



© Angelo Gambella 2017-24 – già © Drengo srl 2002-2017 - Proprietà letteraria riservata
Periodico telematico a carattere tecnico scientifico professionale
Registrazione Tribunale di Roma autorizzazione n. 684/2002 del 10.12.2002
Direttore responsabile: Roberta Fidanzia
ISSN: 1721-0216
Rivista con Comitato scientifico internazionale e referaggio anonimo (peer review)

STORIADEL MONDO



Periodico telematico di Storia e Scienze Umane
<http://www.storiadelmondo.com>
Numero 99 (2024)

[Editoria.org](http://www.editoria.org)

in collaborazione con

Medioevo
Italiano
Project

Associazione Medioevo Italiano
<http://www.medioevoitaliano.it/>



Società Internazionale per lo Studio dell'Adriatico nell'Età Medievale
<http://www.sisaem.it/>

© Angelo Gambella 2017-24 – già © Drengo srl 2002-2017 - Proprietà letteraria riservata

Periodico telematico a carattere tecnico scientifico professionale

Registrazione Tribunale di Roma autorizzazione n. 684/2002 del 10.12.2002

Direttore responsabile: Roberta Fidanzia

ISSN: 1721-0216

Rivista con Comitato scientifico internazionale e referaggio anonimo (peer review)

Valeria Ferrari

***Oltre il Decennio:
il lascito napoleonico nel Mezzogiorno della Restaurazione fra nostalgie e resistenze***

All'indiscussa preponderanza austriaca sulla penisola italiana sancita dal Congresso di Vienna non fece di certo eccezione il più esteso e popoloso fra gli Stati italiani preunitari, il Regno delle Due Sicilie, ove le condizioni del ritorno di Ferdinando IV di Borbone sul trono napoletano furono puntualmente pianificate mediante una serie di accordi intercorsi fra emissari napoletani e austriaci che culminarono, il 20 maggio 1815, con la firma del trattato di Casalanza.¹

Se da un lato ciò impedì che la Restaurazione borbonica del 1815² assumesse i caratteri funesti di quella seguita alla caduta della Repubblica Napoletana del 1799, dall'altro comportò per la popolazione del Regno dei costi assai elevati, non solo e non tanto in termini economici,³ ma, soprattutto, in termini politici, giacché impose al governo restaurato condizioni⁴ ben poco

¹ Su quest'ultimo, cfr. M. R. Rescigno, *Tra continuità e discontinuità: il Trattato di Casalanza. Verso quale modernità?*, in «Il Risorgimento», 2016, n. 2, pp. 117-148.

² Nell'ambito dell'amplessima bibliografia relativa alla Restaurazione nel regno delle Due Sicilie, cfr., fra gli altri, N. Cortese, *Per la storia del regno delle Due Sicilie dal 1815 al 1820*, in "Archivio Storico per le Province Napoletane (d'ora in poi, ASPN)", L (1925), pp. 198-226; W. Maturi, *Il Congresso di Vienna e la Restaurazione dei Borboni a Napoli*, in «Rivista Storica Italiana», III (1938), f. III, pp. 48-61; R. Romeo, *Momenti e problemi della Restaurazione nel regno delle Due Sicilie (1815-1820)*, in "Rivista Storica Italiana", LVII (1955), pp. 366-617 (ora in Id., *Mezzogiorno e Sicilia nel Risorgimento*, Napoli, ESI, 1963, pp. 51-114); G. Talamo, *Napoli da Giuseppe Bonaparte a Ferdinando II*, in *Storia di Napoli*, vol. IX, Napoli, ESI, 1972, pp. 31-130; C. Ghisalberti, *Le strutture politiche e amministrative della Restaurazione in Italia*, in *La Restaurazione in Italia. Strutture e ideologie. Atti del XLVII Congresso di Storia del Risorgimento italiano*, Roma, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, 1976, pp. 67-81; R. Feola, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione. Donato Tommasi e la legislazione delle Sicilie*, Napoli, Jovene, 1977; G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1977; A. Scirocco, *Governo assoluto e opinione pubblica a Napoli nei primi anni della Restaurazione*, in "Clio" XXII (1986), pp. 203-224; A. Spagnoletti, *Storia del Regno delle Due Sicilie*, Bologna, Il Mulino, 1997; E. Gin, *Sanfedisti, Carbonari, Magistrati del Re. Il Regno delle Due Sicilie tra Restaurazione e Rivoluzione*, Napoli, Dante & Descartes, 2003; G. Galasso, *Il Regno di Napoli. Il Mezzogiorno borbonico e risorgimentale (1815-1860)*, Torino, UTET, 2007; S. Botta, *Gli Stati italiani preunitari*, Bologna, Archetipo Libri, 2010; M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'Unità*, nuova edizione aggiornata, Bologna, Il Mulino, 2011; J. A. Davis, *Napoli e Napoleone. L'Italia meridionale e le rivoluzioni europee (1780-1860)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014; D. Novarese, *Le istituzioni politiche della Restaurazione*, in *Storia delle istituzioni politiche. Dall'antico regime all'era globale*, a cura di M. Meriggi e L. Tedoldi, Roma, Carocci, 2014, pp. 103-127; M. Soresina, *L'età della Restaurazione 1815-1860. Gli Stati italiani dal Congresso di Vienna al crollo*, Milano-Udine, Mimesis, 2015; M. S. Corciulo, *Una Rivoluzione per la Costituzione. Agli albori del Risorgimento meridionale (1820-'21)*, seconda edizione, Roma, La Sapienza editrice, 2017; F. Mastroberti, *La transizione dall'antico al nuovo diritto nel Regno di Napoli. Momenti e letture*, Bari, Cacucci editore, 2020.

