

## TRA RIVOLUZIONI E REAZIONI: L'ESPERIENZA POLITICA DI FRANCESCO RICCIARDI (1758-1842)\*

Dario Ippolito

### 1. *Dalla provincia alla capitale: tappe di un'ascesa sociale*

1.1. *Cenni biografici.* Accade a poche generazioni di assistere a passaggi epocali, in cui crollano secolari istituzioni e si sgretolano inveterati equilibri sociali sotto l'assalto di forze nuove legittimate da nuovi ideali. A pochissimi uomini, poi, tocca in sorte di vivere da protagonisti tali momenti fondativi e di contribuire a gettare le basi della posteriore convivenza civile. Francesco Ricciardi appartiene a quella generazione di napoletani che, nati sotto la monarchia d'antico regime, videro, nella loro maturità, quel mondo spazzato via dal trionfo europeo della rivoluzione francese. Del ristretto ceto politico che ebbe allora la responsabilità di governare la transizione tra il vecchio ordine e il nuovo, egli fu esponente di primo piano<sup>1</sup>.

\* Desidero ringraziare il prof. Antonino De Francesco, la prof.ssa Anna Maria Rao, il prof. Antonio Trampus e, in particolare, il prof. Guido Pescosolido, per i suggerimenti e i rilievi critici, che mi hanno consentito di migliorare i risultati di questo lavoro di ricerca (dedicato – dieci anni dopo – ad Alessandro, Francesco e Valerio).

<sup>1</sup> Non esistono studi monografici su Francesco Ricciardi. Le notizie che si possiedono sulla sua vita provengono quasi tutte da scritti agiografici (necrologi, commemorazioni), piuttosto brevi, risalenti al secolo XIX. In ordine cronologico: P. Borrelli, *Discorso pronunziato presso al feretro del Conte di Camaldoli Francesco Ricciardi*, Napoli, 1842; E. Catalano, *Francesco Ricciardi*, in «Annali civili del Regno delle Due Sicilie», XXX, 1842, pp. 153-156; G. Ceva Grimaldi, *Elogio del Conte di Camaldoli*, Napoli, 1843; G. Ricciardi, *Vita di Francesco Ricciardi*, in F. Ricciardi, *Scritti vari*, intr. di L. Tarantino, Napoli, 1873, pp. 2-42; C. Dalbono, *Francesco Ricciardi*, Napoli, 1882. Il testo di Cesare Dalbono è presente pure nel volumetto *Commemorazione di giureconsulti napoletani*, Napoli, 1882. Esiste inoltre, presso la Società napoletana di storia patria (SNSP), un manoscritto di Nicola Nicolini, intitolato *Vita di Ricciardi*, reperibile sotto la collocazione Ms. XXX, a. 9. Nell'ultimo decennio la storiografia è tornata a prestare attenzione a questa importante personalità politica del primo Ottocento meridionale. Si vedano (oltre a A. Vitulli, *La famiglia Ricciardi*, in «La Capitanata», XXXIV, 1997, 5, pp. 81-104, e a F.M. de Robertis, *Il temperato riformismo di Francesco Ricciardi nella temperie politico-istituzionale del Regno di Napoli durante il «Decennio Francese» [1806-1815]*, in «Archivio storico pugliese», 1996, pp. 117-127) E. Delle Donne Robertazzi, *Un secolo di trasformazioni nel Regno di Napoli. Da Bernardo Tanucci a Francesco Ricciardi*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2004, pp. 167-262 (che conside-

Lungo la sua vita si alternarono dinastie regnanti, regimi politici e classi dirigenti: la monarchia «illuminata» del giovane Ferdinando, la breve esperienza repubblicana, la reazione ferocissima del '99, la rivoluzionaria dominazione napoleonica, la seconda e più moderata restaurazione borbonica, il «nonimestre» costituzionale del '20-'21, il ripristino del governo assoluto e la resa dei conti definitiva con gli uomini del decennio francese<sup>2</sup>.

Uomo del decennio a tutti gli effetti va considerato Ricciardi, ben più di chi, come ad esempio Giuseppe Zurlo, dai napoleonidi fu impiegato nella direzione politico-amministrativa dello Stato, ma già sotto i Borbone aveva compiuto il suo percorso ascendente nelle pubbliche magistrature, passando dalla Gran corte della Vicaria, al Sacro regio consiglio, alla Camera della Sommaria fino alle più alte responsabilità di governo. L'esistenza di Ricciardi, per contro, scorre lontana dal *cursus honorum* tipico della Napoli d'antico regime fino al momento della sua nomina a consigliere di Stato voluta da Giuseppe Bonaparte nel 1806<sup>3</sup>.

