

I DIRITTI POLITICI NELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA NAPOLETANA (1799)

Dario Ippolito

SOMMARIO: I. INTRODUZIONE - II. CITTADINANZA E DIRITTI POLITICI - III. LA DEMOCRAZIA SECONDO I REPUBBLICANI - IV. "L'INCLUSIONE ESCLUSIVA" - V. LE QUALITÀ MORALI DEL CITTADINO - VI. IL *RAPPORTO* E IL *PROGETTO* - VII. LA PEDAGOGIA REPUBBLICANA.

Abstract: Il *Progetto di Costituzione della Repubblica napoletana* (1799) si discosta dal modello costituzionale francese del 1795 sotto diversi profili istituzionali e normativi. I suoi caratteri originali derivano dalla peculiare cultura politica dei patrioti repubblicani. Il presente studio propone un'analisi, un'interpretazione e un tentativo di comprensione storica della disciplina dei diritti politici delineata dai costituenti napoletani sotto la guida di Francesco Mario Pagano.

Abstract: The Neapolitan *Constitution Project* of 1799 moved away from the French constitutional model of year III in various aspects. Its original characteristics reflect the political culture of Neapolitan republicans. This paper consist of an attempt to analyze, interpret and understand historically the regulation of political rights delineated by the Legislative Committee, under the leadership of Francesco Mario Pagano.

Parole chiave: democrazia, repubblicanesimo, diritti politici, Costituzione napoletana del 1799, Francesco Mario Pagano (1748-1799).

Key words: democracy, republicanism, political rights, Neapolitan Constitution of 1799, Francesco Mario Pagano (1748-1799).

I. INTRODUZIONE

Nel panorama costituzionale degli Stati italiani conquistati dagli eserciti della Francia rivoluzionaria, il caso della Repubblica napoletana presenta – com'è noto – tratti di indubbia e rilevante originalità. Laddove le Costituzioni delle altre Repubbliche della Penisola ricalcano pressoché pedissequamente il modello francese dell'anno III, il *Progetto di Costituzione* presentato nell'aprile del 1799 dal Comitato di legislazione¹ (e mai approvato dal Governo provvisorio napoletano) se ne discosta sotto numerosi profili, introducendo variazioni normative e innovazioni istituzionali, rivelatrici di una cultura politica tanto

¹ Cfr. *Progetto di costituzione della Repubblica napoletana presentato al Governo provvisorio dal Comitato di legislazione*, a cura di F. Morelli e A. Trampus, Venezia, Centro di studi sull'Illuminismo europeo "G. Stiffoni", 2008.

aperta e ricettiva nei confronti delle esperienze rivoluzionarie tardo-settecentesche quanto radicata nell'illuminismo giuspolitico meridionale.

Emblematica, da questo punto di vista, è la proposta di istituzione di un "tribunale supremo", incaricato della "custodia della costituzione e della libertà"², dietro cui è possibile scorgere, da un lato, il postulato assiologico, tipico del giusnaturalismo illuministico, del primato costituzionale dei diritti fondamentali, dall'altro, l'attenzione feconda alle soluzioni istituzionali ideate oltreoceano. Su questo macroscopico elemento discreto del progetto di Costituzione della Repubblica napoletana rispetto all'impostazione legicentrica delle Costituzioni francesi, la storiografia italiana ha insistito molto – e molto opportunamente – nell'ultimo decennio³. Minor interesse, invece, hanno suscitato altri peculiari e meno appariscenti aspetti del testo licenziato dal Comitato di legislazione, che pure meritano di essere approfonditi e discussi, tanto più adesso che Federica Morelli e Antonio Trampus hanno messo a disposizione degli studiosi un'eccellente edizione critica del *Progetto*.

Il presente studio – sviluppato a partire da una relazione presentata e discussa all'interno del workshop "The rise of democracy in Italy: 1750-1850", tenutosi presso l'Università di Pisa nell'aprile 2010⁴ – propone un'analisi, un'interpretazione e un tentativo di comprensione storica della disciplina dei diritti politici delineata dai costituenti napoletani, sotto la guida di Mario Pagano⁵.

II. CITTADINANZA E DIRITTI POLITICI

In via preliminare, è interessante notare che, tra tutte le Costituzioni del Triennio repubblicano (1796-1799)⁶ – e, si può aggiungere, tra tutte le Costituzioni della Rivoluzione francese (1791, 1793, 1795) –, quella napoletana è la sola in cui compaia, declinato in forma di avverbio, il termine democrazia: "Se taluno vivrà poco *democraticamente* – recita l'art. 314, sotto la rubrica "Della censura" – cioè da dissoluto e voluttuoso, darà una cattiva educazione alla sua famiglia, userà de' modi superbi ed insolenti e contro l'uguaglianza, sarà da' censori privato del dritto attivo o passivo di cittadinanza, secondo la

² Ivi, p. 129.