³ Oltre al pagamento di una somma di 25.000.000 di franchi (pari a 5.882.000 ducati), prevista dalla convenzione del 29 aprile 1815 a titolo di indennità per la spedizione militare volta a rimettere sul trono Ferdinando, l'Austria sottopose il regno delle Due Sicilie a un'occupazione militare che, protrattasi fino al 1818, comportò per il governo locale un esborso di circa 4.200.000 ducati. Tali pesanti oneri si accompagnavano peraltro a una serie di obbligazioni assunte dalla diplomazia napoletana durante il Congresso di Vienna al fine di favorire il ritorno dei Borbone: 6.000.000 di franchi furono concessi a Talleyrand; 2.000.000 a Metternich e altre generose elargizioni vennero promesse anche a militari e diplomatici minori. Cfr. R. Romeo, *Momenti e problemi della Restaurazione...cit.*, pp. 69-70.

⁴ Un articolo segreto contenuto nel trattato stipulato fra l'imperatore d'Austria e il re di Napoli il 12 giugno 1815 obbligava quest'ultimo a non introdurre nel regno «des changements qui ne pourroient se concilier avec les

consone ai *desiderata* di quanti, già sul finire del Decennio francese (1806-1815), avevano manifestato la propria insofferenza verso la cosiddetta “monarchia amministrativa” con l’esplicita richiesta di un moderno regime costituzionale fondato sulla separazione dei poteri e garante di talune fondamentali libertà individuali.

Come altrove, anche nel Mezzogiorno il ritorno della dinastia legittima non comportò il ripristino *tout court* dell’assetto politico d’antico regime. L’apparato istituzionale posto in essere da Giuseppe Bonaparte e Gioacchino Murat venne in buona parte lasciato intatto nella sua struttura portante dal governo borbonico che, per alcuni anni, fu dominato dalle autorevoli personalità di Donato Tommasi, titolare del dicastero di Grazia, Giustizia e Culto con l’*interim* di quello dell’Interno, e Luigi de’ Medici, ministro delle Finanze. Fu a costoro che si dovette l’attuazione della cosiddetta “politica dell’amalgama”, che, volta a coniugare il legittimismo con l’eredità napoleonica, garantì il mantenimento in servizio di coloro che avevano collaborato, a vario titolo, con il governo francese. Fu pertanto mantenuto sostanzialmente intatto l’assetto, accentrato e gerarchico, dato dai Napoleonidi all’amministrazione centrale e periferica attraverso la legge dell’8 agosto 1806, a sua volta modellata sulla legislazione francese del 28 piovoso dell’anno VIII. Diviso il territorio del Regno in 14 province, essa stabiliva la creazione, in ciascuna di esse, di un’Intendenza che, al pari della Prefettura francese, si articolava in tre divisioni fondamentali: amministrazione civile, finanziaria e di polizia. La prima riguardava tutte le materie attribuite al Ministero dell’Interno dal decreto del 31 marzo del 1806 e, per esse, l’intendente aveva l’obbligo di corrispondere con il ministro stesso. L’amministrazione finanziaria poneva l’intendente alle dipendenze del Ministero delle Finanze per tutto ciò che riguardava la percezione delle imposte e nella sorveglianza dei funzionari preposti a tale incarico; l’alta polizia, infine, concerneva la pubblica sicurezza e sottoponeva l’alto funzionario provinciale alle dipendenze del Ministero di Polizia Generale.

