisione, approvato dall'assemblea, sia ratificato dalle assemblee primarie, ovvero tramite un referendum popolare (artt. 391 e 23 del progetto napoletano).

9. *Le disposizioni generali ed il problema della religione*

Anche l'ultimo titolo del progetto è una traduzione del titolo XIV della costituzione francese dell'anno III, con un'importante eccezione: l'abolizione di due articoli, il 352 e il 354, che nel testo francese stabilivano rispettivamente l'irrilevanza dei voti religiosi nell'ordinamento repubblicano e l'assoluta estraneità dello stato nei confronti della religione²⁹⁰. In materia religiosa, quindi, la costituzione del 1795 assume una posizione assai più radicale delle costituzioni precedenti, le quali si limitavano, come la prima parte dell'art. 354

²⁹⁰ Art. 352: «La loi ne reconnaît ni vœux religieux, ni aucun engagement contraire aux droits naturels de l'homme». Art. 354: «Nul ne peut être empêché d'exercer en se conformant aux lois, le culte qu'il a choisi. Nul ne peut être forcé de contribuer aux dépenses d'un culte. La République n'en salarie aucun».

di quest'ultima, a riconoscere la libertà di culto. Furono gli stessi francesi, per ovvie ragioni di opportunità, a voler sopprimere dal testo napoletano gli articoli relativi alla religione.

Anche le altre costituzioni italiane del triennio si staccano dal modello francese in materia religiosa. La costituzione della repubblica ligure dà una posizione di preminenza alla religione cattolica anche se riconosce la libertà di coscienza e quella di esercitare privatamente i culti non cattolici²⁹¹. La stessa soluzione è adottata dalla costituzione cispadana, con l'unica differenza che fa espresso riferimento agli ebrei²⁹². La Costituzione della Repubblica Romana, come il progetto napoletano, si limita ad affermare la libertà di coscienza, ignorando quella di culto. L'unica eccezione è rappresentata dalle due costituzioni della Cisalpina, le quali ricalcano le norme francesi, fatto spiegabile probabilmente con l'eredità del giuseppinismo.

²⁹¹ Art. 4: «La Repubblica Ligure conserva la Cristiana Cattolica Religione e il di lei pubblico culto; art. 5: «non permette che alcuno sia molestato per opinioni religiose e per l'esercizio privato di altri culti».

²⁹² Art. 4: «La Repubblica Cispadana conserva la Religione della Chiesa Cattolica, Apostolica, Romana. Non permette verun altro esercizio di pubblico culto. Solo agli ebrei permette la continuazione del libero e pubblico esercizio del loro culto per tutto il territorio. Non vuole però che alcun cittadino o abitante nel suo territorio, quando viva ubbidiente alla legge sia inquietato per opinione religiosa».

Nota al testo

L'edizione del *Progetto di costituzione* è stata condotta sull'esemplare riprodotto in forma anastatica in appendice al volume di M. Battaglini, *Mario Pagano e il Progetto di costituzione della repubblica napoletana*, Archivio Guido Izzi, Roma 1994. Si è provveduto così a restituire il testo nella lezione originale, eliminando le correzioni e le modificazioni introdotte nelle ristampe ottocentesche e novecentesche. Nella trascrizione è stata mantenuta l'ortografia originaria e ci si è limitati a regolarizzare l'uso delle maiuscole e dell'interpunzione. I numeri entro le parentesi quadre si riferiscono all'impaginazione dell'originale.

PROGETTO DI COSTITUZIONE
DELLA
REPUBBLICA NAPOLITANA
PRESENTATO
AL GOVERNO PROVVISORIO
DAL COMITATO DI LEGISLAZIONE

CITTADINI RAPPRESENTANTI [p. III]

Una costituzione che assicuri la pubblica libertà e che, slanciando lo sguardo nella incertezza de' secoli avvenire, guardi a soffogare i germi della corruzione e del dispotismo, è l'opera la più difficile a cui possa aspirare l'arditezza dell'umano ingegno. I filosofi dell'antichità, che tanto elevarono l'umana ragione, ne presentarono i principi soltanto e le antiche repubbliche le più celebri e sagge ne supplirono in più cose la mancanza colla purità de' costumi e colla energia dell'anime, che ispirò loro una sublime educazione. Gran passi avea già dati l'America in questa, diremo, nuova scienza, formando le Costituzioni de' suoi liberi Stati. Novellamente la Francia, che ha contestato straordinario amore di libertà con prodigi di valore, ha data fuori altresì una delle migliori costituzioni che siansi prodotte sinora. Il Comitato di legislazione del Governo provvisorio autorizzato dal generale in capo Championnet ha terminato il suo lavoro e vi presenta un progetto di costituzione che sottomette al vostro disame.

Essa ha adottato la costituzione della madre Repubblica francese. Egli è ben giusto che da quella mano istessa da cui ha ricevuta la libertà, ricevesse eziandio la legge, custode e conservatrice di quella. Ma riflettendo che la diversità del carattere morale, le politiche circostanze e ben anche la fisica situazione delle nazioni richiedono necessariamente de' cangiamenti nelle costituzioni, propone alcune modificazioni che ha fatte in quella della Repubblica madre e vi rende conto altresì delle ragioni che a ciò l'hanno determinato.

La più egregia cosa che ritrovasi nelle moderne costituzioni è la dichiarazione de' dritti dell'uomo. Manca alle antiche legislazioni questa solida ed im[p. IV]mutabile base. Noi giovati ci siamo della dichiarazione che porta in fronte la costituzione francese. Ma ci siamo pure avvisati che l'uguaglianza non sia già un dritto dell'uomo, secondo l'anzidetta dichiarazione, ma la base soltanto de' dritti tutti ed il principio sul quale vengono stabiliti e fondati. L'uguaglianza è un rapporto e i dritti sono facoltà. Sono le facoltà di operare, che la legge di natura, cioè l'invariabile ragione, e conoscenza de' naturali rapporti, ovvero la positiva legge sociale, accorda a ciascuno. Da tal rapporto d'uguaglianza di natura che avvi tra gli uomini deriva l'esistenza e l'uguaglianza de' dritti: essendo gli uomini simili e però uguali tra loro, hanno le medesime facoltà fisiche e morali: e l'uno ha tanta ragione di valersi delle sue naturali forze, quanto l'altro suo simile. Donde siegue che le naturali facoltà indefinite per natura debbono essere prefinite per ragione, dovendosi ciascuno di quelle

valere, per modo che gli altri possano ben'anche adoprar le loro. E da ciò siegue eziandio che i dritti sono uguali; poiché, negli esseri uguali, uguali debbono essere le facoltà di oprare. Ecco adunque come dalla somiglianza ed uguaglianza della natura scaturiscono i dritti tutti dell'uomo e l'uguaglianza di tal dritti.

Abbiamo derivati tutti i dritti dell'uomo dall'unico e fondamentale dritto della propria conservazione. La libertà, la facoltà di opinare, di servirsi delle sue forze fisiche, di estrinsecare i suoi pensieri, la resistenza all'oppressione sono modificazioni tutte del primitivo dritto dell'uomo di conservarsi quale la natura l'ha fatto e di migliorarsi come la medesima lo sprona.

La libertà è la facoltà dell'uomo di valersi di tutte le sue forze morali e fisiche, come gli piace, colla sola limitazione di non impedire agli altri di far lo stesso. Tal dritto si confonde con quel primitivo. Perciocché quando l'uomo venga impedito di far [p. V] uso delle sue facoltà, egli non si conserva nello stato suo naturale. Le facoltà paralizzate dalla violenza sono nulle e l'uomo schiavo è l'uomo deteriorato.

Potendo valersi l'uomo di tutte le sue facoltà, egli può far uso della principale ch'è la sua ragione, in tutti i modi e in tutta l'estensione. E perciò può nudrire le opinioni che più gli sembrano vere. La sola limitazione dell'esercizio della facoltà di pensare sono le regole del vero. La tirannia, che inceppa gli spiriti, è più detestabile di quella che incatena i corpi.

Poiché l'uomo ha la facoltà di valersi dell'azione del suo corpo; poiché è per natura stabilito che le idee e volizioni determinino il moto del corpo; il dritto di estrinsecare le sue opinioni e volizioni colla voce, colla parola, coi segni o colla scrittura, è conforme all'ordine della natura.

Da quel primo fonte di tutti i dritti deriva altresì quello della proprietà. La proprietà reale è una dimanazione e continuazione della personale. L'uomo, impiegando le sue forze su di una porzione del comune patrimonio di tutti, sulla terra io dico, dandole nuova vita e nuova forma colla sua industria e col suo lavoro, fa passare in quella le sue facoltà personali. Quella nuova forza che acquista la terra coltivata e migliorata dalla mano dell'uomo, quella nuova facoltà di produrre è dell'uomo, della cui attività è l'opera. Il prodotto delle sue facoltà è così pur suo, come le facoltà medesime. E poiché l'uomo ha il dritto di conservare le sue forze e facoltà, egli ha benanche il dritto di farle passare nella terra e di occuparne una porzione, senza la quale o male o per nulla si potrebbe conservare.

Ma i dritti non garantiti dalla forza sono come disegni senza esecuzione, come delle idee non realizzate. Quindi contro l'oppressione ogni uomo ha il dritto d'insorgere. Ma stabilire l'assoluto dritto d'insurrezione è fondare un principio antisociale, è fomentare lo spirito d'anarchia, che ondeggiante rende

[p. VI] ognora la società, e finalmente la mena al totale discioglimento o a quella stanchezza che poi l'abbandona nella breccia del dispotismo. Come dunque segnare quel giusto punto tra la passiva pazienza, base del dispotismo, e l'anarchica insorgenza? Abbiamo creduto dar la risoluzione di questo interessante problema fissando che ogni cittadino abbia il dritto d'insorgere contro le autorità ereditarie e perpetue, tiranniche sempre: ma che il popolo tutto soltanto possa insorgere contro gli abusivi esercizi de' poteri costituzionali. Ma quando diciamo popolo, intendiamo parlare di quel popolo che sia rischiarato ne' suoi veri interessi e non già d'una plebe assopita nell'ignoranza e degradata nella schiavitù, non già della cancrenosa parte aristocratica. L'uno e l'altro estremo sono de' morbosi tumori del corpo sociale, che ne corrompono la sanità. È increbbevole al certo che non abbiamo nelle moderne lingue voce per esprimere la nozione che vogliamo designare. E però, non potendo precisare la nozione di popolo, abbiamo prefinita la sua facoltà dicendo ch'esso può insorgere per darsi una nuova costituzione, ma libera soltanto.

Dal medesimo principio della somiglianza ed eguaglianza di natura, abbiamo fatto scaturire tutti i doveri dell'uomo. Essendo gli uomini tutti simili ed uguali, ciascuno devesi verso de' suoi simili comportare come verso di se: s'egli è pur vero che sieno simili i rapporti dell'essere istesso verso degli esseri simili. Il fondamentale dovere, base d'ogni morale, si è che ciascuno sia verso gli altri affetto come è verso di se stesso.

Dal principio istesso dell'eguaglianza degli uomini sviluppasi un secondo luminoso principio, base del dritto politico, il quale scorto prima dal napoletano Gravina, adottato di poi da' celebri giurispubblicisti francesi, Montesquieu e Rousseau, è la seconda sorgente de' dritti e doveri del cittadino, de' dritti del popolo e de' doveri de' pubblici funzionari.

[p. VII] La società vien formata dalla unione delle volontà degli uomini che vogliono vivere insieme per la vicendevole garanzia de' propri dritti. L'unione delle forze fa la pubblica autorità e l'unione de' consigli forma la pubblica ragione, la quale, avvalorata dalla pubblica autorità, divien legge. Quindi l'imprescrittibile dritto del popolo di mutar l'antica costituzione e stabilirne una nuova, più conforme agli attuali suoi interessi ma democratica sempre, e quindi il dritto di ogni cittadino di essere garantito dalla pubblica forza e il dovere di contribuire alla difesa della patria, quindi finalmente i dritti e i doveri de' pubblici funzionari che per delegazione esercitano i poteri del popolo sovrano e per dovere sono vittime consacrate al pubblico bene.

Passiamo intanto all'esame della costituzione. La ripartizione ed armonica corrispondenza de' poteri nella costituzione francese eccellentemente fu stabilita; onde abbiamo esattamente camminato per le sue tracce, eccetto poche

mutazioni. Ci arresteremo soltanto su di quelle che meritano maggiore attenzione e passeremo le più leggiere, che si possono ravvisare nella stessa lettura.

Ci è sembrato necessario di lasciar sussistere le due partizioni del corpo legislativo; checché siasi detto o si possa pur dire in contrario. Un tale stabilimento fuor di ogni dubbio arresta la naturale rapidità del corpo legislativo e dà la necessaria maturità alle leggi, delle quali la moltiplicazione e la precipitanza involuppa e sconvolge la repubblica. Ma dall'altra banda abbiamo riflettuto che la sezione la quale dee proporre la legge convien che sia piuttosto un ristretto corpo d'uomini di età matura, che una numerosa assemblea di giovani. Oltre l'esempio delle antiche repubbliche, nelle quali ristretto Senato proponeva le leggi e numerosa assemblea popolare le rigettava o approvava, solide ragioni ci hanno a tal parere determinati.

[p. VIII] La moltitudine del pari, che un solo mal riesce a proporre la legge. Un solo difficilmente richiama innanzi alla sua mente i lati tutti e le possibili combinazioni che debbono guidare il legislatore in proporre la più generale, esatta e chiara forma di utile legge. Per lo contrario, laddove la discussione si fa da gran moltitudine egli è quasi impossibile che non si abbandoni l'oggetto principale e il divagamento di molte subalterne ed inutili questioni non faccia traviare dall'essenziale scopo. Un mediocre numero ischiava gl'inconvenienti opposti ed accoppia l'uno e l'altro vantaggio. Iscorge le molteplici combinazioni che uno o pochi difficilmente vedono e non disperdesi nella infinità d'inutili considerazioni, che impediscono di riassumere la discussione e richiamarla al suo vero oggetto.

Né ci ha fatto cangiar sentimento la considerazione che i molti e i più giovani fossero abili più a proporre le leggi; dacché la fervida gioventù e la moltitudine osa più, tenta sempre nuove cose e si lancia a nuovi oggetti. Proporre le leggi è più l'effetto della fredd'analisi che dell'ardito genio, richiede più estensione di lumi che voli di spirito. Ritrovare la propria, esatta e chiara forma di legge, è più l'opera del riserbato giudizio che dell'audace invenzione. Onde è che pochi ed uomini maturi vi riescano meglio, che ardente moltitudine di giovani. Finalmente quella unità che regna in tutte l'opere della natura e che dee ritrovarsi in tutte le produzioni dell'arte, perché la rettitudine ed energia delle operazioni vi si rinvenga, quella unità che forma la bontà e la perfezione della legislazione per mezzo della corrispondenza ed accordo di tutte le sue parti, più facilmente si potrà conseguire da pochi, che da molti.

Dall'altra banda poi la moltitudine è propria assai più a rilevare i vantaggi o gl'incomodi d'una legge: poiché ciascuno separatamente riguarda l'oggetto per un lato diverso e la comunicazione di diverse [p. IX] vedute presenta

all'assemblea sanzionatrice quel tutto che deesi aver presente per approvare o rigettare con verità.

Per sì fatte considerazioni nel nostro progetto di costituzione un senato di cinquanta membri prepara la legge e la propone, e l'assemblea e il consiglio di centoventi membri fa le veci de' comizi e delle agore delle antiche repubbliche, con tanto maggior vantaggio che, mentre conserva la generalità della discussione, va pur esente dai tumulti e dalla confusione che di necessità porta con se numerosa, ed inquieta popolare assemblea.

Le circostanze locali e la premura di semplificare al più possibile la costituzione ci hanno spinto a fare alcuni cangiamenti altresì nel potere giudiziario. Il portare ne' giudizi civili l'appello d'un dipartimento all'altro, secondo la costituzione francese, è fuori di dubbio incomodo assai e dispendioso ancora ai litiganti, soprattutto ai poveri, che si dovranno recare per ottener giustizia nella centrale di un dipartimento per più giorni forse distante dal luogo della loro dimora. E perciò avendo diviso il tribunale civile in quattro sezioni di cinque giudici l'una, abbiamo stabilito che si porti l'appello dall'una all'altra sezione. Per tal modo si assicura la giustizia, né vengono disagiati i litiganti.

Il tribunale criminale ha ricevuta eziandio una leggiera modificazione. La giustizia censoria o correzionale più ci sembra propria per quelle funzioni alle quali venne destinata nelle antiche repubbliche, vale a dire a correggere i vizi, germe di delitti, che a punire i piccioli misfatti. Ei ci pare più convenevole lasciare alla stessa giustizia criminale l'incarico di punire così i grandi come i piccioli delitti. Egli non deesi fare distinzione alcuna per la maggiore o minor grandezza dei delitti e delle pene. Si appartiene tanto alla giustizia criminale la pena di due anni di carcere, che vien riserbata nella costituzione della re[p. X] pubblica madre alla giustizia correzionale, quanta la pena di dieci o venti anni di ferri.