Foggiano di nascita, egli fu inviato, ancora fanciullo, presso uno zio nella capitale del regno. La famiglia Ricciardi, originaria di Salerno, tradizionalmente dedita all'attività forense, si era trasferita a Foggia nei primi decenni del XVIII secolo<sup>4</sup>, probabilmente per sfruttare le opportunità professionali che il tribunale della Dogana – ambitissimo foro privilegiato – garantiva agli avvocati<sup>5</sup>. Il nonno di Francesco, suo omonimo, «patriarca» del ramo foggiano del-

ra l'opera di Ricciardi come ministro degli Affari ecclesiastici nel decennio francese) e F. Mastroberti, *Codificazione e giustizia penale nel regno di Napoli dal 1808 al 1820*, Napoli, Jovene, 2001 (che nel suo importante studio ricostruisce molti aspetti dell'attività di governo di Ricciardi).

<sup>2</sup> Su questa travagliata e fecondissima fase della storia meridionale si vedano G. Galasso, R. Romeo, sotto la direzione di, *Storia del Mezzogiorno*, vol. IV, t. II, Napoli, Edizioni del Sole, 1986 (dove compaiono i fondamentali contributi di Elvira Chiosi, Anna Maria Rao, Pasquale Villani e Alfonso Scirocco); J.A. Davis, *Naples and Napoleon: Southern Italy and the European Revolutions, 1780-1860*, Oxford, Oxford University Press, 2006; G. Galasso, *Storia del Regno di Napoli*, vol. IV, *Il Mezzogiorno borbonico e napoleonico (1734-1815)*, Torino, Utet, 2007.

<sup>3</sup> Su Giuseppe Zurlo si veda, oltre al classico saggio di P. Villani, *Giuseppe Zurlo e la crisi dell'antico regime nel Regno di Napoli*, in Id., *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Bari, Laterza, 1962, pp. 267-369, il volume di F.E. D'Ippolito, *L'amministrazione produttiva: crisi della mediazione togata e nuovi compiti dello Stato nell'opera di Giuseppe Zurlo (1759-1828)*, Napoli, Jovene, 2004.

<sup>4</sup> Giuseppe Ricciardi vanta, per la sua famiglia, origini nobiliari pistoiesi (cfr. G. Ricciardi, *Vita*, cit., p. 1). La notizia trova credito anche presso V. Spredi, *Enciclopedia storica nobilitaria italiana*, vol. V, Milano, Garettoni, 1932. Vitulli però ha dimostrato la falsità dell'informazione, rettificandola attraverso prove convincenti (cfr. Vitulli, *La famiglia*, cit., p. 81-83).

<sup>5</sup> Sul tribunale della Dogana di Foggia si veda R. Ajello, *Il problema della riforma giudiziaria e legislativa nel Regno di Napoli durante la prima metà del secolo XVIII*, Napoli, Jovene, 1961, pp. 169-185.

la famiglia Ricciardi, seppe inserirsi con successo nella vita civile della città pugliese, fino a raggiungere nel 1747 la carica di primo eletto. Negli atti della Dogana il suo nome compare qualificato come «notorio affittuario di terre salde»<sup>6</sup>, a testimonianza della sicura posizione economica che consentì al giovanissimo Francesco l'approdo a Napoli.

Prima di lui già un altro Ricciardi aveva compiuto il grande salto: lo zio Giovanni, fratello minore del padre Giulio. Fu appunto Giovanni che si occupò della formazione di Francesco, indirizzandolo agli studi, prima letterari e poi giuridici, e fornendogli l'esempio dell'oscuro provinciale che, giunto a Napoli, era stato capace di affermare il proprio nome anche fuori dai confini del regno. Da valente avvocato, infatti, Giovanni Ricciardi, per tutti gli anni Settanta, aveva curato gli interessi del Regno di Sardegna nel Napoletano, legandosi in eccellenti rapporti con la corte sabauda, tanto da essere insignito del titolo di conte<sup>7</sup>. È probabilmente all'influenza di uno zio tanto in vista che il giovane Francesco dovette il suo precocissimo debutto nel foro napoletano, dove pronunciò la sua prima arringa quando ancora non aveva compiuto vent'anni<sup>8</sup>.