Come il prefetto francese, dunque, l’intendente rappresentava il governo centrale in provincia, della quale egli costituiva la massima autorità amministrativa. Particolarmente ampi erano i poteri di controllo che la legge dell’8 agosto attribuiva all’intendente sui comuni che, a loro volta, dovevano essere amministrati da un sindaco e da decurioni. A lui spettava infatti il compito di esaminare e approvare i bilanci comunali, nonché la facoltà di sospendere provvisoriamente dalla carica il sindaco e gli eletti “renitenti ai loro doveri” proponendone la chiamata in giudizio. Espressione dello stretto legame che si voleva creare fra Intendenze e amministrazioni comunali fu il “Giornale d’Intendenza”, destinato a raccogliere tutte le disposizioni ufficiali, le comunicazioni e i chiarimenti sulle leggi, al quale tutti i comuni erano obbligati ad abbonarsi. La stessa legge obbligava infine l’intendente a svolgere una visita biennale della provincia, al fine di conoscerne i problemi e proporre al sovrano le misure atte a risolverli.

Organi dell’Intendenza erano il Consiglio d’Intendenza, oscillante dai tre ai cinque membri, di nomina regia e competente del contenzioso amministrativo e un segretario generale, anch’egli di nomina regia, al quale spettavano i compiti di custodia e spedizione delle carte; della firma degli atti pubblici approvati dall’intendente nonché, in caso di malattia, morte o altro impedimento, di sostituzione *ad interim* dell’intendente.

Con legge dell’8 dicembre 1806 le province vennero suddivise in distretti e questi ultimi in circondari. A capo dei distretti fu posto un sottointendente che, in stretto rapporto con il suo superiore gerarchico, rappresentava una sorta di agente intermedio fra l’intendente e i sindaci dei comuni dei distretti di sua appartenenza. I comuni, mentre in un primo tempo ebbero la possibilità di fare eleggere i decurioni, ossia i propri rappresentanti, dai capi di famiglia compresi fra i contribuenti, dalla fine del 1806 persero tale opportunità a vantaggio della nomina dall’alto

effettuata o dall'intendente ovvero dal ministro dell'Interno sulla base di terne presentate da tale funzionario. Sindaco ed eletti comunali erano anch'essi nominati dal ministro dell'Interno o dall'intendente su delle terne predisposte da quest'ultimo.

La legge dell'8 agosto contemplava inoltre la creazione di due nuovi corpi consultivi: i Consigli generali di provincia (o Consigli provinciali) e i Consigli distrettuali,⁵ la cui convocazione effettiva venne tuttavia rinviata al 1808. I primi, composti dai 15 ai 20 membri scelti dal sovrano su alcune terne di nomi presentati all'intendente da parte dei decurioni dei vari comuni, si sarebbero riuniti una volta all'anno per non più di venti giorni. Essi erano incaricati di ripartire i dazi diretti tra i distretti; pronunziarsi sui reclami relativi alla quota assegnata; ricevere ed esaminare i conti dell'intendente riguardo alle spese fatte a carico della provincia sui fondi a ciò destinati dal Consiglio stesso e, infine, esprimere il proprio parere al ministro dell'Interno sullo stato della provincia proponendo i mezzi idonei a migliorarla. Parallelamente, ai Consigli distrettuali, composti da dieci membri, spettava, fra gli altri compiti, quello, di non scarso rilievo, di ripartire le imposte tra i comuni. Sia per i consiglieri provinciali che per quelli distrettuali, la legge non prevedeva il conferimento di alcuna indennità.

Anche l'organizzazione giudiziaria fu oggetto di una radicale trasformazione: sopprese le antiche magistrature della Capitale, una legge del 20 maggio 1808 istituì in ogni distretto dei giudici di pace (incaricati di spegnere le risse; prevenire i delitti; essere giudici di polizia e ufficiali di polizia giudiziaria nel proprio ripartimento e fungere da giudici civili nella cause relative a cose mobili fino al valore di 200 ducati e in altre controversie indicate dalla legge); un Tribunale Civile e una Gran Corte Criminale in ogni capoluogo di provincia; quattro Corti d'Appello a Napoli, Chieti, Altamura e Catanzaro e una Corte di Cassazione (giudice di legittimità e non di merito) a Napoli.

In campo finanziario e tributario, si provvide all'avocazione allo Stato dei cosiddetti "arrendamenti", vale a dire gli appalti delle gabelle su svariati generi di consumo e all'abolizione delle numerose imposte dirette allora esistenti sostituite, con la legge dell'8 novembre 1806, con un'unica tassa, detta "fondiaria", gravante sulla proprietà immobiliare.⁶ Nel 1809, tuttavia, per accrescere il gettito fiscale, fu realizzato un nuovo catasto e vennero introdotte due nuove imposte dirette che, a differenza della fondiaria, gravavano anche sui ceti meno abbienti: la "personale" che spettava a tutti i capifamiglia e la "patente" a carico degli artigiani. Si tentò peraltro di rilanciare taluni settori agricoli, anzitutto, fin dal maggio 1806, mediante la trasformazione del Tavoliere delle Puglie, in precedenza sottoposto alla giurisdizione del Tribunale della Dogana delle pecore di Puglia, da grande demanio adibito alla pastorizia transumante proveniente dagli Abruzzi in un'area di media e piccola proprietà da destinare alla coltivazione dei cereali.