³ Cfr. V. Ferrone, *La società giusta ed equa. Republicanesimo e diritti dell'uomo in Gaetano Filangieri*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 225-247; F. Morelli, *La costituzione*, in *Progetto cit.*, pp. 112-118; F. Mazzanti Pepe, *F.M. Pagano dai Saggi politici al progetto costituzionale del 1799: modelli culturali e costituzionali*, in "Il Pensiero politico", 2001, 2, pp. 226-237; Eadem, *La circolazione di culture costituzionali estere nel triennio "giacobino" in Italia*, in "Revista Electrónica de Historia Constitucional", 2006, 7; A. Trampus, *Storia del costituzionalismo italiano nell'età dei Lumi*, Roma-Bari, Laterza, 2009..

⁴ Colgo l'occasione per rivolgere un ringraziamento agli organizzatori: Mauro Lenci, dell'Università di Pisa, Joanna Innes e Mark Philp, dell'Università di Oxford.

⁵ Del Comitato di legislazione, cui spettava il compito di "prepara[re] la Costituzione" per sottoporla all'approvazione dell'Assemblea dei Rappresentanti, facevano parte, oltre a Pagano, Giuseppe Albanese, Domenico Forges Davanzati e Giuseppe Logoteta (cfr. "Legge sulla formazione de' Comitati di Governo, lo stabilimento delle loro facoltà, ed i limiti della loro giurisdizione", in *Leggi, atti, proclami ed altri documenti della Repubblica Napoletana 1798-1799*, a cura di M. Battaglini e A. Placanica, Di Mauro, Cava de' Tirreni, 2000, vol. I, p. 341).

⁶ Sulle quali resta fondamentale la monografia di C. Ghisalberti, *Le costituzioni "giacobine" (1796-1799)*, Giuffrè, Milano, 1957.

sua colpa”⁷.

Nel linguaggio dei redattori del *Progetto* l’espressione “dritto attivo o passivo di cittadinanza” non ha nulla a che vedere, nonostante l’assonanza, con la distinzione tra “cittadini passivi” (titolari dei soli diritti civili) e “cittadini attivi” (titolari altresì dei diritti politici), concepita da Sieyès nell’89 e recepita nella Costituzione del ’91⁸. Come nella Costituzione termidoriana, così nel testo napoletano, questa dicotomia della cittadinanza scompare, perché i soggetti privi di diritti politici non sono “cittadini”: sono “non cittadini”. “Cittadinanza”, infatti, è il nome dello *status* di chi possiede la capacità politica. Le persone di nazionalità napoletana escluse da tale *status* sono designate – *sub art. 7* – come “naturali”⁹.

Con “dritto attivo o passivo di cittadinanza”, la disposizione costituzionale designa i diritti di elettorato attivo e passivo, cioè i diritti di voto e di eleggibilità, come si evince dal contesto normativo e come rende esplicito il *Rapporto* del Comitato di legislazione che precede il *Progetto di Costituzione*¹⁰: “Il diritto passivo di ogni cittadino è, secondo la nostra veduta, ipotetico, vale a dire che ogni cittadino, posto che rendasi abile, acquista il dritto alle cariche pubbliche. Un tal dritto si risolve nella facoltà di acquistare il dritto di eleggibilità”¹¹.

Consiste dunque nella privazione dei diritti elettorali – secondo modalità calibrate in ragione della gravità della colpa – l’effetto della sanzione censoria di chi vive “poco democraticamente” (cioè da “voluttuoso”, “dissoluto”, “superbo” etc.).

III. LA DEMOCRAZIA SECONDO I REPUBBLICANI

L’espressione “vivere democratico” ritorna, sotto la penna dei “costituenti”, proprio là dove il *Rapporto* dà conto delle competenze giurisdizionali e degli attributi potestativi del “tribunale di censura”, la cui introduzione, sull’esempio delle “antiche repubbliche”, è ritenuta necessaria per “emendare i costumi, correggendo i vizi”¹². Infatti, “una vita soverchiamente voluttuosa, una sregolata condotta tenuta nel governo della propria famiglia, costumi superbi ed insolenti mal si confanno col *vivere democratico* e scavano insensibilmente una voragine

⁷ *Progetto*, *op. cit.*, p. 165 (corsivo aggiunto).

⁸ Cfr. R. Martucci, *L’ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 204-209.

⁹ *Progetto*, *op. cit.*, p. 135: “Que’ naturali, che avran fatta una o più campagne per la difesa della patria, sono cittadini senza veruna condizione di contribuzione”. Il corrispondente articolo (nono) della Costituzione dell’anno III recita “Sont citoyens, sans aucune condition de contribution, les Français qui auront fait une ou plusieurs campagnes pour l’établissement de la République” (i corsivi sono stati introdotti da chi scrive).