Egli è vero che la costituzione francese non richiede l'intervento de' giurati ne' giudizi dei piccioli delitti, che sono i più frequenti, per render quelli più spediti. Ma la pena di due anni di carcere imposta senza l'intervento de' giurati può non leggiermente offendere la libetà civile e preparare lentamente le catene alla nazione. Il sorgente occulto dispotismo può valersi di questa molle per innalzare la macchina fatale che fulmini gli amici della libetà. Per la qual cosa abbiamo nei piccioli delitti, come nei gravi, eccetto il gastico dei leggieri disordini alla polizia commessi, richiesta la medesima solennità ed affidato alla stessa giustizia criminale il procedimento. Per tal metodo conservasi più l'unità del sistema giudiziario, si rende più semplice la macchina politica e la libetà civile più sicura.

Avendo tolto di mezzo i tribunali correzionali, ci è convenuto di fare eleggere i presidenti de' due giury dalle assemblee elettorali, riserbando ad essi le funzioni medesime che vengono loro attribuite dalla costituzione francese. Dalle medesime assemblee elettorali verranno nominati i giudici criminali, essendoci sembrato minor male caricar la repubblica di un nuovo, ma non grave dispendio, che sospendere le funzioni dei giudici civili i quali, secondo la costituzione francese, dovrebbero adempire per giro le funzioni dei giudici criminali. Presso di noi per la molteplicità degli oggetti debbono essere per molti anni occupati assai i giudici civili.

Ad imitazione delle antiche repubbliche abbiamo richiamato la censura alle sue nobili funzioni di emendare i costumi, correggendo i vizi. Perciocché si è stabilito un collegio di censori da crearsi in ogni anno in ciascuno cantone coll'incarico d'imporre le pene della privazione del dritto attivo o passivo de' cittadini a coloro che non vivessero democraticamente. Una [p. XI] vita soverchiamente voluttuosa, una sregolata condotta tenuta nel governo della propria famiglia, costumi superbi ed insolenti mal si confanno col vivere democratico e scavano insensibilmente una voragine nella quale presto o tardi corre a precipitarsi la libertà. Ma la di loro facoltà non deve estendersi ad imporre sospensione dei dritti civili, oltre il terzo anno, né potrà su' pubblici funzionari esercitar la censura se non dopo spirato il tempo delle loro funzioni; ed allora potranno esser puniti benanche per que' vizi, che nel corso delle loro cariche avranno forse dispiegati. In tal modo sarà rispettata l'Autorità de' pubblici funzionari ed imbrigliata la baldanza de' viziosi.

Questi, che possiamo chiamare i sacerdoti della patria, verranno eletti tra le persone più savie e le più probe del cantone, e dell'età assai matura di anni 50, nella quale è spento l'ardore delle passioni ma non è mancata l'energia necessaria a stendere la mano ardita per curare le piaghe della repubblica.

La censura più che spegnere il male, lo deve prevenire. Fondare i buoni costumi è il metodo più proprio per estirpare i corrotti. Quindi ella deve vegliare sulla privata e pubblica educazione. La pubblica morale tanto coltivata dagli antichi quanto negletta dai moderni, le istituzioni repubblicane esser debbono il principale oggetto delle sue cure.

Un celebre politico dice che le leggi dell'educazione debbono essere sempre relative alla costituzione, come eziandio le altre leggi tutte civili, criminali ed economiche. Ma noi siam d'avviso che i principi delle leggi tutte, e particolarmente di quelle che riguardano l'educazione, convien che formino parte integrale della costituzione. Ella deve contenere i germi dell'intera legislazione e deve rassomigliare il tronco dell'albero, da cui sbucciano i rami che sono segnati nei suoi nodi. Vi sono delle leggi civili, criminali ed amministrative immediatamente connesse alla costituzione, da cui non possono

distaccarsi sen[p. XII]za che ella vacilli; non altrimenti che un edificio è necessitato a crollare, se mai si atterri quel muro che lo attacca alle vicine fabbriche. Per sì fatta ragione nella costituzione della repubblica francese vengono compresi i principi della criminale legislazione. Per sì fatta ragione eziandio nella costituzione convien dispiegare i principi della pubblica educazione. La libertà non è minacciata soltanto dalle usurpazioni dei poteri costituiti, ma benanche dai privati cittadini e dalla pubblica corruzione. Anzi che le autorità costituite, avvalorate di qual siasi potere, se non ritrovansi nelle mani de' potenti cittadini, se il veleno della corruzione non abbia infettato il corpo sociale, non abbia paralizzato lo spirito repubblicano, non aspirano giammai alla tirannide. La costituzione pertanto deve innalzare un argine altissimo contro la corruzione dei costumi, non meno che contro l'eccessivo potere de' funzionari. Ciò che non si può altrimenti conseguire che per mezzo dell'educazione e delle istituzioni repubblicane.

Egli non è negletta l'istruzione nella costituzione francese: ma riguarda piuttosto la parte intellettuale, che la morale.

L'uguaglianza politica non deve far sì che venga promosso all'esercizio delle pubbliche funzioni colui che non ne ha i talenti per adempirle. Il dritto passivo di ogni cittadino è, secondo la nostra veduta, ipotetico, vale a dire che ogni cittadino, posto che rendasi abile, acquista il dritto alle pubbliche cariche. Un tal dritto si risolve nella facoltà di acquistare il dritto di eleggibilità.

Nelle democrazie un uomo dell'infima plebe armar può la sua mano de' fasci consolari, quando abbia valor di un Mario ed abbia i lumi di un Tullio. Ma un ignorante venditor di salumi, che vien proposto al governo di Atene, necessariamente perderà la repubblica e sarà l'oggetto de' pungenti sali di Aristofane. Quindi la legge deve prefinire le [p. XIII] qualità morali del cittadino, che può esser eletto. Ella deve stabilire quale educazione, quali studi ed esercizi richiedonsi al cittadino eleggibile. Il dritto di eleggere può essere più esteso di quello di poter essere eletto, richiedendosi minori talenti per discernere gli altrui talenti che per amministrare la repubblica. Per la qual cosa abbiamo individuate un poco più esattamente le qualità e l'educazione del cittadino eleggibile, affidandone a' censori l'ispezione e la cura.

Primieramente portiamo opinione che qualsiasi cittadino non possa esercitare il dritto di eleggere se non abbia servito almeno nella milizia sedentaria. La libertà non si conquista che col ferro e non si mantiene che col coraggio. Convien di più che abbia appreso le prime lettere, l'abbaco e'l catechismo repubblicano. Ma il cittadino che deve ascendere al sublime grado di legislatore, di direttore o pur di giudice fa d'uopo che abbia date alla patria molte testimonianze de' suoi talenti e della sua virtù. Egli deve aver compiuto un corso di studi nelle pubbliche scuole e deve aver ricevuta l'educazione fisica e

morale che la legge stabilisce. Inoltre deve aver trascorse le minori magistrature, tirocinio e pruova per le maggiori. Egli di più deve non esser mai stato notato dal corpo censorio.

Finalmente, cittadini rappresentanti, vi proponiamo un'aggiunzione fatta da noi alla costituzione francese, per quel salutare timore che dobbiamo noi avere del dispotismo e di ogni potere arbitrario, al cui cenno si è pur troppo per lo corso di tanti secoli abituata la nostra nazione.

Se il potere esecutivo sia troppo dipendente dal corpo legislativo, come lo era nella costituzione francese del '93, in tal caso l'assemblea assorbirà il potere esecutivo e concentrandosi in essa i poteri tutti ella diventerà dispotica. Se poi sia indipendente l'uno dall'altro, potranno sorgere due disordini o l'inazio[p. XIV]ne, ed il languore della macchina politica per la poca intelligenza de' due corpi, che rivalizzino tra loro: ovvero l'usurpazione dell'uno su l'altro per quella naturale tendenza di ogni potere all'ingrandimento.

Ecco la necessità di un altro corpo di rappresentanti del popolo che sia come un tribunale supremo, il quale tenga in mano la bilancia de' poteri e li rinchiuda ne' loro giusti confini: che abbia in somma la custodia della costituzione e della libertà. Esso farà rientrare il potere esecutivo nelle sua linea, se mai l'abbia oltrepassata. Esso opporrà un *veto* al corpo legislativo se in qualche caso usurpi l'esecuzione; e nel tempo stesso ecciterà l'uno e l'altro corpo, quando faccia di mestieri, all'adempimento de' suoi doveri, riparando insieme gli eccessi di commissione e i difetti di omissione. Il potere tribunizio risiederà in questo corpo che noi abbiamo chiamato degli efori.

Ma perché sia baluardo di libertà e non già seme d'arbitrario potere, ci conviene che sia spogliato d'ogni altra funzione legislativa, esecutiva e giudiziaria, acciocché non abbia interesse alcuno d'inceppare le altrui funzioni per estendere le proprie. Né per altra ragione i tribuni in Roma e gli efori a Sparta sollevarono talora delle politiche tempeste, se non perché mescolavansi ne' giudizi nella legislazione e nell'esecuzione.

Il riguardo medesimo ci ha fatto stabilire che non potessero costoro dopo spirate le loro funzioni passare in senato o in consiglio prima di tre anni. Imperocché l'interesse per quel corpo, ove potrebbero aspirare, li potrebbe agevolmente travolgere.

Egli è stato di mestieri di limitare i poteri di questo imponente collegio il più che fosse possibile. E però vieta la costituzione che i suoi membri potessero prima di cinque anni essere rieletti e richiede ancora l'età matura di anni quarantacinque compiti. La durata delle sue funzioni non eccederà l'anno. Le sue [p. XV] sessioni si terranno una sola volta nell'anno, né la durata di quelle potrà oltrepassare lo spazio di 15 giorni: le più frequenti unioni potrebbero più turbare, che riordinare; poiché gli uomini voglion sempre fare qualche cosa o

che ella sia a proposito, o no, quando sono riuniti per fare. Verranno finalmente eletti nel modo istesso che i membri del corpo legislativo. Le di loro decisioni avranno nome di decreti e non di leggi e questi decreti saranno sacrosanti ed inviolabili: e potranno giudicare tanto ad istanza de' poteri per terminare le loro controversie, quanto *ex officio*.

Cittadini rappresentanti, son queste le considerazioni sopra i pochi cangiamenti fatti alla costituzione della repubblica madre che il comitato di legislazione vi propone. Ponderate co' vostri rari lumi, esaminatele colla vostra acce attenzione, adottatele o rigettatele, secondo che il bene della patria lo richiede.

[p. XVI] DICHIARAZIONE DEI DIRITTI E DOVERI DELL'UOMO,
DEL POPOLO E DE' SUOI RAPPRESENTANTI

L'immobile base di ogni libera costituzione è la dichiarazione de' dritti e doveri dell'uomo, del cittadino, e quindi del popolo. Perciocché il principale oggetto di ogni regolare costituzione dev'essere quello di guarentire sì fatti dritti, e prescrivere tali sacri doveri. Perciò la provvisoria Rappresentanza della Repubblica Napoletana, alla presenza dell'Essere supremo, e sotto la sua guarentigia, proclama i dritti e i doveri dell'uomo, del cittadino e del popolo e fa le seguenti dichiarazioni:

1. Tutti gli uomini sono eguali, ed in conseguenza tutti gli uomini hanno dritti eguali. Quindi la legge nelle pene e ne' premi, senza altra distinzione salvo quella delle qualità morali, deve tutti egualmente considerarli²⁹³.

DRITTI DELL'UOMO

2. Ogni uomo ha dritto di conservare e migliorare il suo essere, e perciò tutte le sue facoltà fisiche e morali.

3. Ogni uomo ha dritto di esercitare tutte le sue facoltà fisiche e morali, come più gli attalenta, colla sola limitazione di non impedir gli altri a far lo stesso e che non disorganizzi il corpo politico cui appartiene. Quindi la libertà, che si è per appunto l'anzidetta facoltà di adoperare tutte le sue forze come gli piace, coll'enunciata limitazione, è il secondo dritto dell'uomo. Questa distrutta, è distrutto l'uomo morale, poiché le facoltà che non si possono esercitare, divengono nulle²⁹⁴.

4. La libertà di opinione è un dritto dell'uomo. La principale delle sue facoltà è la ragionatrice. Quindi ha il dritto di svilupparla in tutte le possibili forme; e però di nutrire tutte le opinioni che gli sembrano vere²⁹⁵.

5. La libertà delle volizioni è la conseguenza del li[p. XVII]bero dritto di opinare. La sola limitazione della volontà sono le regole del vero che prescrive la ragione²⁹⁶.

²⁹³ Cfr. artt. 396 e 397 della Costituzione.

²⁹⁴ Cfr. artt. 404, 406, 409 e 410 della Costituzione.

²⁹⁵ Cfr. art. 398 della Costituzione.

²⁹⁶ Cfr. artt. 399, 400, 401 della Costituzione.

6. Il sesto dritto dell'uomo è la facoltà di adoperare l'azione del suo corpo secondo i suoi bisogni, purché non impedisca gli altri a far lo stesso.

7. Quindi deriva il dritto di manifestare colle parole, cogli scritti, ed in qualunque maniera le sue opinioni e volizioni, purché non si turbino i dritti degli altri e quelli del corpo sociale²⁹⁷.

8. Nasce benanche dal sesto dritto quello della proprietà. L'uomo che impiega le sue facoltà nella terra, la rende propria. Perciocché il prodotto delle facoltà è così proprio di ciascuno, come le facoltà medesime²⁹⁸.

9. La resistenza a colui che impedisce il libero esercizio delle proprie facoltà è un dritto dell'uomo. Senza di essa è precario ogni altro dritto.

L'anzidetta resistenza è un dritto dell'uomo nello stato fuorsociale. Nello stato sociale la individuale resistenza è permessa soltanto contro le autorità perpetue ed ereditarie, tiranniche sempre²⁹⁹.

DIRITTI DEL CITTADINO

10. Ogni cittadino ha il dritto di essere garantito dalla pubblica forza in tutti i suoi dritti naturali e civili³⁰⁰.

11. Ogni cittadino dev'essere premiato o punito a proporzione de' meriti e de' delitti senza distinzione alcuna di persone³⁰¹.

12. Ogni cittadino ha il dritto di eleggere e di essere eletto pubblico funzionario, purché abbia le qualità morali richieste dalle legge³⁰².

DIRITTI DEL POPOLO

13. Il dritto fondamentale del popolo è quello di stabilirsi una libera costituzione, cioè di prescrivere le regole colle quali vuol vivere in corpo politico³⁰³.

²⁹⁷ Cfr. art. 398 della Costituzione.

²⁹⁸ Cfr. art. 402, 403 della Costituzione.

²⁹⁹ Cfr. art. 342 della Costituzione.

³⁰⁰ Cfr. titt. VIII e IX, e art. 289 della Costituzione.

³⁰¹ Cfr. artt. 221 ss. della Costituzione.

³⁰² Cfr. tit. III, e artt. 9, 31 e 314 della Costituzione.

14. Quindi deriva il dritto di potersi cangiare, quando lo stimi a proposito, la forma del governo, purché si dia una libera costituzione: poiché niuno ha il dritto di far ciò che gli nuoce. La sovranità è un dritto inalienabile del popolo, e perciò o da per sé, o per mezzo [p. XVIII] dei suoi rappresentanti, può farsi delle leggi conformi alla costituzione che si ha stabilita, e può farle eseguire, perciocché senza l'esecuzione le leggi rimangono nulle³⁰⁴.

15. Il popolo ha il dritto di far la guerra. Questo dritto scaturisce da quello della resistenza, ch'è il baluardo di tutti i dritti³⁰⁵.

16. Ha il dritto di imporre le contribuzioni necessarie alle pubbliche spese. Gli uomini unendosi in società, siccome hanno ceduto l'esercizio delle loro forze fisiche per la conservazione della medesima, così hanno ipotecata quella parte de' loro beni, che sia necessaria al mantenimento dell'ordine che la fa sussistere³⁰⁶.

DOVERI DELL'UOMO

I doveri dell'uomo sono obbligazioni o sia necessità morali, che nascono dalla forza morale di un principio di ragione. Questo è il medesimo che quello, donde abbiamo derivati i dritti, vale a dire la somiglianza e l'uguaglianza degli uomini.

17. Il dovere fondamentale dell'uomo è di rispettare i dritti degli altri. L'uguaglianza importa, che tanto valgono i nostri quanto i dritti degli altri.

18. Ogni uomo deve soccorrere gli altri uomini, e sforzarsi di conservare e migliorare l'essere de' suoi simili, perciocché per la somiglianza di natura ciascun uomo dev'essere affetto verso gli altri come verso se stesso.

19. Quindi è sacro dovere dell'uomo di alimentare i bisognosi.

20. È obbligato ogni uomo d'illuminare e d'istruire gli altri³⁰⁷.

³⁰³ Cfr. tit. XIV della Costituzione.

³⁰⁴ Cfr. tit. IV, V e artt. 23, 73, 84, 368 della Costituzione.

³⁰⁵ Cfr. art. 9 Dichiarazione e artt. 291 e 340 della Costituzione.

³⁰⁶ Cfr. tit. IX e artt. 153-154 della Costituzione.

³⁰⁷ Cfr. art. 13 e tit. IX della Costituzione.

DOVERI DEL CITTADINO

Il principio de' doveri civili si è, che la società vien composta dall'aggregato delle volontà individuali. Quindi la volontà generale, o sia la legge, deve dirigere le volontà individuali³⁰⁸.

21. Ogni cittadino deve obbedire alle leggi emanate dalla volontà generale o da' legittimi rappresentanti del popolo. [p. XIX]

22. Ogni cittadino deve obbedire alle autorità costituite dal popolo.

23. Ogni cittadino deve conferire colle opere e colle contribuzioni al mantenimento dell'ordine sociale³⁰⁹.

E perciò ogni cittadino dev'essere militare³¹⁰.