⁵ Sull'attività dei Consigli provinciali e distrettuali nel Decennio, cfr. A. Scirocco, I problemi del Mezzogiorno negli atti dei Consigli provinciali (1808-1830), in "ASPN", III s., IX (1970), pp. 115-138; Id., *I corpi rappresentativi nel Mezzogiorno: dal "decennio" alla Restaurazione: il personale dei Consigli provinciali*, in *Notabili e funzionari nell'Italia napoleonica*, in "Quaderni Storici", n. 37, (1978), pp.102-125; R. De Lorenzo, *Una fonte per la conoscenza del Mezzogiorno nel Decennio francese: gli atti dei Consigli distrettuali del 1808*, in "ASPN", III s., XVIII (1978), pp. 273-308; M. S. Corciulo, *I Consigli Generali e Distrettuali di Terra d'Otranto dal 1808 alla rivoluzione del 1820-'21*, in A. Massafra (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario...cit.*, pp. 393-410; P. Muzi, *La presenza borghese nei Consigli Generali e Distrettuali di Abruzzo Ulteriore II (1808-1830)*, in *Ivi*, pp. 411-427; M. S. Corciulo, *La costiera amalfitana negli atti dei Consigli Generali e Distrettuali di Principato Citra durante il Decennio francese (1806-1815)*, in C. Carini (a cura di), *Dottrine e istituzioni della rappresentanza (XVII-XIX secolo)*, s. l., Centro Editoriale Toscano, 1990, pp. 167-192; Ead., *Dall'amministrazione alla Costituzione. La Terra d'Otranto nel Decennio Napoleonico*, Lecce, Manni, 2002; M. De Giorgi, *Il Consiglio Provinciale di Terra d'Otranto: spazio e numeri della rappresentanza*, in R. De Lorenzo (a cura di), *Storia e misura. Indicatori sociali ed economici nel Mezzogiorno d'Italia (secoli XVIII-XX)*, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 457-491.

⁶ Sulla riforma delle finanze nel Decennio, cfr. S. Vinci, *Regimento et gubernacolo. Amministrazione e finanza nei comuni di Terra d'Otranto*, Bari, Cacucci editore, 2013.

Ciò premesso, è altresì innegabile che la Restaurazione borbonica abbia introdotto talune rilevanti novità rispetto al Decennio. *In primis*, per la prima volta dopo svariati secoli di indipendenza giuridico-istituzionale da Napoli, la Sicilia – sorta di “conquista postuma di Napoleone”⁷ - tornava a essere saldamente unita al Continente in base alle leggi dell’8 e dell’11 dicembre 1816 con le quali il sovrano borbonico, abbandonando definitivamente l’ambiguità del doppio numerale,⁸ assumeva il titolo di Ferdinando I delle Due Sicilie. Ciò avrebbe comportato, per gli anni a venire, un arduo processo di omogeneizzazione degli ordinamenti isolani – rimasti fino ad allora del tutto estranei al processo di recezione della legislazione franco-napoleonica – rispetto a quelli continentali. Con la trasformazione del Consiglio di Stato in Supremo Consiglio di Cancelleria⁹ veniva meno un fondamentale pilastro dell’architettura istituzionale napoleonica, giacché, essendo stata affidata la competenza in materia di contenzioso amministrativo alla Corte dei conti, tale nuovo organo non disponeva che di una blanda funzione consultiva, peraltro subordinata alla richiesta del re. Con decreto del 13 giugno 1815, inoltre, il divorzio fu abolito e sostituito con la separazione personale.

