

“Troppo francese e troppo poco napoletano”?

Il progetto costituzionale della Repubblica Napoletana del 1799 e la sua fortuna storiografica

VALERIA FERRARI

1. *Francesco Mario Pagano vis-à-vis con François-Antoine Boissy d'Anglas: due Costituzioni allo specchio*

Esso [il progetto costituzionale napoletano] è migliore al certo delle costituzioni Ligure, Romana, Cisalpina, ma al pari di queste è troppo Francese, e troppo poco Napoletana. L'edificio di Mario è costruito colla materia che la costituzione Francese gli dava: l'architetto è grande, ma la materia del suo edificio non è che creta [...]¹.

Con questa ferma convinzione, Vincenzo Cuoco, dopo un'attenta e minuziosa disamina², esprimeva il suo definitivo giudizio sul contenuto del progetto costituzionale elaborato, durante l'effimera esperienza della Repubblica Napoletana del 1799³, dal giurista Mario Pagano⁴ all'interno del Comitato legislativo di cui era membro fin dal suo ritorno a Napoli⁵. La critica che il Cuoco muoveva al testo napoletano era in realtà rivolta al costituzionalismo rivoluzionario italiano nel suo complesso, i cui artefici – sosteneva Cuoco – pervasi di *esprit géométrique*, avevano introdotto degli

ordinamenti identici a quelli sperimentati in Francia, senza tenere in minimo conto le esigenze concrete delle popolazioni italiane, commettendo pertanto l'errore di vedere nelle Costituzioni null'altro che delle sovrastrutture da imporre al popolo a proprio arbitrio anziché concepirle quali il prodotto naturale e spontaneo della sua coscienza storica. Al contrario, argomentava Cuoco, tentare di creare artificialmente una Costituzione valida per tutti i popoli indistintamente era un'operazione priva di senso, il cui solo risultato sarebbe stato che essa non avrebbe mai potuto soddisfare le esigenze di nessuno di essi. L'intellettuale molisano, inoltre, non nascondeva la propria diffidenza nei riguardi di quelle Costituzioni imposte con la forza, sia che essa fosse esercitata per mezzo di «centomila baionette» sia da parte di «un'assemblea di filosofi». Le sole Costituzioni efficaci e durevoli, a suo parere, erano dunque quelle che il popolo si «forma da sé». Da qui la celebre similitudine fra le Costituzioni e gli abiti, con la quale Cuoco efficacemente

chiariva la propria convinzione circa la irriproducibilità di un modello costituzionale:

le costituzioni sono come le vesti: è necessario che ogni individuo, che ogni età di un individuo abbia la sua, la quale, se tu vorrai dare ad altri, starà male [...]. Le costituzioni si debbono fare per gli uomini quali sono, e quali eternamente saranno, pieni di vizi, pieni di errori; imperocché tanto è credibile che essi vogliano deporre que' loro costumi che credono una seconda natura, per seguire le nostre istituzioni, che credono arbitrarie e variabili, quanto è ragionevole un calzolaio che pretenda che si accorci il piede di colui cui ha fatta corta una scarpa. Quando una costituzione non riesce, io do il torto al legislatore, come appunto quando non calza bene una scarpa, do il torto al calzolaio⁶.

Ma fu davvero un'accettazione pedissequa degli articoli della Costituzione francese quella attuata dal Comitato di legislazione? Una serena e puntuale lettura degli articoli del progetto costituzionale elaborato da Pagano sembra al contrario dimostrare come il giurista lucano – pur non disprezzando affatto l'impostazione generale della Costituzione termidoriana, da lui anzi definita «una delle migliori costituzioni che siansi prodotte sinora»⁷ per via del modello di democrazia rappresentativa che essa intendeva realizzare – abbia in realtà finito per sottoporre l'intero impianto costituzionale francese a una generale revisione critica, pervenendo in tal modo a un risultato finale che – proprio per la diversa sensibilità politica e giuridica che ne trapela, unita alla consapevolezza delle diverse condizioni socio-economiche e culturali della popolazione meridionale rispetto a quella francese – si discosta non poco dal modello costituzionale termidoriano e lascia chiaramente emergere l'apporto individuale dell'autore in virtù delle

evidenti affinità esistenti fra le modifiche da lui introdotte rispetto alla Costituzione francese del 5 fruttidoro dell'anno III⁸ e talune concezioni politiche e filosofiche già enucleate nei suoi *Saggi politici*.

In primo luogo, ben diversa dalla francese *Dichiarazione dei diritti e doveri dell'uomo e del cittadino* era la *Dichiarazione dei diritti, e doveri dell'Uomo, del Cittadino, del Popolo, e de' suoi Rappresentanti* che precedeva la Costituzione vera e propria. Degne di interesse per la notevole distanza ideologica rispetto al testo redatto da Boissy D'Anglas sono anzitutto le riflessioni di Pagano sul principio di uguaglianza. Quest'ultimo – che nella Dichiarazione francese del 1795 figurava fra i diritti dell'uomo, insieme alla libertà, alla sicurezza e alla proprietà –, per il giurista lucano non era affatto da considerare come un diritto, ma piuttosto come una relazione interpersonale, ossia un'interazione fra due o più individui che, a suo avviso, costituiva il presupposto fondamentale sul quale si reggeva l'intera impalcatura dei diritti e dei doveri dell'uomo, giacché da esso discendeva il principio dell'uguaglianza di tutti gli individui dinanzi alla legge.

Un'altra interessante differenza fra i due testi costituzionali riguardava il diritto di resistenza all'oppressione che, presente nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, nonché – nella versione di un diritto-dovere all'insurrezione in caso di violazione dei diritti del popolo ad opera del governo – nella Costituzione francese dell'anno I, era stato volutamente espunto da quella del 1795. Pagano, riconoscendo tale diritto come essenziale all'esercizio di tutti gli altri (art. 9), attribuiva tuttavia ad esso una valenza del tutto diversa da quella teorizzata dai montagnardi, ri-

tenendo infatti che esso altro non fosse che una conseguenza necessaria di quel diritto di ogni essere umano alla conservazione della propria esistenza che egli, già nei suoi *Saggi politici*, sulla scia di Locke, aveva chiaramente indicato come uno dei diritti individuali fondamentali. Al contrario, ammettere un diritto assoluto all'insurrezione avrebbe inevitabilmente condotto, a suo avviso, verso una deriva anarchica. «Come dunque segnare» – si domandava Pagano – «quel giusto punto tra la passiva pazienza, base del dispotismo, e l'anarchica insorgenza?»⁹. La soluzione a tale dilemma era a suo avviso quella di attribuire al singolo cittadino il diritto di insorgere contro le autorità ereditarie e perpetue, tiranniche in quanto tali, e al popolo nella sua interezza il solo diritto di insorgere contro ogni esercizio abusivo dei poteri costituzionali.

Nell'ambito dei diritti del cittadino è poi il caso di sottolineare l'originalità della concezione paganiana della cittadinanza attiva, esaminando i requisiti previsti nel *Progetto* per l'esercizio del diritto di voto. Se la Costituzione elaborata dalla *Commission des Onze* prevedeva la sola qualità di contribuente per esercitare il diritto di eleggere i propri rappresentanti, il testo napoletano, oltre a fissare un'età più elevata per accedere al primo grado elettorale¹⁰ (23 anni, anziché 21), introduceva esplicitamente il requisito supplementare delle «qualità morali» (art. 9), nonché la capacità di saper leggere e scrivere e di conoscere il catechismo repubblicano. La virtù, dunque, e i meriti personali assurgevano a linea di demarcazione tra cittadini attivi e passivi¹¹.

La *Dichiarazione* napoletana, inoltre, accanto ai diritti dell'uomo e del cittadino, prevedeva una terza categoria di diritti che in nessuna delle Costituzioni rivoluzionarie

francesi era mai stata specificamente trattata in un capo *ad hoc*: i diritti del popolo, individuati da Pagano nel diritto di darsi una costituzione (art. 13) e di modificarla (art. 14); di legiferare (art. 14); di fare la guerra (art. 15) e di imporre i tributi (art. 16).