24. Ogni cittadino deve denunziare alle autorità costituite i tentativi degli scellerati contro la pubblica sicurezza, e proporre le accuse dei delitti commessi innanzi ai magistrati competenti.

DOVERI DE' PUBBLICI FUNZIONARI

25. I pubblici funzionari debbono garantire ogni cittadino contro l'interna ed esterna violenza.

26. Ogni pubblico funzionario deve consacrare se, i suoi talenti, la sua fortuna e la sua vita per la conservazione e per lo vantaggio della Repubblica³¹¹.

³⁰⁸ Cfr. art. 47 della Costituzione.

³⁰⁹ Cfr. art. 6 e 321 della Costituzione.

³¹⁰ Cfr. tit. IX, artt. 275, 283, 349 della Costituzione.

³¹¹ Cfr. artt. 419 e 421 della Costituzione.

COSTITUZIONE [p. 1]

Art. 1. La Repubblica Napoletana è una ed indivisibile.

Art. 2. L'universalità de' cittadini della Repubblica è il Sovrano³¹².

TITOLO I

[DIVISIONE DEL TERRITORIO]

Art. 3. Il territorio continentale della repubblica napoletana è diviso per ora in diciassette dipartimenti, li quali sono: 1) Gran Sasso; 2) Aterno; 3) Majella; 4) Liri; 5) Vesuvio; 6) Biferno; 7) Gargano; 8) Calore; 9) Sele; 10) Palinuro; 11) Bradano; 12) Vulture; 13) Leuca; 14) Polino; 15) Crati; 16) Lacinio; 17) Leucopetra.

Art. 4. Il Corpo legislativo può cambiare o rettificare i limiti ed il numero de' dipartimenti; purché la superficie di un dipartimento non sia più estesa [di]...

Art. 5. Ciascun dipartimento è diviso in cantoni: e ciascun cantone in comuni. I limiti de' cantoni possono ancora esser rettificati o cambiati dal Corpo legislativo, ma in guisa che la distanza di ogni comune dal capoluogo del cantone non sia più di sei miglia. [p. 2]

TITOLO II

STATO POLITICO DEI CITTADINI

Art. 6. Ogni uomo nato e dimorante nel territorio della repubblica dell'età di 23 anni compiuti, ed ascritto sul registro civico del suo cantone, e domiciliato per un anno intero sul territorio della repubblica, pagando una contribuzione diretta, è cittadino della repubblica.

Art. 7. Que' naturali, che avran fatta una o più campagne per la difesa della repubblica, sono cittadini senza veruna condizione di contribuzione.

³¹² Cfr. art. 14 della Dichiarazione.

Art. 8. Il forestiere diventa cittadino della repubblica, allorquando, dopo aver compiuti gli anni 23, ed aver dichiarato di volersi fissare nel territorio della repubblica, vi sia poi dimorato per sette anni consecutivi; purché paghi una contribuzione diretta, e possedga in proprietà un fondo o uno stabilimento di agricoltura o di commercio, o che abbia sposata una donna della repubblica³¹³.

Art. 9. Nelle assemblee primarie i cittadini della repubblica soltanto possono votare: ed essi soli possono esser chiamati alle funzioni dalla costituzione stabilite.

Art. 10. Si perde l'esercizio de' dritti di cittadino, soltanto.

1. Per la naturalizzazione in paese straniero.
2. Per l'associazione a qualunque corpo straniero, che richiede distinzione di nascita, o voto religioso.
3. Per accettazione di funzioni o pensioni offerte da un governo straniero.
4. Per condanna di pena afflittiva o infamante, fino alla restituzione.

Art. 11. I dritti di cittadino restano sospesi, soltanto

1. Per interdetto giudiziario a cagion di furore, di demenza o d'imbecillità. [p. 3]
2. Per lo stato di debitore fallito, o di erede immediato, detentore o donatario di tutta o parte della successione di un fallito.
3. Per lo stato di familiare stipendiato, addetto al servizio della persona o della casa.
4. Per accusa ammessa dal giurato di accusa.
5. Per condanna di contumacia, finché la sentenza non sia annullata.
6. Per decreto de' censori³¹⁴.

Art. 12. Ogni cittadino che sarà dimorato sette anni di seguito fuori del territorio della repubblica senza missione o licenza o nome della nazione si ha come forestiere: egli non riacquista la cittadinanza, se non dopo aver soddisfatto alle condizioni prescritte nell'articolo ottavo.

Art. 13. Non possono i giovani essere ascritti sul registro civico, se non provano di saper leggere, scrivere, esercitare un mestiere, e render conto del catechismo repubblicano.

Le operazioni manuali dell'agricoltura si appartengono a' mestieri.

Questo articolo comincerà ad avere la sua piena esecuzione dopo un decennio³¹⁵.

³¹³ Cfr. art. 12 della Dichiarazione.

³¹⁴ Cfr. art. 314 della Costituzione.

³¹⁵ Cfr. art. 20 della Dichiarazione.

TITOLO III

ASSEMBLEE PRIMARIE³¹⁶

Art. 14. Si compongono le assemblee primarie da cittadini domiciliati nel medesimo cantone.

Il domicilio richiesto per aver dritto di votare in queste assemblee dee essere di un anno, e si perde il diritto per un anno di assenza.

Nelle grandi comuni divise in più cantoni, ciascuno può votare nel cantone ove attualmente dimora, quantunque non vi sia domiciliato di un anno, purché però sia dimorato per detto tempo in qualunque altro luogo della comune. [p. 4]

Art. 15. Non può alcuno sostituire per sé un altro nelle assemblee primarie, né per lo stesso oggetto votare in più di una di dette assemblee.

Art. 16. Non può esservi meno di un'assemblea primaria in ogni cantone. Se più ve ne sono è composta almeno di quattrocentocinquanta cittadini, e di novecento al più. S'intende questo numero di que' cittadini, presenti o assenti, che abbiano il dritto di votare.

Art. 17. Provisionalmente il più anziano presiede alle assemblee primarie nel radunarsi: e le funzioni di segretario si adempiono provisionalmente dal più giovine.

Art. 18. Definitivamente le assemblee primarie sono costituite colla nomina a scrutinio di un presidente, di un segretario, e di tre scrutatori.

Art. 19. Sorgendo difficoltà sulle qualità richieste per votare, l'assemblea provisionalmente decide, dando luogo a ricorso al tribunale civile del dipartimento. Ma le elezioni seguite non saranno perciò alterate per le decisioni posteriori.

Art. 20. Il Corpo Legislativo è il solo che decide sulla validità delle operazioni delle assemblee primarie, in caso che siasi trasgredita una espressa determinazione della costituzione³¹⁷.

Art. 21. Niuno può intervenire armato nelle assemblee primarie.

Art. 22. Esse regolano la loro polizia.

Art. 23. Le assemblee primarie si radunano:

³¹⁶ Cfr. art. 12 della Dichiarazione.

³¹⁷ Cfr. art. 14 della Dichiarazione.

1. Per accettare e rigettare li cambiamenti dell'atto costituzionale proposti dall'assemblea di revisione³¹⁸.
2. Per fare le elezioni che loro appartengono secondo la costituzione.

Art. 24. Esse si radunano ogni anno di pieno loro dritto il primo germinale, e procedono secondo l'occorrente a nominare: [p. 5]

1. I membri dell'assemblea elettorale.
2. I giudici di pace e li suoi assessori.
3. Il presidente dell'amministrazione municipale del cantone, o gli ufficiali municipali nelle comuni al di sopra di diecemila abitanti.

Art. 25. Immediatamente dopo questa elezione, si adunano nelle comuni al di sotto di diecemila abitanti le assemblee comunali, le quali eleggono gli agenti di ciascuna comune e i loro aggiunti.

Art. 26. È nullo tutto ciò che si faccia in un'assemblea primaria o comunale oltre l'oggetto della loro convocazione, e contra le forme determinate dalla costituzione.

Art. 27. Tutte le elezioni si fanno a scrutinio segreto.

Art. 28. Qualunque cittadino legalmente convinto di aver venduto o compratosuffragio, è escluso dalle assemblee primarie e comunali, e da ogni pubblica funzione per venti anni, ed in caso di recidiva, per sempre.

TITOLO IV

ASSEMBLEE ELETTORALI

Art. 29. Ogni assemblea primaria nomina un elettore per ogni duecento cittadini, presenti o assenti, che abbian dritto di votare in detta assemblea.

Fino al numero di trecento inclusivamente non si nomina che un solo elettore. Da trecento e uno cittadini fino a cinquecento, se ne nominano due. Da cinquecento fino a settecento tre. E quattro da settecento fino a novecento.

Art. 30. I membri delle assemblee elettorali sono nominati ogni anno, e non possono essere rieletti primache sieno passati tre anni.

Art. 31. Niuno può essere nominato elettore, se non abbia l'età di venticinque anni compiuti, e se alle qualità necessarie per esercitare i dritti di cit[p. 6]tadino non aggiunga una delle seguenti condizioni³¹⁹.

³¹⁸ Cfr. art. 14 della Dichiarazione.

Nelle comuni al di sopra di seimila abitanti, quella di esser proprietario, o usufruttuario, o locatario di beni, o di un fondo o di una casa della rendita uguale al valore locale di giornate dugento di lavoro di campagna.

Nelle comuni al di sotto di seimila abitanti, quella di esser proprietario, usufruttuario, o locatario di una casa o di un fondo, che gli renda il valore locale di centocinquanta giornate di lavoro di campagna.

Nei villaggi, quella di esser proprietario o usufruttuario di beni, la di cui rendita si eguagli al valore di centocinquanta giornate di lavoro di campagna, o di fittaiuolo o socio di beni della rendita di duecento giornate di lavoro di campagna.

La rendita richiesta dalla legge può cumulativamente esser composta di tutti gli enunciati prodotti.

Art. 32. Ogni anno il dì venti germile si riuniscono le assemblee elettorali in ogni dipartimento, e in dieci giorni, senza proroga, terminano tutte le elezioni che si hanno a fare; dopo di che ella è disciolta di pieno dritto.

Art. 33. Le assemblee elettorali di altr'oggetto non possono occuparsi che delle sole elezioni, di cui sono incaricate; né possono inviare, né ricevere alcuna memoria, petizione o deputazione.

Art. 34. Esse non possono aver tra loro niuna corrispondenza.

Art. 35. I cittadini che sono stati membri di un'assemblea elettorale non possono prendere più il titolo di elettore, né unirsi con questa qualità a coloro che con lui sono stati membri di detta assemblea.

La controvenzione di questo articolo è uno attentato alla sicurezza generale.

Art. 36. Gli articoli quindicesimo, diciassettesimo, [p. 7] diciottesimo, ventesimo, ventunesimo, vigesimosecondo, vigesimosesto, vigesimosettimo, vigesimottavo del titolo precedente sulle assemblee primarie sono comuni alle assemblee elettorali.

Art. 37. Le assemblee elettorali, secondo l'occorrenza, eleggono

1. I membri del Corpo legislativo, cioè i membri del Senato e del Consiglio.
2. I membri del tribunale di cassazione.
3. Gli alti giurati.
4. Gli amministratori del dipartimento.
5. Il presidente, l'accusator pubblico, il cancelliere ed i giudici del tribunal criminale.

³¹⁹ Cfr. art. 12 della Dichiarazione.

6. I giudici del tribunal civile.
7. Gli Efori.
8. I censori ne' cantoni del dipartimento.

Art. 38. Allorché uno è eletto dalle assemblee elettorali a prender il luogo di un morto, di un dimesso o destituito, si considera eletto per quel tempo che restava al funzionario cui è surrogato.

Art. 39. Il commissario dell'Arcontato presso l'amministrazione di ogni dipartimento, è tenuto sotto pena di destituzione, di avvisare l'Arcontato dell'apertura e chiusura delle assemblee elettorali. Egli non può arrestarle, né sospenderne le operazioni, né entrare nel luogo delle sessioni; ma egli ha dritto di farsi comunicare il processo verbale tra le 24 ore che sieguono, ed è obbligato denunziare all'Arcontato le violazioni che si fossero fatte alla costituzione.

TITOLO V

POTERE LEGISLATIVO³²⁰

Disposizioni generali

Art. 40. Il Corpo legislativo si compone di un Senato e di un Consiglio. [p. 8]

Art. 41. Non può giammai il Corpo legislativo delegare ad uno od a più de' suoi membri, né a chicchesia alcuna funzione commessagli ed attribuitagli dalla costituzione.

Art. 42. Egli non può esercitare né per se stesso, né per mezzo de' delegati, il potere esecutivo o giudiziale.

Art. 43. L'esercizio di un'altra funzione pubblica, eccetto che quello di archivista della repubblica, o di membro dell'istituto nazionale, è incompatibile colla qualità di membro del Corpo legislativo.

Art. 44. Il modo di surrogare definitivamente o temporaneamente i funzionari pubblici a coloro che vengono eletti membri del Corpo legislativo, è determinato dalla legge.

Art. 45. Ogni dipartimento concorre in proporzione della sua popolazione alla nomina de' membri del Senato e del Consiglio.

³²⁰ Cfr. art. 14 della Dichiarazione.

Art. 46. Il Corpo legislativo su gli stati della popolazione, li quali dee richiedere a tutti li dipartimenti ogni decennio, determina il numero de' membri del Senato e del Consiglio, che ogni dipartimento dee nominare.

Durante questo intervallo non può farsi niun cambiamento su di questa ripartizione.

Art. 47. I membri del Corpo legislativo si reputano rappresentanti della intera Nazione, e non già del dipartimento che li ha nominati, né loro può esser dato alcun mandato.

Art. 48. Il Senato e il Consiglio si rinnovano ogni anno del terzo.

Art. 49. Niuno può esser rieletto membro del Corpo legislativo se non tre anni dopo esserne uscito.

Art. 50. Se il Senato o il Consiglio, per straordinarie circostanze si trovi ridotto a meno di due terzi de' suoi membri, ne dà l'avviso al potere esecutivo, il quale è obbligato di convocare senza dilazione le assemblee [p. 9] primarie del dipartimento, che debbono surrogare i membri del Corpo legislativo. Le assemblee primarie nominano immantinenti gli elettori, che procedono alle necessarie surrogazioni.

Art. 51. Se il potere esecutivo fra lo spazio di venti giorni manca di far convocare le assemblee primarie, il Corpo legislativo di pieno dritto può, e dee far egli convocarle, acciocché procedessero alla elezione.

Art. 52. I membri novellamente eletti per la surrogazione debbonsi immediatamente unire al loro corpo.

Art. 53. I membri regolarmente eletti ogni anno per lo Senato e per lo Consiglio si uniscono il primo pratile di ciascun anno nella comune indicata dal precedente Corpo legislativo, o in quella stessa comune in cui egli ha tenute le sue ultime sessioni, ove non ne avesse designata un'altra.

Art. 54. Il Senato ed il Consiglio riseggono entrambi nella stessa comune.

Art. 55. Il Corpo legislativo è sempre permanente: nondimeno egli può aggiornare le sue sessioni.

Art. 56. Non possono per niun caso il Senato ed il Consiglio unirsi in una stessa sala.

Art. 57. Le funzioni di presidente non possono oltrepassare la durata di un mese, e quelle di segretario di mesi tre.

Art. 58. Il Senato ed il Consiglio hanno rispettivamente il dritto di polizia nel luogo delle loro sessioni, e nel recinto esteriore da essoloro determinato.

Art. 59. Loro si appartiene il dritto di polizia sopra li loro membri; ma non possono condannargli a pena maggiore di un arresto in casa per giorni otto e della prigionia di giorni tre.

Art. 60. Sono pubbliche le sessioni del Senato e del Consiglio; non può il numero degli assistenti eccedere la metà de' membri. [p. 10]

Art. 61. I processi verbali del Senato e del Consiglio sono impressi.

Art. 62. Tutti gli suffragi si danno col sedersi ed alzarsi: in caso che la terza parte dei membri domandi il suffragio nominale, si prendono i voti a scrutinio segreto.

Art. 63. Nel Senato o nel Consiglio, a domanda d'un terzo de' membri, si possono essi stringere in comitato generale, ma solamente per discutere, non per deliberare.

Art. 64. Né il Senato né il Consiglio possono creare nel loro seno alcun comitato permanente. Solamente essi hanno la facoltà, ove una materia merita di esser preparata, di nominare tra i loro membri una speciale commissione, che si restringa soltanto all'oggetto proposto, la quale si discioglie subito che sia risoluto l'oggetto divisato.

Art. 65. I membri del Corpo legislativo ricevono uno indennizzamento annuale di ducati mille e cinquecento.

Art. 66. L'Arcontato non può far passare o soggiornare alcun corpo di truppe a distanza di quindici miglia dalla comune ove risiede il Corpo legislativo, senz'autorizzazione o richiesta del medesimo.

Art. 67. Presso il Corpo legislativo vi ha una guardia di cittadini, scelta dalla guardia nazionale sedentaria di tutti i dipartimenti, o di quelli ch'egli stima a proposito, la quale non sia minore di settecento uomini di servizio attivo.

Art. 68. Il modo di questo servizio e la sua durata si determina dal Corpo legislativo.

Art. 69. In niuna cerimonia pubblica assiste mai il Corpo legislativo, né vi manda alcuna deputazione.