¹⁰ “Il *Progetto di costituzione della repubblica napoletana* venne stampato con la data 1° aprile 1799. Consiste in un libretto di cm. 19 x 12, composto di XIX pagine con numerazione romana (contenenti il *Rapporto preliminare* e la *Dichiarazione dei dritti e dei doveri dell’uomo, del cittadino e del popolo* [rectius: *dell’uomo, del cittadino, del popolo, e de’ suoi rappresentanti*]), più 54 pagine con numerazione araba contenenti il testo della *Costituzione*” (cfr. A. Trampus, *Il comitato di legislazione e la genesi del ‘Progetto di costituzione’*, p. 55). E’ bene precisare che ‘*Rapporto preliminare*’ non è il titolo del testo che precede la *Dichiarazione*, la cui intestazione è invece ‘CITTADINI RAPPRESENTANTI’. Tuttavia, per comodità espositiva, si è scelto di designare quel testo con la formula impiegata dai curatori dell’edizione critica del *Progetto*.

¹¹ *Ivi*, p. 128.

¹² *Ivi*, p. 127.

nella quale presto o tardi corre a precipitarsi la libertà”¹³.

Tanto questa occorrenza in forma aggettivale del termine ‘democrazia’, quanto la sua declinazione avverbiale presente nel testo costituzionale, evocano sinteticamente, per contrasto con atteggiamenti e inclinazioni esplicitamente stigmatizzati, una deontologia e un universo di valori: sobrietà, moderazione, rettitudine, amore dell’uguaglianza, in assenza dei quali – secondo le vedute dei patrioti napoletani – una Repubblica non è in grado di sopravvivere. Il “vivere democratico”, in altre parole, è lo stile di vita conforme allo “spirito repubblicano”¹⁴, che deve pervadere la società a partire dai rapporti privati e familiari tra i suoi membri.

Con tutta evidenza, le derivazioni della parola ‘democrazia’ sono impiegate qui con un’accezione eulogica e positiva. Va sottolineato, però, che tale accezione riguarda un concetto di democrazia sostanziato di connotati prettamente morali, attinenti alla sfera dei costumi. Si tratta di una puntualizzazione necessaria, poiché nel *Rapporto sul Progetto di Costituzione*, oltre all’avverbio e all’aggettivo, compare anche il sostantivo ‘democrazia’, che è usato, diversamente dai suoi termini derivativi, secondo il suo significato politico, tradizionale, di forma di governo. Mutato il campo semantico denotato dalla parola, muta il segno di valore associato alla cosa. L’adesione alla morale democratica si converte in diffidente presa di distanze rispetto al regime democratico.

“Nelle democrazie un uomo dell’infima plebe armar può la sua mano de’ fasci consolari, quando abbia valor di un Mario ed abbia i lumi di un Tullio. Ma un ignorante venditor di salumi, che vien proposto al governo di Atene, necessariamente perderà la repubblica”¹⁵. Nonostante l’ambiguità dell’enunciato, la tesi è chiara: intesa come forma di governo fondata sull’uguaglianza politica, la democrazia è incompatibile con la sopravvivenza della repubblica. In linea di principio, gli autori del *Progetto* costituzionale sembrano ammettere “l’uguaglianza politica”; tuttavia si precipitano ad ammonire che essa “non deve far sì che venga promosso all’esercizio delle pubbliche funzioni colui che non ha i talenti per adempierle”¹⁶. In caso contrario, l’ordine repubblicano periclitata. La conseguenza pratica del ragionamento è che i diritti politici devono essere concessi esclusivamente a chi è capace di ben esercitarli. La *salus rei publicae* richiede dunque la positivizzazione giuridica di condizioni discriminanti di accesso alla cittadinanza¹⁷.

IV. “L’INCLUSIONE ESCLUSIVA”

“La storia della cittadinanza – ha scritto recentemente Enrico Gargiulo – è la storia di un percorso di *inclusione esclusiva*. [...] Di questa storia l’esclusione è una cifra costante e non un tratto episodico”¹⁸: cambiano i criteri di inclusione/esclusione, cambiano i soggetti inclusi/esclusi, ma non scompare

¹³ *Ibidem* (corsivo aggiunto).

¹⁴ *Ivi*, p. 128.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Sottolinea il carattere non democratico del *Progetto* costituzionale napoletano A. De Francesco, 1799, *op. cit.*, p. 91.

¹⁸ E. Gargiulo, *L’inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, Franco Angeli, Milano, 2008, pp. 8-9.

mai la dimensione discriminatoria della cittadinanza, che oggi si configura come l'ultimo *status* privilegiato acquisito per nascita¹⁹. Correlativamente, si può affermare che la storia della democrazia è una storia di lotte sociali contro l'esclusione dal recinto della cittadinanza, giuridicamente perimetrato dai requisiti che regolano la titolarità dei diritti politici²⁰.