Se rilevanti sono le differenze presenti fra i due testi in merito ai diritti, altrettanto sostanziali appaiono quelle desumibili dal raffronto fra l'elenco dei doveri inserito – per la prima volta dall'inizio della Rivoluzione – nella Costituzione del 1795 e l'analogo elenco presente nel *Progetto* paganiano. Se, infatti, il testo francese riconduceva i doveri dell'uomo e del cittadino al rispetto della legge ed enfatizzava la rilevanza di comportamenti privati irreprensibili al fine di essere considerati buoni cittadini¹², quello napoletano limitava la propria attenzione ai soli comportamenti attinenti alla sfera pubblica (obbedienza alle leggi e alle autorità costituite; obbligo del servizio militare), senza fare alcuna menzione della dimensione familiare e introducendo significativamente fra i doveri dell'uomo quelli di dare assistenza ai bisognosi (art. 19) e di illuminare e istruire gli altri (art. 20), entrambi inesistenti nel testo francese. Questi ultimi articoli del *Progetto*, oltre ad accentuare lo spirito democratico e solidaristico della *Dichiarazione*, appaiono assai chiarificatori del significato che per Pagano rivestiva il termine 'morale' da lui più volte richiamato in altre sezioni del *Progetto*: egli si riferiva espressamente alla morale pubblica (a suo parere, «tanto coltivata dagli antichi quanto negletta dai moderni»), *conditio sine qua non* per la sopravvivenza di un regime repubblicano, in quanto elemento essenziale alla nascita di un «ceto mezzano» delle virtù e dei talenti cui solo affidare funzioni pubbliche.



L'esercito francese del generale Championnet entra a Napoli il 23 gennaio 1799, opera coeva

Pagano, infine, rispetto alla *Dichiarazione* del '95, introduceva una terza categoria di soggetti titolari di specifici doveri: i pubblici funzionari, tenuti a garantire i cittadini contro ogni forma di abuso e consacrare la propria vita al bene della Repubblica (artt. 25 e 26).

Nel *Rapporto del Comitato di legislazione al governo provvisorio*, redatto al fine di illustrare i principi-cardine del suo progetto costituzionale, si leggeva che quella che la Repubblica napoletana si apprestava ad adottare era senz'altro «la costituzione della madre Repubblica francese»¹³, ma che il Comitato di legislazione, «riflettendo che la diversità del carattere morale, le politiche circostanze e ben anche la fisica situazione delle nazioni richiedono necessariamente de' cambiamenti nelle costituzioni»¹⁴, aveva deciso di apportarvi

talune modifiche, non soltanto riguardo al modo di intendere la libertà e i diritti dei cittadini, ma anche relativamente all'organizzazione del potere. Dalla lettura degli articoli del *Progetto*, difatti, i correttivi apportati al testo francese appaiono molteplici e sostanziali. Difatti, sebbene il *Progetto* di Pagano, sull'esempio della Costituzione termidoriana, attribuisse anch'esso il potere legislativo ad un organo bicamerale – formato da un Senato di 50 membri, vedovi o coniugati, di almeno 40 anni di età, e da un Consiglio di 120 membri di età non inferiore ai 30 anni –, incaricato di eleggere i cinque membri dell'Arcontato, l'organo collegiale cui spettava il potere esecutivo, l'art. 47 del *Progetto*, diversamente sia dalla Costituzione del Direttorio sia da tutte le altre Costituzioni italiane del Triennio, conferiva il potere d'iniziativa legislativa e

di redazione dei testi di legge al più 'maturo' Senato, concedendo al Consiglio soltanto il potere di respingerle o approvarle. Pagano, difatti, partendo dal presupposto che «proporre le leggi» fosse «più l'effetto della fredd'analisi che dell'ardito genio», e ritenendo, in conseguenza di ciò, che tale compito richiedesse «più estensione di lumi, che voli di spirito», era dunque dell'avviso che «pochi uomini maturi» fossero più adatti a tale compito rispetto ad un'«ardente moltitudine di giovani». In tal modo, pertanto, il giurista attuava un vero e proprio rovesciamento del rapporto fra i due rami del potere legislativo rispetto all'originario modello francese.

Anche nell'organizzazione giudiziaria¹⁵ la Costituzione napoletana si discostava da quella francese, giacché per evitare spese e spostamenti disponeva che gli appelli nei giudizi civili si presentassero non al tribunale di un altro dipartimento (come prevedeva il testo francese), ma a una diversa sezione dello stesso tribunale; variazione giustificata da Pagano con l'osservazione che il sistema francese era «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 per più giorni forse distante dal luogo della loro dimora»¹⁶.

Un altro tema che nel *Progetto* differisce radicalmente dalla Costituzione francese del 1795 è quello dell'educazione pubblica¹⁷. Difatti, mentre la Costituzione termidoriana si limitava a occuparsi della sola istruzione, il titolo X del *Progetto* (artt. 292-318) riguardava al tempo stesso la «educazione e la istruzione pubblica». Già nei suoi *Saggi politici* Pagano aveva dedicato un intero capitolo al tema dell'educazione, distinguendo nettamente l'istruzione che

rende l'uomo «illuminato e generalmente colto» dalla educazione che è «il concorso di tutte l'esterne cagioni fisiche, morali ed accidentali che sviluppando i naturali talenti segnano per mezzo delle sensazioni dell'animo gl'indelebili caratteri de' costumi, formano lo spirito e ne forniscono certa quantità d'idee che creano il nostro interno universo»¹⁸. L'educazione pubblica era dunque per lui il canale fondamentale affinché nei cittadini fossero stimulate quelle virtù civili indispensabili al corretto funzionamento di un sistema repubblicano, dal momento che «costumi superbi e insolenti mal si confanno col vivere democratico e scavano insensibilmente una voragine nella quale presto o tardi corre a precipitarsi la libertà»¹⁹. Di conseguenza, allontanando gli individui da quelle chimere come il lusso e il godimento fine a se stesso dei beni materiali, a suo avviso, sarebbe gradualmente sorto e maturato un popolo nuovo, colto, consapevole e attaccato ai valori repubblicani. Pagano, pertanto, riteneva che fosse dovere prioritario di un regime repubblicano dedicare ogni energia a questo tipo di educazione, mentre la Costituzione francese – così si legge nel *Rapporto* – pur non avendo negletta l'istruzione, aveva avuto riguardo più alla parte intellettuale di essa che a quella morale. Nel *Progetto*, dunque, chiara è la distinzione fra l'educazione pubblica – che comprendeva «esercizi ginnici e guerrieri» (art. 295), lo studio del catechismo repubblicano, spettacoli teatrali volti a «promuovere lo spirito della libertà» (art. 299), nonché delle «feste nazionali per eccitare le virtù repubblicane» (art. 300) – e l'istruzione che comprendeva invece lo studio di tipo nozionistico e che doveva essere impartita nelle scuole primarie e superiori.

Funzionale alla preminenza assegnata da Pagano all'educazione e alla virtù era l'istituto della Censura (artt. 314-316)²⁰, del tutto assente nella Costituzione del Direttorio e, al contrario, di importanza cruciale nel complesso dell'architettura costituzionale paganiana. Tale istituto – sull'utilità del quale avevano già dissertato Montesquieu, Rousseau e Filangieri – era concepito come un tribunale di 5 membri (di età non inferiore ai cinquant'anni ed eletti per la durata di un anno) presente in ogni cantone, incaricato di vigilare sull'educazione e sulla salvaguardia della morale pubblica. Partendo difatti dal presupposto che la libertà non fosse minacciata solo dalle usurpazioni dei poteri costituiti, ma «benanche dai privati cittadini e dalla pubblica corruzione»²¹, Pagano riteneva che la Costituzione dovesse «innalzare un argine altissimo contro la corruzione dei costumi non meno che contro l'eccessivo potere dei funzionari» e, pertanto, attribuiva ai censori il compito di vigilare sulla condotta democratica dei cittadini, con la facoltà di escluderli dal diritto attivo o passivo di voto in caso di corruzione.

Alla luce degli avvenimenti che avevano caratterizzato i primi quattro anni di vita del regime del Direttorio, Pagano non esitava a criticare taluni aspetti della Costituzione elaborata dalla *Commission des Onze*, nella quale ravvisava la tendenza a produrre uno stato di vera e propria paralisi istituzionale da cui scaturiva, peraltro, la possibilità che, per ovviare a tale situazione di stallo, uno dei poteri travalicasse i propri limiti invadendo la sfera di altrui competenza. Così egli argomentava:

Se il potere esecutivo sia troppo dipendente dal corpo legislativo, come lo era nella costituzione francese del '93, in tal caso l'Assemblea assor-

birà il potere esecutivo e concentrandosi in essa i poteri tutti 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 dei corpi che rivaleggiano 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 dei poteri e li rinchiuda nei loro giusti confini: che abbi insomma la custodia della costituzione e della libertà²².