In un suo noto saggio dedicato all’esperienza costituzionale napoletana del 1820-’21, Pasquale Villani affermava che se da un lato la rivoluzione che l’aveva originata era stata il simbolo del fallimento e dell’inesorabile declino della classe politica murattiana, essa aveva per altro verso rappresentato “un’importante fase dello sviluppo della borghesia provinciale che esce quasi dalla minorità e fa il suo ingresso sulla scena della storia politica, fino allora dominata dal monarca e da un ristretto gruppo”.¹⁰ In effetti, diversamente dalle altre rivoluzioni divampate nel Regno meridionale nell’arco della sua storia, quella scoppiata nel luglio del 1820 fu la prima che, anziché prendere corpo nella capitale e da lì propagarsi nel resto del Regno, partì, al contrario, dalle ramificazioni periferiche di quest’ultimo.¹¹ Per comprendere le ragioni di tale significativo mutamento nei rapporti fra capitale e province, è necessario prendere in esame alcuni importanti aspetti della vita politica meridionale nel periodo intercorso tra la Restaurazione borbonica del 1815 e lo scoppio del moto rivoluzionario del 1820. Via via crescente, infatti, era stato in quel quinquennio il malcontento nutrito nei confronti del governo dalla borghesia provinciale, le cui condizioni economiche erano significativamente peggiorate in seguito al crollo dei prezzi dei cereali dovuto alle massicce importazioni di grani russi, crisi ulteriormente aggravata dal cattivo raccolto del 1820.¹² Benché il governo borbonico fosse ampiamente edotto delle gravi difficoltà finanziarie che tale stato di cose aveva prodotto sulla borghesia agraria provinciale – che attraverso il tramite dei Consigli provinciali aveva a più riprese invocato il sostegno del governo attraverso una significativa diminuzione dell’imposta fondiaria – quest’ultimo, nonostante le benevoli promesse del ministro dell’Interno, Donato Tommasi, finì per non prestare ascolto a tali accorati appelli. Lo stato di profondo malessere vissuto dalla borghesia agraria andava ad aggiungersi ad altri motivi di disillusione nei confronti della politica governativa, tra i quali il malcontento presente all’interno dell’esercito borbonico,

⁷ L. Blanch, *Scritti storici*, a cura di B. Croce, 3 voll., Bari, Laterza, 1945, vol. II, p. 15.

⁸ Com’è noto, egli era stato fino ad allora Ferdinando III quale re di Sicilia e Ferdinando IV come di Napoli.

⁹ Istituito con legge del 22 dicembre 1816. Cfr. A. Saladino, *Il Supremo Consiglio di Cancelleria nel Regno delle Due Sicilie*, in *Studi in onore di Riccardo Filangieri*, 3 voll., Napoli, L’arte tipografica, 1959, vol. III, pp. 377-410; G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del regno delle Due Sicilie* cit., vol. I, pp. 435-448.

¹⁰ P. Villani, *La rivoluzione napoletana del ’20-’21 ed un recente libro americano*, in “ASP””, a. LXXI (1950-’51), pp. 185-194 (la citazione riportata nel testo è a p. 189).

¹¹ A. Spagnoletti, *Storia del Regno delle Due Sicilie*...cit., p. 201.

¹² Sulle cause e le modalità della rivoluzione napoletana del 1820, cfr. M. Schipa, *Cause e importanza della rivoluzione napoletana del 1820*, in “ASP””, XLV (1920), pp. 110-127; B. Croce, *Storia del Regno di Napoli*, terza edizione Bari, Laterza, 1944; G. T. Romani, *The Neapolitan Revolution of 1820-1821*, Northwestern University Press, Evanston, 1950; A. Morelli, *Michele Morelli e la rivoluzione napoletana del 1820-1821*, Bologna, Cappelli, 1961; A. Lepre, *La rivoluzione napoletana del 1820-’21*, Roma, Editori Riuniti, 1967; M. S. Corciulo, *Una Rivoluzione per la Costituzione*...cit.

sminuito dopo la Restaurazione sia nel proprio prestigio sia nelle retribuzioni, assoggettato a regolamenti di tipo diverso e costretto a obbedire a uno sconosciuto generale austriaco di origine irlandese, Laval Nugent. Tutto ciò aveva favorito la proliferazione - in particolar modo fra la media e piccola borghesia, in larghi settori dell'esercito e perfino fra molti esponenti del clero - della carboneria, la quale, nel primo quinquennio successivo alla Restaurazione borbonica, conobbe la sua massima espansione nel Regno delle Due Sicilie, ove il rigido accentramento amministrativo introdotto dai sovrani francesi aveva ormai rivelato, agli occhi della borghesia provinciale, tutti i suoi limiti. In sostanza, in assenza di precise garanzie costituzionali che limitassero i poteri del monarca, prime fra tutte l'attribuzione di poteri deliberativi a una rappresentanza nazionale elettiva, la cosiddetta "monarchia amministrativa" era divenuta null'altro che "dispotismo ministeriale". Simbolo per antonomasia di tale oppressivo regime politico era una delle figure più rappresentative del modello amministrativo napoleonico: l'intendente.

Protagonisti del moto insurrezionale scoppiato a Nola, presso Napoli, nella notte tra il 1° e il 2 luglio 1820, i carbonari meridionali, benché divisi fra un'ala liberal-moderata, presente soprattutto a Napoli, e un'altra democratico-radical, prevalente nelle province, furono tuttavia concordi, all'indomani dell'evento rivoluzionario, nel rivendicare l'applicazione, nel Regno delle Due Sicilie, della progressista Costituzione spagnola di Cadice; fu questo il primo, rilevante, successo dei promotori del moto: il 7 luglio il primogenito del sovrano,¹³ nominato Vicario generale del regno, proclamava l'applicazione al regno delle Due Sicilie della Costituzione emanata nel 1812 dalle *Cortes* di Cadice che - per il ruolo centrale da essa attribuito alla rappresentanza nazionale; per le notevoli limitazioni apportate alla prerogativa regia e per la tendenza al decentramento amministrativo - rappresentava, agli occhi dei rivoluzionari, il modello costituzionale più consono per la realizzazione dei propri obiettivi politici.

