

**IL DIBATTITO NAPOLETANO SULLA  
COSTITUZIONE DI CADICE:  
LE OSSERVAZIONI DI FILIPPO MARIA  
PAGANO**

**Francesca De Rosa**

**Universidad Federico II, de Nápoles**

**Resumen:** El debate constitucional que tuvo lugar en el Mezzogiorno a lo largo de los *nonimestre* fue intenso y amplio e interés intelectuales de relieve como Filippo Maria Pagano, militar de carrera y autor de una apreciable *Istoria del Regno di Napoli*. Sus *Osservazioni alla Costituzione Spagnuola*, publicadas en 1820, enfocan algunos aspectos críticos de la “recepción” de la constitución de Cádiz que, insistiendo en las peculiaridades de la situación napoletana, se remontan a las críticas de Vincenzo Cuoco al *Progetto di Costituzione* de Francesco Mario Pagano para la República Napolitana de 1799. El ensayo recorre los principales acontecimientos que llevaron a la concesión por parte de Ferdinando I de la Constitución española y, tras un examen del debate parlamentario, fija la atención en las *Osservazioni* de Pagano.

**Abstract:** Il dibattito costituzionale che si ebbe nel Mezzogiorno durante il *nonimestre* fu intenso e ampio e coinvolse intellettuali di primo livello come Filippo Maria Pagano, militare di carriera e autore di una pregevole *Istoria del Regno di Napoli*. Le sue *Osservazioni alla Costituzione Spagnuola*, pubblicate nel 1820 focalizzano alcuni aspetti critici della “recezione” della costituzione di Cadice che, insistendo sulle peculiarità della situazione napoletana, richiamano le critiche di Vincenzo Cuoco al *Progetto di Costituzione* per la Repubblica Napoletana del 1799 di Francesco Mario Pagano. Il Saggio ripercorre i principali eventi che portarono alla concessione da parte di Ferdinando I della Costituzione spagnola e, dopo un esame del dibattito parlamentare, si sofferma sulle *Osservazioni* del Pagano.

**Parole Chiave:** Costituzionalismo meridionale, Regno di Napoli, moti rivoluzionari.

**Palabras Claves:** Constitucionalismo meridional, Reino de Nápoles, motines revolucionarios.

## 1. Da Cadice a Napoli: la rivolta per la Costituzione

La Carta di Cadice del 1812,<sup>1</sup> «sanzionata dalle Corti generali e straordinarie»<sup>2</sup> e adottata dal Re Ferdinando VII, rappresentava un modello avanzato nel panorama delle costituzioni promulgate in quegli anni<sup>3</sup>. Com'è noto, dopo poco, essa fu rinnegata dallo stesso

---

<sup>1</sup> Sulla costituzione di Cadice cfr. *Sobre un hito jurídico – La constitución de 1812 (reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos)* a cura di M.A. Chamocho y J. Lozano. Universidad de Jaén 2012. Sul costituzionalismo in Italia durante il periodo napoleonico Cfr. R. FEOLA, *Le premesse delle costituzione siciliana del 1812*, in «Frontiera d'Europa», 1997 n. 1, pp. 167-218; F. MASTROBERTI, *La guerra delle costituzioni, Baiona (1808), Cadice (1812), Palermo (1812)*, in «Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto», anno II 2009, pp. 297-316. Per una più ampia ricostruzione del processo costituzionale che toccò il Regno di Napoli nella fase di transizione dall'antico al nuovo regime si veda anche ID., *Costituzioni e costituzionalismo tra Francia e Regno di Napoli (1796-1815)*, Bari 2014.

<sup>2</sup>Nel preambolo si legge: «Le Corti generali e straordinarie della nazione Spagnuola, ben persuase dopo il più scrupoloso esame e matura deliberazione che le antiche leggi fondamentali di questa Monarchia siano accompagnate dalle opportune providenze, e precauzioni che possano in un modo stabile e permanente ottenere il loro intiero adempimento, onde soddisfare debitamente al grand'oggetto di promuovere la gloria, la prosperità, e il bene di tutta la nazione, decretano la seguente costituzione politica per il buon governo e retta amministrazione dello stato».

<sup>3</sup>Basata su un sistema rappresentativo monocamerale, circoscriveva i poteri sovrani estendeva il diritto di voto anche alle classi meno abbienti oltre che consentire a tutti i cittadini maschi e maggiorenni di partecipare alle elezioni primarie. Fu sicuramente un modello di costituzione a cui si ispirarono i democratici e i liberali dell'Ottocento non solo europei. La sua portata fu notevole ed ha influenzato notevolmente le carte costituzionali del Sud America; su quest'ultimo punto cfr. Inés Quintero, Àngel Rafael Almarza,

Ferdinando VII ed in seguito, nel 1820, venne nuovamente concessa<sup>4</sup>. Per i suoi aspetti libertari la costituzione di Cadice divenne un modello per i democratici italiani ed in particolare per la carboneria napoletana che da oltre un decennio proliferava inarrestabilmente nel Regno, soprattutto nell'esercito. Peraltro il successo della rivoluzione spagnola contagiò facilmente il Mezzogiorno d'Italia anche per la *intimididad* tra i due regni entrambi guidati da due rami della famiglia Borbone<sup>5</sup>.

La crisi economica<sup>6</sup>, che aveva duramente colpito le Sicilie, aveva colto tutte le classi, in particolare la borghesia agraria delle

---

*Autoridad Militar vs. Legalidad Constituciona. El debate en torno a la Constitucìon de Càdiz (1812 – 1814)*, in «Revista des Indias», vol. LXVIII,

<sup>4</sup> Il 1° gennaio 1820 le truppe spagnole, di base a Cadice, e destinate a sedare le rivolte dei coloni d'America, si ribellarono sotto la guida del Colonnello Riego appartenente al partito democratico dei Comuneros e del Colonnello Quiroga. Chiedevano il ripristino della Costituzione di Cadice abrogata nel 1814 da Ferdinando VII. In poche settimane la rivoluzione trionfò, le truppe inviate a reprimerla si unirono ai ribelli e il 7 marzo 1820 il Re fu costretto a cedere ai rivoltosi. La storiografia relativa alla costituzione di Cadice cfr. J. A. JUNGO e J. MORENO LUZÓN (a cura di), *La constitucion de Càdiz: historiografia y conmemoracion (Homenaje a Francisco Tomás y Valiente)*, Madrid 2006; B. CLAVERO, *Cádiz en España: Signo constitucional. Balance historiográfico, saldo ciudadano*, in C. GARRIGA e M. LORENTE, *Cádiz 1812. La Constitucion jurisdictional*, Madrid 2007, pp. 447-526. Cfr. anche di recente J. J. RUIZ RUIZ, *Manuale repubblicano per una nazione monarchica*, introduzione a *Costituzione di Cadice (1812)*, «Monitore Costituzionale», n. 9, Macerata 2009.

<sup>5</sup> Cfr. C. GHISALBERTI, *Modelli costituzionali e Stato risorgimentale*, Roma 1987, G. PÉCOUT, *Il lungo risorgimento. La nascita dell'Italia contemporanea (1770-1922)*, Milano 1999.