Del Senato

Art. 70. Il Senato si compone di cinquanta senatori. [p. 11]

Art. 71. Per essere eletto membro del Senato si richieggono le seguenti condizioni

1. L'età di quarant'anni compiuti.
2. Essere maritato o vedovo.
3. Essere domiciliato sul territorio della repubblica durante un decennio precedente alla elezione.
4. Essere stato membro di qualche amministrazione dipartimentale, o del potere giudiziario.

La condizione degli anni quaranta di età non sarà richiesta prima di un decennio dallo stabilimento della repubblica; fino al qual tempo potrà bastare l'età di anni trenta. Le altre condizioni non si richiederanno che dopo sette anni dallo stabilimento della repubblica.

Art. 72. Il Senato non può deliberare se la sessione non è composta di trenta membri almeno.

Art. 73. La proposta delle leggi esclusivamente si appartiene al Senato.

Art. 74. Niuna proposta può esser deliberata né risolta se non osservandosi le forme seguenti:

1. Si fanno tre letture della proposta. L'intervallo tra due di queste letture non può esser meno di dieci giorni.
2. Si apre la discussione dopo ciascuna lettura. Il Senato dopo la prima o la seconda può dichiarare esservi luogo all'aggiornamento, o non esservi luogo a deliberare.
3. Ogni proposta esser dee impressa, e distribuita tra i membri almeno due giorni avanti la seconda lettura.
4. Dopo la terza lettura, il Senato decide se debba o no aggiornarsi.

Art. 75. Ogni proposta sottomessa alla discussione, e definitivamente dopo la terza lettura rigettata, non può esser riproposta se non dopo un anno compito.

Art. 76. Le proposte adottate dal Senato si chiamano determinazioni. [p. 12]

Art. 77. Il proemio di ogni determinazione dee portare

1. Le date delle sedute, in cui le tre letture della proposta sono state fatte.
2. L'atto col quale dopo la terza lettura è stato dichiarato non esservi luogo all'aggiornamento.

Art. 78. Non si richiegono le forme prescritte nell'articolo settantesimo quarto per le proposte riconosciute urgenti con una precedente dichiarazione del Senato.

Questa dichiarazione espone i motivi dell'urgenza: e se ne dee fare menzione nel proemio della determinazione.

Del Consiglio

Art. 79. Il Consiglio è composto di cento venti membri.

Art. 80. Niuno può essere eletto membro del Consiglio

1. S'egli non abbia l'età di trent'anni compiuti.
2. Se non sia stato domiciliato sul territorio della repubblica per dieci anni immediatamente precedenti alla elezione.
3. Se non sia maritato o vedovo.
4. Se non sia stato membro di qualche amministrazione municipale almeno.

Art. 81. La condizione della età dee correre dopo un decennio dalla costituzione della repubblica, fino al qual tempo può bastare l'età di venticinque anni: le altre condizioni ancora non debbono richiedersi che dopo un decennio.

Art. 82. La condizione del domicilio e quella dell'articolo settantunesimo, non riguarda i cittadini che sono usciti dal territorio della repubblica con missione del governo.

Art. 83. Il Consiglio non può deliberare se la sessione non è composta almeno di ottantuno membri.

Art. 84. Esclusivamente appartiene al Consiglio di approvare o rigettare le determinazioni del Senato. [p. 13]

Art. 85. Immediatamente che una determinazione del Senato perviene al Consiglio, il presidente ne fa leggere il proemio.

Art. 86. Il Consiglio ricuserà di approvare le determinazioni del Senato, che non sieno state fatte nelle forme prescritte dalla costituzione.

Art. 87. Se la determinazione è stata dal Senato dichiarata urgente, il Consiglio delibera per approvare o rigettare l'atto di urgenza.

Art. 88. Rigettato l'atto di urgenza, il Consiglio più non delibera sulla determinazione.

Art. 89. Se la determinazione non contiene atto di urgenza, se ne fanno tre letture: l'intervallo tra due di queste letture non può esser meno di cinque giorni.

La discussione si apre dopo ogni lettura.

Due giorni almeno prima della seconda lettura, ogni determinazione è impressa e distribuita.

Art. 90. Le determinazioni del Senato, approvate dal Consiglio, si chiamano leggi.

Art. 91. Il proemio delle leggi porta la data delle sessioni del Consiglio, nelle quali le tre letture si sono fatte.

Art. 92. Si dee inserire nel proemio della legge il motivo del decreto, per cui il Consiglio ha riconosciuta l'urgenza della legge.

Art. 93. La proposta, ossia la determinazione della legge fatta dal Senato, è individua. Il Consiglio dee rigettare o approvare tutti gli articoli insieme.

Art. 94. L'approvazione del Consiglio sopra ogni determinazione di legge, si esprime con questa formola sottoscritta dal presidente e dai segretari: «il Consiglio approva...».

Art. 95. Il rifiuto di accettare per causa di omissione delle forme divise nell'articolo settantaquattresimo, si esprime con questa formola sottoscritta dal presidente e dai segretari: «La costituzione annulla...». [p. 14]

Art. 96. Il rifiuto di accettare per altra causa la determinazione proposta, sarà espresso con questa formola sottoscritta dal presidente e dai segretari: «il Consiglio non può accettare...».

Art. 97. Nel caso del precedente articolo non può la determinazione esser dal Senato di nuovo presentata, se non dopo scorso un anno.

Art. 98. Il Senato nondimeno può in qualunque tempo presentare una deliberazione, che contenga degli articoli, li quali facevano parte della determinazione rigettata.

Art. 99. Il Consiglio manda nel medesimo giorno le leggi accettate così al Senato che all'Arcontato.

Art. 100. La residenza del Corpo legislativo può esser cambiata dal Consiglio, dividandogli un altro luogo, ed il tempo in cui egli ed il Senato vi si debban trasferire. Questo decreto del Consiglio su tale oggetto è irrevocabile.

Art. 101. Dopo un tal decreto, né il Senato né il Consiglio possono più deliberare nella comune dove essi hanno risieduto infino allora. Sono rei di attentato contro la sicurezza della repubblica quei membri che vi continuassero le loro funzioni.

Art. 102. I membri dell'Arcontato che ritardassero o rifiutassero di suggellare, promulgare ed inviare il decreto della translazione del Corpo legislativo, sono rei del medesimo delitto.

Art. 103. Se nel ventesimo giorno dopo quello fissato dal Consiglio, la maggioranza del Senato e del Consiglio non abbian fatto conoscere alla repubblica il loro arrivo nel novello luogo fissato, o la loro riunione in altro luogo qualunque, gli amministratori del dipartimento, e in mancamento i tribunali civili del dipartimento, convocano le assemblee primarie per nominare gli elettori, che procederanno subito alla forma[p. 15]zione di un nuovo Corpo legislativo, colla elezione de' cinquanta, e de' centoventi.

Art. 104. Gli amministratori del dipartimento, che nel caso dell'articolo precedente indugiano a convocare le assemblee primarie, si rendono rei di alto tradimento, e di attentato contra la sicurezza della repubblica.

Art. 105. Son dichiarati rei del medesimo delitto tutti i cittadini che mettono ostacolo alla convocazione delle assemblee primarie ed elettorali, nel caso dell'articolo precedente.

Art. 106. I membri del nuovo Corpo legislativo si raduneranno nel luogo dove il Consiglio avea trasferito le sue sessioni.

Se essi non vi si possono riunire, in qualunque altro luogo che vi essi trovino in maggioranza, quivi risiede il Corpo legislativo.

Art. 107. Niuna proposta di legge, eccettuato il caso dell'articolo centesimo, può cominciare a farsi nel Consiglio.

Della garanzia de' membri del Corpo legislativo

Art. 108. Non possono cittadini che sono, o sono stati membri del Corpo legislativo, essere citati, accusati, o giudicati in niun tempo per quel che essi han detto o scritto nell'esercizio delle loro funzioni; purché non sia a favore dei poteri ereditari e perpetui³²¹.

³²¹ Cfr. art. 26 della Dichiarazione.

Art. 109. Essi, immediatamente dopo la loro nomina fino al trentesimo giorno dopo spirate le di loro funzioni, non possono esser sottoposti a giudizio, fuorché nelle forme prescritte negli articoli seguenti.

Art. 110. Possono essi essere arrestati in flagranti del delitto; ma se ne dee immediatamente dar notizia al Corpo legislativo, ed il processo non può esser continuato se non dopo che il Senato avrà [p. 16] dichiarato di ammettersi l'accusa, e che il Consiglio l'avrà decretato.

Art. 111. Fuori del caso del flagrante delitto, i membri del Corpo legislativo non possono esser menati dinanzi agli ufficiali di polizia, né posti in istato d'arresto, se prima il Senato non abbia dichiarato di ammettersi l'accusa in giudizio, e che il Consiglio non l'abbia decretato.

Art. 112. Niun membro del Corpo legislativo, dai casi dei due articoli precedenti in fuori, può esser tradotto dinanzi alcun altro tribunale che all'alta corte di giustizia.

Art. 113. Essi son tradotti avanti la stessa corte per fatto di tradimento, di dilapidazione, di maneggi per rovesciare la costituzione, e di attentato contra la sicurezza interiore della repubblica.

Art. 114. Non può dar luogo a processo niuna denuncia contra un membro del Corpo legislativo, se non è posta in iscritto, e sottoscritta ed indirizzata al Senato.

Art. 115. Se dopo essersi deliberato secondo la forma descritta nell'articolo settantesimoquarto, il Senato ammette la denuncia, egli la dichiara in questi termini:

«La denuncia contro N.N. per lo fatto di... colla data di... sottoscritta da... è ammessa».

Art. 116. L'incolpato allora è chiamato: il quale per comparire ha tre giorni interi di dilazione: egli comparendo è inteso nell'interno del luogo delle sessioni del Senato.

Art. 117. Si sia o no presentato l'incolpato dopo l'anzidetta dilazione, il Senato dichiara, se vi è luogo o no all'esame della sua condotta.

Art. 118. Se il Senato dichiara che vi sia luogo all'esame, l'incolpato è chiamato dal Consiglio. [p. 17] Egli per comparire ha una dilazione di due giorni interi: e comparendo, è inteso nell'interno del luogo delle sessioni del Consiglio.

Art. 119. O che l'imputato si sia o no presentato, il Consiglio dopo questa dilazione, e dopo aver deliberato nelle forme prescritte dall'articolo ottantesi-

monono, pronunzia se vi ha luogo all'accusa, ed invia l'accusato avanti l'alta corte di giustizia, la quale è obbligata d'istruire il processo, senza alcun ritardamento.

Art. 120. Ogni discussione così del Senato come del Consiglio, riguardante l'imputazione o l'accusa di un membro del Corpo legislativo, si fa in comitato generale. Ed ogni deliberazione su li oggetti medesimi si prende a suffragio nominale, ed a scrutinio segreto.

Art. 121. L'accusa pronunziata contra un membro del Corpo legislativo, porta seco sospensione. S'gli è assoluto da decreto dell'alta corte di giustizia, riprende le sue funzioni.

Relazione del Senato e del Consiglio fra di loro

Art. 122. Allorché il Senato ed il Consiglio sono definitivamente costituiti, se ne danno essi vicendevolmente avviso per mezzo d'un messaggiero di Stato.

Art. 123. Ciascuno di essi nomina due messaggieri di Stato addetti a sé.

Art. 124. I messaggi portano al Senato, al Consiglio ed allo Arcontato le leggi e gli atti del Corpo legislativo: e per questo oggetto loro è permesso di entrare ne' rispettivi luoghi delle sessioni: hanno essi ancora due portieri che loro procedono.

Art. 125. Né il Senato né il Consiglio può sospendere al di là di cinque giorni le sue sessioni, senza il vicendevole consenso. [p. 18]

Promulgazione delle leggi

Art. 126. L'Arcontato appone il suggello e pubblica le leggi e gli atti del Corpo legislativo fra lo spazio di due giorni da che gli ha ricevuti.

Art. 127. Egli dee apporre il suggello e promulgare in un giorno le leggi e gli atti del Corpo legislativo che sono preceduti da un decreto di urgenza.

Art. 128. La promulgazione delle leggi e degli atti del Corpo legislativo viene ordinato nella seguente formola:

«A nome della Repubblica Napoletana (legge..., o atto del Corpo legislativo...) l'Arcontato ordina, che la legge o l'atto legislativo suddetto sia pubblicato ed eseguito, e munito del suggello della repubblica».

Art. 129. Le leggi, il proemio delle quali non esprime l'osservanza delle forme prescritte dall'articolo settantesimoquarto e ottantesimonono, non possono essere promulgate dall'Arcontato, e la sua responsabilità, rispetto a questo, dura sei anni.

Sono eccettuate le leggi, per le quali l'atto di urgenza è stato approvato dal Consiglio.

TITOLO VI

POTERE ESECUTIVO

Art. 130. Il potere esecutivo è delegato ad un corpo, denominato Arcontato, di cinque membri eletti dal Corpo legislativo, che in questo caso fa le veci dell'assemblea elettorale a nome della Nazione.

Art. 131. Il Senato forma a scrutinio segreto una lista di quattro persone per ciascun membro dell'Arcontato da eleggersi, e la presenta al Consiglio, il quale parimenti a scrutinio segreto ne sceglie uno dall'anzidetta lista. [p. 19]

Art. 132. Gli arconti debbono aver compiti quarant'anni di età.

Art. 133. Non possono essere scelti che tra que' cittadini i quali sono stati membri del Corpo legislativo, o ministri.

La disposizione di questo articolo avrà il suo pieno effetto dopo il settimo anno dallo stabilimento della repubblica.

Art. 134. Dopo il sesto anno dallo stabilimento della repubblica, i membri del Corpo legislativo non potranno essere eletti né membri dell'Arcontato né ministri, mentrché sono nell'esercizio delle loro funzioni legislative, né due anni appresso, che corre dopo aver terminate le stesse funzioni.

Art. 135. In ciascun anno l'Arcontato si rinnova in parte colla elezione di due de' suoi membri il primo anno, e di tre nell'anno appresso.

Deciderà la sorte nel primo anno dello stabilimento della repubblica l'uscita successiva di que' membri nominati la prima volta.

Art. 136. Niuno de' membri che sia uscito dall'Arcontato può essere eletto primaché sieno scorsi cinque anni.

Art. 137 – L'ascendente, e il discendente in linea retta, i fratelli, il zio, il nipote, i cugini in primo grado, ed i congiunti a questi diversi gradi, non possono

essere nel medesimo tempo arconti, né loro succedere che dopo l'intervallo di cinque anni.

Art. 138. Un cittadino che sia stato generale in capo di armata, non potrà essere eletto arconte che tre anni dopo di esser cessato dal comando militare.

Art. 139. In caso di vacanza per morte, dimissione, o altro di un arconte, il Corpo legislativo elegge il suo successore dieci giorni al più tardi dal momento della vacanza. [p. 20]

Il Senato è obbligato di proporre i candidati tra li primi cinque giorni; ed il Consiglio dee terminare l'elezione negli ultimi cinque.

Il nuovo eletto dee compire il tempo di quello ch'è mancato.

Ma se il tempo da compirsi non ecceda i mesi sei, il nuovo eletto, dopo aver compiuto il tempo che rimaneva a compirsi dal mancato, continua per gli anni appresso a tenore di quello che viene ordinato nell'articolo cento trentacinque.

Art. 140. Ogni arconte, a vicenda, fa da presidente soltanto per tre mesi.

Il presidente ha la sottoscrizione e la custodia del suggello. Le leggi e gli atti del Corpo legislativo sono indirizzati all'Arcontato sotto il nome del suo presidente.

Art. 141. L'Arcontato non può deliberare se non v'intervengono almeno tre membri.

Art. 142. Esso sceglie fuori del suo seno un segretario, che aggiunge la sottoscrizione alle spedizioni, e forma il registro delle determinazioni, in cui ogni membro ha il dritto di far notare il suo voto ragionato.

Art. 143. Può l'Arcontato, parendogli a proposito, deliberare senza l'assistenza del segretario, nel qual caso le determinazioni si scrivono sopra un particolar registro da uno degli stessi membri.

Art. 144. L'Arcontato provvede a norma delle leggi alla sicurezza esterna ed interna della repubblica.

Egli può far de' proclami conformi alle leggi, e per l'esecuzione di quelle.

Egli dispone della forza armata: ma non può mai l'Arcontato in niun caso, o tutto, o per alcuno de' suoi membri, comandarla, né in tempo delle sue funzioni, né due anni dopo dal giorno che le avrà terminate.

Art. 145. Essendo l'Arcontato informato che si [p. 21] trama cospirazione contro la sicurezza interna o esterna della repubblica, può egli decretare ordini o mandati di arresti, o di condurre dinanzi a sé coloro che si presumono autori

o complici; e può interrogargli: ma è obbligato, sotto le pene stabilite contra il delitto di detenzione arbitraria, di mandarli fra lo spazio di due giorni innanzi all'ufficiale di polizia, perché si proceda a norma delle leggi.

Art. 146. L'Arcontato nomina i generali in capo: ma non può sceglierli fra li parenti o congiunti de' suoi membri, ne' gradi espressi dall'articolo centotrentasettesimo.

Art. 147. Esso vigila e procura l'esecuzione delle leggi nelle amministrazioni e ne' tribunali per lo mezzo de' commissarii che vi destina.

Art. 148. Nomina egli fuori del suo seno i ministri e, parendogli a proposito, gli destituisce.