La soluzione a tale inconveniente, tuttavia, fu del tutto differente rispetto a quella escogitata presso i governi di altre Repubbliche sorelle ove, ferma restando la fedeltà al modello costituzionale direttoriale, furono prese delle misure atte a rafforzare ulteriormente il potere esecutivo, quasi a fungere da 'laboratorio' di sperimentazione rispetto a quanto sarebbe avvenuto nella Repubblica madre dopo il 18 brumaio. Il timore principale di Pagano, difatti, era costituito dalla possibile deriva dispotica del regime, rischio che egli intravedeva non soltanto laddove il potere era concentrato nelle mani di un singolo individuo, ma anche nel caso in cui a detenerlo fosse una moltitudine di soggetti. Pertanto, nel suo *Progetto*, egli – convinto che il principio della separazione dei poteri non fosse, da solo, una sufficiente garanzia di salvaguardia dal dispotismo – introduceva un istituto del tutto originale chiamato Eforato, disciplinato dal titolo XIII intitolato alla "Custodia della Costituzione", che lo stesso Cuoco non poté fare a meno di definire «la parte più bella del Progetto del Pagano»²³. Tale organo, il cui nome rievoca quello di una magistratura dell'antica Sparta²⁴, avrebbe dovuto essere composto da 17 membri, tanti quanti i dipartimenti della Repubbli-

ca, scelti ogni anno dalle assemblee elettorali fra coloro che fossero in possesso dei seguenti requisiti: un'età non inferiore ai 45 anni; l'essere vedovi o coniugati; essere stati, almeno, una volta, membri del Corpo legislativo o dell'Arcontato e avere il domicilio nella Repubblica da non meno di 10 anni al momento dell'elezione (art. 365). Le funzioni dell'Eforato erano dettagliatamente elencate dall'art. 368 del *Progetto*: 1) esaminare se la Costituzione fosse stata osservata in tutte le sue parti e se i poteri avessero rispettato i propri limiti costituzionali; 2) richiamare ciascun potere nei rispettivi limiti e doveri, cassando ed annullando gli atti di quello che li avesse esercitati oltre le funzioni attribuitegli dalla Costituzione; 3) proporre al Senato la revisione degli articoli della Costituzione giudicati poco «convenienti» e suggerire al Corpo legislativo l'abrogazione delle leggi ritenute in contrasto con il dettato costituzionale. Due erano pertanto i compiti fondamentali dell'Eforato: da un lato, la revisione della Costituzione e, dall'altro, la salvaguardia del dettato costituzionale da svolgersi sia attraverso il controllo di costituzionalità delle leggi sia mediante la risoluzione dei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato.

Com'è noto, al momento della stesura del progetto costituzionale della Repubblica Napoletana, il problema del controllo di costituzionalità delle leggi era già stato affrontato negli Stati Uniti d'America, ove, sebbene la Costituzione ratificata nel 1787 nulla specificasse al riguardo, sulla base di quanto argomentato fra il 1787 e il 1788 nel *Federalist*, di tale rilevante funzione era stata investita la Corte Suprema – e, del resto, già la Costituzione della Pennsylvania del 1776 aveva espressamente previsto di

affidare il compito del controllo di costituzionalità delle leggi a un organo chiamato *Council of Censors*. Ma anche nella Francia rivoluzionaria, benché sempre senza successo, era stata avanzata in più di un'occasione l'ipotesi di introdurre degli istituti preposti a tale funzione. Fra le diverse proposte emerse in tal senso all'interno della Convenzione durante il dibattito per l'approvazione della nuova Costituzione, la più celebre fu quella avanzata da Emmanuel Sieyès il quale, nel suo discorso del 5 agosto 1795, proponeva l'introduzione di un *jury constitutionnaire* (da lui definito anche «tribunal des droits de l'homme»), composto da 108 membri rinnovabile ogni anno per un terzo in base al criterio della cooptazione e incaricato di una triplice funzione: 1) vegliare sulla salvaguardia del dettato costituzionale; 2) proporre dei perfezionamenti della Costituzione; 3) esercitare un controllo sulle sentenze della giurisdizione ordinaria sulla base del diritto naturale²⁵. A chi sarebbe spettata, negli auspici di Sieyès, la facoltà di impugnare gli atti legislativi? A tutti i cittadini per le questioni che li riguardavano direttamente nonché alle minoranze dei due Consigli e delle assemblee elettorali. Conseguenza del giudizio dinanzi al *jury* era che gli atti incostituzionali sarebbero stati dichiarati «nuls et comme non avenus»²⁶.

Anche l'Eforato, così come era stato immaginato da Pagano, avrebbe pertanto contribuito a marcare una discontinuità evidente rispetto al modello costituzionale termidoriano che faceva del principio della divisione dei poteri il fulcro centrale del suo impianto. Viceversa, è proprio nell'Eforato che sembra prendere finalmente corpo la convinzione paganiana circa l'insufficienza della sola separazione dei pote-

ri per la garanzia della tenuta democratica del sistema politico. Del resto, chi avrebbe «controllato – per parafrasare Thibaudeau, allorché espresse il suo dissenso al *jury constitutionnaire* – i controllori?». Proprio per garantire costantemente l'imparzialità dei suoi membri, Pagano aveva previsto 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 i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario (art. 351). Tra le sue massime preoccupazioni, difatti, vi era quella che 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 egli dispose che si sarebbe riunito solo quindici giorni ogni anno (art. 362).

2. *La damnatio memoriae: da Cuoco alla vulgata cuochiana*

Il giudizio di Cuoco circa l'eccesso di emulazione da parte del Comitato di legislazione nei confronti della Repubblica madre ha notevolmente influenzato il modo in cui la storiografia italiana si è per lungo tempo accostata alle cosiddette "Costituzioni giacobine"²⁷, considerate – senza eccezione alcuna – nulla più che delle sterili imitazioni dell'originale francese e, in ragione di ciò, non meritevoli di alcun interesse specifico. Il 'difetto genetico' delle Repubbliche sorte sul suolo italiano nel triennio 1796-1799 e, pertanto, della loro complessiva attività legislativa e costituente consisteva, nell'opinione di Cuoco, nella loro oggettiva subalternità rispetto alla Francia:

di conseguenza, al di qua delle Alpi, non si era assistito a nulla più che a una «rivoluzione passiva»²⁸ che, sebbene attuata con i migliori propositi e ad opera della parte più onesta e capace della società meridionale, rimaneva pur sempre un'esperienza circoscritta a una minoritaria *élite* che non seppe attrarre adeguatamente alla propria causa la maggioranza della popolazione la quale, pertanto, finì per rimanere sostanzialmente estranea ad essa.

Parallelamente Cuoco, pur non riconoscendo gli aspetti originali del contributo di Pagano, riteneva che i correttivi da lui apportati alla Costituzione francese del 1795 fossero comunque insufficienti. Le sue critiche al *Progetto* napoletano, peraltro, non si limitavano solo al metodo perseguito dal Comitato di legislazione, ma erano altresì rivolte al modello costituzionale termidoriano in quanto tale. Anzitutto, per quanto concerneva l'articolazione del potere legislativo, Cuoco affermava di non condividere né la scelta di procedere a un rinnovo annuale di un terzo dei componenti i due Consigli, per via degli inevitabili squilibri che ciò avrebbe comportato²⁹, né il principio del bicameralismo per la prima volta introdotto in Francia³⁰. Ma soprattutto, al principio della rappresentanza pura previsto dalla Costituzione dell'anno III Cuoco contrapponeva senza esitazione la funzione di controllo che degli organi municipali elettivi avrebbero dovuto svolgere sui rappresentanti della nazione. Egli, inoltre, dichiarava di preferire di gran lunga il termine Parlamento a quello, proprio del costituzionalismo rivoluzionario francese, di assemblea: «esso è antico, è nazionale, è nobile; il popolo l'intende e l'usa: quante ragioni per conservarlo!»³¹. Non dimeno, anche le principali novità istitu-

zionali previste dal *Progetto* napoletano non incontravano i favori dell'intellettuale molisano, in quanto, mentre nell'Eforato egli ravvisava il rischio di ledere il primato del legislativo portando a una frammentazione della sovranità, nella *Censura* intravedeva l'ombra di uno strumento intollerante e oppressivo.