<sup>6</sup> La borghesia era fortemente preoccupata per la crisi economica, e altresì desiderosa di controllare la politica finanziaria. Difatti la segretezza dei bilanci e la scarsa conoscenza delle spese sostenute dalla Corona avevano ingenerato la convinzione che la crisi fosse stata causata da reiterati abusi da parte del governo. La richiesta del "ceto medio" era di partecipare alla discussione politica e chiedevano la creazione di un apposito organo da stabilirsi nelle province con poteri di controllo sull'attività dell'intendente per evitare eventuali distrazioni di fondi destinati per le opere pubbliche

province che si sentiva del tutto abbandonata dal governo<sup>7</sup>. Un diffuso malcontento era presente anche nell'esercito che era stato fortemente ridimensionato sia numericamente che economicamente. La tensione sociale era fortissima anche perché il governo napoletano non aveva fatto alcuna concessione sul piano della partecipazione politica, accentrando tutti i poteri nelle sue mani ed emarginando i murattiani: il risultato di questa condizione fu la paralisi politica.<sup>8</sup>

Il malessere era vivo non solo fra i proprietari terrieri, ma anche in tutta la popolazione che, secondo Aurelio Lepre, «sentiva la necessità se non di una rivoluzione, perlomeno di profondi mutamenti»<sup>9</sup>. Il governo napoletano non era pronto ad affrontare la situazione. Alfonso Scirocco afferma che Luigi de' Medici non «prese precauzioni per impedire l'azione della Carboneria che si intensificò nei primi mesi del 1820, e si lasciò sorprendere dagli avvenimenti»<sup>10</sup>. Egli aveva infatti sottovalutato sia le esigenze costituzionali della borghesia agraria che quelle della carboneria e del popolo: il Ministro «dormiva tranquillamente su di un vulcano»<sup>11</sup>. In questo contesto la carboneria riuscì ad interpretare le diffuse istanze di rinnovamento attraverso l'obiettivo dichiarato di ottenere una costituzione ed in

---

provinciali. Sul punto cfr. L. BLANCH, *Scritti Storici*, a cura di B. Croce, Bari 1945, vol. II, p. 136 e ss.

<sup>7</sup>La Carboneria non aveva un'ideologia unica ed un programma chiaro, la richiesta fondamentale era la Costituzione che assumeva un marcato valore ideologico. Con la sua promulgazione i valori democratici ed antiassolutistici si sarebbero consolidati. Sulla complessa vicenda rivoluzionaria, cfr. A. LEPRE, *La rivoluzione napoletana del 1820-1821*, Roma 1967.

<sup>8</sup>Cfr. A. SCIROCCO, *Il Mezzogiorno*, cit. p. 45: in particolare la politica di Medici, scrive l'autore, non riuscì a cogliere le tensioni sociali, le "aspirazioni ad un più vivace progresso civile, l'ambizione di partecipare alla elaborazione della politica governativa, il desiderio di essere cittadini e non sudditi, che stavano alla radice delle richieste di istituzioni consultive, non erano compresi da lui. Così accresceva il distacco tra il governo e la classe dirigente."

<sup>9</sup>Cfr. A. LEPRE, *La rivoluzione napoletana*, cit. p.25.

<sup>10</sup>Cfr., A. SCIROCCO, *Il Mezzogiorno*, cit. p. 47.

<sup>11</sup>Sul punto cfr. P. VERRENGIA, *Le istituzioni a Napoli e la Rivoluzione del 1820-21*, in *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società e istituzioni*, a cura di A. Massafra, Bari 1988, p. 551

particolare quella di Cadice che appariva più democratica di quella siciliana del 1812 e di quella francese del 1814<sup>12</sup>. Furono gli ex ufficiali murattiani a guidare la setta e il movimento rivoluzionario. Essi volevano una carta costituzionale che garantisse ai cittadini diritti civili e diritti politici. La forma di governo auspicata dalle forze in campo (carboneria – borghesia agraria – esercito murattiano) doveva assicurare la tutela di quei diritti pubblici che la scienza costituzionale europea riteneva spettare naturalmente a tutti gli uomini<sup>13</sup>. Infatti, «fu proprio questa concentrazione dei poteri e la conseguente assenza di ogni forma di rappresentanza politica a provocare lo scontro tra governo e borghesia»<sup>14</sup>.

Per i carbonari la costituzione rappresentava la garanzia delle conquiste ottenute e la premessa per una più diretta partecipazione alla vita dello Stato: guidata da murattiani ed “ex giacobini”, essa voleva conquistare “i ceti popolari”<sup>15</sup>. Ma l’elemento decisivo fu l’adesione dell’esercito: il generale Guglielmo Pepe, che avrebbe guidato i moti costituzionali del 1820, era stato inviato dal re nelle province di Avellino e Foggia per la repressione del brigantaggio<sup>16</sup>. Gli

---

<sup>12</sup> V. C. GHISALBERTI, *Stato, nazione e costituzione nell’Italia contemporanea*, Napoli 1999, p. 89; come alternativa alla costituzione di Cadice vi era solo la Carta francese del 1814 caratterizzata, però, da un ruolo dominante dell’esecutivo.

<sup>13</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna 1999, p. 99-119.

<sup>14</sup> Cfr. R. FEOLA, *Stato e costituzioni in Italia*, Napoli, 2006, p.155. Luigi Blanch, esponente del partito liberal-moderato, affermava infatti che il ceto medio rappresentando “la massa della nazione” poteva vantare il diritto di contribuire alla formazione dei bilanci dello Stato come di partecipare all’attività legislativa. Ancor prima del momento rivoluzionario, lo stesso Blanch proponeva di far partecipare una rappresentanza del ceto dei proprietari alla discussione delle leggi auspicando la creazione di un organo permanente in tutte le province del Regno con il compito di controllare l’intendente. Sul punto Cfr. L. Blanch, *Scritti storici, II il Regno di Napoli dalla restaurazione borbonica a Ferdinando II (1815-1830)*, Bari 1945, II, pp.121-2

<sup>15</sup> V. A. SCIROCCO, *Il Mezzogiorno*, cit. p. 48-49.

<sup>16</sup> Al Generale Pepe era stata affidato, nel 1819 dal Medici, il comando della divisione delle Puglie e di Avellino, ritenute dal governo le più pericolose. Il Medici ben conosceva il carattere di Pepe le sue “idee esaltate” l’essere “amante delle novità, borioso e tenace degli antichi dogmi di libertà”. Cfr. A.

“avversari” del progetto costituzionale erano ovviamente esponenti dell’*establishment* e di quella “classe” nata nello Stato amministrativo legato ai Napoleonidi<sup>17</sup> che non voleva perdere posizioni e privilegi oramai acquisiti. Strettamente legati a questi ultimi erano gli austriaci che temendo di perdere il controllo sulla penisola confidavano nell’azione di Medici al fine di mantenere l’assetto assolutistico del Regno.

La rivoluzione, «più volte decisa e rinviata dai capi carbonari», partì da Nola dove nella notte tra il 1° e il 2 luglio, un gruppo di circa centotrenta sottufficiali e soldati del reggimento di cavalleria Borbone tutti murattiani, comandati dal tenente Michele Morelli<sup>18</sup> e dal sottotenente Giuseppe Silvati, diede inizio al moto uscendo da Nola e dirigendosi verso Avellino, dove il Morelli cedette il comando al colonnello De Conciliis<sup>19</sup>, uomo di fiducia del generale Guglielmo Pepe<sup>20</sup>. A Napoli, intanto, il governo, sorpreso dagli

---

ANTONELLI, *Memorie del Regno di Napoli. Rivoluzione 1820. Scritta per l’Avvocato Alessandro di Domenico Antonelli*, Aquila, 1848. p. 22.

<sup>17</sup> Non bisogna dimenticare che la struttura amministrativa e giudiziaria del regno che, come si è detto, era entrata con i francesi ed era stata conservata alla restaurazione borbonica, segnava marcatamente le differenze tra la Spagna e le Due Sicilie, di qui la necessità di tutelare una simile struttura onde evitare il disfacimento di uno sistema che nel suo impianto strutturale appariva più evoluto, sul punto cfr. A. SCIROCCO, *Parlamento e opinione pubblica a Napoli nel 1820-21: l’«adattamento» della Costituzione*, in «Clio», XXVI, 4 1990 p. 572-74.

<sup>18</sup> Cfr. G. ISNARDI, *Michele Morelli e la rivoluzione napoletana del 1820-21*, Bologna 1961.