1.2. *Formazione culturale e affermazione professionale.* Mentre non si hanno notizie circa gli studi giuridici che precedettero l'ingresso nella professione forense<sup>9</sup>, non mancano testimonianze intorno alla formazione umanistico-letteraria di Ricciardi, che fu orientata e sorvegliata dal noto grecista Giacomo Martorelli<sup>10</sup>. Come «scrittore perfetto in latino, compagno e discepolo di quei vecchi latinisti della scuola napoletana»<sup>11</sup>, egli sarà commemorato da Cesare Dalbono, nel discorso encomiastico pronunciato in Castelcapuano per l'inaugurazione dei busti marmorei «de' più rinomati giureconsulti del foro napoletano»<sup>12</sup>, tra cui quello di Ricciardi figurava in compagnia di Mario Pagano, Giuseppe Poerio, Davide Winspeare, Nicola Nicolini, Giuseppe Pisanelli e altri ancora (un po' meno «rinomati»).

Significativo è il fatto che, sullo scorcio del decennio francese, nonostante alla lunga esperienza di avvocato fosse seguita quella di ministro della Giustizia, Ricciardi fosse segnalato da un informatore borbonico (non senza una buona dose di malizia) come «uomo più erudito nelle lettere che distinto giu-

<sup>6</sup> Cfr. Mastroberti, *Codificazione*, cit., p. 84.

<sup>7</sup> Cfr. Catalano, *Francesco Ricciardi*, cit., p. 153.

<sup>8</sup> Cfr. Ceva Grimaldi, *Elogio*, cit., p. 7.

<sup>9</sup> Nel fondo *Collegio dei dottori* dell'Archivio di Stato di Napoli (ASN) non si trovano documenti riguardanti Ricciardi.

<sup>10</sup> Sul quale si rimanda a P. Matarazzo, *Martorelli Giacomo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. LXXI, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2008, pp. 361-364.

<sup>11</sup> Dalbono, *Francesco Ricciardi*, cit., p. 4.

<sup>12</sup> *Commemorazione di giureconsulti*, cit., p. 1.

reconsulto»<sup>13</sup>. Gli studi umanistici restarono dunque l'attività da lui prediletta lungo l'intero corso della sua vita. D'altronde, l'amore per i classici, contemplati come modello delle umane virtù, era un tratto culturale diffuso negli ambienti dei professionisti e dei proprietari terrieri meridionali. Angela Valente, nel suo imprescindibile studio sul Mezzogiorno murattiano, presenta così questi uomini: «in cultura – scrive – sono fanatici dei tempi classici, tanto da scomodare le grandi ombre della Grecia e di Roma anche solo a proposito di una strada nuova da aprire, o di un ponte da gettar sui nostri pigri fiumi, o da ricordar i tempi dei Cincinnati o dei Curii Dentati per formulare l'“augurio di un nuovo ritorno in onore dell'agricoltura” [...] Se classica è però la forma, moderni sono i pensieri, moderno è quel volgersi a studi di chimica agraria e di chimica industriale, e di economia»<sup>14</sup>.

Anche rispetto a quest'ultima caratterizzazione, Ricciardi appare un tipico esponente della più colta borghesia meridionale, impegnata a confrontarsi e aggiornarsi nei circoli accademici. Un *Discorso letto dal Presidente Conte Ricciardi nella tornata dell'Accademia delle Scienze dei 14 febbraio 1832* fa apprezzare la vastità degli interessi scientifici dell'autore, che nel programmare i lavori dell'istituzione, suggerisce di «dare la preferenza a quelle [scienze], che possono farci meglio conoscere le proprietà naturali del nostro suolo, ed i tesori che vi sono nascosti», si preoccupa che «il ricettario farmaceutico napoletano [sia] molto al di sotto di quello che le altre nazioni culte di Europa hanno formato dopo i progressi delle scienze botaniche, chimiche e patologiche», e sollecita a studiare l'economia politica che è «la scienza, che più da vicino e più estensivamente è diretta a promuovere la prosperità delle nazioni»<sup>15</sup>.