Non può sceglierli di età minore di trent'anni anni, né tra parenti e congiunti nei gradi espressi nell'articolo centotrentasettesimo.

Art. 149. I ministri corrispondono immediatamente colle autorità loro subordinate.

Art. 150. Il numero de' ministri, che non possono essere meno di quattro, né più di sei, è determinato dal Corpo legislativo.

Art. 151. I ministri non formano Consiglio.

Art. 152. Sono essi rispettivamente responsabili della inesecuzione tanto delle leggi, quanto degli arresti dell'Arcontato.

Art. 153. Il ricevitore delle contribuzioni dirette di ciascun dipartimento si nomina dall'Arcontato³²².

Art. 154. Nomina egli ancora i soprintendenti alla direzione delle contribuzioni dirette, ed all'amministrazione de' beni nazionali.

Art. 155. Niun arconte può uscire dal territorio della repubblica se non due anni dopo aver terminate le sue funzioni. [p. 22]

Art. 156. Egli è obbligato durante questo tempo di far noto al Corpo legislativo la sua residenza.

Art. 157. L'articolo cento e dieci e li seguenti, fino all'articolo centoventunesimo inclusivamente, riguardanti la garanzia del Corpo legislativo, sono comuni agli arconti.

³²² Cfr. art. 16 della Dichiarazione.

Art. 158. Il Corpo legislativo provvede nelle forme ordinarie a surrogare provisionalmente fino al decreto finale quegli arconti li quali sono stati messi in giudizio.

Art. 159. Dai casi infuori divisati negli articoli centodiciassettesimo e centodiciannovesimo, né l'Arcontato né alcun de' suoi membri può esser chiamato né dal Senato né dal Consiglio.

Art. 160. I conti ed i rischiarimenti richiesti dal Senato o dal Consiglio all'Arcontato, si danno in iscritto.

Art. 161. È obbligato l'Arcontato di presentare ogni anno in iscritto al Senato ed al Consiglio il prospetto delle spese, la situazione delle finanze, la lista delle pensioni esistenti, ed il progetto di quelle che crede aversi a stabilire.

Dee anche indicare gli abusi che sono a sua notizia.

Art. 162. È permesso all'Arcontato di invitare in ogni tempo per iscritto il Senato a prendere un oggetto in considerazione: può egli ancora proporgli de' provvedimenti, ma non già de' progetti distesi in forma di leggi.

Art. 163. Niun arconte può appartarsi più di tre giorni, senza l'espresso autorizzazioni del Corpo legislativo, né allontanarsi dal luogo della residenza più di miglia ventiquattro.

Art. 164. Gli arconti non possono né fuori, né nell'interno delle loro case, comparire in esercizio delle funzioni loro, se non coll'abito designato.

Art. 165. L'Arcontato ha la sua guardia propria e continua, a spese della repubblica, la quale è [p. 23] composta di centoventi uomini a piedi ed altrettanti a cavallo.

Art. 166. Esso è accompagnato dalla sua guardia nelle cerimonie e comparse pubbliche, dove prende sempre il primo luogo.

Art. 167. Ogni arconte si fa al di fuori accompagnare da due guardie.

Art. 168. All'Arcontato, ed a ciascuno de' suoi membri dee ogni posto di forz'armata dee gli onori militari superiori.

Art. 169. L'Arcontato ha due messaggieri di Stato, ch'egli stesso nomina e può dimettere.

Costoro portano, e nel Senato e nel Consiglio, le lettere e le memorie dell'Arcontato; e però hanno l'entrata nel luogo delle loro rispettive sessioni, e sono preceduti da due portieri.

Art. 170. L'Arcontato risiede nella stessa comune in cui risiede il Corpo legislativo.

Art. 171. Gli arconti sono alloggiati in una medesima casa a spese della repubblica.

Art. 172. Il mantenimento di ciascuno di essi è di ducati seimila l'anno.

TITOLO VII

CORPI AMMINISTRATIVI E MUNICIPALI

Art. 173. In ogni dipartimento vi ha un'amministrazione centrale, ed in ogni cantone almeno un'amministrazione municipale.

Art. 174. Ogni membro di amministrazione dipartimentale o municipale dee essere dell'età almeno di anni venticinque.

Art. 175. Non possono essere nel medesimo tempo membri di una stessa amministrazione, né succedersi se non dopo lo spazio di due anni, gli ascendenti e discendenti in linea retta, i fratelli, il zio, i nipoti, o i congiunti negli stessi gradi.

Art. 176. Ogni amministrazione dipartimentale è [p. 24] composta di cinque membri, i quali per lo quinto si rinnovano ogni anno. Ne' primi quattro anni dal giorno della istallazione della costituzione, decide la sorte della uscita dei membri.

Art. 177. Vi ha in ogni comune, la di cui popolazione oltrepassa i diecimila abitanti fino a centomila, una municipalità per sé sola.

Art. 178. In ogni comune, la di cui popolazione è inferiore a diecimila abitanti, vi ha un agente municipale, e tre aggiunti.

In quelle inferiori a cinquemila abitanti infino a mille, vi ha un agente municipale e due aggiunti. Nelle comuni al di sotto di mille abitanti vi ha un agente municipale ed un solo aggiunto.

Art. 179. La riunione degli agenti municipali di ogni comune forma la municipalità del cantone.

Art. 180. Vi ha parimenti un presidente dell'amministrazione municipale scelto in tutto il cantone.

Art. 181. Nelle comuni la cui popolazione oltrepassa i diecimila abitanti fino a cinquantamila, vi sono cinque ufficiali municipali.

In quelle di cinquanta fino a centomila ve ne sono sette. Nelle comuni, di cui la popolazione oltrepassa centomila abitanti, vi hanno almeno tre amministrazioni municipali.

In così fatte comuni la divisione delle municipalità si fa in maniera che la popolazione del circondario di ciascuna non oltrepassi centomila individui, né sia minore di trentamila.

La municipalità di ogni circondario è composta di sette membri.

Art. 182. Nelle comune divise in più municipalità, vi ha un dicastero centrale per gli oggetti stimati indivisibili dal Corpo legislativo.

Il dicastero è composto di tre membri, nominati dall'amministrazione del dipartimento, e confermati dall'Arcontato.

Art. 183. I membri di ogni amministrazione mu[p. 25]nicipale sono nominati per due anni, e rinnovati per metà ogni anno: il primo anno si rinnovano per la metà con uno di meno, il secondo anno con uno di più.

Art. 184. Gli amministratori dipartimentali, ed i membri delle amministrazioni municipali possono per una sola volta essere rieletti senza intervallo.

Art. 185. Ogni cittadino che fosse stato due volte di seguito eletto amministratore dipartimentale o municipale, e che ne abbia esercitate le funzioni, non può esser di nuovo eletto se non dopo lo spazio di due anni.

Art. 186. Mancando per caso di morte, dimissioni o altrimenti, uno o più membri di un'amministrazione dipartimentale o municipale, i rimanenti possono surrogare degli amministratori temporanei, i quali fino alle seguenti elezioni esercitano le funzioni de' mancanti.

Art. 187. Le amministrazioni dipartimentali e municipali non possono alterare gli atti del Corpo legislativo, né quei dell'Arcontato, né sospenderne l'esecuzione: né possono mischiarsi negli oggetti dipendenti dall'ordine giudiziario.

Art. 188. Gli amministratori sono essenzialmente incaricati della ripartizione delle contribuzioni dirette, e della soprintendenza delle rendite pubbliche del loro territorio.

Le regole ed il modo delle loro funzioni viene determinato dal Corpo legislativo, tanto sopra i divisati oggetti, quanto sulle altre parti dell'amministrazione interna.

Art. 189. L'Arcontato nomina un commissario presso ogni amministrazione dipartimentale o municipale, il quale gli destituisce quando stima conveniente. Questo commissario invigila per la esecuzione delle leggi.

Art. 190. Il commissario presso di ciascuna amministrazione dee esser preso tra i cittadini [p. 26] domiciliati da un anno nel dipartimento dove quest'amministrazione è stabilita.

Egli dee avere almeno l'età di venticinque anni.

Art. 191. Le amministrazioni municipali sono subordinate alle amministrazioni del dipartimento, e queste a' ministri.

I ministri perciò possono annullare, ciascuno nel suo carico, gli atti delle amministrazioni del dipartimento e queste gli atti delle amministrazioni municipali, ove questi atti sieno contrari alle leggi od agli ordini delle autorità superiori.

Art. 192. Possono i ministri eziandio sospendere gli amministratori del dipartimento, i quali abbiano contravvenuto alle leggi od agli ordini delle autorità superiori: e le amministrazioni dipartimentali hanno lo stesso dritto su i membri delle amministrazioni municipali.

Art. 193. Senza la formale conferma dell'Arcontato, niuna sospensione o niuno annullamento diviene definitivo.

Art. 194. L'Arcontato può bene immediatamente annullare gli atti delle amministrazioni dipartimentali o municipali. Egli può, credendolo necessario, sospendere o destituire gli amministratori così del dipartimento che del cantone, ed in caso di delitto, inviargli a' tribunali del dipartimento.

Art. 195. Ogni decreto di cassazione di atti, sospensione o destituzione di amministratori, dee esser motivato.

Art. 196. Essendo i cinque membri di un'amministrazione dipartimentale destituiti, l'Arcontato ne surroga degli altri, fino alla elezione seguente: ma non può scegliere i surrogandi provvisori se non degli amministratori antichi del medesimo dipartimento.

Art. 197. Non possono fra loro corrispondere le amministrazioni tanto del dipartimento quanto del cantone; se non che sugli gli affari loro designati [p. 27] dalla legge, e non già su degli interessi generali della repubblica.

Art. 198. Ogni amministrazione dee della sua amministrazione annualmente render conto.

Sono stampati i conti renduti dalle amministrazioni dipartimentali.

Art. 199. Tutti gli atti de' corpi amministrativi si rendono pubblici, descrivendosi in un registro, che tutti possono osservare.

Questo registro si compie ogni sei mesi, e si deposita nel giorno medesimo in che viene compiuto.

Art. 200. L'Arcontato può, secondo le circostanze, prorogare il tempo siffatto per questo deposito, due mesi al più.

TITOLO VIII

POTERE GIUDIZIARIO

Disposizioni generali

Art. 201. Le funzioni giudiziarie non possono essere esercitate né dal potere esecutivo né dal Corpo legislativo.

Art. 202. I giudici non possono mescolarsi nell'esercizio del potere legislativo, né fare alcun regolamento.

Non possono arrestare o sospendere l'esecuzione di niuna legge, né citare dinanzi a loro gli amministratori per ragioni delle loro funzioni.

Art. 203. Non può niuno esser deviato dai giudici dalla legge stabiliti, per alcuna commissione, né per altre attribuzioni, se non sono determinate da una legge anteriore.

Art. 204. La giustizia si amministra gratuitamente³²³.

Art. 205. Non possono i giudici esser destituiti, se non per prevaricazione legalmente giudicata; né sospesi, se non per una accusa ammessa. [p. 28]

Art. 206. L'ascendente, il discendente in linea retta, i fratelli, il zio, il nipote ed i cugini nel primo grado, od i congiunti in questi gradi non possono essere simultaneamente membri dello stesso tribunale.

Art. 207. Le sessioni de' tribunali sono pubbliche: i giudici deliberano in segreto: i giudizi sono enunciati ad alta voce: vi sono divisati i motivi ed i termini della legge applicata.

³²³ Cfr. art. 10 della Dichiarazione.

Art. 208. Non può niun cittadino, se non abbia compiuta l'età di anni venticinque, esser eletto giudice di un tribunale del dipartimento, né giudice di pace, né assessore del giudice di pace, né giudice di un tribunale di commercio, né membro del tribunale di cassazione, né giurato, né commissario dell'Arcontato presso dei tribunali³²⁴.

Della giustizia civile

Art. 209. Non può essere impedito alle parti il diritto di far decidere le controversie dagli arbitri scelti da loro.

Art. 210. Dalle decisioni degli arbitri non vi è appello, né ricorso al tribunale di cassazione, se le parti espressamente non se l'abbiano riserbato.

Art. 211. In ogni circondario determinato dalla legge vi ha un giudice di pace e più assessori.

Art. 212. I giudici di pace sono eletti per due anni, e possono essere immediatamente rieletti.

Art. 213. La legge determina gli oggetti de' i quali i giudici di pace, co' loro assessori, giudicano inappellabilmente, e definisce gli altri ne' quali giudicano dando luogo l'appello.

Art. 214. Vi sono de' tribunali particolari per lo commercio di terra e di mare. La legge determina i luoghi dove è utile di stabilirli, i casi e le somme per le quali possono giudicare inappellabilmente. [p. 29]

Art. 215. Gli affari, di cui il giudizio non appartiene a' tribunali di commercio né a giudici di pace, né in ultima istanza, né coll'appello, sono portati immediatamente dinanzi al giudice di pace ed a' suoi assessori per esser conciliati.

Se il giudice di pace non può le parti conciliare, le rimette al tribunale civile.

Art. 216. Vi ha un tribunale civile per ogni dipartimento.

Ogni tribunale civile è composto almeno di quindici giudici, a' quali è aggiunto un commissario ed un sostituto, nominati e deponibili dall'Arcontato, ed un cancelliere.

³²⁴ Cfr. art. 12 della Dichiarazione.

Ogni cinque anni si procede alla elezione di tutti i membri del tribunale, i quali possono essere consecutivamente rieletti.

Art. 217. Nella elezione de' giudici si nominano altresì cinque per supplemento.

Art. 218. Il tribunale civile giudica in ultima istanza in tutti i casi determinati dalla legge, su gli appelli de' decreti de' giudici di pace, de' tribunali di commercio, e degli arbitri.

Art. 219. L'appello de' decreti del tribunale civile si porta dall'una all'altra sezione del tribunale.

Una sezione per giudicare non può esser minore di cinque giudici.

Art. 220. I giudici riuniti nominano tra loro, a scrutinio segreto, il presidente di ciascuna sezione.

Della giustizia criminale

Art. 221. Niuno può essere arrestato se non per esser condotto davanti all'ufficiale di polizia: e niuno può esser posto in arresto, o detenuto, se non per un decreto degli ufficiali di polizia o dell'Arcontato nel caso dell'articolo centoquarantacinquesimo, o [p. 30] di un ordine di cattura o di un tribunale o del direttore del giurì d'accusa, o per un decreto di accusa del Corpo legislativo, in caso che a questo appartenga di pronunziarlo, o per un decreto di condanna alla prigione o detenzione³²⁵.

Art. 222. Per essere eseguito l'atto che ordina l'arresto, bisogna

1. Che esprima formalmente il motivo dell'arresto, e la legge per cui è ordinato.
2. Che sia stato notificato, e che ne sia stata lasciata copia all'incolpato.

Art. 223. La persona arrestata e condotta innanzi all'ufficiale di polizia, sarà all'istante esaminata, o al più tardi nello stesso giorno.

Art. 224. Se contra di essa dall'esame risulta che non sussiste l'imputazione, sarà rimessa tosto in libertà, o se dovrà inviarsi al luogo della detenzione, vi sarà condotta nel più breve spazio, che in niun caso potrà eccedere tre giorni.

Art. 225. Niuna persona arrestata può esser detenuta se dà bastevole cauzione, in que' casi che la legge permette di restar libero sotto la mallevaria.

³²⁵ Cfr. art. 11 della Dichiarazione.

Art. 226. Nel caso in cui la detenzione è autorizzata dalla legge, niuna persona può esser condotta o detenuta se non ne' luoghi legalmente e pubblicamente designati per servire di casa di arresto, di carcere e di qual siasi detenzione.

Art. 227. Niun custode o carceriere può ricevere o ritenere persona alcuna se non in virtù di un ordine di arresto, secondo le forme prescritte negli articoli ducentoventunesimo e ducentoventiduesimoduce, di un'ordine di carcerazione, di decreto di condanna alla prigione o alla detenzione, senza farne annotazione nel registro.

Art. 228. Ogni custode o carceriere, senza poter esser da alcun'ordine dispensato, è obbligato di presentare la persona detenuta all'ufficiale civile incaricato dalla polizia della casa di detenzione, essendone da questo ufficiale richiesto. [p. 31]

Art. 229. Non si può ricusari di presentare la persona detenuta a suoi parenti ed amici che portano un ordine dell'ufficiale civile, il quale è obbligato ogni ora di accordarlo; purché il custode o carceriere non presenti un ordine del giudice, trascritto sul suo registro, di tenere la persona arrestata nella segreta.

Art. 230. Chiunque, non autorizzato dalla legge, sia qualsiasi carica, che si trovi, darà, soscriverà, eseguirà, o farà eseguire ordine di arrestare un'individuo; o chiunque, in caso ancora di arresto autorizzato dalla legge, condurrà, riceverà e riterrà un'individuo in luogo di detenzione non disegnato pubblicamente e legalmente, e tutti i custodi e carcerieri i quali contravverranno ai tre articoli precedenti, saranno rei del delitto di arbitraria detenzione.

Art. 231. Ogni rigore negli arresti, detenzioni o esecuzioni, eccedente o diverso da quel che la legge prescrive, è un delitto.

Art. 232. La conoscenza dei delitti, la cui pena non eccede il valore di tre giornate di lavoro o l'imprigionamento di tre giorni, è delegata al giudice di polizia, che pronunzia in ultima istanza.