<sup>19</sup> Cfr. V. CANNAVIELLO, *Lorenzo de Concily o liberalismo irpino*, Napoli 1913 ed anche Antonelli, p. 21 «Il 2 luglio, era stato dato il grido della rivolta disertando dal quartiere di Nola cento trenta soldati tra comuni e sotto ufficiali alla testa di due sotto Teneti Michele Morelli e Giuseppe Salvati seguiti dal prete Luigi Menechini e da altri pochi Settari: battevano la strada di Avellino in che stava il maggior numero dei Carbonari capitanati, diciam così, dal Tenente colonnello Lorenzo de Conciliis, ricco proprietario ed uno dei principali agenti del Generale Guglielmo Pepe».

<sup>20</sup> Il 2 luglio 1820, Guglielmo Pepe scriveva al generale Colonna: «Signor Maresciallo, in ricevere la presente, disporrete che le compagnie de’Militi di Monteforte e di Mercugliano si portino tra Monteforte ed il Cardinale, per

avvenimenti, cercò di reprimere il moto costituzionale, affidando l'azione ad un ex murattiano, Michele Carascosa, il quale si dimostrò più propenso a trattare con i ribelli che a combattere<sup>21</sup>. Le truppe erano ormai tutte influenzate dalla propaganda carbonara.<sup>22</sup> Nella notte tra il

---

conservare la tranquillità sulla grande strada. Le compagnie di Atripalda e di Avellino dovranno tenersi in Avellino. Disporrete che tutte le compagnie di milizie si riuniscano ne' capi circondarj per essere pronte a marciare. Farete sentire alle milizie tutte, che il loro Generale ha eseguita una sì bella organizzazione, arriverà a momenti, che con essi soli manterrà l'ordine nella Divisione, e farà conoscere al Sovrano che i proprietarj armati sono il più sicuro appoggio del trono. Farete sentire che tutte le milizie che abbandoneranno le loro comuni saranno pagate. Intanto osservate l'ordine in Avellino, e fate rispettare tutte le autorità. Il tenente generale Guglielmo Pepe.

P.S. Terrete le truppe unite, e se credete, unite le milizie al numero che giudicherete necessario. Farete sentire che tutto il regno gode perfetta quiete.». Attraverso la lettura di questa missiva sembrerebbe che il Generale Pepe ritenesse procedere alla rivoluzione e nel contempo mantenere comunque uno stretto legame con la Corona, parrebbe addirittura che una sorta di consenso ci fosse da parte sovrana ai moti, una rassegnazione necessaria ma controllata. La figura di Pepe appare qui molto ambigua.

<sup>21</sup> A. ANTONELLI, *Memorie*, cit. p. 25: «le strettezze e le inquietudini del Governo si aumentavano in ogni momento e nelle civili perturbazioni i momenti sono preziosi ed in tutt'i tempi han sempre deciso della conservazione o della perdita di uno stato. la scelta di combattere i rivoltosi cadde in persona del Tenente Generale D. Michele Carrascosa, il quale se non avea svelate le sue simpatie ai Sttari, inchiudeva nel cuore sentimenti forse non diversi di quelli di Pepe.».

<sup>22</sup> Ivi, p.29: in quelle ore il Nunziante, a capo delle truppe volte a sedare i rivoltosi, scriveva al re: «Sire se v'ha chi teme di far giungere ai piedi del Trono la verità in tutta la sua purezza non sono io quel desso, o signore; V.M. si degni di ascoltarla dal più umile e dal più fedele dei suoi sudditi. Sire! Qui non trattasi di combattere pochi uomini malamente raccozzati senza piano e come tanti altri rincontri diretti solo da private passioni, e da malnati interessi. Le interpolazioni, o Sire, dimandano una Costituzione e lo sperano dal senno e dall'accorgimento che distinguono V. M. In tale stato di cose il combattere sarebbe lo stesso che accrescere la forza e quando anche fortuna mi sorrisse, qual ben tornerebbe a V. M. dallo spargimento del sangue dei suoi Popoli? Spedisco il Principe di Campana con una porzione di truppe in Salerno ed io col rimanente mi dirigo in Nocera, onde conservarvi le

5 ed il 6 luglio il comando di tutte le forze costituzionali venne assunto da Guglielmo Pepe che con il suo arrivo ad Avellino fece propagare il moto rivoluzionario<sup>23</sup>.

Alla notizia del “tradimento” di Pepe fu convocato, d’urgenza, dal Consiglio dei Ministri. Il Re promulgò un editto con il quale dichiarava di concedere entro otto giorni la Costituzione nominando il figlio Francesco, Duca di Calabria, Vicario del Regno<sup>24</sup>.

---

comunicazioni, dandosi così tempo alla M.V. di dare una Carta alla Nazione, la quale componga in pace gli spiriti e corra prontamente innanzi al voto universale del Popolo di V.M., il quale fa per ogni dove risuonare il grido di Viva il Re viva la Costituzione. Ogni indugio sarebbe funesto: il Maggiore della Rocca da me spedito ha l’ordine di manifestare ai Ministri e al Capitan Generale quanto ha inteso e veduto. Pieno del più profondo rispetto mi umilio ai piedi del vostro Trono. Mercato di S. Severino 4 luglio 1820 Vito Nunziante.».

<sup>23</sup>Con queste parole il Generale Pepe si rivolse ai suoi uomini: «secoli di barbarie e di servaggio avere immersa la patria in tute le specie di brutture; essersi poveri tuttocchè si abitasse il suolo più beato della terra: niente avanzarsi nella civilizzazione non ostante che i migliori ingegni fossero nati tra noi: godersi poca riputazione militare perché nella guerra comandati da esteri mercenari: essere l’amministrazione civili tutta manomessa in balia alle più vili passionie circondata da tenebre impenetrabili: tutti questi mali rimanere fugati da un governo Costituzionale: essersi gl’Irpini messi ai primi posti avanzati contro gli ostacoli del potere arbitrario ed aver proclamato di vivere sotto una Costituzione Monarchica rappresentativa: non avendo lo slancio della nazione più misura: ingrossarsi l’armata in ogni dì e sorpassare le speranze richieste: gareggiare di ardore e di coraggio tutte le armi da lui passate a rassegna e non dubitare che il Sovrano si negasse a firmare una Costituzione, mentre, mentre i suoi augusti congliunti l’aveano già segnata nella Francia e nella Spagna: essere nato Lui da ultimo chiamato dai voti dei suoi concittadini ad assumere il comando dell’Esercito Nazionale ed aver giurato di voler assicurare alla patria comune una Costituzione, o di morire». Ivi, p. 35

<sup>24</sup> «Alla Nazione del Regno delle Due Sicilie. Essendosi manifestato il voto generale della Nazione del Regno delle due Sicilie di volere un Governo Costituzionale di piena nostra volontà vi consentiamo, e promettiamo nel corso di otto giorni di pubblicarne le basi. Sino alla pubblicazione della Costituzione le leggi veglianti saranno in vigore. Soddisfatto in questo modo al voto pubblico, ordiniamo che le truppe ritornino ai loro Corpi, ed ogni



Questi provvedimenti fecero cessare le ostilità ma non accontentarono i rivoluzionari, che richiedevano l'immediata applicazione della costituzione spagnola. Il 7 luglio 1820 il Vicario proclamò l'adozione della costituzione<sup>25</sup>. Venne composta una commissione, per la traduzione del testo spagnolo<sup>26</sup> e una Giunta provvisoria che, con il Vicario, avrebbe tenuto le redini del governo fino alla convocazione del Parlamento. Il nuovo governo era composto di elementi murattiani: tra questi Davide Winspeare, Melchiorre Delfico, Ottavio Mormile, Giuseppe Zurlo, Francesco Ricciardi, Felice Parrilli<sup>27</sup>. Il 12 luglio, il Re prestò giuramento dinanzi alla

---

altro alle sue ordinarie occupazioni. Napoli 6 luglio 1820 FERDINANDO II Segretario di Stato Ministro Cancelliere Marchese Tommasi», cfr. C. De Nicola, *Diario Napoletano, 1798-1825*, T. II, p. 175 – 179. Formalmente le motivazioni che spinsero Ferdinando a lasciare il potere nelle mani del figlio Francesco erano legate alla sua salute ma in realtà il re voleva in questo modo dimostrare all'Austria la sua lontananza dall'idea di governo costituzionale, infatti in una lettera al suo ambasciatore scriveva: «Io non mi fido affatto di governare in un maniera tutta nuova e che posso ben dire non conoscere ancora. Se io lo facessi mi esporrei a perdere quell'opinione che, mercé il divino aiuto, mi sono acquistata in tanti anni di governo. Sarò ben fermo a non governare e giammai ad abdicare». La cit. è in A.S.N., *Archivio Borbone*, FS 394, n. 27.