Il 13 luglio successivo, re Ferdinando firmò la Costituzione giurandovi fedeltà nel corso di una solenne cerimonia. In base ad essa, vennero stabilite le procedure per l'elezione di un Parlamento nazionale monocamerale, che avrebbe dovuto coinvolgere, senza alcuna preclusione legata al censo, tutti i cittadini maschi a partire dai 21 anni d'età, con l'eccezione dei servi domestici e di talune particolari categorie di cittadini cui l'esercizio del diritto di voto era precluso per motivi giuridici.¹⁴ Le elezioni di tale assemblea - attuate attraverso un complesso meccanismo di triplo grado - di svolsero nelle giornate del 20 e 27 agosto e del 3 settembre 1820. Loro esito fu la delineazione di una maggioranza parlamentare filo-carbonara, con una spiccata presenza - fra i neodeputati - di personalità accomunate dalla partecipazione, a vario titolo, alla fondazione della Repubblica Napoletana del 1799; che avevano in seguito ricoperto incarichi politico-amministrativi nel Decennio francese e che, in molti casi, avevano poi finito per aderire alla carboneria.¹⁵

I lavori del Parlamento nazionale iniziarono, nella sede del monastero di San Sebastiano, il 1° ottobre 1820. Uno dei primi compiti che l'assemblea dovette affrontare, dopo aver proceduto alla nomina delle Commissioni parlamentari, fu la discussione sulle modifiche da apportare alla Costituzione di Cadice. Fu proprio nell'ambito di tale dibattito che emersero, in tutta la loro virulenza, le divergenze tra le aspettative della borghesia provinciale e l'opposta volontà politica del gruppo murattiano, dominante all'interno del nuovo governo nominato dal Vicario.¹⁶

¹³ Francesco, Duca di Calabria, futuro Francesco I (1825-1830).

¹⁴ Si trattava, più precisamente, degli interdetti, dei debitori falliti, dei debitori del pubblico erario, di coloro che non disponevano di mezzi conosciuti di sussistenza e di coloro che erano sottoposti a processo penale.

¹⁵ Su questo aspetto, mi permetto di rinviare a V. Ferrari, *Aux origines de la représentation électorale en Italie d'avant l'Unité: les députés du Parlement napolitain de 1820-1821*, in "Parliaments, Estates and Representation", 25 (2005), pp. 99-113.

¹⁶ I ministri nominati al Vicario Francesco furono: Ottavio Mormile agli Esteri, Giuseppe Zurlo agli Interni, Francesco Ricciardi alla Giustizia, Luigi Macedonio alle Finanze, Michele Carascosa alla Guerra, Giuseppe De Thomasis alla

Particolarmente acceso fu pertanto lo scontro politico, durante il cosiddetto nonimestre costituzionale, fra esecutivo e maggioranza parlamentare, e, principale banco di prova di tale contrasto, fu proprio il futuro assetto istituzionale periferico, tema che i deputati di militanza carbonara intendevano sottoporre a una radicale revisione: essi, infatti, respingevano in modo drastico le fondamenta stesse del modello centralistico introdotto nel Regno dai francesi e conservato dalla restaurata dinastia con l'avallo dell'Austria. Da qui la predilezione dei carbonari provinciali nei riguardi della Costituzione spagnola del 1812 che, in contrapposizione al modello accentrato di derivazione franco-napoleonica, prevedeva un notevole margine di autonomia per le amministrazioni locali. In base ad essa, pertanto, con decreto del 31 luglio, furono aboliti i Consigli provinciali e distrettuali e venne stabilito che, in data 4 settembre, avrebbero avuto luogo le elezioni per le Deputazioni provinciali che sarebbero entrate immediatamente nell'esercizio delle loro funzioni. Erano, questi ultimi, degli organi collegiali che dovevano riunirsi per novanta giorni all'anno e i cui membri, rinnovabili per metà ogni anno, erano eletti dai cittadini (naturalmente, senza alcun limite legato al censo) di età superiore ai 25 anni. Tali istituzioni periferiche erano dotate di varie funzioni, illustrate dall'articolo 322 della Costituzione spagnola. Fra queste, spettava alla Deputazione approvare la ripartizione delle contribuzioni fatta dalle popolazioni delle province; vigilare sul buon uso dei fondi pubblici dei comuni ed esaminarne i conti; proporre al governo le modalità attraverso le quali consentire l'edificazione o il restauro di opere pubbliche; promuovere la pubblica istruzione; incoraggiare l'industria, l'agricoltura e il commercio; informare il governo circa eventuali abusi accaduti nell'amministrazione delle rendite pubbliche; provvedere al censimento annuale della provincia; informare il Parlamento in caso di violazioni della Costituzione avvenute nella propria provincia.