I giudizi contenuti nel *Saggio* cuochiano, quindi, hanno finito per produrre due diversi effetti: da un lato quello di sminuire la portata del *Progetto* accentuandone gli aspetti imitativi rispetto a quelli originali, e, dall'altro, quello di contribuire ad alimentare il pregiudizio negativo nei riguardi della Costituzione termidoriana che, a sua volta, finì per essere a lungo oggetto delle più disparate critiche, ora per la estemporaneità della sua redazione, ora per la sua farraginosità, giudizi del resto corroborati dalla scarsa prova di sé che tale Costituzione aveva dato negli ultimi anni del Settecento. Tutti questi elementi dovettero giocare un ruolo non marginale nel determinare l'oblio in cui cadde, per lunghi anni, la Costituzione paganiana e di cui il lapidario giudizio del giurista Luigi Palma sarà a lungo un'emblematica – e non certo solitaria – testimonianza:

Con tutto il rispetto alla gloriosa memoria di Mario Pagano [...] la sua Costituzione [...] salvo alcune mutazioni nei nomi, come in quelli di Senato e di Arcontato, ed in particolari di poca importanza, non è che la francese. E ciò che vi è di speciale non può dirsi felice. [...] La realtà è questa e ben lo vide, fra gli stessi contemporanei, Vincenzo Cuoco nelle critiche che ne fece nelle sue lettere a Vincenzo Russo, e nel *Saggio* sulla Rivoluzione napoletana del 1799, composto in quello stesso anno, pubblicato nel 1801, e non ostante i difetti, lo scritto forse più notevole della letteratura politica italiana dell'epoca. Mario Pagano non conosceva della vita pubblica dei popoli se non quello che aveva potuto leggerne

nelle storie della Grecia e di Roma, e partecipava in grado superlativo all'errore dei suoi contemporanei, i quali credevano ingenuamente che copiando, mettendo in carta qualche antica istituzione, si sarebbero create le antiche virtù³².

Né, del resto, il giurista calabrese era più benevolo nei confronti delle altre Costituzioni italiane del Triennio, reputandole

[...] tutte imbastite senza riguardo alle condizioni reali, intellettuali, morali, economiche e sociali del popolo, del complesso della cittadinanza cui dovevan servire; sono delle vesti foggiate su di un esemplare, un modello straniero, infelice anch'esso, che non aveva neppure potuto mostrare il suo valore, e per quel poco che aveva provato, aveva provato male, non avendo potuto sembrare di reggersi in piedi, se non a furia, ogni anno, di una successione di colpi di Stato³³.

Tornando comunque a Cuoco, per la lucida onestà intellettuale che la contraddistingueva, la sua critica agli avvenimenti napoletani del 1799 finì per essere non solo variamente interpretata, dando luogo a letture tendenti a enfatizzarne ora l'orientamento storicista³⁴ ora il suo moderatismo³⁵, ma anche, in un secondo momento, variamente utilizzata, soprattutto agli esordi del secolo scorso, allorché la progressiva affermazione di una storiografia d'impronta nazionalista cominciò a elaborare una lettura inedita di tali eventi liquidando in termini puramente negativi l'azione dei patrioti repubblicani, inquadrati come subalterni epigoni degli invasori francesi. Secondo tale lettura, il popolo, al contrario, era rimasto a ragione indifferente alla repubblicanizzazione e, in molte occasioni, aveva anzi palesemente dimostrato la sua ostilità ai 'giacobini' impugnando le armi nell'eroica difesa del suolo italiano dall'invasione straniera nell'ambito delle tante

insorgenze che, da Nord a Sud, caratterizzarono l'altra faccia del Triennio.

Nell'immediato, dunque, la rivalutazione dell'esperienza repubblicana napoletana del '99 elaborata da Croce, secondo il quale essa aveva avuto il merito di introdurre anche in Italia «l'ideale della libertà secondo i tempi nuovi, come governo della classe colta e capace, intellettualmente ed economicamente operosa, per mezzo delle assemblee legislative, uscenti da più o meno larghe elezioni popolari»³⁶, finì per essere offuscata da giudizi di segno del tutto opposto, volti a enfatizzare, sulla falsariga delle riflessioni mazziniane sull'indomito coraggio dei protagonisti delle insorgenze anti-francesi, proprio in questi ultimi – e non già nell'«*élite* giacobina» – il vero momento fondante dell'identità nazionale italiana³⁷.

Non stupisce, pertanto, che in tale periodo l'attenzione nei confronti del costituzionalismo del Triennio sia stata assai scarsa, con la sola eccezione di un breve lavoro monografico sulla Costituzione napoletana di Luigi Negri³⁸ il quale, pur definendola «più organica, meno schematica, più ragionata del modello d'oltr'alpe»³⁹, riteneva tuttavia che la sua importanza fosse stata, nel passato, «esagerata»⁴⁰ poiché l'elemento di maggiore originalità in essa presente, l'Eforato, era in realtà desunto dal *jury constitutionnaire* di Sieyès che peraltro, a suo giudizio, «era di gran lunga migliore» rispetto al suo omologo napoletano:

Per conto nostro, se un giudizio dovessimo dare su quest'istituto, tanto lodato dal Cocco [sic], osserveremmo come il progetto dello Sieyès fosse di gran lunga migliore: l'Eforato infatti non può tenere le sue sessioni oltre 15 giorni consecutivi (art. 362), trascorsi i quali è disciolto di pien diritto (art. 363), i suoi membri non posson restar in ufficio oltre un anno (art. 357) ed il proprio

compito è lasciato interamente alla sua stessa iniziativa; la giuria dello Sieyès invece deve essere eccitata o da altri organi statali o da privati cittadini, né ha limiti sì ristretti circa il tempo delle sessioni e la durata in carica dei suoi membri⁴¹.

Giudizi, questi, che riecheggiano quasi alla lettera quelli già elaborati da Cuoco sui limiti dell'Eforato⁴² i quali, a oltre cento anni di distanza, costituivano ancora un punto di riferimento essenziale e ineludibile.

3. La riabilitazione: dall'empatia dei rivoluzionari ai bilanci del bicentenario

Dal tragico crollo della Repubblica Napoletana e fino al secondo dopoguerra fu, dunque, un ininterrotto oblio quello in cui cadde il *Progetto* di Pagano? Niente di tutto ciò, a ben vedere, giacché proprio durante la lunga parabola risorgimentale la memoria del '99 iniziò gradualmente ad assumere una valenza del tutto peculiare fra le componenti più spiccatamente democratiche della cultura politica meridionale, divenendo, per la sua forza catalizzatrice, una sorta di punto di riferimento ideale e morale delle lotte politiche allora in atto. Il ricordo dei martiri della Repubblica Napoletana, soprattutto al profilarsi di nuovi tentativi insurrezionali, sarebbe così tornato ciclicamente a esercitare, con chiara valenza antiborbonica, tutta la sua potenza evocativa. Non è infatti difficile rintracciare, nel corso dell'Ottocento, le orme di una letteratura celebrativa dell'esperienza repubblicana napoletana⁴³ che, talvolta sfociando in un vero e proprio culto laico del martirologio, avrebbe posto momentaneamente in secondo piano le riflessioni cuo-

chiane sull'astrattezza dei patrioti e sulla rivoluzione passiva a favore di una visione eroica di quegli eventi. A una lettura siffatta ben si prestava un celebre scritto coevo al *Saggio storico*, vale a dire il *Rapporto al cittadino Carnot* di Francesco Lomonaco⁴⁴, uscito in due diverse edizioni fra l'agosto e l'ottobre del 1800 e più volte ristampato nel corso del Risorgimento, dalle cui pagine è possibile cogliere vari elementi che dovettero giocare un ruolo non secondario ai fini di una riscoperta della Costituzione paganiana. Dopo aver premesso che "il solo nome di Mario Pagano è un dominio della storia della filosofia», Lomonaco si soffermava sui punti qualificanti del suo *Progetto* presentandolo come la più felice sintesi delle conquiste rivoluzionarie filtrate dalla sensibilità politica del suo estensore:

La Costituzione che diede fuori era il capolavoro della politica, giacché racchiudeva tutti i vantaggi delle altre, senza averne i difetti. Egli considerava che il vizio, il quale faceva traballare le moderne repubbliche, era appunto che non vi era una barriera tra il potere esecutivo e il legislativo. Sicché un terzo potere egli immaginò che opponesse un argine alle usurpazioni dell'uno e dell'altro, e mantenesse l'equilibrio della macchina politica, servendo come di sentinella alla libertà. Pagano solea dire, che la libertà è il risultato di tutte le idee, ed il principio della morale, e ch'ella è la media proporzionale tra due estremi, la licenza e la servitù. Egli desiderava, che le cariche rilevanti non si fossero accordate a persone prive di probità e d'ingegno; che la santa morale ed il costume fossero la dote del moderno patriottismo come lo erano dell'antico; che le risoluzioni della tribuna pubblica, figlia dell'effervescenza, dell'entusiasmo, non attraversassero i passi del governo, i quali dovevano essere guidati dalla fredda ragione⁴⁵.