<sup>25</sup> Cfr. A. SCIROCCO, *Il Mezzogiorno*, cit. p.47, il Vicario adottò la Costituzione spagnola del 1812

<sup>26</sup> *Costituzione Politica della Monarchia Spagnola*, tradotta per ordine del Governo, Napoli, 1820, «La presente traduzione ordinata dal Governo potrà forse avere di quelle imperfezioni che dipendono dalle difficoltà inerenti a questa specie di lavori, e dalla brevità del tempo impiegato per l'esecuzione: ma si può assicurare che, per quanto le circostanze di urgenza l'han permesso, vi si è posta tutta la cura per conservarne il vero senso, e renderlo identico a quello del testo. Per questo riguardo alcune parole spagnole si sono conservate nella loro originalità, e dando solo alle medesime la desinenza italiana: ciò che è sembrato necessario tanto per qualche parola che indica la divisione territoriale delle provincie, quanto per quelle che indicano impieghi, o qualche qualità politica poiché tali parole non possono facilmente rendersi con vocaboli perfettamente corrispondenti, se ne presentano per l'intelligenza le seguenti DICHIARAZIONI: aggiuntamento, alcalde, Corti, compromissari, Capi di famiglia o di casa, udienza, parrocchia, partito».

<sup>27</sup> Sulla Giunta Cfr. M. Delfico, *Manifesto della Giunta provvisoria al Parlamento nazionale*, Napoli 1820, *passim*

Giunta provvisoria dichiarando: «Io Ferdinando di Borbone per la grazia di Dio e per la Costituzione della Monarchia Napoletana, Re col nome di Ferdinando I del Regno delle due Sicilie, giuro in nome di

Dio e sopra i santi Evangelii che difenderò e conserverò la Costituzione di Spagna con quelle modificazioni che la rappresentanza Nazionale Costituzionalmente convocata adotterà. Così Iddio mi ajuti.»<sup>28</sup>. Il Vicario, nonostante le preoccupazioni espresse dal re, si rendeva ben conto della necessità di aderire al progetto costituzionale dei moti. Scriveva, infatti, al generale Pepe: «La risoluzione presa dal Re, mio Augusto genitore, di accettare la Costituzione, come ha chiaramente manifestato col suo decreto della data di oggi, ci rende tutti uniti, e ci spinge tutti a travagliare alla grand'opera della rigenerazione politica della nostra Nazione. Voi siete de' primi ad innalzare il glorioso grido, il che mi fa vivamente desiderare di prevalermi de' vostri servigi e sentimenti. In tanto che era scrivendovi questa mia, mi giunge la vostra lettera del sette corrente, dalla quale scorgo le vostre intenzioni generose, e degne de' principj costituzionali. La maggior parte degli articoli che mi avete proposti nella vostra memoria, sono stati già preveduti dal mio Augusto Genitore, come avrete avuto luogo di scorgere. Di alcuni altri desidererei certe modificazioni, suggerite dall'interesse pubblico, e dagli stessi principj costituzionali. Vi mando perciò due Commessarj di mia fiducia, il Cavalier Beneventani, ed il Barone Nanni con tutte le facultà di poter conchiudere con voi questo affare. Vi dichiaro che avrò per rato quanto voi con essi farete intorno alle cose che avete proposte colla vostra lettera, e con la memoria alla medesima annessa. Francesco, Vic. Gen.»<sup>29</sup>.

## 2. Il dibattito parlamentare

Il regime costituzionale nel Regno venne così introdotto il 6 luglio 1820 e durò sino al 24 marzo del 1821. In questo periodo si aprì un serrato dibattito che investì il Parlamento ed anche la società sulla

---

<sup>28</sup> La citazione è in A. ANTONELLI, *Memorie*, cit. p. 42.

<sup>29</sup> Ivi, p. 44.

costituzione e sulle eventuali ed opportune differenze “territoriali” che dovevano caratterizzare la costituzione napoletana rispetto a quella spagnola. Cominciamo dal dibattito parlamentare.

Con decreto 22 luglio 1820 vennero fissati i termini abbreviati delle elezioni rispetto a quelli previsti dalla carta spagnola - che erano di tre mesi - stabilendo all’art. 4 che “attesa l’urgenza della convocazione del Parlamento, non saranno per questa volta osservati gli intervalli stabiliti dalla Costituzione tra le Giunte parrocchiali, distrettuali e provinciali.”<sup>30</sup> La Costituzione Spagnola prevedeva invece un deputato per ogni 70.000 abitanti oltre che una procedura molto complessa.<sup>31</sup>

Le sedute del Parlamento dovevano avere inizio il 1° di ottobre e per espletare la procedura elettorale fu necessaria l’istituzione di alcune figure che dovevano specificare il compito del Parlamento, rendere chiarimenti e sovrintendere alla formazione della liste elettorali<sup>32</sup>. Il popolo, i contadini, le masse, non avevano idea di cosa fosse la Costituzione di Spagna<sup>33</sup> e nonostante questa palese difficoltà la partecipazione fu di «grande esperienza democratica»<sup>34</sup>.

In ogni caso l’esito dell’elezione portò inevitabilmente al Parlamento coloro che appartenevano alla borghesia che si era sviluppata e rafforzata, come si sa, negli anni della conquista napoleonica.

---

<sup>30</sup> *Collezione delle leggi e de’ decreti Reali del Regno delle Due Sicilie*, a. 1820 II semestre.

<sup>31</sup> Art. 31 – Da ogni settanta mila anime (presa la popolazione, come si è detto nell’art. 29) uscirà un deputato per le Corti.

<sup>32</sup> Sul punto cfr. A. SCIROCCO, *Il Mezzogiorno*, cit. p. 60

<sup>33</sup> F. S. NITTI, *Sui Moti di Napoli del 1820*, Firenze 1897 p. 27.

<sup>34</sup> A. SCIROCCO, *Il Mezzogiorno*, cit. p.61. e aggiunge «parteciparono tutti i cittadini maggiorenni di sesso maschile (tranne gli interdetti i debitori falliti, i debitori del pubblico erario, i servi domestici, coloro che non avevano mezzi conosciuti di sussistenza, coloro che erano sottoposti a processo penale), anche se analfabeti».

Il Parlamento funzionò per sole due tornate, la prima fu sicuramente più intensa e i lavori terminarono il 28 febbraio 1821, la seconda si aprì il 1° di marzo e durò appena 24 giorni. Il testo della Costituzione fu reso pubblico alla fine del mese di gennaio e fu, come si è detto, una traduzione di quello spagnolo del 1812. In seguito, le sedute furono indette per l'elaborazione delle leggi di applicazione della Carta.

La Costituzione doveva, quindi, essere la base di partenza politica per quello che sarebbe stato il futuro, ma mai realizzato, nuovo regime costituzionale.