La fondativa esperienza della Rivoluzione francese – con le sue ripercussioni europee – rivela in maniera emblematica i profili mutevoli di questo dispositivo giuridico dalla fisionomia ancipite. Osservando il processo rivoluzionario di demolizione e rifondazione dell'ordine statale, si scorgono i caratteri antinomici di paradigmi della cittadinanza diventati improvvisamente concreti obiettivi di azione legislativa, a difesa dei quali si dispongono e si fronteggiano i diversi schieramenti politici: gli apologeti del “governo dei proprietari”, i sostenitori della rappresentanza su base contributiva, i partigiani del suffragio universale²¹. Ai margini del campo di battaglia, si levano pure le voci eterodosse delle donne che denunciano il *deficit* democratico della “Rivoluzione dei diritti dell'uomo”²².

Quando nel '99 la rivoluzione raggiunge Napoli e rovescia la monarchia borbonica, istituendo come “Sovrano” (ex art. 2 Cost.) “l'universalità dei cittadini”, il modello di cittadinanza adottato nella “costituzione della madre Repubblica francese” trapassa nel testo del *Progetto* napoletano. La neonata Repubblica è infatti uno Stato a sovranità limitata, la cui classe dirigente è ben consapevole della necessità “che da quella mano istessa da cui ha ricevuta la libertà”, la nazione napoletana debba ricevere anche “la legge, custode e conservatrice di quella”²³.

Occorre ricordare come, nella cornice istituzionale di un governo rappresentativo fondato su un sistema elettorale a doppio grado (in cui i deputati del Corpo legislativo erano eletti dai membri delle Assemblee elettorali, a loro volta eletti dalle Assemblee primarie dei cittadini), la Costituzione termidoriana – chiusa la parentesi “democratica” dell'*Acte constitutionnel* del 1793 (rimasto inattuato a causa della curvatura dittatoriale imposta da Robespierre all'ordinamento politico francese) – recuperava gli schemi del 1791, escludendo alcune categorie di soggetti dalla cittadinanza e differenziando nettamente i requisiti dell'elettorato attivo e dell'elettorato passivo²⁴.

In base all'articolo 8 del testo costituzionale, il diritto di voto nelle Assemblee primarie era attribuito a tutti i cittadini, cioè a “tout homme né et résident en France, qui, agé de vingt-un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui a demeuré depuis pendant une année sur le

¹⁹ Sul tema sono da leggere gli importantissimi saggi di L. Ferrajoli, “Cittadinanza e diritti fondamentali”, *Teoria politica*, 3, 1993, pp. 63-76; e Id., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 263-292.

²⁰ Per una sintetica ricostruzione storica si veda D. Ippolito, *La democrazia*, in U. Eco (a cura di), *Storia della civiltà europea*, RCS, Milano, 2008, vol. XIII, pp. 526-532.

²¹ Cfr. P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, Paris, pp. 51-189. I lineamenti del dibattito costituzionale sui diritti di cittadinanza sono ripercorsi da A. Saitta, *Le Costituenti francesi nel periodo rivoluzionario 1789-1795*, Sansoni, Firenze, 1946.

²² E' il titolo della importante monografia di M. Gauchet, *La Révolution des droits de l'homme*, Gallimard, Paris, 1989.

²³ *Progetto*, op. cit., p. 122.

²⁴ Cfr. R. Martucci, *L'ossessione costituente*, op. cit., pp. 284-286.

territoire de la République, et qui paie une contribution directe, foncière ou personnelle”²⁵. Determinate situazioni soggettive (quali l’“état de domestique à gages” o di “débiteur failli”), indicate tassativamente dall’art. 13, costituivano causa di sospensione del diritto di voto. L’opzione per il modello del cittadino-contribuente (democratizzato rispetto al 1791 dall’eliminazione della soglia contributiva minima) ammetteva peraltro un’importante deroga, che apriva una via alternativa all’acquisizione dei diritti politici: “Sont citoyens – ex art. 9 –, sans aucune condition de contribution, les Français qui auront fait une ou plusieurs campagnes pour l’établissement de la République”. Un requisito aggiuntivo rispetto a quelli previsti dall’articolo 8 era fissato dalla disposizione normativa a efficacia differita dell’articolo 16: “Les jeunes gens ne peuvent être inscrits sur le registre civique, s’ils ne prouvent qu’ils savent lire et écrire, et exercer une profession mécanique [...]. Cet article n’aura d’exécution qu’à compter de l’an XII de la République”. Rivolgendo lo sguardo al futuro, la Repubblica francese assumeva l’alfabetizzazione e le competenze professionali come attributi necessari dei cittadini di nuova generazione.