Lomonaco, dunque, dimostrava di avere chiaramente individuato taluni aspetti che molto distinguevano la Costituzione

napoletana da quella francese, in particolare l'esaltazione della virtù e la ricerca di meccanismi atti a garantire un efficace equilibrio fra i poteri dello Stato.

Nel corso dell'Ottocento, occasioni di riflessione più o meno approfondita sull'originalità del contributo di Pagano si sarebbero avute, come si è detto, allorché i tentativi insurrezionali dei patrioti meridionali avrebbero riportato il tema del costituzionalismo all'ordine del giorno. Così avvenne anzitutto in seguito ai moti carbonari del 1820 nel corso del cosiddetto "nonimestre costituzionale" allorché – grazie alla libertà di stampa garantita dalla Costituzione di Cadice – si assistette al fiorire di un'intensa attività pubblicistica, periodica e non, prevalentemente incentrata sulla comparazione dei modelli costituzionali elaborati fino ad allora nei vari paesi europei. Particolarmente rilevante fu, in tal senso, l'iniziativa di cui si fece promotore il giurista pugliese, di militanza carbonara, Angelo Lanzellotti, dando alle stampe i testi di numerose Costituzioni italiane e straniere da lui stesso precedentemente tradotte: la Magna Charta del 1215; la Costituzione degli Stati Uniti d'America; la Costituzione polacca del 1791; quella norvegese del 1814; le Costituzioni francesi del 1791, 1795, 1799; la *Charte* del 1814 con il regolamento per la Camera dei deputati; la Costituzione murattiana del 1815, nonché vari testi del triennio repubblicano quali la Costituzione della Repubblica cisalpina; quella ligure del 1797 e il *Progetto* costituzionale napoletano. Di quest'ultimo, peraltro, Lanzellotti non si limitò ad una frettolosa ristampa giacché, una volta recuperato il testo originale e integrale, ne pubblicò un'accurata edizione critica, corredata da numerose note di commento al testo che egli non esitava

a definire «tralle produzioni politiche del nostro secolo [...] un capod'opera»⁴⁶.

Altro momento propizio alla riscoperta della riflessione di Pagano fu, naturalmente, il '48 allorché spettò al giurista napoletano Giovanni Manna⁴⁷ – un liberal-moderato non alieno da simpatie neo-guelfe – il compito di replicare l'opera di acculturazione politico-costituzionale intrapresa nel 1820 dal Lanzellotti, dando a sua volta alle stampe un'ampia raccolta di testi costituzionali⁴⁸. Anche Manna, come già Lomonaco, non mancava di riconoscere al *Progetto* un'originalità rispetto al modello francese del tutto assente nelle Costituzioni delle altre Repubbliche sorelle:

[...] nessuna forse delle nuove repubbliche sorte prima del 1800 mostrò più forza d'ingegno, e più libera imitazione quanto la repubblica napoletana. Venuta più tardi delle altre, e più presto spenta, in quel brevissimo intervallo di vita e sotto l'impressione del grande esempio di Francia, gl'intelletti napoletani ebbero forse soli il coraggio di metter mano allo statuto del 1795, e di tentare delle innovazioni che toccassero non la semplice forma, ma alcuni dei principi fondamentali della costituzione francese. Infatti mentre in quasi tutte le altre repubbliche italiane non si era fatta altra novità che quelle di mutare qualche nome e diminuire alcune proporzioni; in Napoli, non ostante le gravi angustie del tempo non solamente fu mutato il nome delle cose riportandole alle antiche memorie classiche di Roma e di Grecia, ma furono altresì fatte due novità intorno ai poteri ed alle relazioni dei due collegi legislativi, ed intorno alla custodia e revisione della costituzione. La prima novità contraddiceva il principio adottato dai legislatori francesi di attribuire la proposta legislativa ai molti e la sanzione ai pochi. I legislatori napoletani invece attribuirono la proposta ai pochi e la sanzione ai molti: diedero al Senato, collegio di minor numero, l'iniziativa e la formulazione delle leggi: diedero al Consiglio, assai più numeroso, la sanzione: e con ciò faceano rivivere le tradizioni dell'antica sapienza politica italiana. Colla seconda innovazione, ricorrendo alle dot-

trine ed alle pratiche della politica greca, aggiungevano l'Eforato permanente alle assemblee di revisione, provvedendo così nel tempo stesso, e per doppia via, alla conservazione ed al perfezionamento dello statuto⁴⁹.

Si dovrà tuttavia attendere almeno la terza decade del secolo scorso, con i primi studi di Gioele Solari sui rapporti fra Pagano e Vico⁵⁰, affinché l'intera opera giuspolitica del primo dei due – di cui il *Progetto* comincerà a essere considerato il tassello finale e dirimente – ricevesse la sua giusta collocazione nel quadro della lunga e autonoma tradizione filosofica e giuridica meridionale che affondava le proprie radici nel pensiero di Vico e Gravina. Un primo bilancio complessivo sul costituzionalismo del Triennio non si avrà, invece, prima degli anni '50 con la prima edizione dell'importante contributo monografico di Carlo Ghisalberti sulle Costituzioni 'giacobine'⁵¹ che, oltre a determinare una ripresa degli studi sulla cultura politica italiana nell'età repubblicana e napoleonica, avrebbe confermato definitivamente come il costituzionalismo napoletano fosse stato il più autonomo rispetto al modello termidoriano.

Se dunque già Solari sottolineava con convinzione l'originalità del *Progetto* e la sua profonda affinità con le riflessioni contenute nei suoi *Saggi politici*⁵², Anna Maria Rao e Mario Battaglini hanno in seguito esaurientemente dimostrato la continuità fra l'opera paganiana e il pensiero riformatore meridionale del Settecento che aveva travato la sua *summa* nella *Scienza della legislazione* di Filangieri⁵³, opinione questa condivisa, fra gli altri, anche da Carlo Amirante che, ponendo l'accento sull'originalità del *Progetto* rispetto alle altre Costituzioni del Triennio, sottolinea soprattutto la rilevanza giuridica dell'istituto dell'Eforato – sorta

di «progenitore delle corti costituzionali dei nostri giorni» – per individuare nelle riflessioni di Pagano il decisivo momento del passaggio dalla cultura d'*ancien régime* a quella democratica⁵⁴.

Su tale filiazione culturale si è progressivamente focalizzata l'attenzione di Vincenzo Ferrone il quale, riprendendo le osservazioni di Battaglini, rimarca l'originalità del contributo di Pagano al costituzionalismo repubblicano per i suoi costanti riferimenti, sulla scia del pensiero di Locke, a sua volta filtrato dall'elaborazione fattane da Filangieri, a quel diritto naturale progressivamente marginalizzato nel dibattito politico francese⁵⁵. Per lo storico torinese, pertanto, il testo del *Progetto* è «forse il capolavoro del pensiero politico e giuridico dell'Illuminismo italiano e certamente la conclusione più alta e solenne di tutto un modo di pensare alla tradizione repubblicana e costituzionale da parte del mondo dei Lumi nella penisola»⁵⁶.

Né può dirsi che la riscoperta del *Progetto* si sia svolta in modo monolitico, giacché il moltiplicarsi delle iniziative editoriali sull'argomento in occasione del bicentenario del Triennio ha anzi favorito un arricchimento del quadro interpretativo al punto da rendere quanto mai utili taluni recenti bilanci critici⁵⁷.