Nell'adozione della Carta spagnola una prima discussione al Parlamento si ebbe sul Consiglio di Stato, riportata fedelmente da Carlo Colletta nel suo *Diario*. Il deputato Dragonetti poneva l'accento sullo squilibrio politico che avrebbe apportato al Regno un cambiamento nell'assetto dei «corpi intermedi» qualora si fossero fatti sedurre dal potere esecutivo, obiettivo della Carta spagnola, mentre il Lauria riteneva necessaria una netta separazione tra legislativo ed esecutivo, osservando che l'essenza del Consiglio di Stato fosse, come previsto dall'ordinamento francese: «il Parlamento» che «costituisce la rappresentanza Nazionale, ma che il Consiglio di Stato non ne forma che una magistratura; che quando abbisogna crear leggi alle quali ogni individuo ha voto, la nazione si congrega ne'prescritti comizi, e nomina suoi deputati al Parlamento; ma quando trattasi di farle eseguire ella s'affida al Re, che circonda d'un Consiglio di Stato, e così il Parlamento esercita il potere legislativo, ed il Consiglio di Stato assiste all'esecutivo»<sup>35</sup>.

La questione delicata del rapporto legislativo/esecutivo aprì diversi scenari. Le Province del Regno si battevano per ampliare i poteri del Parlamento visto come organo centrale e detentore del potere delegato mentre i filo francesi esaltavano il ruolo politico del Consiglio di Stato quale esempio «de' più felici pensieri di pubblicisti

---

<sup>35</sup>C. COLLETTA, *Diario del Parlamento Nazionale delle due Sicilie, negli anni 1820 e 1821. Illustrato dagli atti e documenti di maggiore importanza relativi a quelle discussioni*. Napoli 1864 p. 36-7.

moderni», un organo che poteva assicurare «con la proposta di buoni Giudici la retta amministrazione della giustizia»; rappresentando la «vera salvaguardia della libertà politica»<sup>36</sup>.

Nomina, composizione e ruolo politico di quest'organo furono punti nodali delle discussioni che si chiusero con una politica soluzione di compromesso, figlia della maestria di quegli uomini che si erano formati nel decennio e che difficilmente avrebbero ceduto completamente quel controllo sugli apparati e sulle strutture che solo la riforma prima giuseppina e poi murattiana avevano voluto per le Sicilie. Il compromesso di forma e sostanza venne realizzato mantenendo la nomina dei consiglieri nel numero di 24, come previsto dalla Carta spagnola, per terne e eletti nelle province ma il modello di Consiglio fu quello francese con attività consultiva ed interpretativa, rispettando la sua funzione di "corpo intermedio" tra legislativo esecutivo e giudiziario. Non era certamente semplice applicare la costituzione di Cadice *tout cour*. La presenza dei filo-francesi rendeva la questione molto complessa; il timore era l'eccesso di "democraticità" di quella Carta che avrebbe portato alla dissoluzione la "perfetta" monarchia amministrativa mantenuta dai *diarchi* Medici e Tommasi<sup>37</sup>.

In realtà la Costituzione napoletana doveva essere, come recitava l'art.1 del Decreto con cui veniva concessa, «la stessa adottata per lo regno delle Spagne nell'anno 1812» ad eccezione di quelle «modificazioni che la Rappresentanza Nazionale costituzionalmente convocata» avrebbe dovuto effettuare per «adattarla alle circostanze particolari de'reali dominj»<sup>38</sup>. Le differenze, come già detto, furono minime, anche se la revisione del testo comportò un impegno notevole da parte del Parlamento che nella quarantunesima seduta che si svolse tra l'8 e il 9 dicembre 1820, approvò il testo definitivo. Questo

---

<sup>36</sup> Ivi, p. 43.

<sup>37</sup> R. FEOLA, *La monarchia amministrativa, Il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Napoli, 1984, *passim*.

<sup>38</sup> *Decreto, col quale viene adottata per lo regno delle Due Sicilie la Costituzione di Spagna dell'anno 1812. Napoli, 7 luglio 1820.*

tuttavia non fu immediatamente sottoscritto dal Vicario<sup>39</sup>. Furono messi alcuni veti e si giunse all'approvazione solo nel gennaio 1821 quando il testo "passò" senza particolari modifiche rispetto a quanto era già stato deliberato nelle sedute precedenti. Nella seduta del 29 gennaio venne letto il messaggio del Reggente all'adunanza: «Il Principe Reggente, intorno alla redazione della Costituzione fatta dal Parlamento in seguito de' rinvj che furono da me fatti per alcuni articoli delle proposte modifiche nel di 1 del caduto mese di gennaio. Questo nuovo lavoro è stato da me sanzionato volendo dare alla nazione una luminosa prova del vivo desiderio, che io nutro di vedere senza ulteriore indugio nel suo pieno vigore la nostra politica Costituzionale è viepiù assicurata dalla sua felicità. Napoli 29 gennaio 1821, Francesco Reggente.»<sup>40</sup>. Nella seduta del 30 gennaio il Deputato Borrelli<sup>41</sup> al grido di «Viva la Costituzione di Spagna: ma viva la Costituzione delle Due Sicilie: viva il Re, viva il Principe chè l'hanno protetta!» presentò ai Deputati «il codice delle vostre libertà. Il lungo oggetto del desiderio de' vostri maggiori, lo scopo de' più caldi voti de' vostri cittadini, il fondamento principale delle loro speranze»<sup>42</sup>. La speranza dei rivoluzionari era di trasformare l'apparato amministrativo e fiscale fortemente accentrato, voluto dai francesi e mantenuto dai Borbone, ma anche in questa aspettativa i rivoluzionari non erano concordi.

---

<sup>39</sup> A. SCIROCCO, *Parlamento e opinione pubblica*, cit. p. 569, «La costituzione di Cadice era stata promulgata mal volenti dal Borbone, che in un primo momento aveva consentito al voto generale della nazione del regno delle Due Sicilie di volere un governo costituzionale», riservandosi di pubblicarne le basi nel corso di otto giorni. Poi le pressioni dei ribelli lo avevano costretto all'adozione di un testo costituzionale già definito, elaborato per un paese che aveva una diversa situazione storico-politica».

<sup>40</sup> C. COLLETTA, *Diario*, cit. pp. 357-8.

<sup>41</sup> Pasquale Borrelli rappresentava proprio l'area murattiana, il suo grido alla seduta fa comprendere che la "breve" vittoria fu di coloro che, affianco al modello monarchico-costituzionale, volevano anche il mantenimento dell'autorità dello Stato, come scrive P. Verriglia, in *Le istituzioni a Napoli*, cit. p. 557.

<sup>42</sup> Ivi, p. 358.

Una parte della Carboneria, quella provinciale, era favorevole al decentramento; al contrario la parte napoletana tendeva ad un trasformazione per così dire *soft*, considerando eccessiva l'attuazione del decentramento amministrativo.

Proprio a causa di questi contrasti, la trasformazione degli apparati fu lenta e il Parlamento napoletano, che funzionò solo per un breve periodo (fino al marzo 1821), non riuscì a produrre una vero cambiamento<sup>43</sup>. Bisogna tuttavia sottolineare che il breve *nonimestre costituzionale* fu un momento di grande importanza per il Regno e soprattutto per le province. Non a caso la rivoluzione era partita da un'area che ancora non partecipava alla vita politica, dominata dal Sovrano e dalla sua *élite* di intellettuali che orientava le sorti del Regno<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> In realtà lo scontro non era solo interno alla Carboneria, anche sul piano politico le forze in gioco erano due, da un lato il Ministero composto da ex murattiani e dall'altro il Parlamento che per la maggior parte era formato da quella borghesia provinciale che aveva animato la rivoluzione. Sul punto cfr. M. S. CORCIUOLO, *La Costituzione di Cadice del 1812 e la sua applicazione durante la Rivoluzione Napoletana del 1820-21*, in "Et si omnes...". *Sritti in onore di Francesco Mercadante*, a cura di F. Lanchester e T. Serra, Milano 2008, pp. 227-247. Il fallimento della Rivoluzione era chiaro sin dall'inizio. In una lettera al Primo Ministro Castlereagh, l'ambasciatore inglese a Napoli sir William A'Court, scriveva che nonostante il desiderio dei napoletani di avere una Costituzione il Parlamento non si mostrava stumento altrettanto efficiente perché al suo interno si muoveva un "potere occulto e potente", la Carboneria e concludeva affermando che non sarebbe stata difficile l'invasione del paese ma che a suo giudizio "sarebbe peggio abbandonare il paese alla mercé delle sette e delle fazioni", cfr. M.S. CORCIUOLO., *Le influenze politico-istituzionali inglesi sul costituzionalismo napoletano del 1820-21*, in *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del '700 e la prima metà dell'800*, a cura di A. Romano, Milano 1998, pp. 435-51,

<sup>44</sup> Cfr. P. VILLANI, *La rivoluzione napoletana del 1820-21 ed un recente libro americano*, in «A.S.P.N.», n.s. XXXII, 1950-51, p. 185 e ss.