Art. 233. Niuna persona può esser giudicata, se non per un'accusa ammessa da giurati, o decretata dal Corpo legislativo, nel caso che gli appartenga di decretarlo.

Art. 234. Un primo giury dichiara se l'accusa deve essere ammessa e rigettata. Il fatto viene appurato da un secondo giury, e la pena dalla legge applicata è applicata da tribunali criminali.

Art. 235. I giurati votano a scrutinio segreto.

Art. 236. In ogni dipartimento vi sono de' giury di accusa, e di giudizio.

Art. 237. Il Corpo legislativo stabilirà i presidenti de' giury di accusa, quanti il bisogno ne richiede.

Art. 238. Presso il direttore del giury d'accusa vi [p. 32] sarà un commissario del potere esecutivo, ed un cancelliere.

Art. 239. Ogni direttore del giury d'accusa ha l'immediata sorveglianza di tutti gli uffiziali di polizia del suo circondario.

Art. 240. Il direttore del giury d'accusa, come ufficiale di polizia, sopra le denunce che di ufficio o per ordine dell'Arcontato gli fa l'accusatore pubblico, procede

1. Per li delitti contra la libertà e la sicurezza individuale, de' cittadini.
2. Per quelli commessi contra il diritto delle genti.
3. Per quelli di resistenza ai decreti od agli atti esecutivi emanati dalle autorità costituite.
4. Per quelli di turbolenze mosse, e di turbolenze commesse per impedire la percezione delle contribuzioni, e la libera circolazione delle sussistenze e degli altri oggetti di commercio.

Art. 241. In ogni dipartimento vi sarà un tribunale criminale, composto di un presidente, d'un'accusatore pubblico, di quattro giudici, del commissario del potere esecutivo, e di un cancelliere.

Art. 242. Il presidente, l'accusatore pubblico, i quattro giudici, ed il cancelliere, sono eletti dalle assemblee elettorali, durano due anni, e posson sempre esser rieletti.

Art. 243. L'accusatore pubblico è incaricato

1. Di perseguire i delitti su gli atti d'accusa ammessa da' primi giurati.
2. Di trasmettere agli uffiziali di polizia, le denunce che loro direttamente sono indirizzate.
3. D'invigilare gli uffiziali di polizia, ed agire contro di essi secondo la legge, in caso di negligenza o di misfatti più gravi.

Art. 244. Il commissario del potere esecutivo ha l'incarico di fare istanza nel corso della processura per la regolarità delle forme, prima della sen[p. 33]tenza per l'applicazione della legge; d'invigilare l'esecuzione delle sentenze pronunciate dal tribunale criminale.

Art. 245. Non possono i giudici proporre ai giurati niuna questione complicata.

Art. 246. Il giury del giudizio è composto almeno di 12 giurati. L'accusato ha la facoltà di ricusarne, senza addurre i motivi, un numero che la legge determina.

Art. 247. Il processo dinanzi al giury del giudizio è pubblico: né si può agli accusati negare l'assistenza di un difensore, scelto da esso loro, o loro nominato di ufficio.

Art. 248. Ogni persona assoluta da un giury legale non può esser ripresa, né accusata per lo medesimo delitto.

Del tribunale di cassazione

Art. 249. In tutta la repubblica vi ha un solo tribunale di cassazione che decide

1. Le domande di cassazione dei decreti senza appello emanati dai tribunali.
2. Le dimande di rimettersi la giudicatura da un tribunale all'altro per causa di legittimo sospetto, o di sicurezza pubblica.
3. Il regolamento de' giudici, e le sospesioni contro un tribunale intiero.

Art. 250. Il tribunale di cassazione non può mai giudicare nel merito delle cause: ma egli annulla i decreti su i processi ne' quali le forme sono state violate, o che contengono qualche controvenzione espressa alla legge; e le rimette per rifare il giudizio al tribunale competente.

Art. 251. Se dopo una cassazione, il secondo giudizio nella essenza è attaccato per le medesime ragioni che il primo, la questione non può esser agitata di nuovo nel tribunale di cassazione, senza essere [p. 34] stata sottomessa al Corpo legislativo, che pronunzia una legge, alla quale il tribunale di cassazione è obbligato di conformarsi.

Art. 252. È obbligato in ogni anno questo tribunale di mandare così al Senato che al Consiglio una deputazione, che loro presenti lo stato de' decreti proferiti, colla indicazione al margine del testo della legge che ha determinato il decreto.

Art. 253. Il numero de' giudici del tribunale di cassazione non può eccedere i tre quarti del numero de' dipartimenti.

Art. 254. Questo tribunale si rinnova in ogni anno per la quarta parte.

Le assemblee elettorali dei dipartimenti nominano successivamente ed alternativamente i giudici che debbono surrogarsi a coloro ch'escono dal tribunale di cassazione.

Art. 255. I giudici di questo tribunale possono esser sempre rieletti.

Art. 256. Ogni giudice del tribunale di cassazione ha un supplementario, nominato dalla medesima assemblea elettorale.

Art. 257. Presso di questo tribunale vi ha un commissario, nominato e deponibile dall'Arcontato.

Art. 258. A questo tribunale, senza pregiudizio del dritto delle parti interessate, l'Arcontato per mezzo del suo commissario denunzia gli atti onde i giudici hanno ecceduto i loro poteri.

Art. 259. Il tribunale di cassazione annulla questi atti. E se vi ha prevaricazione, il fatto si denunzia al Corpo legislativo, il quale pronunzia il decreto di accusa, avendo prima intesi o chiamati gl'incolpati.

Art. 260. Non può il Corpo legislativo annullare i giudizi di questo tribunale; può per altro procedere contro le persone de' giudici incorsi nella prevaricazione. [p. 35]

Alta corte di giustizia

Art. 261. Vi ha un'alta corte di giustizia per le accuse ammesse dal Corpo legislativo, tanto contro i suoi propri membri, quanto contra quei del potere esecutivo.

Art. 262. Ella è composta di cinque giudici, e due accusatori nazionali, presi dal tribunale di cassazione, e di alti giurati nominati dalle assemblee elettorali dei dipartimenti.

Art. 263. L'alta corte di giustizia non si unisce che in virtù di un proclama del Corpo legislativo scritto e pubblicato dal Consiglio.

Art. 264. Si forma essa, e tiene le sue sessioni nel luogo designato da un proclama del medesimo Consiglio. Questo luogo non può esser vicino più di ventiquattro miglia a quello dove risiede il Corpo legislativo.

Art. 265. Come il Corpo legislativo ha proclamata la formazione dell'alta corte di giustizia, così il tribunale di cassazione tira a sorte otto de' suoi membri in pubblica sessione: e quindi nella stessa sessione a scrutinio segreto ne nomina cinque di questi otto.

I cinque giudici così nominati formano l'alta corte di giustizia, i quali si scelgono tra loro un presidente.

Art. 266. Il tribunale di cassazione nomina nella stessa sessione, a scrutinio e per maggioranza assoluta, due de' suoi membri per far presso l'alta corte di giustizia le funzioni di accusatori nazionali.

Art. 267. Gli atti di accusa sono diretti e redatti dal Consiglio.

Art. 268. In ogni anno le assemblee elettorali di ciascun dipartimento nominano un giurato per l'alta corte di giustizia.

Art. 269. L'Arcontato fa stampare e pubblicare, un mese dopo l'elezioni, la lista de' giurati nominati per l'alta corte di giustizia. [p. 36]

TITOLO IX

DELLA FORZA ARMATA³²⁶

Art. 270. È stabilita la forz'armata per la difesa dello Stato contro ai nemici esterni, e per sicurezza interna, per lo mantenimento dell'ordine, e per esecuzione delle leggi.

Art. 271. La forza pubblica è essenzialmente obbidiente. Niun corpo armato può deliberare.

Art. 272. Essa si distingue in guardia nazionale sedentaria ed in guardia nazionale attiva.

Della guardia nazionale sedentaria

Art. 273. La guardia nazionale sedentaria è composta di tutti i cittadini e figli di cittadini in istato di portar le armi.

Art. 274. La sua organizzazione e la sua disciplina sono le stesse per tutta la repubblica: e sono determinate dalla legge.

Art. 275. Niuno individuo della repubblica può esercitare i dritti di cittadino, se non è ascritto nel ruolo della guardia nazionale sedentaria³²⁷.

Art. 276. Non sussistono se non relativamente al servizio, e nel tempo della sua durata, le distinzioni di grado e la subordinazione.

Art. 277. Gli ufficiali della guardia nazionale sedentaria sono eletti a tempo da' medesimi cittadini che la compongono, né posson esser rieletti se non dopo un tempo determinato dalla legge.

³²⁶ Cfr. artt. 10 e 23 della Dichiarazione.

³²⁷ Cfr. art. 23 della Dichiarazione.

Art. 278. Il comando della guardia nazionale sedentaria di un dipartimento intero non può essere affidato continuamente ad un sol cittadino.

Art. 279. Se si giudica necessario di radunare tutta la guardia nazionale di un dipartimento può l'Arcontato nominare un comandante temporaneo.

Art. 280. In una città di dieci o più mila abi[p. 37]tanti, non può il comando della guardia nazionale sedentaria essere continuamente confidato ad un sol cittadino.

Della guardia nazionale in attività

Art. 281. La repubblica mantiene a sue spese, anche in tempo di pace, sotto il nome di guardia nazionale in attività un'armata di terra e di mare.

Art. 282. L'armata si forma per uno arrolamento volontario, ed in caso di bisogno nel modo dalla legge determinato.

Art. 283. Niun forestiere che non abbia acquistati i dritti di cittadino, può essere ammesso nelle armate della repubblica³²⁸.

Art. 284. I generali in capo di terra e di mare si nominano nel solo caso della guerra.

Ricevono essi dal potere esecutivo commissioni revocabili ad arbitrio.

La durata di queste commissioni termina con una sola campagna: ma possono essere talora prolungate.

Art. 285. Il comando generale delle armate della repubblica non può essere affidato ad un solo cittadino.

Art. 286. L'armata di terra e di mare, per la disciplina, per la forma delle leggi e per la natura delle pene, è sottomessa a' stabilimenti particolari.

Art. 287. Niuna porzione della guardia nazionale, o attiva o sedentaria, può agire per lo servizio interno della repubblica, se non a richiesta per iscritto dell'autorità civile, nelle forme dalla legge divisate.

Art. 288. Non può dalle autorità civili esser richiesta la forza pubblica, se non nella estensione del suo territorio.

³²⁸ Cfr. art. 23 della Dichiarazione.

Ella non può trasportarsi da un cantone all'altro, senza essere autorizzata dall'amministrazione del dipartimento, né può, senza ordine dell'[p. 38]Arcontato, trasportarsi da uno in altro dipartimento.

Art. 289. Non pertanto, il Corpo legislativo determina i mezzi di assicurare colla forza pubblica l'esecuzione de' giudizi e la procedura contra gli accusati su tutto il territorio della repubblica³²⁹.

Art. 290. In caso d'imminenti pericoli, può l'amministrazione municipale di un cantone chiamare la guardia nazionale de' cantoni vicini. Ma l'amministrazione che l'ha richiesta, e i capi della guardia nazionale richiesti, sono tenuti egualmente di renderne conto all'istante all'amministrazione dipartimentale.

Art. 291. Senza il previo consenso del Corpo legislativo, non può niuna truppa straniera essere introdotta sul territorio della repubblica napoletana³³⁰.

TTTOLO X

DELLA EDUCAZIONE ED ISTRUZIONE PUBBLICA³³¹

Art. 292. L'educazione è fisica, morale ed intellettuale.

Art. 293. L'educazione fisica, morale ed intellettuale privata, che debbono i padri di famiglia dare a' loro figliuoli fino alla età di sette anni, è prescritta dalla legge.

Art. 294. L'educazione pubblica comincerà alla età di sette anni compiti.

Art. 295. In ogni comune vi saranno de' luoghi pubblici, e ginnasi e campi di Marte, destinati a vari esercizi ginnastici e guerrieri.

Art. 296. Saranno a scrutinio scelti i soprastanti e gl'istruttori dalle municipalità.

I soprastanti debbono avere almeno cinquant'anni compiti.

Art. 297. Ogni padre di famiglia è responsabile della educazione de' suoi figliuoli.

Art. 298. In ogni giorno festivo i giovanetti maggiori di sette anni intervengono ne' luoghi dalla [p. 39] legge stabiliti a sentire la spiega del catechismo repubblicano.

³²⁹ Cfr. art. 10 della Dichiarazione.

³³⁰ Cfr. art. 15 della Dichiarazione.

³³¹ Cfr. art. 20 della Dichiarazione.

Essi si conformeranno a tutte le pratiche morali che la legge stabilisce.

Art. 299³³². Vi sono de' teatri repubblicani, in cui le rappresentazioni son dirette a promuovere lo spirito della libertà.

Art. 300. Vi sono ancora stabilite le feste nazionali, per eccitare le virtù repubblicane.

Art. 301. Vi sono delle scuole primarie, nelle quali i giovanetti apprendono a leggere, a scrivere, e gli elementi dell'aritmetica, ed il catechismo repubblicano.

Art. 302. La repubblica s'incarica delle spese per l'abitazione degl'istitutori.

Art. 303. In diverse parti della repubblica vi sono delle scuole superiori alle scuole primarie, il cui numero sarà sì fattamente regolato, che ve ne sia almeno una per ogni dipartimento.

Art. 304. Per tutta la repubblica vi è un istituto nazionale incaricato di raccogliere le nuove scoperte, e di perfezionare le arti e le scienze, e di sopra vigilare e dirigere tutte le scuole.

Art. 305. I diversi stabilimenti di educazione e d'istruzione pubblica non hanno fra di loro alcun rapporto di subordinazione né corrispondenza amministrativa.

Art. 306. I cittadini hanno il diritto di formare degli stabilimenti particolari di educazione e d'istruzione, ma conformi alle leggi della repubblica, come ancora delle libere società per concorrere a' progressi delle lettere, delle scienze e delle arti.

Della censura

Art. 307. In ogni cantone vi è un tribunale di censura, composto di cinque membri, i quali a scrutinio si eleggono un segretario. [p. 40]

Art. 308. I membri di questo tribunale si eleggono dalle assemblee elettorali conformemente all'articolo trentesimosettimo.

Art. 309. Niuno può esser eletto membro della censura, se non abbia almeno cinquant'anni compiuti, e non sia cittadino domiciliato nel cantone almeno cinque anni consecutivi avanti l'elezione.

³³² Per un errore tipografico, l'articolo 299 reca nell'edizione originale a stampa il numero 290 e la numerazione riparte con questo. Nella presente edizione si è provveduto a correggere l'errore ripristinando la numerazione continua.

Art. 310. Le loro funzioni finiscono coll'anno, dopo del quale più non si potranno riunire in qualità di censori.

Art. 311. I membri usciti non possono essere rieletti, se non dopo un triennio.

Art. 312. Essi si radunano ogni tre mesi nel capoluogo del cantone. Le loro sessioni non si prolungano più di otto giorni.

Art. 313. Giudicano essi de' costumi de' cittadini, tanto per officio, quanto per denuncie ricevute dai giudici di pace.

Art. 314. Se taluno viverà poco democraticamente, cioè da dissoluto e voluttuoso, darà una cattiva educazione alla sua famiglia, userà de' modi superbi ed insolenti e contro l'uguaglianza, sarà da' censori privato del dritto attivo o passivo di cittadinanza, secondo la sua colpa³³³. In qualunque caso non potrà la pena eccedere il triennio: ma per nuove colpe potrà esser notato, e castigato di nuovo.

Art. 315. Non possono i censori infliggere la pena censoria a coloro che si trovano costituiti in autorità: ma sebbene dopo terminate le loro pubbliche funzioni, possono punirli per li vizi ch'essi avranno manifestati anche nel corso delle loro cariche.

Art. 316. I censori debbono altresì vegliare sulla educazione pubblica, e possono punire tutti i funzionari a quella destinati, così per omissione che per commissione.

Art. 317. I decreti di questo tribunale sono inappellabili: si debbono stampare, leggere ed affiggere in tutti i luoghi pubblici. [p. 41]

Art. 318. L'articolo centesimottavo e seguenti fino all'articolo centoventunesimo, sono comuni ai membri del tribunale di censura.

TITOLO XI

DELLE FINANZE³³⁴

Art. 319. Le contribuzioni pubbliche sono in ogni anno fissate dal Corpo legislativo. Solo a lui si appartiene lo stabilirle. Non possono esse durare più di un anno, se non sono espressamente rinnovate.

³³³ Cfr. art. 12 della Dichiarazione.

³³⁴ Cfr. art. 16 della Dichiarazione.

Art. 320. Il Corpo legislativo può fissare quella specie di contribuzione ch'egli crede necessaria: ma egli dee ogni anno stabilire una imposizione prediale, ed una imposizione personale.

Art. 321. Le contribuzioni di ogni maniera sono compartite fra tutti i cittadini, a ragguglio delle loro facoltà³³⁵.

Art. 322. L'Arcontato dirige, ed invigila la percezione e l'incassamento delle contribuzioni, ed a questo effetto dà tutti gli ordini necessari.

Art. 323. I conti distinti della spesa de' ministri, sottoscritti e documentati da' essoloro, si pubblicano in sul cominciamento di ogni anno.

Lo stesso si dee fare dell'introito delle diverse contribuzioni, e di tutte le rendite pubbliche.

Art. 324. Le liste di queste spese ed entrate sono distinte secondo la loro natura, ed esprimono le somme ricevute e spese di anno in anno in ogni parte d'amministrazione generale.