Malgrado le «sudate carte» della giurisprudenza non presero mai il posto dei «leggiadri studi» letterari nella vita intellettuale di Ricciardi, egli seppe comunque distinguersi nei tribunali ed emergere dalla pletorica torma degli avvocati napoletani. Suo figlio Giuseppe, patriota rivoluzionario e poi deputato del Regno d'Italia<sup>16</sup>, racconterà (come da *cliché*) le remore del padre – uomo di «rettissimo cuore» e di «onoratezza specchiata» – a praticare una professione che lo costringeva a «rappresentare qual buono ciò ch'egli reputa[va] tristo, e qual vero il falso», sostenendo «che fino dai primi giorni, in cui esercitava l'ufficio ingratisimo di causidico, si fé a ricusare ogni causa che paruta non fosse giusta»<sup>17</sup>. Amore di figlio, certo, che porta Giuseppe a ricordare nobilissime battaglie forensi e a passare sotto silenzio il fatto che il pa-

<sup>13</sup> Così si legge in una memoria (di autore ignoto) sui ministri e i consiglieri di Stato di Murat (in ASN, *Carte Tommasi*, b. V).

<sup>14</sup> A. Valente, *Gioacchino Murat e l'Italia meridionale*, Torino, Einaudi, 1965, p. 32.

<sup>15</sup> F. Ricciardi, *Scritti*, cit., pp. 425, 428, 430.

<sup>16</sup> Su Giuseppe Ricciardi si veda G. Palamara, *Pensiero e azione di un democratico meridionale: Giuseppe Ricciardi e l'unità nazionale (1808-1882)*, Napoli, La Città del Sole, 2007.

<sup>17</sup> G. Ricciardi, *Vita*, cit., pp. 2-3.

dre, espertissimo feudista<sup>18</sup>, fu innanzitutto «il più chiaro difensore dei baroni»<sup>19</sup>, come si compiaceva di sottolineare Ceva Grimaldi, esaltandone il coraggio di andare contro le opinioni correnti. Opinioni che, si deve incidentalmente osservare, nel tardo Settecento correvano tra quanti erano sensibili al dibattito intellettuale suscitato dal movimento riformatore degli illuministi meridionali<sup>20</sup>; rispetto alle cui posizioni, da questo punto di vista, Ricciardi non appare affatto sintonico, contrariamente a quanto è stato congetturato in base alla sua posteriore vicenda politica<sup>21</sup>.

Che fosse l'intransigente difensore dei giusti o, com'è più probabile, un avvocato che esercitava vantaggiosamente la sua professione, quel che è certo è che l'esordio di Ricciardi nell'attività forense non passò inosservato; giacché egli portò nei tribunali il linguaggio asciutto e chiaro, la logica lucida e serrata, l'eloquenza incisiva e scevra da paludamenti declamatori che è possibile apprezzare in ogni suo scritto e discorso. A testimonianza della fama che si procacciò come avvocato i suoi biografi ricordano le parole vergate nel *Penthecatosticon* dell'abate Filippo Martino: «Franciscus Ricciardi in foro tonat, interique primos oratores enumerandus»<sup>22</sup>. Nel *Catalogo de' legali del foro napoletano*, pubblicato dalla Camera di Santa Chiara nel 1784 (come strumento finalizzato al controllo dell'esercizio della professione forense), il nome di Ricciardi, domiciliato «alli Guantari, case di D. Francesco Giordano», compare nella categoria dei «Procuratori e Avvocati»: la seconda delle tre classi in cui erano divisi i «Professori legali» ammessi a perorare nella «Real Metropoli»<sup>23</sup>. Aveva allora 26 anni.

Nel ventennio seguente avrebbe continuato a praticare l'avvocatura, incrementando la sua notorietà e il suo prestigio sociale, ma restando comunque ai margini della vita pubblica: non ebbe nessun incarico istituzionale durante il regno di Ferdinando IV e Maria Carolina; non ebbe nessun ruolo attivo nella Repubblica napoletana del 1799.

<sup>18</sup> Cfr. Dalbono, *Francesco Ricciardi*, cit., p. 5.

<sup>19</sup> Ceva Grimaldi, *Elogio*, cit., p. 7.

<sup>20</sup> Sul tema del feudalesimo nella riflessione critica degli illuministi si vedano A.M. Rao, *L'«amaro della feudalità»*. La devoluzione di Arnone e la questione feudale a Napoli alla fine del '700, Napoli, Guida, 1984, pp. 39-186; P. Villani, *Il dibattito sulla feudalità nel Regno di Napoli dal Genovesi al Canosa*, in *Saggi e ricerche sul Settecento*, Napoli, Istituto italiano per gli studi storici, 1968, pp. 254-263; G. Imbruglia, *Rivoluzione e civilizzazione. Pagano, Montesquieu e il feudalesimo*, in D. Felice, a cura di, *Poteri. Democrazia. Virtù*, Milano, Angeli, 2000, pp. 99-122; D. Ippolito, *Mario Pagano. Il pensiero giuspolitico di un illuminista*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 80-108.