Assai più selettive erano le condizioni che regolavano la titolarità del diritto ad essere eletti “électeurs”: cioè membri delle Assemblee che eleggevano i deputati del (bicamerale) Corpo legislativo. I cittadini eleggibili a tale decisiva funzione costituzionale erano soltanto i proprietari, usufruttuari o locatari di beni immobili dal valore oscillante, a seconda del luogo di residenza dei soggetti e della natura dei beni, tra le cento e le duecento giornate lavorative, nonché i fattori e i mezzadri di beni dalla rendita annua pari al valore di duecento giornate di lavoro²⁶. Va da sé (come ben sapevano i termidoriani) che, una volta elevati i bastioni del censo intorno alle Assemblee elettorali, veniva meno il bisogno di scremare l’ingresso agli organi del Corpo legislativo mediante criteri di esclusione altrettanto rigidi: cosicché il diritto di elettorato passivo, per il Consiglio dei cinquecento, tornava in capo a tutti i cittadini di trent’anni (residenti sul territorio della Repubblica durante il decennio precedente alle elezioni), mentre, per il Consiglio degli anziani, era attribuito a tutti i cittadini di quarant’anni, sposati o vedovi (residenti sul territorio della Repubblica durante il quindicennio precedente alle elezioni)²⁷.

V. LE QUALITÀ MORALI DEL CITTADINO

Con poche modifiche, questa complessa normativa sui diritti politici si ritrova nella Costituzione napoletana del 1799. L’elettorato attivo nelle assemblee primarie e i diritti di eleggibilità alle Assemblee elettorali e alle due camere parlamentari sono regolati da disposizioni costituzionali pressoché identiche a quelle stabilite nella legge fondamentale della “Repubblica madre”: suffragio largo nelle elezioni di primo grado, restrizione censitaria per l’eleggibilità alla carica di “elettore”, elettorato passivo (più o meno) latamente inclusivo per il Consiglio e per il Senato²⁸. Ciò indurrebbe a pensare che gli autori del *Progetto* costituzionale napoletano ritenessero che il paventato

²⁵ Le citazioni degli articoli della Costituzione termidoriana sono tratte C. Debbasch et J.-M. Pontier, *Les Constitutions de la France*, Dalloz, Paris, 1989.

²⁶ Cfr. art. 35.

²⁷ Cfr. artt. 74 e 83.

²⁸ Si veda il titolo II “Stato politico dei cittadini” e gli articoli 31, 71 e 80.

pericolo dell'inadeguatezza politica degli eletti – incombente in regime di uguaglianza nella cittadinanza – trovasse rimedio nel filtro patrimoniale inserito nel meccanismo elettorale. Invece, così non è.

I passaggi del *Rapporto* concernenti la questione dei diritti politici non fanno alcun riferimento ai requisiti economici che condizionano la titolarità dell'elettorato passivo, conferendolo a una limitata categoria di cittadini. Per contro, gli autori del *Progetto* costituzionale insistono su un altro criterio di inclusione/esclusione: il possesso (non di beni materiali, ma) di "qualità morali"²⁹. E' l'*ethos*, non il *plutos*, la garanzia della idoneità soggettiva alla gestione della cosa pubblica. La contrapposizione tra l'"ignorante venditor di salsicce" e l'"uomo dell'infima plebe" del valore di Mario o delle levatura intellettuale di Tullio (Cicerone) è rivelatrice della visione politica dei "costituenti": quel che conta, per l'ammissione alla cittadinanza *pleno iure*, è la personalità morale e culturale dell'individuo, quale che sia la sua estrazione sociale.

Non serve la firma di Pagano per riconoscere in lui il redattore del *Rapporto*: non soltanto per l'identità letterale di alcuni passaggi del testo con formule espressive presenti nella sua opera³⁰, ma soprattutto per la corrispondenza degli assunti politici³¹. Dieci anni prima di partecipare da protagonista all'esperienza repubblicana, il *philosophe* napoletano, discutendo dei fondamenti giusnaturalistici del diritto al governo dello Stato, aveva censurato il principio monarchico dell'ereditarietà, il principio democratico dell'uguaglianza e il principio oligarchico della ricchezza, indicando nelle qualità morali e razionali, riassunte nel concetto etico-polico di virtù, il giusto parametro di riconoscimento dei soggetti politicamente capaci³².

La volontà di tradurre sul piano normativo questo ideale giusfilosofico emerge chiaramente dalla pagina del *Rapporto*:

La legge deve prefinire le qualità morali del cittadino, che può essere eletto. Ella deve stabilire quale educazione, quali studi ed esercizi richiedonsi al cittadino eleggibile. Il dritto di eleggere può essere più esteso di quello di poter essere eletto, richiedendosi minori talenti per discernere gli altrui talenti che per amministrare la repubblica. Per la qual cosa abbiamo individuate un poco più esattamente le qualità e l'educazione del cittadino eleggibile, affidandone a' censori l'ispezione e la cura. Primieramente portiamo opinione che qualsiasi cittadino non possa esercitare il dritto di eleggere se non abbia servito almeno nella milizia sedentaria. La libertà non si conquista che col ferro e non si mantiene che col coraggio. Convieni di più che abbia appreso le prime lettere, l'abbaco e 'l catechismo repubblicano. Ma il cittadino che deve ascendere al sublime grado di legislatore, di direttore o pur di giudice fa d'uopo che

²⁹ *Progetto, op. cit.*, p. 128.