### 3. Filippo Maria Pagano

In quei mesi di fervida attività costituzionale, la stampa di opuscoli e periodici fu notevole<sup>45</sup>. Tra queste pubblicazioni, provenienti in gran parte dagli ambienti carbonari, spiccano le *Osservazioni Critiche sulla Costituzione della Monarchia spagnuola*, pubblicate da Filippo Maria Pagano<sup>46</sup>, militare di carriera nel Genio civile e autore anche di una pregevole *Istoria del Regno*<sup>47</sup>. Esse offrono infatti una originale disamina critica sulla costituzione spagnola fondata sulla necessità di tener conto delle differenze tra la realtà napoletana e quella spagnola in una prospettiva storicistica.

Un profilo biografico del Pagano si legge nella *Prefazione* di un suo scritto pubblicato postumo da Emilio Pagano, il quale dichiara di non essere a lui imparentato ma di aver ricevuto dalla famiglia dell'Autore un manoscritto e alcuni fogli sciolti tra i quali rinvenne

---

<sup>45</sup> Cfr., B.N.N. *L'amico della Costituzione*, Napoli 1820 fasc. 1-12 luglio-ottobre 1820; F. DE ANGELIS, *Il Monarca Costituzionale. Colle osservazioni politiche sulla Costituzione Spagnola*, Napoli 1820; ID. *Osservazioni sopra alcuni articoli principali della Costituzione Spagnola*, Napoli 1820; A. GIORDANO, *Idee generali sulla scelta de' deputati e pensieri di costituzione per un governo rappresentativo*, Napoli, 1820;; F. S. DEL GAUDIO, *Progetto delle basi principali della Costituzione politica della Nazione napoletana*, Napoli 182; S.N.S.P., *Costituzione proclamata da' popoli del Regno delle Due Sicilie in luglio 1820. Motivi, vantaggi, incoraggiamento*. S.N., Napoli 1820.

<sup>46</sup> Cfr. E. PAGANO, *Sunto delle principali teoriche e pratiche di fortificazione compilato dal Capitano del Genio Filippo Maria Pagano*, Napoli 1857 p. III-VII. Filippo Maria Pagano in quegli anni era in ruolo come ufficiale del Genio Militare, fu anche autore di una *Istoria del Regno di Napoli* oltre che di numerosi scritti di carattere tecnico e destinati alla Real Scuola del Politecnico Militare, di cui fu allievo. Non si può escludere che Pagano sia stato in quegli anni collegato a Colletta che era a quel tempo era nei ruoli direttivi del Genio Militare.

<sup>47</sup> La redazione e la pubblicazione di quest'opera fu molto complessa, la precisione storica era per l'Autore di fondamentale importanza, al punto che la stesura prese circa sedici anni. L'ultimo volume, il quinto, fu difatti pubblicato nel 1840; Cfr. E. PAGANO, *Sunto delle principali teoriche e pratiche*, cit. p. IV.



una autobiografia. Le *Osservazioni*, date alle stampe nel 1820, furono la prima opera di Pagano, che in quegli anni era in ruolo come sottotenente del Genio Reale. La formazione di questo autore emerge sin dalle prime pagine: dopo una prima fase di studi, presso il Collegio del Salvatore, dedicati alle lettere si trasferì a Sulmona dove fu ammesso al Collegio Reale per approfondire lo studio della «Filosofia e delle Matematiche elementari»<sup>48</sup> in seguito, con Decreto Reale 14 febbraio 1814 venne ammesso alla Scuola Politecnica Militare.

Il Pagano, però, nonostante la sua carriera militare, continuò a coltivare gli studi filosofici affiancandoli alla conoscenza della storia. Si avvicinò prima alle opere di Grozio e di Puffendorf, poi si dedicò allo studio di Montesquieu e di Filangieri, con la speranza di essere ammesso «quando avesse terminato gli studii suoi, come relatore al Consiglio di Stato»<sup>49</sup>. Questo percorso fu però bruscamente interrotto dal ritorno nel Regno della famiglia Borbone. Dovette, così, essere costretto a seguire la carriera militare raggiungendo il grado di sottotenente del Corpo Reale del Genio. Non avendo mai perso l'attenzione per l'analisi critica e storica si dedicò, come si è detto, alla pubblicazione delle sue *Osservazioni* che fu un lavoro di «discussione concernente il pubblico diritto, nella cognizione del quale, si era egli da sé medesimo e per propria inclinazione versato».<sup>50</sup>

Nonostante la pubblicazione di quest'opera e, probabilmente perché questo scritto fu «o male appreso o non esaminato», passò indenne dallo scrutinio del 1822 ma la sua carriera militare subì comunque un pregiudizio, non solo non venne compreso nella formazione del nuovo esercito costituito il 1° agosto 1822 ma sino al 1826 fu costretto a dare lezioni di Letteratura e di *Matematiche* per sbarcare il lunario. In questo tempo, però, ebbe modo di proseguire i suoi studi storici e nel 1824 diede alle stampe un volume intitolato *Saggio storico sul Regno di Napoli* che ebbe «per fortuna il compatimento dei dotti»<sup>51</sup>. La sua carriera riprese nel 1826 quando

---

<sup>48</sup> Ivi., p. IV.

<sup>49</sup> Ivi., p. V.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

venne chiamato in Sicilia dal Soprintendente Generale di Ponti e Strade come ingegnere straordinario, coprì quell'incarico fino al 1831 quando rientrò effettivo nei ranghi militari come sottotenente. Contemporaneamente portava avanti i suoi studi storici procedendo alla compilazione di un'opera più vasta sulla storia del Regno; pubblicò così i primi due volumi della Istoria completa del Regno e in poco raggiunse la compilazione di ben cinque volumi<sup>52</sup>.

La stesura di quest'opera così vasta e, gli incarichi che copriva nel Genio, lo costrinsero ad affermare, con rammarico, che non avrebbe più proseguito la sua trattazione storica oltre il quinto volume. Dedicatosi così alla sola carriera militare ricoprì numerose funzioni e scrisse diverse opere destinate principalmente alle teorie sulle fortificazioni e sulla costruzione di parafulmini. Rimase in carica al Genio fino alla sua morte che avvenne il 30 maggio 1859<sup>53</sup>.

#### **4. Le Osservazioni**

Le *Osservazioni* di Filippo Maria Pagano rappresentano una fonte interessante nel quadro del dibattito costituzionale che si aprì all'indomani della rivoluzione del 1820 sia perché si tratta di una fonte finora per nulla studiata dagli storici sia perché essa proviene da uno storico di buon livello, alquanto estraneo alle contingenti vicende politiche di quel delicato momento e molto ben collegato, sotto il profilo intellettuale, con storici come Cuoco e Colletta.

Secondo il Pagano, l'opera del Legislatore era da considerarsi come quella di un Architetto che «impiegare suole i materiali più vicini al luogo, ove costruisce, deve (così) impiegare opportunamente i materiali che gli fornisce la vecchia Costituzione per elevare la nuova.»<sup>54</sup> Infatti, secondo il Pagano se nelle opere di “ricostruzione” l'architetto varia le leggi di disposizione e di equilibrio delle diverse

---

<sup>52</sup> Ivi., p. VI.