Antonino De Francesco, nella sua vasta ricerca sul democratismo politico nell'età rivoluzionaria e napoleonica, sulla scorta della suggestiva rilettura della stagione termidoriana già avvenuta in Francia da parte di studiosi della levatura di Bernard Gainot e Pierre Serna, ha proposto un'interpretazione molto innovativa del *Saggio* cuochiano sottolineando come le critiche di Cuoco a taluni aspetti del *Progetto* paganiiano – contrariamente a quanto è stato comune-

mente affermato – fossero in realtà mosse non già in virtù del suo moderatismo bensì, al contrario, sulla base di una *ratio* ben più autenticamente democratica rispetto a quella propria del giurista lucano⁵⁸. Ciò è ravvisabile – secondo De Francesco – anzitutto nella diversa concezione che i due intellettuali avevano della rappresentanza: mentre infatti Pagano, nel suo *Progetto*, non fa che esaltare la rappresentanza pura, Cuoco, sulla scia di Rousseau e della Costituzione montagnarda dell'anno I, contrappone a tale opzione la preminenza del potere municipale, giungendo a difendere il vincolo di mandato fra eletti ed elettori. Altrettanto dirimenti in tal senso appaiono inoltre le critiche di Cuoco ai requisiti previsti da Pagano per una piena cittadinanza, a cominciare dal requisito censitario, da Pagano ulteriormente aggravato dal requisito dell'istruzione per l'elettorato passivo. Secondo De Francesco, dunque, Pagano non aveva una visione compiutamente democratica bensì alquanto elitaria della società, poiché solo a una ristretta cerchia di cittadini egli riservava la piena titolarità dei diritti politici e, quindi, ogni potere decisionale. Secondo tale lettura, quindi, non solo Pagano aveva fatto propria la cultura termidoriana, ma ne aveva addirittura estremizzato le tendenze più conservatrici⁵⁹.

Ben diversa è al riguardo la valutazione di Vittorio Criscuolo⁶⁰ che, dopo aver chiarito che ciò che Cuoco criticava del *Progetto* era proprio ciò che della Costituzione francese Pagano aveva lasciato invariato, propone anch'egli un'interpretazione fortemente innovativa, giungendo a minimizzare la distanza ideologica – fino a quel momento data per assodata – fra Cuoco e Pagano:

Il problema costituzionale fu impostato da Cuoco nel *Saggio storico* negli stessi termini nei quali esso si era presentato alla mente di Pagano già nei *Saggi politici* e poi nei mesi drammatici della Repubblica: entrambi infatti si impegnarono nella ricerca di un equilibrio politico-istituzionale che, pur fondato inevitabilmente sulla rappresentanza, garantisse nella sostanza la sovra-

nità popolare e soprattutto creasse le condizioni per il progressivo sviluppo di una coscienza nazionale nella massa del popolo⁶¹.

Una riconciliazione, infine, dopo due secoli di contrapposizione?

¹ V. Cuoco, *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, edizione critica a cura di A. De Francesco, Manduria, Lacaita, 1998, p. 518.

² Le riflessioni di Cuoco sul progetto costituzionale napoletano sono contenute nei *Frammenti di lettere a Vincenzo Russo*, redatti con ogni probabilità nella primavera del 1799 e posti in appendice al *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli* fin dalla sua prima edizione, apparsa a Milano all'inizio del 1801. Il *Saggio cuochiano* è stato oggetto di numerose ristampe ed edizioni critiche sia nel corso del XIX secolo sia, soprattutto, in quello successivo su iniziativa di diversi studiosi del pensiero e dell'opera dell'intellettuale molisano, tra i quali Fausto Nicolini, Angelo Ottolini, Nino Cortese, Gastone Manacorda, Fulvio Tessitore, Anna Bravo e Pasquale Villani. Se nella maggior parte dei casi è stata la seconda edizione del *Saggio* – apparsa a Milano, all'apogeo dell'espansione napoleonica in Italia, nell'ottobre del 1806 – ad attrarre maggiormente l'attenzione degli storici, in quanto ritenuta più ponderata ed esaustiva rispetto alla precedente versione, l'importanza storica della prima edizione del *Saggio* è stata più di recente evidenziata da Antonino De Francesco che, nel curarne a sua volta una riedizione (da cui saranno tratte tutte le successive citazioni del *Saggio cuochiano* contenute nel presente lavoro), rimarca come proprio l'edizione

del 1801 – che fu, peraltro, l'unica ad essere edita in una cornice di libertà di stampa – costituisca «il nucleo centrale della riflessione storico-politica di Cuoco». Si veda, al riguardo, anche A. De Francesco, *Vincenzo Cuoco. Una vita politica*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

³ Nell'ambito della vastissima bibliografia sulla Repubblica napoletana del 1799, ricordiamo: P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, a cura di N. Cortese, Napoli, Libreria Scientifica Editrice, 1957; C. Petraccone, *Napoli nel 1799: Rivoluzione e proprietà*, Napoli, Morano, 1989; M. Battaglini, *La Repubblica Napoletana: origini, nascita, struttura*, Roma, Bonacci, 1992; A.M. Rao, *La Repubblica Napoletana del 1799*, in *Storia del Mezzogiorno*, Roma, Editalia, 1994, vol. IV, t. II, pp. 471-539; Ead., P. Villani, *Napoli 1799-1815. Dalla Repubblica alla monarchia amministrativa*, Napoli, Edizioni del Sole, s.d. [1995]; Ead. (a cura di), *Napoli 1799 fra storia e storiografia*. Atti del Convegno internazionale (Napoli, 21-24 gennaio 1999), Napoli, Vivarium, 2002.

⁴ Sul pensiero giuridico e politico di Mario Pagano, fra gli altri, A. Tedeschi, *Il pensiero filosofico e sociale di Mario Pagano e le sue concezioni giuridiche fondamentali*, Milano, Giuffrè, 1948; G. Solari, *Studi su Francesco Mario Pagano*, a cura di L. Firpo, Torino, Giappichelli, 1963; F. Venturi, *Illuministi italiani*, t. V, *Riforma-*

tori napoletani, Milano-Napoli, Ricciardi, 1972, pp. 785-940; E. Palombi, *Mario Pagano alle origini della scienza penalistica del secolo XIX*, Napoli, Giannini, 1979; N. Campagna, *Potere, legalità, libertà. Il pensiero di F.M. Pagano*, Rionero in Vulture, Calice, 1992; M. Battaglini, *Mario Pagano e il progetto di Costituzione della Repubblica Napoletana del 1799*, Roma, Archivio G. Izzi, 1994; R. Ajello, *I Saggi politici di Mario Pagano e il suo tempo*, in «Il Pensiero Politico», XXVIII n. 1, 1995, pp. 58-71; F. Mazzanti Pepe, *F.M. Pagano dai Saggi Politici al progetto costituzionale del '99: modelli culturali e costituzionali*, in «Il Pensiero Politico», XXXIV, n. 2, 2001, pp. 226-237; G. Liberati, *Note sul progetto di costituzione di Pagano*, in A. Massafra (a cura di), *Patrioti e insorgenti in provincia: il 1799 in Terra di Bari e Basilicata*, Bari, Edipuglia, 2002, pp. 229-254; C. Ammirante, *La Costituzione paganiiana del 1799: l'eredità illuministica napoletana e il costituzionalismo italiano del secolo XVIII*, in «Critica del Diritto», nn. 1-3, 2004, pp. 272-301; C. De Pascale, *Filosofia e politica nel pensiero italiano fra Sette e Ottocento*. Francesco Mario Pagano e Gian Domenico Romagnosi, Napoli, Guida, 2007; D. Ippolito, *Mario Pagano. Il pensiero giuspolitico di un illuminista*, Torino, Giappichelli, 2008; A. Trampus, *Storia del costituzionalismo italiano nell'età dei Lumi*, Roma-Bari, Laterza, 2009, *passim*; F. Mastroberti, *Il progetto costituzio-*

nale di Francesco Mario Pagano tra storia e storiografia, in *Progetto di Costituzione della Repubblica Napoletana* [1799], Macerata, Liberilibri, 2012, pp. IX-LII.

⁵ Gli altri membri del Comitato legislativo furono Giuseppe Albanese, Giuseppe Logoteta e Domenico Forges Davanzati. Il 18 marzo entrò a farne parte anche Carlo Lauberg che ne sarebbe stato tuttavia allontanato il successivo 12 aprile. Sul problema dell'attribuzione, più o meno esclusiva, a Mario Pagano del testo del progetto costituzionale napoletano, cfr. il *Progetto di Costituzione della Repubblica Napoletana presentato al governo provvisorio dal comitato di legislazione* (a cura di F. Morelli e A. Trampus, Mariano del Friuli, Edizioni della Laguna, 2008, pp. 45-49) dal quale saranno tratte le successive citazioni testuali del progetto costituzionale napoletano e che rappresenta, ad oggi, la più esaustiva analisi comparativa fra il progetto costituzionale napoletano, le altre Costituzioni italiane del triennio repubblicano e la Costituzione francese del 1795. Ampiamente condivisa è ormai l'opinione che il giurista lucano sia da considerare quale il vero autore del *Progetto*.