³⁰ L'espressione "armar può la sua mano dei fasci consolari", ad esempio, si ritrova (senza il "può") nel capitolo XXII del "Saggio V" della seconda edizione dei *Saggi politici* (cfr. F.M. Pagano *Saggi politici. De' principi, progressi e decadenza delle società* [1791-1792], a cura di L. Firpo e L. Salvetti Firpo, Vivarium, Napoli, 1993, p. 354).

³¹ Sia consentito rinviare a D. Ippolito, *Mario Pagano. Il pensiero giuspolitico di un illuminista*, Giappichelli, Torino, 2008.

³² Cfr. F.M. Pagano, *Saggi politici, op. cit.*, "Introduzione", pp. 23-29; "Saggio V", cap. XVII, pp. 340-341 e cap. XXII, pp. 350-355 (su cui si rimanda a D. Ippolito, *Mario Pagano, op. cit.*, pp. 27-48).

abbia date alla patria molte testimonianze de' suoi talenti e della sua virtù. Egli deve aver compiuto un corso di studi nelle pubbliche scuole e deve aver ricevuta l'educazione fisica e morale che la legge stabilisce. Inoltre deve aver trascorse le minori magistrature, tirocinio e prova per le maggiori. Egli di più deve non esser mai stato notato dal corpo censorio.³³

VI. IL RAPPORTO E IL PROGETTO

Si è scelto di citare per esteso questo brano per richiamare l'attenzione su un dato rimarchevole (e alquanto sorprendente): la dissonanza col testo costituzionale. Salvo pochi elementi coincidenti, quel che è annunciato nel *Rapporto* non si ritrova nel *Progetto* e quel che è stabilito nel *Progetto* non è illustrato nel *Rapporto*. L'"opinione che qualsiasi cittadino non possa esercitare il dritto di eleggere se non abbia servito almeno nella milizia sedentaria" non è positivizzata in alcuna norma costituzionale (la disciplina dell'elettorato attivo – come si è detto – segue da presso il modello francese). L'affermazione di aver individuato "un poco più esattamente le qualità e l'educazione del cittadino eleggibile, affidandone a' censori l'ispezione e la cura" è priva di riscontri nel testo del *Progetto*. L'immacolatezza della "fedina censoria" come requisito di eleggibilità resta un proposito inattuato.

Inoltre, occorre notare che tutto il ragionamento sull'elettorato passivo come diritto più esclusivo rispetto all'elettorato attivo non considera in alcun modo la figura dell'"elettore", intorno a cui ruotano invece le più discriminanti disposizioni costituzionali sulla rappresentanza politica, bensì concerne l'eleggibilità alle cariche pubbliche di natura potestativa. Infatti, se la *ratio* della distinzione giuridica tra cittadini elettori e cittadini eleggibili consiste nel fatto che si "richie[dono] minori talenti per discernere gli altrui talenti che per amministrare la repubblica", l'elettorato passivo da restringere non è quello relativo alle Assemblee elettorali (i cui membri svolgono funzioni meramente elettorali), ma è quello che riguarda l'accesso agli organi della legislazione, dell'amministrazione e della giurisdizione.

Coerentemente con questa linea di pensiero, i patrioti napoletani introducono, sul "palinsesto" della Costituzione termidoriana, un requisito restrittivo aggiuntivo per l'eleggibilità al Senato e al Consiglio: nel primo caso, l'"essere stato membro di qualche amministrazione dipartimentale, o del potere giudiziario" (art. 71 c. 4), nel secondo caso, l'essere "stato membro di qualche amministrazione municipale almeno" (art. 80 c. 4). E' a questa scelta che si riferisce il *Rapporto* nel passaggio in cui pone l'esigenza che "il cittadino che deve ascendere al sublime grado di legislatore" debba "aver trascorse le minori magistrature, tirocinio e prova per le maggiori".

Ecco dunque, tra le molte visibili discrepanze, un elemento di connessione tra il *Rapporto* e il testo costituzionale per quanto riguarda la questione della cittadinanza. Non è il solo. Anche il richiamo ai fondamenti etici dei diritti politici prende consistenza giuridica nel *Progetto*: "Ogni cittadino – prescrive l'art. 12 della *Dichiarazione dei diritti e dei doveri* – ha il dritto di eleggere e di essere eletto pubblico funzionario, purché abbia le qualità morali richieste dalla legge". "Vale la pena di notare", insieme a Federica Morelli e

³³ *Progetto, op. cit.*, pp. 128-129.