<sup>53</sup> Ivi., p. VII.

<sup>54</sup> F. M. PAGANO, *Osservazioni critiche sulla Costituzione della monarchia spagnuola*, Napoli, 1820 p.6

parti della sua opera per rapportarsi ai materiali esistenti perché, «variare pur deve il saggio Legislatore e stabilire l'equilibrio delle diverse parti dell'edificio sociale per innalzarlo sulle antiche inamovibili fondamenta».<sup>55</sup>

Il sovvertimento totale delle istituzioni napoleoniche era, quindi, una “follia” ma il «talento del Legislatore consiste(va) appunto nel combinare fatalmente le vecchie colle nuove istituzioni; sicché ne risulti un tutto conducente allo scopo».<sup>56</sup> Nel Regno delle due Sicilie il modello napoleonico “restaurato”, e basato su di un' amministrazione civile e giudiziaria era, come sottolinea l'autore già in vigore: «l'una e l'altra (erano) opportunamente applicate, buone essenzialmente nel tutto». Pagano ritiene, così, necessarie solo alcune limitate modifiche ossia che «qualche immunità accordata alle Comuni sui Cespiti di lorio proprietà, e qualche disposizione efficace per mettere tutt'i Cittadini di essere nello stato di conoscere e fiscalizzare le spese comunali, forse apporterebbero la perfezione nell'amministrazione civile». Evidenzia invece come l'amministrazione giudiziaria esistente, «richiederebbe principalmente che la libertà individuale fosse presa in considerazione: che il cittadino accusato, in deficienza di reato, non pagasse colla detenzione la pena di un delitto, che gli viene dalla sola calunnia immoralmente apposto». Propone, dunque, che la Costituzione apporti queste due piccole riforme sui due «rami del potere amministrativo»<sup>57</sup>.

Dopo queste prime osservazioni a carattere generale Pagano cominciava ad affrontare le “questioni” più complesse. Considerava dunque che le elezioni prescritte dalla Costituzione Spagnola, non si adattavano al Regno delle due Sicilie perché «i rami diversi di Amministrazione governativa non erano in Ispagna giunti a quel grado di perfezione, in cui sono attualmente fra noi»; infatti per l'Autore, la natura di un governo rappresentativo come quello che si stava per adottare nel Regno dipendeva soprattutto dal metodo delle elezioni perché solo «quando maggiore è il numero dei rappresentanti, tanto

---

<sup>55</sup> Ivi, p. 7.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.

maggior diviene la libertà del popolo.»<sup>58</sup>. Un numero molto ristretto di rappresentanti, infatti, era un problema da non sottovalutare, l'autore metteva, così, in guardia dalla possibilità che con una siffatta base elettorale si potesse cadere nella trappola del dispotismo infatti, «la tirannia sotto il manto della Costituzione esercita un potere arbitrario che riesce più terribile; quanto maggiore è la sicurezza del tiranno».<sup>59</sup>

La Costituzione di Cadice prevedeva all'art. 31 un deputato per ogni settantamila anime. Il Regno, secondo i calcoli riportati da Pagano, contava sei milioni e settecentoventimila abitanti, per un totale quindi di novantasei membri per la rappresentanza Nazionale e «affinché ciascuna popolazione abbia il suo effettivo rappresentante è necessario, che i membri di essa siano uniformemente scelti per ciascun paese, quando è possibile; e non già eletti per distretti e provincie, come la suddetta Costituzione prescrive»<sup>60</sup>. Ulteriore questione evidenziata da Pagano riguardava la scelta di procedere anche per il Regno di formare una Camera unica, come previsto dalla Carta spagnola.

Nell'argomentare la pericolosità di istituire una Camera unica, l'Autore poneva l'accento sulla diffidenza che nel Regno si sentiva nei confronti della nobiltà: «l'odio per la nobiltà ci ha fatto identificare l'idea dell'esistenza di un corpo di nobili con quella di due Camere»<sup>61</sup>. Secondo Pagano era necessario prima di tutto capire se la Nazione avrebbe tratto maggiore vantaggio dall'avere una oppure due camere; sul punto si esprime a favore del bicameralismo che avrebbe consentito un bilanciamento degli equilibri tra nobiltà e popolo: «non è giusto, in fatti, che una sola Classe equilibri l'intera massa della popolazione»<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Ibidem

<sup>59</sup> Ivi., p. 8.

<sup>60</sup> Ibidem. La Costituzione applicata al Regno che, come si è detto fu sostanzialmente una traduzione di quella di Cadice, prevedeva per la formazione del Parlamento un iter simile che calcolando all'art. 29 un deputato per ogni cinquantamila anime.

<sup>61</sup> Ivi, p. 10.

<sup>62</sup> Ivi, p. 11.

Se il potere legislativo nasceva da un corpo solo, la Nazione non poteva essere considerata libera. Infatti, per il Pagano, la nazione correva il rischio di cadere in una «tirannia rappresentativa»: «Le opinioni politiche si sviluppano, e quasi per dir così hanno al loro culla nell'urto e nel contrasto. [...] la necessità di dividere il corpo legislativo in due parti onde ottenere un equilibrio politico nello Stato, è più che non si crede di somma importanza». Con l'adozione di un sistema monocamerale, che concentrava tutto il potere in un unico corpo, era in pericolo la libertà: «da qual corpo ci verrà garentita? Persuadiamoci che la volontà del popolo non può rappresentarsi. Or chi ci assicura, lo ripeto, che non ci siamo noi liberati da una tirannia, per cadere in un'altra apparentemente più legittima e legale?»<sup>63</sup>.

Procedendo ancora nell'analisi della Costituzione, il Pagano rilevava che nella Carta spagnola era prevista la costituzione di un foro ecclesiastico e uno militare. A suo avviso l'istituzione di giurisdizioni eccezionali era un'anomalia che andava eliminata. Proponeva dunque l'abolizione dell'art. 249 Titolo V, affermando che le giurisdizioni eccezionali erano «uno stabilimento in tutta la sua forza ingiusto: perché fondato sopra una distinzione inesistente ed illegale»<sup>64</sup>. Per spiegare meglio le sue ragioni Pagano non esitava a proporre argomentazioni di stampo giusnaturalistico, richiamando il momento genetico delle società: «nella formazione di esse non fu distinta alcuna classe di Cittadini. La convenzione e il patto sociale

---

<sup>63</sup> L'autore fa, in una nota, riferimento a Rousseau ed in particolare al capitolo XV del libro III del Contratto Sociale intitolato *Dei deputati o rappresentanti*, dove il filosofo francese descrive il vantaggio di un sistema basato sulla democrazia: «La volontà sovrana non può essere rappresentata per la ragione medesima, per cui essa non può essere alienata. La Sovranità consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta: essa o si rappresenta da se stessa o è un'altra volontà; non vi è punto di mezzo. Quindi è che i deputati del popolo non possono essere i suoi rappresentanti; essi non sono che i suoi commissari e un commissario non può concluder nulla definitivamente.». Per una ricostruzione della rappresentanza politica cfr. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano 2006, in particolare l'analisi di Rousseau p. 28 e ss.