Molto presto, tuttavia, emerse in modo inequivocabile una ben diversa impostazione di vedute fra maggioranza parlamentare ed esecutivo, riguardo al ruolo effettivo da attribuire alle Deputazioni provinciali. Difatti, mentre per la maggior parte dei deputati di fede carbonara, queste istituzioni dovevano costituire il primo, fondamentale, passo verso una compiuta forma di decentramento amministrativo (ormai divenuto, nel programma dell'ala radicale della carboneria, la condizione irrinunciabile per l'affermazione di un regime politico liberale e pluralista) per i murattiani le Deputazioni avrebbero invece dovuto convivere con l'impianto amministrativo preesistente. Una tenace difesa di quest'ultimo fu dunque intrapresa da autorevoli esponenti di tale compagine, all'interno della quale spiccava la presenza di coloro che erano stati i maggiori artefici della "monarchia amministrativa" attuata nel Mezzogiorno da Giuseppe Bonaparte e Gioacchino Murat. Tra costoro, di notevole rilievo fu l'opera svolta durante il nonimestre dal ministro della Giustizia Francesco Ricciardi, il quale, in data 16 ottobre 1820, presentò una serie di emendamenti al testo costituzionale spagnolo al fine di salvaguardare il più possibile il sistema giudiziario napoleonico. In primo luogo, pertanto, egli si scagliava contro il principio, postulato dalla Costituzione di Cadice, dell'immovibilità dei giudici: a suo avviso, infatti, sarebbe stato paradossale togliere a un ministro responsabile il controllo su di una materia che la legge affidava alla sua vigilanza e, pertanto, Ricciardi proponeva, oltre all'introduzione della giuria nei processi penali, di concedere il riconoscimento dell'immovibilità ai soli magistrati superiori, ma non a quelli di circondario. Le sue proposte vennero respinte dalla maggioranza dei parlamentari, ma un altro duro attacco allo spirito della Costituzione di Cadice fu sferrato, di lì a poco, da un altro autorevole esponente del governo, Giuseppe Zurlo, titolare dello stesso dicastero che egli aveva già guidato sotto il regno di Murat: il ministero dell'Interno. E proprio per aver in tal modo inscindibilmente legato il suo nome al centralismo napoleonico, egli divenne, durante il nonimestre, il principale bersaglio degli strali

polemici dei carbonari più accesi che non esitarono a stampare e diffondere, ai danni del ministro molisano, libelli diffamatori contenenti le accuse più disparate, tra cui l'aver fatto ricorso alla corruzione per favorire i suoi protetti nelle cariche elettive locali e aver rivolto le sue cure:

“a concentrare il potere nelle mani del re ed a togliere al popolo qualunque prerogativa anche goduta sotto i baroni [...]. In questo disegno mise sotto la mano dei suoi tiranni subalterni, Intendenti, cioè, e sottointendenti, le elezioni municipali, e quello che prima era diviso tra i baroni e il popolo (ed i baroni erano già divenuti una parte del popolo) fu portato tutto e con più forza nelle mani del solo Re [...] Ridusse i comuni alla durissima necessità di desiderare il ritorno alla servitù feudale, e la pubblica beneficenza fu convertita in una grande maleficenza [...]”.¹⁷

In quei mesi febbrili, del resto, l'atteggiamento del ministro non contribuì in alcun modo a placare gli animi: egli, anzi, si adoperò con zelo al fine di introdurre modifiche sostanziali al testo costituzionale spagnolo in modo da salvaguardare la centralità del potere esecutivo e i poteri di controllo di quest'ultimo sull'amministrazione periferica. Il 14 novembre, infine, Zurlo presentò al Parlamento un articolato progetto di legge sull'amministrazione civile, con lo scopo, come illustrato nel breve preambolo, di armonizzare quest'ultima con le norme previste dalla Costituzione spagnola appena introdotta nel Regno. Si trattava, a suo parere, di un compito né difficile, né lungo, a patto però, d'introdurre il minor numero possibile di cambiamenti: “la nuova Costituzione” – dichiarava difatti Zurlo –

“conviene che sia stabilita sopra le istituzioni che conosciamo ed alle quali siamo abituati. Ogni novità fatta, o troppo presto, o senza un'assoluta necessità, urterebbe gl'interessi di molti e rendendo nuova e l'amministrazione, e l'esercizio de' nuovi diritti politici, darebbe a questi ultimi una base mal sicura ed esporrebbe lo Stato a vedere nella pratica mille disordini, che sarebbero attribuiti a colpa del sistema, mentre in realtà dipenderebbero dalla poca prudenza degli uomini”.¹⁸