Antonio Trampus, “che nessun'altra costituzione italiana contiene il riferimento a 'qualità morali' per essere elettore o eletto”³⁴. Incidentalmente, si può osservare altresì che attraverso questo articolo i membri del Comitato di legislazione reintroducono nell'orizzonte costituzionale la categoria dei “cittadini passivi”, eliminando l'equipollenza giuridica tra “cittadinanza” e “capacità politica”. Va poi constatato che, diversamente da quanto premesso nel *Rapporto*, al requisito delle “qualità morali” viene legata non soltanto la titolarità dell'elettorato passivo, ma anche del diritto di voto: chi difetta delle necessarie qualità morali è estromesso del tutto dal circuito della rappresentanza politica.

Nonostante il decisivo rilievo che viene così ad assumere tale inedito criterio etico di “inclusione esclusiva”, la sua formulazione costituzionale risulta vacua di contenuti determinati. Quali sono le “qualità morali” da cui dipendono i diritti politici? L'articolo 12 appena citato delega al legislatore ordinario la disciplina della materia. Alcune indicazioni sono riscontrabili nel *Rapporto*, ma riguardano più i mezzi di acquisizione delle “qualità morali” richieste, che non il loro contenuto: dopo aver affermato che “la legge deve prefinire le qualità morali del cittadino, che può essere eletto”, si specifica che “egli deve aver compiuto un corso di studi nelle pubbliche scuole e deve aver ricevuta l'educazione fisica e morale che la legge stabilisce”³⁵. Ma quale educazione, quali studi sono necessari a formare l'*ethos* del cittadino repubblicano? Anche in questo caso, come si vede, il *Progetto di Costituzione* rinvia alla futura legislazione in materia.

E' inevitabile chiedersi, a questo punto, come mai, su una questione così rilevante sul piano costituzionale, così dirimente sul piano politico e ideologicamente così caratterizzante la concezione della cittadinanza del principale artefice della Costituzione, non siano presenti, nei suoi oltre 400 articoli, disposizioni più tassative e cogenti. In difetto di risposte documentabili, si possono solo formulare delle ipotesi plausibili. La prima è che all'interno del Comitato di Legislazione, nonostante la forte “*leadership* costituente” esercitata da Pagano in virtù del suo indiscutibile primato di giurista e della sua reputazione di *philosophe* repubblicano³⁶, mancasse un accordo tale da potersi coagulare in norme giuridiche dettagliate e perspicue. E' possibile che tra i membri del Comitato vi fossero divergenze sull'esatta determinazione delle “qualità morali del cittadino”; come peraltro non si può escludere che una componente minoritaria fosse del tutto contraria alla positivizzazione del requisito etico e abbia cercato di limitare i danni, depotenziando la forza precettiva del testo costituzionale, attraverso il rimando alla legge di attuazione.

E' ipotizzabile anche una diversa spiegazione. Consapevoli di non poter stravolgere l'impianto della “costituzione della madre Repubblica francese” nella definizione delle regole cruciali sulla cittadinanza e sulla rappresentanza politica, gli autori del *Progetto* si limitarono a preconizzare le linee guida di una futura legislazione integrativa, fornendole un ancoraggio costituzionale³⁷.

³⁴ *Progetto, op. cit.*, p. 69.

³⁵ *Ivi*, p. 128.

³⁶ Cfr. D. Ippolito, “*Sulla Repubblica napoletana del 1799. Mario Pagano e la riforma della società meridionale*”, *Quaderni di storia*, 67, 2008, pp. 78-84.

³⁷ I patrioti napoletani erano, *rebus ipsis dictantibus*, soggetti alla volontà dei loro *libérateus*, la cui sovranità di fatto era consacrata, di diritto, dalla “Legge concernente il Governo provvisorio della Repubblica napoletana”, il cui art. 4 stabiliva che: “I Decreti dell'Assemblea de' Rappresentanti non hanno forza di legge, se non dopo esser sanzionati dal Generale in Capo” (*Leggi, atti, proclami, op. cit.*, vol. I, p. 328).

Assumendo questa prospettiva interpretativa, che muove dalla considerazione dei vincoli oggettivi imposti all'azione dei patrioti dalla situazione di dipendenza politica della Repubblica napoletana, appare più comprensibile il *décalage* tra le tesi (meta-)normative espresse nel *Rapporto* e gli articoli della Costituzione concernenti i diritti di elettorato attivo e passivo: questi sono, necessariamente, ricalcati sul testo francese, quelle, per contro, riflettono la differente ideologia e l'autonoma progettualità politica dei costituenti napoletani.