<sup>64</sup> F. M. PAGANO, *Osservazioni critiche*, cit. p. 16.

formata dagli individui colla società non ha mai espressa alcuna di queste distinzioni odiose al resto de' cittadini. Esse erano sconosciute presso gli antichi Pagani sacerdoti e soldati, utili per differenti mezzi alla lor patria, tutti obbedivano la stessa legge, tutti riconoscevano la stessa autorità. La magistratura era unica nel suo genere, la legge era per tutti la stessa. Non vi è ragione per la quale un cittadino che abbia attentato all'esistenza o alle proprietà di un individuo; o che abbia compromessa la tranquillità pubblica, debba sottrarsi alla giurisdizione. Conoscere l'esistenza del delitto, applicarvi in proporzione la pena sono li due importanti oggetti affidati alla giurisdizione civile criminale»<sup>65</sup>. Pagano si scagliava, quindi, contro la costituzionalizzazione delle giurisdizioni eccezionali, evidenziando una posizione fortemente laica, influenzata dalla cultura illuministica. Scriveva infatti: «perché mai quando la gran massa de' Cittadini riconosce una magistratura, non deve essere ella da una ristretta classe riconosciuta? Perché ammettere un'eccezione di sua natura ingiusta? O il Tribunale è atto a compiere le importanti funzioni ad esso affidate, ed è allora per ogni cittadino competente; o non riesce tale, ed è allora necessario diversamente stabilirlo»<sup>66</sup>. Non era possibile, quindi, ipotizzare che un "Cittadino" potesse esimersi dall'assoggettarsi all'autorità giudiziaria ordinaria: «se uno è il delitto, se una deve essere la pena, se una è la legge, se la giustizia è santamente amministrata da una magistratura, qual ragione plausibile per sottrarsi alla giurisdizione di essa? Se l'impunità non è favorita, perché tanto affannarsi a reclamare un altro foro? Si reclama forse per non assoggettarsi al governo laicale? Se è ciò io invito il popolo a reclamare il suo diritto, a riprendere la sua dignità». Pagano concludeva dichiarando che «oggimai è finito il tempo, in cui le persone o le sostanze degli ecclesiastici si credevan *sagre*. La luce delle scienze ha fugato questi mostri della ragione. Non è più quel tempo d'ignoranza [...] oggi tutti comprendono [...] nel 1797 la *Chinea*, come tributo indegno di uno Stato libero, fu solennemente abolita»<sup>67</sup>. Il richiamo alla vicenda della *Chinea* è significativo:

---

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ivi, pp. 17-18. Pagano riteneva possibile il ricorso ad Tribunale eccezionale solo «per le cause di disciplina», ed anche in questo caso «il metodo di

Pagano si poneva nella scia di Giannone e dei cd. *Chineisti* giurisdizionalisti della fine del Settecento<sup>68</sup>. La Sovranità, dove risiedeva «il supremo potere legislativo», secondo Pagano, non doveva mai dispensare dall'osservanza «delle formule ordinarie». L'art. 308 cap. 3 Tit. 5 della Costituzione Spagnola, prescrivendo la possibilità di derogare nel corso di un giudizio alle formule ordinarie, violava «i principi della libertà civile della Nazione», ingenerando confusione: «è impossibile supporre che tutti i Cittadini abbiano voluto dare i mezzi onde perturbare la loro tranquillità, e la loro sicurezza; quando essi solo per ottenere l'una o l'altra hanno acceduto al patto sociale. Questo patto è la prima legge: qualunque prescrizione in opposizione con esso non può esser affatto legge».<sup>69</sup>

Pagano proseguiva poi le sue *Osservazioni* analizzando la composizione dell'organizzazione municipale che, nel Regno, fino al 1806, anno della conquista napoleonica, era affidata alle singole comunità le quali avevano il diritto di eleggere le autorità municipali. Con l'arrivo dei francesi, e con l'entrata in vigore del sistema delle Intendenze, furono rese indipendenti le deputazioni provinciali, ma per Pagano, il grado di «civilizzazione di uno Stato dipend[eva] principalmente dalla minuta divisione di esso. Secondo che il numero delle divisioni politiche aumenta, la vigilanza de' magistrati, l'osservanza delle leggi, la sicurezza della libertà riuscivano più efficaci al buon governo di un popolo»<sup>70</sup>. L'autore osservava, quindi, che nell'applicare al Regno la Carta spagnola, fosse necessaria l'abrogazione dell'art. 311 il quale prevedeva di «doversi fissare il

---

procedura, la forma giudiziaria, e lo stabilimento delle pene, dev'essere fissato anche dalle leggi; talchè non sia della facoltà di dette classi lo stabilirle».

<sup>68</sup> Cfr. G. LIOY, *L'abolizione dell'omaggio della China*, in «Archivio Storico per le province napoletane», Napoli 1882, *passim*. Per il dibattito tra i giurisdizionalisti di fine Settecento si veda anche F. DE ROSA, *Civiltà degli antichi e diritti dei moderni. Saverio Mattei e la cultura giuridica postgenovesiana*, Napoli 2007.

<sup>69</sup> F. M. PAGANO, *Osservazioni critiche* p. 24.

<sup>70</sup> Ivi, p. 25. Sull'organizzazione dei corpi municipali cfr. S. VINCI, *Regimento et governo. Amministrazione e finanza nei comuni di Terra d'Otranto tra antico e nuovo regime*. Bari, 2013.

numero degli individui di ciascuna classe, da cui debbansi gli *aggiuntamenti* comporre. [...]» sulla base del principio che «Le distinzioni di classe sono sempre negli Stati perniciose». <sup>71</sup>

Pagano affermava, infatti, che prima del 1806, nel regno vi erano tre corpi municipali formati dai i tre ceti, questa composizione era da ritenersi pericolosa in quanto fonte «perenne di disturbi nelle funzioni pubbliche». L'autore per avvalorare le sue osservazioni si confrontava con Giuseppe Maria Galanti <sup>72</sup>che, «nella Sua descrizione delle Sicilie, poco da' Nazionali studiata», affermava come «una tale distinzione di ceto non formerà mai una buona Amministrazione municipale». Pagano rifletteva, perciò, sulla necessità di riformare il clero, sull'opportunità di alienare i beni ecclesiastici in favore dello Stato, mettendo il clero «in una dipendenza politica, salariandolo a spese del pubblico erario» e non solo: valutava anche l'opportunità di ridurre il vescovati uniformando, così, le divisioni ecclesiastiche alle politiche perchè «l'organizzazione politica del Clero» avrebbe influito positivamente sulla prosperità della Nazione. Con quest'ultima osservazione Pagano chiudeva le sue riflessioni rivolte ai «Cittadini» di un Regno, che sembrava finalmente risorgere grazie ai sentimenti di Nazione e di Patria che stavano trasformando gli assetti politici europei. Si rivolgeva, così, ai «nuovi Cittadini» della nascente Patria, figlia della Costituzione spagnola, ricordando loro quanto fosse necessario che «per esser liberi, per esser Cittadini è d'uopo esser virtuosi, e per esser virtuosi bisogna abbondare in sacrificj» <sup>73</sup>.

Le *Osservazioni* di Pagano appaiono estremamente interessanti perché rivendicavano necessari interventi correttivi sulla costituzione spagnola sul presupposto delle differenze storiche, sociali ed istituzionali del Regno delle Due Sicilie rispetto al regno iberico. Una posizione storicista che si lega ad una corrente di pensiero

---

<sup>71</sup> F. M. PAGANO, *Osservazioni critiche*, p. 25.

<sup>72</sup> Cfr. G.M. GALANTI, *Della descrizione Geografica e politica delle Sicilie*, a cura di F. Assante C. De Marco, Napoli 1969, *passim*.

<sup>73</sup> Ivi, p. 27.



meridionale che si ritrova nel *saggio* di Giuseppe Abbamonti<sup>74</sup> nel *saggio* di Cuoco e, a ben considerare, anche nel *Progetto* di Francesco Mario Pagano<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Sulla figura di Abbamonti, cfr. D. IULIANO, *La rivoluzione senza libertà. Giuseppe Abbamonte e il Giornale de' Patrioti d'Italia (1797)*, in «Archivio Storico del Sannio», Anno XII, n. 2, Napoli 2007.

<sup>75</sup> Sul punto il recente lavoro di F. MASTROBERTI, *Il progetto costituzionale di Francesco Mario Pagano tra storia e storiografia*, pp. IX-XLVIII, in *Progetto di Costituzione della Repubblica Napoletana [1799]* a cura di F. Mastroberti, Macerata 2012.