⁶ Cuoco, *Saggio storico* cit., pp. 515-516.

⁷ *Rapporto del Comitato di legislazione al governo provvisorio*, in *Progetto di Costituzione della Repubblica Napoletana* cit., p. 122.

⁸ Elaborata in meno di due mesi da una commissione ristretta – la cosiddetta *Commission des Onze* – nominata dalla Convenzione, essa fu presentata in aula per la sua approvazione da Boissy d'Anglas il 23 giugno 1795 e infine approvata dalla Convenzione il 22 agosto. Nel complesso, molteplici erano le differenze fra questa Costituzione e quella del 1793: l'introduzione del bicameralismo; il ripristino del criterio censitario per l'elezione dei due rami del potere legislativo – il Consiglio dei Cinquecento e il Consiglio de-

gli Anziani; una nuova dichiarazione dei diritti accanto ai quali, per la prima, appariva un elenco di doveri; l'attribuzione del potere esecutivo a un organo collegiale di 5 membri scelti dai Consigli. I costituenti, insomma, furono mossi dall'esigenza fondamentale di archiviare il radicalismo giacobino e di recuperare la cultura politica del periodo 1789-1791 declinandola in chiave repubblicana. Sui lavori della *Commission des Onze*, fra gli altri, S. Luzzatto, *Termidoro e costituzione: la Commissione degli Undici*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, n. 2, 1994, pp. 55-76 e P. Colombo, *La question du pouvoir exécutif dans l'évolution institutionnelle et le débat politique révolutionnaire*, in «Annales historiques de la Révolution française», 2000, pp. 1-26. In generale, sul clima politico-culturale in cui venne alla luce la Costituzione dell'anno III, S. Luzzatto, *L'autunno della rivoluzione. Lotta e cultura politica nella Francia del Termidoro*, Torino, Einaudi, 1994.

⁹ *Rapporto del Comitato di legislazione al governo provvisorio*, cit., p. 124.

¹⁰ Il *Progetto* stabiliva un sistema elettorale di secondo grado, in base al quale le assemblee primarie, convocate per cantoni, eleggevano le assemblee elettorali in ragione di un elettore ogni duecento cittadini aventi diritto di voto (art. 29).

¹¹ Sull'importanza di tali aspetti nel *Progetto* di Pagano, D. Ippolito, *I diritti politici nella Costituzione della Repubblica Napoletana (1799)*, in «Historia constitucional», n. 12, 2011, pp. 99-109, <<http://www.historiaconstitucional.com>>.

¹² Così recitava infatti il discusso articolo 4 della Dichiarazione francese: «Nessuno è buon cittadino, se non è buon figliuolo, buon padre, buon fratello, buon amico, buon marito».

¹³ *Rapporto del Comitato di legislazione al governo provvisorio*, cit., p. 122.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Sull'argomento, A.M. Rao, *L'ordinamento e l'attività giudiziaria della Repubblica Napoletana del 1799*, in «Archivio Storico per le Province Napoletane», XII, 1973, pp. 73-145, ora, con nota di aggiornamento, in *Progetto di Costituzione della Repubblica Napoletana* cit., pp. 13-39.

¹⁶ *Rapporto del Comitato di legislazione al governo provvisorio*, cit., p. 126.

¹⁷ Argomento, quest'ultimo, frequentemente dibattuto in Italia durante il Triennio. A tal riguardo, M. Buonocore Cacciapiù, *Istruzione, educazione e cultura nelle costituzioni giacobine italiane e nelle successive carte preunitarie*, in «Rivista italiana di studi napoleonici», XXI, n. 1-2, 1984, pp. 107-159.

¹⁸ F.M. Pagano, *Saggi politici de' principii, progressi e decadenza delle società. Edizione seconda, corretta e accresciuta (1791-1792)*, a cura di L. Firpo e L. Salvetti Firpo, Napoli, Vivarium, 1993, p. 192.

¹⁹ *Rapporto del Comitato di legislazione al governo provvisorio*, cit., p. 127.

²⁰ Sull'argomento, G. D'Eufemia, *La Censura e l'Eforato nel progetto di Costituzione di Mario Pagano*, in «Annali della Facoltà di Giurisprudenza», voll. VII-VIII, 1947, pp. 141-151.

²¹ *Rapporto del Comitato di legislazione al governo provvisorio*, cit., 128.

²² Ivi, p. 129.

²³ Cuoco, *Saggio storico* cit., p. 564.

²⁴ Nell'antica Sparta, gli Efori erano dei magistrati eletti dal popolo, per il periodo di un anno, con l'incarico di sorvegliare la condotta del re, della Gerusia, degli altri poteri dello Stato nonché la stessa attività dei singoli, al fine di garantire l'osservanza delle leggi ed impedirne la violazione.

²⁵ Sull'argomento, tra gli altri, A. Desjardins, *Sieyès et le jury en matière civile*, Aix, Imprimeur de la Cour Impériale, 1869; P. Bastid, *Sieyès et sa pensée*, Paris, Hachette, 1939; L. Scuccimarra, *La sciabola*

- di Sieyès. *Le giornate di brumaio e la genesi del regime bonapartista*. Bologna, Il Mulino, 2002; M. Fioravanti, *Sindacato di costituzionalità delle leggi e Rivoluzione francese. Sieyès e il jury constitutionnaire*, in «Le Carte e la Storia», XI, n. 1, 2005, pp. 175-188.
- ²⁶ Benché apprezzato da molti, il progetto di Sieyès venne respinto, soprattutto a causa della ferma opposizione di Thibaudeau, uno dei membri più influenti della *Commission des Onze*. Una magistratura simile a quella proposta da Sieyès nel 1795 fu invece istituita, con il nome di Senato conservatore, nel 1799 e conservata sia sotto il Consolato a vita sia sotto l'Impero. Su tale aspetto, L. Compagna, *Gli opposti sentieri del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 133.
- ²⁷ Così a lungo chiamate prima che in ambito storiografico si imponesse l'uso del termine 'repubblicano' in luogo di 'giacobino' per connotare le diverse esperienze politiche del triennio 1796-1799. Sulla questione, si vedano le riflessioni, largamente condivise, di L. Guerci, *Istruire nelle verità repubblicane. La letteratura politica per il popolo nell'Italia in rivoluzione (1796-1799)*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 13-14.
- ²⁸ A questo proposito, M.A. Visciglia, *Genesi e fortuna di una interpretazione storiografica: la rivoluzione napoletana del 1799 come "rivoluzione passiva"*, in «Annali della Facoltà di Magistero dell'Università degli Studi di Lecce», I, 1972, pp. 163-207.
- ²⁹ Cuoco, *Saggio storico* cit., p. 539.
- ³⁰ Interessanti, tuttavia, le riflessioni al riguardo di Michel Troper, secondo il quale la Costituzione del 1795 non avrebbe in realtà introdotto un vero e proprio bicameralismo, dal momento che i due Consigli altro non erano che due sezioni di un unico corpo legislativo. Cfr. M. Troper, *Terminer la Révolution. La Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006, pp. 58-59 e 66-67.
- ³¹ Ivi, pp. 524-525.
- ³² L. Palma, *Le costituzioni dei popoli liberi*, in *Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e straniere di Scienze politiche e amministrative diretta da Attilio Brunialti deputato al Parlamento*, seconda serie, *Opere di diritto amministrativo e costituzionale*, Torino, UTET, 1894, p. 541. Sull'opera di Palma, L. Borsi, *Nazione, democrazia*, Stato: Zanichelli e Arancio-Ruiz, Milano, Giuffrè, 2009; e K. Lavagna, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale. Il contributo di Luigi Palma*, Roma, Aracne, 2010.
- ³³ Palma, *Le costituzioni* cit., p. 543.
- ³⁴ L'accostamento fra l'intellettuale molisano e Burke e De Maistre è in N. Cortese, *Stato e ideali politici nell'Italia meridionale del Settecento e l'esperienza di una rivoluzione*, Bari, Laterza, 1927, p. 90; mentre Fulvio Tessore sottolineò fra i primi il ruolo e l'importanza del costituzionalismo nella riflessione cuochiana, inquadrando in tal modo la sua opera nell'alveo della cultura liberal-democratica. Cfr. F. Tessore, *Lo storicismo giuridico-politico di Vincenzo Cuoco*, Torino, Edizioni di Filosofia, 1962; e Id., *Lo storicismo di Vincenzo Cuoco, con appendice di frammenti inediti*, Napoli, Morano, 1965.
- ³⁵ Cfr., al riguardo, le considerazioni di F. Diaz, *L'incomprensione italiana della rivoluzione francese*, Torino, Bollati Boringhieri, 1989, pp. 15-43; nonché quelle di Pasquale Villani, il quale, nell'edizione del *Saggio storico* da lui curata nel 1976, individuava nell'opera cuochiana l'autentico momento fondante del moderatismo italiano dell'Ottocento.
- ³⁶ B. Croce, *Storia del Regno di Napoli*, Bari, Laterza, 1912, p. 217.
- ³⁷ Si vedano, fra gli altri: N. Rodolico, *Il popolo agli inizi del Risorgimento nell'Italia meridionale*, Firenze, Le Monnier, 1925; C. Lombroso, *I moti popolari contro i francesi alla fine del secolo XVIII, 1796-1800*, Firenze, Le Monnier, 1932.
- ³⁸ L. Negri, *Genesi storica e giuridica della Costituzione napoletana del 1799*, Lucca, Tipografia Editrice Baroni, 1916.
- ³⁹ Ivi, p. 78.
- ⁴⁰ Ivi, p. 87.
- ⁴¹ Ivi, p. 85.
- ⁴² «Ma quando Mario restringe le sessioni dell'Eforato a quindici giorni dell'anno, non si avvede egli che in tal modo gli Efori non potranno occuparsi se non delle usurpazioni violente e romorose, che sono sempre poche, e dalle quali vi è sempre poco da temere? Io temo le piccole usurpazioni giornaliere, fatte per lo più sotto apparenza di bene, che o non si avvertono, o non si curano, e talora anche si applaudiscono, finché l'abuso diventi costume, e si conosca il male solo quando divenuto gigante insulta i tardi ed inutili rimedj. Non mai un usurpatore che abbia del senno vorrà incominciare delle grandi usurpazioni. Non si avvede Mario che facendo rimaner gli Efori in carica un anno solo, mentre tutti gli altri magistrati durano più di un anno, essi dovrebbero essere o al sommo virtuosi o al sommo stupidi per misurarsi con coloro, i quali un momento dopo potrebbero ben vendicarsi di un uomo che la legge condanna a rimaner nella posizione di privato?», Cuoco, *Saggio storico* cit., p. 565.
- ⁴³ Uno degli esempi più noti in tal senso è il volume del toscano Atto Vannucci, *I martiri della libertà italiana nel secolo decimonono* (1848), ripubblicato a Firenze dall'editore Le Monnier, all'indomani dei plebisciti del 1860, nel quale è tangibile l'esaltazione romantica del contributo di sangue dei patrioti meridionali del '99 alla causa libertaria e unitaria italiana.
- ⁴⁴ Nato a Montalbano Jonico, in provincia di Matera, nel 1772, si laureò a Napoli prima in medicina e poi in legge. Dopo aver aderito alla Repubblica Napoletana, sfuggì alla reazione emigrando in Francia. Da qui si recò a Milano,