Art. 325. Sono similmente pubblicati tutti i conti delle spese particolari ne' dipartimenti, relativi a' tribunali, alle amministrazioni, al progresso delle scienze, a tutti i lavori e stabilimenti pubblici.

Art. 326. Non possono le amministrazioni dipartimentali e municipali ripartire per imposizione somme maggiori di quelle fissate dal Corpo le[p. 42]gislativo; né deliberare o permettere senza di lui autorizzazione alcuno prestito locale a carico de' cittadini del dipartimento, del comune e del cantone.

Art. 327. Al solo Corpo legislativo si appartiene il dritto di regolare la coniazione e l'emissione di ogni specie di moneta, di fissarne il valore ed il peso, e determinarne l'impronto.

Art. 328. L'Arcontato invigila sulla coniazione delle monete, e nomina gli ufficiali incaricati di esercitare immediatamente questa ispezione.

Tesoreria nazionale e contabilità

Art. 329. Vi sono tre commissari della tesoreria nazionale, nominati dal Consiglio sopra una lista tripla presentata dal Senato.

³³⁵ Cfr. art. 23 della Dichiarazione.

Art. 330. Tre anni durano le loro funzioni. Uno di essi si rinnova in ogni anno, ma può esser rieletto senza intervallo e indefinitamente.

Art. 331. I commissari della tesoreria sono incaricati

1. D'invigilare la riscossione di tutti i danari nazionali.
2. Di ordinare il giro de' fondi ed il pagamento di tutte le spese pubbliche approvate dal Corpo legislativo.
3. Di tenere un conto aperto d'introito ed esito col ricevitore delle contribuzioni dirette di ogni dipartimento, colle diverse agenzie nazionali, e con i pagatori stabiliti nei dipartimenti.
4. Di mantenere con detti ricevitori e pagatori, colle agenzie ed amministrazioni la corrispondenza per assicurare l'incassamento preciso e regolare le pubbliche rendite.

Art. 332. Non possono essi far seguire alcun pagamento, sotto pena di esser trattati come rei di peculato; se non in virtù.

1. Di un decreto del Corpo legislativo, fino [p. 43] allo adempimento della somma da lui decretata sopra ciascuno oggetto.
2. Di una decisione del potere esecutivo.
3. Della sottoscrizione di un ministro che ordina la spesa.

Art. 333. Non possono eziandio, senza incorrere nel delitto di peculato, approvare niun pagamento, se il mandato sottoscritto dal ministro, cui spetta tal genere di spesa, non porta la data così della decisione dell'Arcontato, quanto de' decreti del Corpo legislativo, i quali autorizzano il pagamento.

Art. 334. I ricevitori delle contribuzioni dirette di ciascun dipartimento e le diverse agenzie nazionali, e i pagatori dei dipartimenti, rimettono alla tesoreria nazionale i loro rispettivi conti. La tesoreria li verifica, e provisionalmente gli ammette.

Art. 335. Vi sono tre commissari della contabilità nazionale, eletti dal Corpo legislativo nello stesso tempo e colle stesse forme e condizioni che i commissari della tesoreria.

Art. 336. Il conto generale dell'entrate e spese della repubblica, documentato da conti particolari e giustificativi, vien presentato dai commissari della tesoreria a' quei della contabilità, i quali lo verificano e l'approvano.

Art. 337. Da' commissari della contabilità si dà conto al Corpo legislativo degli abusi, delle malversazioni e di tutti i casi di responsabilità ch'essi scoprono nel corso delle loro operazioni. Essi per parte loro propongono le misure convenienti agl'interessi della repubblica.

Art. 338. Il risultato de' conti ammessi dai commissari della contabilità si stampa e si pubblica.

Art. 339. I commissari così della tesoreria nazionale come della contabilità non possono essere né sospesi né dimessi, se non dal Corpo legislativo.

Ma durante l'aggiornamento del Corpo legislativo, l'Arcontato provvisoriamente può sospen[p. 44]dere e surrogare un commissario della tesoreria nazionale, coll'obbligo di riferire al Corpo legislativo, subito che questo ha riprese le sue sessioni.

TITOLO XII

RELAZIONI ESTERE

Art. 340. Non può essere decisa la guerra se non dal Corpo legislativo sulla proposizione formale e di necessità del potere esecutivo³³⁶.

Art. 341. Il Corpo legislativo diviene nelle forme ordinarie a decidere la guerra.

Art. 342. In caso di cominciate od imminenti ostilità, di minacce o di preparativi di guerra contro la repubblica, l'Arcontato è obbligato d'impiegare per la difesa dello Stato, tutti i mezzi a sua disposizione; ma egli dee prevenirne, senza niuna dilazione, il Corpo legislativo³³⁷.

Può egli ancora proporre in questo caso l'accrescimento delle forze, e le nuove disposizioni legislative, che le circostanze potrebbono richiedere.

Art. 343. Il solo Arcontato può mantenere relazioni politiche al di fuori, condurre le negoziazioni, distribuire le forze di terra e di mare come gli pare conveniente e regolarne la direzione in caso di guerra.

Art. 344. Egli è autorizzato a fare le stipulazioni preliminari di armistizio e di neutralità: e può eziandio stabilire delle convenzioni segrete.

Art. 345. L'Arcontato conchiude, sottoscrive o fa sottoscrivere colle potenze straniere tutti i trattati di pace, d'alleanza, di tregua, di neutralità, di commercio ed altre convenzioni che gli paiono necessarie al bene dello Stato.

Questi trattati e convenzioni si negoziano a nome della repubblica dagli agenti diplomatici nominati dal potere esecutivo, ed incaricati delle sue istruzioni. [p. 45]

³³⁶ Cfr. art. 15 della Dichiarazione.

³³⁷ Cfr. art. 9 della Dichiarazione.

Art. 346. Contenendo un trattato degli articoli segreti, le disposizioni di questi articoli non possono essere distruttive degli articoli palesi, né contenere alcuna alienazione del territorio della repubblica, né cosa che direttamente minaccia la libertà.

Art. 347. I trattati non sono validi se non dopo essere stati esaminati e ratificati dal Corpo legislativo: pur tuttavia le segrete condizioni possono provvisoriamente ricevere la loro esecuzione nel punto che sono state concluse dall'Arcontato.

Art. 348. Né il Senato, né il Consiglio delibera sulla guerra o sulla pace se non in comitato generale.

Art. 349. I forestieri, o che sieno o no stabiliti nel territorio della repubblica, succedono a' loro parenti forestieri o cittadini della repubblica. Essi possono contrattare, acquistare e ricevere beni situati nel territorio della repubblica, e disporne al pari che ogni altro cittadino, con tutti i mezzi autorizzati dalla legge.

TITOLO XIII

CUSTODIA DELLA COSTITUZIONE

Art. 350. Vi ha un corpo di tanti membri quanti sono i dipartimenti della repubblica, nominati in ogni anno dalle assemblee elettorali. Questo corpo si chiama degli Efori: esso non interviene ad alcuna funzione pubblica, né riceve onori fuori del palazzo ove risiede.

Art. 351. Il corpo degli Efori non può egli medesimo esercitare né per mezzo de' suoi delegati il potere legislativo, esecutivo o giudiziario. Ciascun membro si reputa rappresentante dell'intera nazione, e non già del dipartimento che l'ha nominato.

Art. 352. Gli articoli cinquantottesimo e i seguenti fino all'articolo sessantaquattresimo, sono comuni al corpo degli Efori. [p. 46]

Art. 353. Vi ha una guardia di cittadini presi dalla guardia nazionale sedentaria, presso il corpo degli Efori, uguale a quella dell'Arcontato: il servizio della quale è determinato dallo stesso corpo.

Art. 354. La qualità di membro del corpo degli Efori, e l'esercizio di qualsiasi funzione pubblica, eccettuata quella dell'istituto nazionale, sono incompatibili.

Art. 355. Niun dipartimento, qualunque sia la diversità della sua popolazione, può eleggere più di un membro di questo corpo.

Art. 356. Saranno nominati da' rispettivi dipartimenti altrettanti surrogandi: i quali, in caso di mancamento dell'eforo del suo dipartimento o per infermità, o per morte, o per sospensione per accusa, prenda il suo luogo.

Art. 357. Ogni anno il corpo degli Efori si rinnova tutto intiero.

Art. 358. I membri che n'escono non possono essere rieletti se non dopo lo spazio di cinque anni, da contare dall'anno appresso la loro uscita: e per lo spazio di tre anni da contare dal medesimo tempo, non possono esser membri né dell'Arcontato, né del Corpo legislativo.

Art. 359. I membri del corpo degli Efori si uniscono il dì 20 floreale di ogni anno nella comune destinata per la residenza del Corpo legislativo.

Art. 360. Le sessioni si tengono in una casa diversa da quella del Corpo legislativo e dell'Arcontato.

Art. 361. Le funzioni di presidente, scelto a scrutinio, non possono eccedere la durata di cinque giorni: e quelle di segretario finiscono colla disunione del corpo.

Art. 362. Le sessioni durano soli quindici giorni consecutivi, eccetto il primo giorno della riunione del corpo.

Art. 363. Finiti i giorni quindici delle sessioni, il corpo è disciolto di pieno diritto. Niun cittadi[p. 47]no che sia stato membro del corpo degli Efori, può dal giorno dello discioglimento prendere il titolo di Eforo, né unirsi in questa qualità a coloro, che con lui sono stati membri di questo corpo. La controvenzione al presente articolo è un attentato contro la costituzione.

Art. 364. I membri del corpo degli Efori ricevono una indennità di ducati trecento il mese, per soli due mesi, dal giorno della loro elezione.

Art. 365. Niuno può esser eletto membro del corpo degli Efor.:

1. Se non ha 45 anni compiti.
2. Se non è ammogliato o vedovo.
3. Se non è stato almeno una sola volta membro del Corpo legislativo o del potere esecutivo.
4. Se non è stato domiciliato sul territorio della repubblica dieci anni immediatamente precedenti alla elezione.

Art. 366. Tali condizioni s'intendono da doversi osservare dieci anni dopo lo stabilimento della costituzione, eccetto la condizione della età.

La condizione del domicilio non riguarda i cittadini usciti dal territorio della repubblica con missione del governo.

Art. 367. Il corpo degli Efori non può deliberare se la sessione non è composta almeno di due terzi de' suoi membri.

Art. 368. Appartiene esclusivamente al corpo degli Efori di esaminare³³⁸.

1. Se la costituzione è stata conservata in tutte le sue parti.
2. Se i poteri hanno osservato i loro limiti costituzionali, oltrepassando o trascurando ciò che la costituzione stabilisce.
3. Di richiamare ciascun potere ne' limiti e doveri rispettivi, cassando ed annullando gli atti di quel potere che li avesse esercitati oltre le funzioni attribuitegli dalla costituzione. [p. 48]
4. Di proporre al Senato la revisione di qualche articolo della costituzione, se per esperienza non si trovasse conveniente.
5. Di rappresentare al Corpo legislativo l'abrogazione di quelle leggi che sono opposte ai principii della costituzione.

Art. 369. Questo corpo ha il potere di farsi presentare tutte le carte e tutti i registri che saranno necessari.

Art. 370. I decreti del corpo degli Efori sono stampati, letti e pubblicati in tutti i cantoni della repubblica; e nell'anno veniente sono rilette alle assemblee primarie ed elettorali nel tempo delle loro solite sessioni.

Art. 371. Questi decreti dal giorno della loro pubblicazione hanno il loro pieno effetto.

Art. 372. Il proemio dei medesimi esprime la data della sessione del corpo degli Efori, e gli articoli della costituzione trasgrediti.

Art. 373. L'annullamento di qualche atto contro la costituzione si esprime con questa formola sottoscritta da due terzi almeno degli Efori intervenuti alla sessione: «La costituzione riprova ed annulla l'atto del potere ec.».

Art. 374. Il corpo degli Efori manda nel giorno medesimo il suo decreto al Corpo legislativo ed allo Arcontato, i quali sono tenuti di uniformarvisi.

Art. 375. L'atto annullato per decreto degli Efori non ha più forza di obbligare niun cittadino, il quale non è più tenuto in niun caso di ubbidirvi.

³³⁸ Cfr. art. 14 della Dichiarazione.

Art. 376. Quando il corpo degli Efori è definitivamente costituito, ne dà subito l'avviso per mezzo di un messaggiero al Corpo legislativo ed al potere esecutivo.

Art. 377. Egli si nomina due messaggieri per suo servizio, i quali portano al Corpo legislativo ed all'Arcontato le sue decisioni, ed hanno perciò l'ingresso nel luogo delle sessioni del Corpo legis[p. 49]lativo e dell'Arcontato, essendo preceduti da due uscieri.

Art. 378. Il corpo degli Efori non può neppure di un giorno sospendere le sue sessioni.

Art. 379. Egli appone il suo particolar suggello a' suoi decreti, e per mezzo de' presidenti delle municipalità ne fa la pubblicazione nella forma seguente: «In nome della repubblica napoletana. Decreto del corpo degli Efori».

Art. 380. Gli articoli centesimottavo e seguenti fino a centoventunesimo inclusivamente, sulla garanzia de' membri del Corpo legislativo, sono comuni a' membri del corpo degli Efori: se non che quel che quivi è detto delle accuse prodotte nel Corpo legislativo, qui s'intende delle accuse nel corpo degli Efori, il quale esclusivamente giudica egli solo delle accuse de' suoi membri.

TITOLO XIV

REVISIONE DELLA COSTITUZIONE³³⁹

Art. 381. Se l'esperienza facesse sentire l'inconveniente di qualche articolo della costituzione, ed il Senato non ne avesse ricevuto invito dal corpo degli Efori, può egli da se medesimo proporre la revisione.

Art. 382. Nell'uno e nell'altro caso, la proposizione del Senato va sottomessa alla ratifica del Consiglio.

Art. 383. Allorché fra lo spazio di nove anni la proposizione del Senato ratificata dal Consiglio vien riproposta in tre differenti epoche, distanti l'una dall'altra tre anni almeno: si convoca una assemblea di revisione.

Art. 384. Questa assemblea si compone di due membri di ciascun dipartimento, eletti nella stessa maniera del Corpo legislativo, e sotto le stesse condizioni richieste per lo Senato. [p. 50]

³³⁹ Cfr. artt. 13 e 14 della Dichiarazione.

Art. 385. Il Senato destina per l'unione dell'assemblea di revisione un luogo distante da quello del Corpo legislativo trentasei miglia almeno.

Art. 386. L'assemblea di revisione ha il diritto di mutare il luogo di sua residenza, osservando la distanza prescritta nell'articolo precedente.

Art. 387. L'assemblea di revisione non esercita niuna funzione legislativa né di governo: limitandosi solamente alla revisione de' soli articoli costituzionali che le sono stati indicati dal Corpo legislativo.

Art. 388. Tutti gli articoli della costituzione, niuno eccettuato, continuano ad essere in vigore infino a tanto che i cangiamenti proposti dalla assemblea di revisione non sieno stati dal popolo accettati.

Art. 389. I membri dell'assemblea di revisione deliberano in comune.

Art. 390. Niuno, essendo membro del Corpo legislativo nel tempo in cui si convoca una assemblea di revisione, può esser eletto membro di questa assemblea.

Art. 391. L'assemblea di revisione indirizza immediatamente alle assemblee primarie il progetto della riforma stabilito, e subito resta disciolta.

Art. 392. La durata dell'assemblea di revisione non può in caso veruno prolungarsi più di tre mesi.

Art. 393. I membri dell'assemblea di revisione non possono essere citati, accusati, né giudicati in niun tempo per quel che han detto o scritto nell'esercizio delle loro funzioni, purché non sia in favore dei poteri ereditari e perpetui. Nel tempo di queste funzioni non possono essi essere arrestati e condotti in giudizio per oggetti criminali, senon dinanzi l'alta corte di giustizia, e per decisione degli stessi membri dell'assemblea di revisione.

Art. 394. L'assemblea di revisione non assiste ad [p. 51] alcuna cerimonia pubblica. I suoi membri ricevono lo stesso indennizzamento che i membri del Corpo legislativo.

Art. 395. Ella ha il diritto di esercitare e far esercitare la polizia nella comune in cui risiede.

TITOLO XV

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 396. Fra' cittadini non esiste alcuna superiorità, se non quella de' pubblici funzionari, e relativamente all'esercizio delle loro funzioni³⁴⁰.

Art. 397. Sarà dalla legge stabilito per tutti i cittadini, senza distinzione, il modo onde le nascite, i matrimoni e le morti dovranno costare³⁴¹.

Art. 398. Niuno può essere impedito di dire, scrivere, stampare o pubblicare i suoi pensieri.

Gli scritti non possono esser sottomessi ad alcuna censura prima della loro pubblicazione.

Non può esser niuno risponsabile di quel che ha scritto o pubblicato, se non ne' casi dalla legge divisati³⁴².

Art. 399. Non vi è privilegio, né maestranza, né dritto di corporazione, né limitazione alla libertà della stampa, del commercio, all'esercizio della industria e delle arti di ogni specie.

Ogni legge proibitiva su di questi particolari, quando le circostanze la rendono necessaria, è essenzialmente provvisoria, né può avere effetto al di là di un anno, se non sia formalmente rinnovata³⁴³.