Dopo tale premessa, il ministro prendeva in esame le ragioni per le quali sarebbe stato necessario mantenere una presenza forte del governo nelle province, soprattutto nella sfera amministrativa e di polizia e, di certo memore della celebre massima napoleonica secondo la quale “l'amministrazione deve essere il fatto di uno solo” affermava che dette funzioni, per loro natura, non potevano essere affidate a un organo collegiale, bensì a un unico funzionario. Data la loro importanza, poi, era indispensabile che egli disponesse di un segretario, così come era altrettanto inevitabile – a causa dell'ampiezza territoriale delle province del Regno – che venissero mantenute in vita anche le Sotto-intendenze, attraverso le quali l'intendente “riceve tutti lumi e schiarimenti necessarii ne' diversi rami” e senza le quali, a suo avviso, lo stesso istituto dell'Intendenza sarebbe stato quasi inutile. Allo stesso modo, Zurlo ribadiva l'importanza dei Consigli d'Intendenza, competenti a livello provinciale del contenzioso amministrativo, la cui istituzione era stata predisposta - a detta del ministro - “con la più grande saviezza”. Nel suo progetto, pertanto, la Deputazione, pur nell'ampiezza delle attribuzioni riconosciutegli dalla Costituzione spagnola, avrebbe dovuto “coabitare” con le istituzioni periferiche già esistenti e, soprattutto, subire la preminenza della figura

¹⁷ W. Von Doerring, *Memorie sulle società segrete dell'Italia meridionale e specialmente sui carbonari*, traduzione di A. M. Cavallotti, Milano, 1905, citato da G. Pansini, *I rapporti tra capitale e provincia...cit.*, pp. 73-74.

¹⁸ A.S.N., *Ministero della Polizia, Carte del Parlamento*, f. 152 bis, ora riprodotto integralmente in A. Scirocco, *Il problema dell'autonomia locale nel Mezzogiorno durante la rivoluzione napoletana del 1820-21*, in *Studi in onore di Nino Cortese*, Roma, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, 1976, pp. 485-528.

dell'intendente, che Zurlo non privava dei suoi rilevanti poteri di controllo sui comuni, fra cui la facoltà di giudicare sulla validità delle elezioni comunali, di ordinare la sospensione degli agenti municipali e di proporne la rimozione al governo. La linea del ministro Zurlo, com'era ampiamente prevedibile, non trovò il sostegno della maggioranza parlamentare e del tutto autonoma rispetto ad essa fu la legge amministrativa che, preceduta da un progetto elaborato da un'apposita Commissione di amministrazione provinciale e comunale e presentato al Parlamento il 22 dicembre 1820, fu infine approvata dall'aula dopo una discussione che si svolse dall'8 al 28 gennaio 1821.¹⁹ Essa, attuando un'inedita forma di decentramento politico-amministrativo, conservava la figura di un intendente di nomina regia - ribattezzato, però, con più moderna terminologia, prefetto - ma affidava la direzione amministrativa della provincia alla Deputazione, alla quale la legge predetta riconosceva tutte le importanti attribuzioni previste dalla Costituzione di Cadice. I comuni, a loro volta, sarebbero stati retti da un sindaco e amministrati da un corpo municipale, da due o più eletti e dal decurionato; anche questi amministratori, come i membri delle Deputazioni, sarebbero stati scelti dagli elettori. Approvata in via definitiva alla vigilia dell'entrata in Napoli delle truppe austriache - che, com'è noto, dopo aver sconfitto l'esercito napoletano a Rieti, ristabilirono nel Regno l'ordine postulato dalla Santa Alleanza -, la legge di riforma dell'amministrazione periferica rimase, *de facto*, null'altro che una dichiarazione d'intenti. Di grande rilievo fu, tuttavia, il significato politico della rivoluzione e del nonimembre costituzionale, il cui sostrato ideologico, con particolare riferimento alle rivendicazioni provinciali di maggiori autonomie locali, sarebbe riemerso con altrettanta vigore soltanto nel 1848. Si trattò, in sostanza, del primo tentativo attuato dalla borghesia provinciale meridionale di plasmare la fisionomia politico-istituzionale del Regno sulla base di un progetto che la ponesse al centro della vita dello Stato.

¹⁹ Cfr. *Atti del Parlamento delle Due Sicilie. 1820-21*, editi sotto la direzione di A. Alberti, raccolti e illustrati da E. Gentile, 5 voll., Bologna, Zanichelli, 1926-1931, vol. III, p. 181.