- ove conobbe Foscolo e Manzoni. Morì suicida a Pavia, nel 1810, gettandosi nel Ticino. Su di lui, tra gli altri, N. Campagna, *Un ideologo italiano: Francesco Lomonaco*, Milano, Marzorati, 1986; A.M. Rao, *Esuli. L'emigrazione politica italiana in Francia (1792-1802)*, Napoli, Guida, 1992, pp. 425-441; F. Lomonaco, *Rapporto al cittadino Carnot, con la traduzione dell'opera dell'abate di Mably De' diritti e doveri del cittadino*, a cura di A. De Francesco, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 1999; Id., *Un caso di estremismo politico nella Napoli del 1799: Francesco Lomonaco traduce Mably*, in Rao, *Napoli 1799 fra storia e storiografia* cit., pp. 375-391.
- ⁴⁵ *Rapporto al cittadino Carnot sulla catastrofe napoletana del 1799 per Francesco Lomonaco con cenni sulla vita dell'autore, note e aggiunte di Mariano D'Ayala*, Napoli, Tipografia di Mariano Lombardi, 1861, pp. 55-56.
- ⁴⁶ Del giurista lucano, peraltro, Lanzellotti aveva poco tempo prima curato la riedizione dei *Principj del codice penale e logica de' probabili per servire di teoria alle prove nei giudizj criminali*, non esitando a definirla un'«opera del genio e della saviezza». Per un profilo biografico di Lanzellotti, si rinvia a V. Ferrari, *Angelo Lanzellotti*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (sec. XII-XX)*, a cura di I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletto, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 1149-1150.
- ⁴⁷ L. Martone, *La scienza del diritto amministrativo nel Regno delle Due Sicilie (1815-1848)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3, 1980, pp. 1052-1078; G. Rebuffa, *La formazione del diritto amministrativo in Italia: profili di amministrativisti preorlandiani*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 33-71; O. Abbamonte, *Potere pubblico e privata autonomia. Giovanni Manna e la scienza amministrativa nel Mezzogiorno*, Napoli, Jovene, 1991; M. Di Napoli, *Giovanni Manna*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 2007, vol. 69, pp. 63-66; N. Ves-
- cio, *Giovanni Manna e la storia del Foro napoletano*, in *Serta Iuridica. Scritti dedicati dalla Facoltà di Giurisprudenza a Francesco Grelle*, a cura di F. Lamberti, N. De Liso, E. Sticchi Damiani, G. Vallone, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, vol. II, pp. 853-900; E. Corvaglia, *Le due Italie. Giovanni Manna e l'unificazione liberale*, Napoli, Guida, 2012.
- ⁴⁸ G. Manna, *Il diritto costituzionale d'Europa ossia raccolta delle principali costituzioni politiche d'Europa dal 1791 fino ai giorni nostri compilate ed illustrate*, Napoli, Porcelli, 1848.
- ⁴⁹ Ivi, pp. 212-213.
- ⁵⁰ G. Solari, *Vico e Pagano. Per la storia della tradizione vichiana in Napoli nel secolo XVIII*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», V, 1925, pp. 320-347.
- ⁵¹ C. Ghisalberti, *Le Costituzioni "giacobine" (1796-1799)*, Milano, Giuffrè, 1957.
- ⁵² «Era, né più né meno, lo spirito dei *Saggi politici* che penetrava nella Costituzione napoletana e che dava ad essa quel colore e significato tutto particolare, che i critici del Pagano, a cominciare dal Cuoco, non seppero spiegare se non come arbitrarie aggiunte del Pagano», Solari, *Studi su Francesco Mario Pagano*, cit., pp. 128-129.
- ⁵³ Oltre alla bibliografia già citata alla nota 3, vogliamo anche ricordare la pregevole sintesi di A.M. Rao, *La Repubblica Napoletana del 1799*, Roma, Newton&Compton, 1997.
- ⁵⁴ C. Amirante, *La costituzione paganianiana del 1799: l'eredità illuministica napoletana e il costituzionalismo italiano del secolo diciottesimo*, in «Critica del Diritto», n. 1-2-3, 2004, pp. 272-301.
- ⁵⁵ Al riguardo, F. Gauthier, *Triomphe et mort du droit naturel en Révolution. 1789-1795-1802*, Paris, Puf, 1992.
- ⁵⁶ Ferrone, *La società giusta ed equa. Repubblicanesimo e diritti dell'uomo in Gaetano Filangieri*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 231.
- ⁵⁷ Tra questi si segnalano, in particolare, A. De Francesco, 1799. *Una storia d'Italia*, Milano, Guerini e Associati, 2004; e V. Criscuolo, *'Vecchia' storiografia e nuovi revisionismi nella ricerca storica sull'Italia in rivoluzione*, in Id., *Albori di democrazia nell'Italia in rivoluzione (1792-1802)*, Milano, Franco Angeli, 2006, pp. 25-178.
- ⁵⁸ A. De Francesco, *Il Saggio storico e la cultura politica italiana fra Otto e Novecento*, in Cuoco, *Saggio storico* cit., pp. 120-135.
- ⁵⁹ «Così, non è implausibile concludere sottolineando quanto le fortune democratiche del Pagano stiano nell'autoritarismo della società politica che il suo testo provvedeva a disegnare, ossia in un accostamento largamente improprio del suo modello costituzionale alla logica verticistica in cui fini per esaurirsi anche larga parte del discorso politico giacobino», ivi, pp. 129-130.
- ⁶⁰ Criscuolo, *'Vecchia' storiografia* cit., pp. 156-173.
- ⁶¹ Ivi, pp. 166-167.