Tra le due ipotesi profilate quest'ultima sembra la più verosimile, poiché tale differente ideologia, improntata ai valori morali del repubblicanesimo, pur non mettendo capo a una compiuta disciplina alternativa dei diritti elettorali, intride pervasivamente l'intero progetto costituzionale napoletano, ispirando soluzioni normative e opzioni istituzionali così nette e impegnative da inficiare l'ipotesi di un disaccordo tra i costituenti sull'essenziale dimensione etica della cittadinanza repubblicana. In effetti, la nuova classe dirigente napoletana condivideva una cultura politica orientata a concepire le forme di governo come organismi complessi la cui esistenza dipendeva dall'interazione coesiva e sinergica delle sue componenti vitali, tra le quali i costumi e l'educazione rivestivano un ruolo di primaria importanza³⁸. Senza il radicamento di un'etica repubblicana, dunque, la vita del nuovo ordine politico non era neppure immaginabile. Fatta la Repubblica bisognava fare i repubblicani: ovvero forgiare cittadini virtuosi, dediti alla patria e animati dall'amore della libertà e dell'uguaglianza³⁹.

VII. LA PEDAGOGIA REPUBBLICANA

Conseguentemente, il *Progetto di Costituzione* investiva la Repubblica di una missione pedagogica di vasta portata, finalizzata all'edificazione di una morale sociale sintonica con i suoi valori fondamentali e i suoi principi politici⁴⁰. Il titolo X sull'"Instruction publique" della Costituzione termidoriana, trapassando nel *Progetto* napoletano, si allungava considerevolmente: aumentavano gli articoli (da 6 a 27), compariva una nuova rubrica ("Della censura"), cambiava l'intitolazione ("Della educazione ed istruzione pubblica"). Lo Stato non si limitava – come in Francia – a dotarsi di istituzioni scolastiche e scientifiche, ma si prefiggeva lo scopo di plasmare la personalità morale e la coscienza politica dei cittadini. Attraverso i teatri repubblicani (art. 299), le feste nazionali (art. 300) e l'insegnamento pubblico del catechismo repubblicano (art. 208 e art. 301), i costituenti napoletani si proponevano di promuovere "lo spirito della libertà" (art. 299) ed "eccitare le virtù repubblicane" (art. 300), per infondere nei cittadini le "qualità morali" indispensabili per la piena capacità politica. In base all'articolo 13, poi, la conoscenza del catechismo repubblicano assurgeva al rango di requisito di accesso ai diritti di cittadinanza: "Non possono i giovani essere

³⁸ Si tratta di un motivo ricorrente nel discorso politico dei patrioti, come si può verificare leggendo la pubblicistica repubblicana in *Napoli 1799. I giornali giacobini*, a cura di M. Battaglini, Roma, A. Borzi, 1988.

³⁹ "In una novella repubblica – si legge, ad esempio, in una cronaca del *Corriere di Napoli e di Sicilia* – un eroico zelo deve impossessarsi degli spiriti: le virtù tutte debbono essere altrettante passioni; l'amor della patria deve essere un fanatismo" (in *ivi*, p. 221).

⁴⁰ Cfr. A.M. Rao, *La Repubblica napoletana del 1799*, Newton & Compton, Roma, 1999, pp. 45-55; R. Capobianco, *La pedagogia dei catechismi laici nella Repubblica napoletana*, Liguori, Napoli, 2007, pp. 36-45.

ascritti sul registro civico, se non provano di saper leggere, scrivere, esercitare un mestiere, e render conto del catechismo repubblicano”.

Il rinvio alle scelte del legislatore per la determinazione delle “qualità morali del cittadino” non era dunque una delega in bianco. Secondo il *Progetto costituzionale*, chi non dava prova di essere un buon repubblicano, non era ammesso alla vita politica della Repubblica. Correlativamente, chi dava prova di non essere un buon repubblicano, era escluso dalla vita politica della Repubblica. E’ in questo orizzonte ideologico e normativo che va compresa l’istituzione della censura. Giudicando dei costumi dei cittadini, *ex officio* o su denuncia ricevuta dai giudici di pace, i censori avevano il potere – come si è visto innanzi – di sospendere dai diritti di elettorato attivo e passivo, per un tempo massimo di tre anni, i soggetti poco accostumati all’*ethos* democratico prescritto o dalla Repubblica⁴¹. In altre parole, erano i giudici delle “qualità morali” del buon repubblicano.

Nella Censura trovava coronamento il progetto di ingegneria pedagogica dei patrioti napoletani. Lo Stato imponeva ai suoi membri un determinato stile di vita, penalizzando gli atteggiamenti devianti. I principi morali del repubblicanesimo, provvisti di una garanzia giurisdizionale, acquisivano forza cogente. La rivoluzione politica si dotava degli strumenti giuridici per realizzare una rigenerazione etica. Una rigenerazione che, essendo necessaria per la vita della repubblica, diventava obbligatoria per la cittadinanza repubblicana.

⁴¹ Cfr. gli artt. 313 e 314 del *Progetto di Costituzione*.