Art. 400. La legge invigila particolarmente sulle professioni, che interessano i costumi pubblici, la sicurezza e la salute de' cittadini. L'ammissione all'esercizio di così fatte professioni non può farsi dipendere da alcuna prestazione pecuniaria³⁴⁴.

Art. 401. Dee la legge provvedere alla ricompensa [p. 52] degl'inventori, o al mantenimento di proprietà esclusiva delle loro scoperte e delle loro produzioni³⁴⁵.

Art. 402. L'inviolabilità delle proprietà è garentita dalla costituzione, come

³⁴⁰ Cfr. art. 1 della Dichiarazione.

³⁴¹ Cfr. art. 1 della Dichiarazione.

³⁴² Cfr. artt. 4 e 7 della Dichiarazione.

³⁴³ Cfr. art. 5 della Dichiarazione.

³⁴⁴ Cfr. art. 5 della Dichiarazione.

³⁴⁵ Cfr. art. 5 della Dichiarazione.

ancora l'indennizzamento di quelle, di cui quali la pubblica necessità, legalmente provata, n'esiga il sacrificio³⁴⁶.

Art. 403. La casa di ciascun cittadino è un'asilo inviolabile: durante la notte nessuno ha dritto di entrarvi, salvo se non sia per incendio, inondazione, o reclamazione proveniente dall'interno della medesima.

Non vi si può fare niuna visita domiciliare, se non in virtù di una legge, per la persona o per l'oggetto espressamente designato nell'ordine della visita³⁴⁷.

Art. 404. Non possono formarsi corporazioni, né associazioni contrarie all'ordine pubblico³⁴⁸.

Art. 405. Niuna assemblea de' cittadini può qualificarsi per società popolare.

Art. 406. Niuna società particolare, occupandosi in questioni politiche, può tenere corrispondenza con alcun'altra, né affiliarsi a quella, né tenere delle sessioni pubbliche composte di associati e di assistenti distinti gli uni dagli altri, né imporre condizioni di ammissione, né di eligibilità, né arrogarsi dritti di esclusione, né far portare a' suoi membri alcun segno esteriore della loro associazione³⁴⁹.

Art. 407. I cittadini non possono esercitare i loro dritti politici che nell'assemblea primaria o comunale.

Art. 408. Tutti i cittadini hanno la libertà d'indirizzare alle autorità pubbliche delle petizioni; ma esse debbono essere individuali. Niuna associazione può presentarne delle collettive; eccetto le autorità costituite, e soltanto per oggetti propri delle loro incombenze. [p. 53]

I petizionari non debbono giammai dimenticare il rispetto dovuto alle autorità costituite.

Art. 409. Ogni attruppamento armato è un attentato alla costituzione; egli dev'essere sul momento dissipato dalla forza³⁵⁰.

Art. 410. Ogni attruppamento non armato dev'essere egualmente dissipato, prima per via di comando verbale, e poi, s'è necessario, colla forza armata³⁵¹.

³⁴⁶ Cfr. art. 8 della Dichiarazione.

³⁴⁷ Cfr. art. 8 della Dichiarazione.

³⁴⁸ Cfr. art. 3 della Dichiarazione.

³⁴⁹ Cfr. art. 3 della Dichiarazione.

³⁵⁰ Cfr. art. 3 della Dichiarazione.

³⁵¹ Cfr. art. 3 della Dichiarazione.

Art. 411. Non possono più autorità costituite mai riunirsi per deliberare insieme. Niun atto emanato da una tal riunione può essere eseguito.

Art. 412. Niuno può portare insegne, che ricordino funzioni anteriormente esercitate o servizi prestati.

Art. 413. I membri del Corpo legislativo, e tutti i funzionari pubblici portano, nell'esercizio delle loro funzioni, l'abito ed il segno dell'autorità di cui sono rivestiti: la legge ne determina la forma.

Art. 414. Niun cittadino può rinunziare, né in tutto né in parte, all'indennizzamento o al trattamento che gli è assegnato dalla legge, a ragione delle funzioni pubbliche.

Art. 415. Vi è nella repubblica uniformità di pesi e di misure.

Art. 416. L'era repubblicana, che incomincia il ventidue settembre 1792, giorno della fondazione della repubblica francese, è comune alla repubblica napoletana.

Art. 417. La Nazione napoletana dichiara, che in niun caso soffrirà il ritorno di quei Nazionali, che avendo abbandonata la loro patria, sono stati dalla legge dichiarati emigrati; ed interdice al Corpo legislativo di fare delle eccezioni su questo punto.

I beni degli emigrati sono irrevocabilmente a profitto della repubblica. [p. 54]

Art. 418. La Nazione napoletana proclama similmente sotto la garanzia della fede pubblica, che dopo un'alienazione legalmente fatta di beni nazionali, qualunque ne sia l'origine, l'acquirente legittimo non può esserne spogliato, salvo il dritto del reclamante di essere indennizzato, essendovi luogo, dal tesoro nazionale.

Art. 419. Niun funzionario stabilito dalla presente costituzione, ha il dritto di cangiarla nella sua totalità, né in alcuna delle sue parti, salvo le riforme che potrebbero esservi fatte per via di revisione, secondo le disposizioni del titolo decimoquarto³⁵².

Art. 420. I cittadini si ricorderanno per sempre, che dalla bontà delle scelte nelle assemblee primarie ed elettorali è che dipende principalmente la durata, la conservazione e la prosperità della Repubblica napoletana.

³⁵² Cfr. art. 26 della Dichiarazione; tit. XIV della Costituzione.

Art. 421. La Nazione napoletana rimette il deposito della presente costituzione alla fedeltà del Corpo legislativo, dell'Arcontato, degli amministratori e dei giudici, alla vigilanza dei padri di famiglia, alle spose ed alle madri, al zelo dei giovani cittadini, ed al coraggio di tutta la Nazione napoletana³⁵³.

³⁵³ Cfr. art. 26 della Dichiarazione.

INDICE DEI NOMI

- Abbamonti, Giuseppe, 14, 28, 41
 Abrial André Joseph, 28, 44-45, 47, 50
 Adams, John, 114
 Addeo, Girolamo, 38
 Ajello, Raffaele, 19, 27
 Albanesi, Giuseppe, 14, 28, 44-45
 Alessi, Giorgia, 38
 Ambrosini, Giangiulio, 18
 Antonielli, Livio, 104
 Aquarone, Alberto, 58
 Aragona, Alfonso di, 23
 Arcambal, Jacques-Philippe, 15
 Assereto, Giovanni, 40
 Auletta, Filippo, 16
 Auletta, Gennaro, 16
 Avella, Antonio, 16
 Baccaro, Francesco, 51
 Baffi, Pasquale, 14
 Barère, Bertrand, 38-39
 Barzelli, Mauro, 26
 Bassal, François, 15, 18, 44
 Battaglini, Mario, 11, 16, 33, 38-39, 42-44, 46-47, 51-52, 55, 60, 62-63, 68, 70, 74, 76-78, 81-82, 86, 105
 Bianchi, Domenico, 26
 Bianchini, Paolo, 79
 Bisceglia, Domenico, 14
 Borbone, Carlo di, 16, 19, 23
 Botti, Gabriella, 38
 Bourdin, Philippe, 37
 Brambilla, Elena, 108
 Bruno, Vincenzo, 14, 16, 32
 Cacaault, François, 51
 Cacciatore, Giuseppe, 37
 Campagna, Nunzio, 79, 109
 Canessa, Francesco, 39
 Capone, Gaspare, 23
 Capuano, Patrizia, 42
 Caraffa Jelsi, Luigi, 16
 Carlomagno, Nicola, 16, 26
 Carrot, Georges, 105
 Cassani, Cinzia, 39
 Castellano, Giovanni, 26
 Castells, Irene, 37
 Cattaneo, Massimo, 39
 Caudal, Sylvie, 110
 Cementano, Giuseppe, 26
 Cestari, Giuseppe, 14, 28, 46-47
 Cestaro, Antonio, 37-38
 Championnet, Jean-Antoine-Étienne, 14, 16, 28, 43-46, 86, 120
 Chiosi, Elvira, 12
 Ciaja, Francesco Antonio, 46
 Ciaja, Ignazio, 14, 28, 34
 Cingari, Gaetano, 21
 Cirillo, Domenico, 14, 78
 Colace, Onofrio, 26, 35
 Colletta, Carlo, 13, 22, 24-27, 112
 Colletta, Pietro, 13-20, 34
 Comanducci, Paolo, 116
 Comparato, Vittor Ivo, 36, 105
 Condorcet, Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat de, 93
 Conforti, Francesco, 15, 33
 Conforti, Luigi, 35
 Coppa-Zuccari, L., 26
 Coppola, Andrea, 16
 Cortese, Nino, 13-14, 21
 Critelli, Maria Pia, 38
 Croce, Benedetto, 13, 18, 28, 34, 39, 46, 50
 Cuoco, Vincenzo, 13-14, 16, 18-19, 28, 38-39, 55, 86
 D'Addio, Mario, 58
 Da Passano, Mario, 29-30, 40-41
 Daniele, Pasquale, 16
 David, Marcel, 102
 D'Ayala, Mariano, 46, 55
 De Blasio, Ilario Antonio, 34
 De Felice, Renzo, 21, 108
 De Filippis, Vincenzo, 16
 De Fonseca Pimentel. Eleonora, 18, 28-29, 33, 49
 De Lorenzo, Renata, 39
 De Martino, Armando, 19
 De Martino, Giulio, 39
 De Medici, Luigi, 21
 De Nicola, Carlo, 16, 25, 28-29, 32-35, 39, 43, 45, 47, 58
 De Ruggiero, Guido, 19
 De Simone, Domenico, 29
 De Simone, Gennaro, 41-42, 47
 De Simone, Nicola, 42
 De Simone, Paolo, 42
 De Simone, Roberto, 39
 De Simone, Vincenzo, 41-42, 47
 De Stefano, Armando, 40
 Delfico, Melchiorre, 14, 25-26, 28, 104
 Diaz, Furio, 20
 Dino, Andrea, 16
 Doria, Raffaele, 14, 33
 Dragonetti, Giacinto, 23, 36, 36
 Dubois-Crancé, Edmond Louis Alexis de, 100

- Dupuy, Roger, 37
 Duval, Amaury, 51
 Espinosa, Salvatore d', 36
 Falcigno, Pasquale, 14
 Fasulo, Nicola, 14, 22
 Favoreau, Louis, 110
 Feola, Raffaele, 19
 Ferrara, Giovanna, 39
 Ferrone, Vincenzo, 12, 39, 75, 108
 Filangieri, Gaetano, 11, 17, 20-21, 42, 48, 51, 59-69, 74-89, 81-84, 107-110, 113-114, 120
 Firpo, Luigi, 16, 42, 49
 Forges Davanzati, Domenico, 14, 44-45
 Gainot, Bernard, 37
 Galanti, Giuseppe Maria, 20, 23, 34, 36, 104
 Galasso, Giuseppe, 18, 20-21, 29, 34, 36-38, 41, 66
 Galdi, Matteo, 22, 43-44, 108
 Gargano, Francesco Maria, 16
 Gennaro, Antonio de, duca di Cantalupo, 33
 Gennaro, Raimondo di, 14
 Genovesi, Antonio, 11, 20, 42, 48, 61, 75-78, 82-83
 Ghisalberti, Carlo, 23, 29, 40
 Giammattei, Emma, 39
 Giannotti, Nicola, 27, 36
 Giuntella, Vittorio Emanuele, 40, 44
 Godechot, Jacques, 29-30, 33
 Greca, Michele la, 16
 Groethuysen, Bernard, 21
 Grozio, Ugo, 73
 Gueniffey, Patrik, 88
 Guerci, Luciano, 89
 Guidi, Laura, 38
 Hertzog, Robert, 110
 Hobsbawm, Eric J., 20
 Huffer, Hermann, 39
 Jazeolla, Carlo, 16
 Jullien, Marc-Antoine, 14
 Lauberg Carlo, 44, 48
 Lambert, Carlo, 14
 Lampredi, Giovanni Maria, 74
 Lanzillotti, Angelo, 46, 55
 Le Bozec, Christine, 38
 Lerra, Antonio, 37-38
 Locke, John, 61
 Logoteta, Giuseppe, 14, 28, 33, 43-46
 Longano, Francesco, 20
 Lupo, Vincenzo, 26
 Mastelloni, Emmanuele, 15
 Mac Donald, Jacques, 18, 46, 50
 Macedonio, Luigi, 15
 Maione, Giovanna, 39
 Maité, Bouyssy, 38
 Mannoni, Stefano, 97-98
 Manthoné, Gabriele, 14-15, 26
 Manzi, Raffaele, 26
 Masci, Filippo, 26
 Massimilla, Edoardo, 37
 Matarazzo, Pasquale, 106
 Mayrhofer, Marina, 39
 Mazzocchi, Filippo, 23
 Melchiorre, Paolo, 26
 Melillo, Costantino, 35
 Melisi, Francesco, 39
 Mirabeau, Victor de Riqueti de, 77
 Molinier, Jean-Guillaume, 42
 Moliterno, *vedi* Pignatelli
 Montemiletto, *vedi* Tocco
 Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, 62, 120
 Moore, Barrington jr., 20, 24
 Morelly, Étienne-Gabriel, 61
 Moscati, Ruggero, 20
 Mounier, Jean-Joseph, 77
 Nicolini, Nicola, 21
 Nicolle, Bruno, 114
 Nobile, Aniello, 46
 Nolli, Antonio, 14
 Onnis Rosa, Pia, 41
 Ozouf-Marigner, Marie-Vic, 85
 Pagano, Francesco Mario, 11, 14, 16, 18, 21, 28-30, 33, 38, 41-52, 56-84, 89, 92-95, 101, 103-106, 110, 112-114, 116-117
 Paine, Thomas, 87
 Paribelli, Cesare, 14, 46
 Passetti, Cristina, 39, 70
 Pepe, Alfonso, 39
 Pepe, Francesco, 14
 Perna, Maria Luisa, 42
 Perri, Michele, 26
 Pescione, Raffaele, 23
 Petrunti, Luciano, 55
 Piatti, Domenico, 16
 Pigliaceli, Giorgio, 26
 Pignatelli, Giuseppe, 16
 Pignatelli del Vaglio, Diego, 14, 16, 33
 Pignatelli di Moliterno, Girolamo, 14
 Pii, Eluggero, 37
 Pio VII, papa, 51
 Pirelli, Flavio, 35
 Placanica, Augusto, 38, 86, 105
 Poggioli, Vincenzo, 42, 70
 Pommereul, François-René, 51
 Porcinari, Ippolito, 23
 Porta, Vincenzo, 14
 Presti, Gennaro, 28
 Rao, Anna Maria, 12, 36-39, 41-42, 50-52, 104-105, 111,
 Riario, Giovanni, 14
 Rodolico, Niccolò, 13, 21
 Rodotà, Stefano, 18

- Romano, Ruggiero, 36
 Romeo, Rosario, 36
 Rosa, Tommaso de, 35
 Rosanvallon, Pierre, 88
 Roselli, Clino, 16
 Rossa, Antonio la, 35
 Rossi di Laurino, Nicola Maria, 24
 Rotondo, Prodocimo, 14
 Roura i Aulinas, Lluís, 37
 Rousseau, Jean-Jacques, 109, 114, 122
 Roux, André, 110
 Rubino, Tommaso, 26
 Ruffo di Bagnara, Fabrizio, 34
 Ruggi, Ferdinando, 16
 Russo, Vincenzo, 28, 41, 66, 70, 105, 108
 Saitta, Armando, 48, 58
 Salfi, Francesco Saverio, 14
 Salvati, Carlo, 18, 23, 27, 35-36
 Sannino, Anna Lisa, 39
 Scaramella, Pierroberto, 39
 Secchione, Michele, 24
 Segalini, Georges, 38
 Serra di Cassano, Giuseppe, 16
 Serra di Cassano, Luigi, 16
 Sieyès, Emmanuel-Joseph, 48, 58, 85, 98, 115-116, 118
 Sieyès, Barthélemy, 48, 51
 Silvestrini, Gabriella, 66
 Simioni, Attilio, 21
 Soboul, Albert, 30
 Solari, Gioele, 16, 42-47, 49, 53, 55
 Spanoletti, Angelantonio, 38
 Spanò, Agamennone, 26
 Spinelli, Filippo, 24
 Spinosa, Nicola, 39
 Stile, Ignazio, 16
 Talamo, Giuseppe, 39
 Tarello, Giovanni, 19
 Targiani, Diodato, 25, 32, 35
 Tataranni, Onofrio, 106
 Terres, Domenico, 42
 Thouret, Jacques-Guillaume, 85
 Tocchini, Gerardo, 59, 64
 Tocco, Carlo di, principe di Montemiletto, 16, 28
 Torre, Bernardo della, 51
 Trampus, Antonio, 42, 60, 64
 Troper, Michel, 11, 12, 84, 87, 90, 93, 96-97, 100, 112, 114-115
 Troysi, Giacinto, 35
 Urso, Giovanni d', 33
 Valenzi, Lucia, 38
 Vargas Macciucca, Tommaso, 35
 Venturi, Franco, 17, 19-21, 25, 50-51
 Vico, Giambattista, 61
 Villani, Pasquale, 17, 20, 37, 39
 Villari, Rosario, 17, 21
 Vitaliani, Andrea, 16, 38
 Volpicella, Luigi, 13
 Vovelle, Michel, 36, 38
 Wauters, Eric, 38
 Woolf, Stuart John, 21