<sup>21</sup> Cfr. P. Verrengia, *Le istituzioni a Napoli e la rivoluzione del 1820-1821*, in A. Massafra, a cura di, *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, Società e Istituzioni*, Bari, Dedalo, 1988, p. 561.

<sup>22</sup> Cit. in Catalano, *Francesco Ricciardi*, cit., p. 153.

<sup>23</sup> *Catalogo de' legali del foro napoletano*, Napoli, 1784, *ad vocem*.

1.3. *Il crocevia repubblicano*. Il suo atteggiamento rispetto a quest'ultima è difficile da ricostruire. Secondo quanto narra il figlio Giuseppe, Ricciardi fu invitato dal duca di Cantalupo, da Pietro Napoli Signorelli e da Vincenzo Bruno a «sedere con esso loro»<sup>24</sup> nella Commissione legislativa del governo provvisorio. La circostanza, se fosse vera, oltre a rappresentare una conferma della considerazione di cui godeva, potrebbe essere indizio dei suoi orientamenti politici, che forse apparivano favorevoli ai nuovi ideali irradiati dalla Francia rivoluzionaria. Della Commissione legislativa, tuttavia, egli non entrò a far parte, avendo opposto all'invito «il più saldo rifiuto»<sup>25</sup>.

Enrico Catalano spiega così la sua decisione: «Il Ricciardi, non ostante che profondamente avesse meditato sul miglior ordinamento dell'umana società, e conosciuto come facilmente il potere trascorrer possa oltre i limiti segnati, tuttavia si mostrava pienamente convinto che la libertà tanta esser dee quanto si confà all'ordine»<sup>26</sup>. Non era dunque ammissibile, dalla sua prospettiva di moderato «nemico di ogni esagerazione»<sup>27</sup> (come lo dipinge Ceva Grimaldi), il sovvertimento della legalità per via rivoluzionaria. Pertanto, egli si tenne «lontano da quelle politiche fantasie»<sup>28</sup>, negando il suo sostegno a quella «falace larva di libertà» scaturita «dalla invasione straniera»<sup>29</sup>. Non solo. Si spinse addirittura a intervenire pubblicamente contro gli indirizzi del governo repubblicano, pubblicando due memorie: una per criticare la Costituzione ideata da Mario Pagano «del cui alto ingegno ed altissimo cuore era pure non ultimo estimatore»<sup>30</sup>, l'altra per difendere i baroni «dall'ingiusta legge che li spogliava anche dei beni allodiali»<sup>31</sup>.

Quest'ultima notizia, purtroppo priva (come le altre appena menzionate) di riscontri documentali, potrebbe apparire attendibile, alla luce sia delle posizioni filobaronali di Ricciardi sia della sua costante e intransigente affermazione dell'intangibilità della proprietà privata (difesa anche in circostanze politicamente scomode, come sotto la dominazione napoleonica, quando si discuteva del destino dei patrimoni dei borbonici emigrati). Tuttavia, il contesto in cui viene presentata non risulta altrettanto credibile. Né il duca di Can-

<sup>24</sup> G. Ricciardi, *Vita*, cit., p. 4.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Catalano, *Francesco Ricciardi*, cit., p. 154.

<sup>27</sup> Ceva Grimaldi, *Elogio*, cit., p. 7.

<sup>28</sup> Catalano, *Francesco Ricciardi*, cit., p. 154.

<sup>29</sup> Dalbono, *Elogio*, cit., p. 5.

<sup>30</sup> G. Ricciardi, *Vita*, cit., p. 4. Della Costituzione repubblicana del 1799 esiste ora una bella edizione critica: V. Ferrone, sotto la direzione di, *Progetto di Costituzione della Repubblica napoletana presentato al Governo provvisorio dal Comitato di legislazione*, a cura di F. Morelli e A. Trampus, con un'introduzione di A.M. Rao, Venezia, Centro di studi sull'Illuminismo europeo «G. Stiffoni», 2008.

<sup>31</sup> Catalano, *Francesco Ricciardi*, cit., p. 154.

talupo, né il marchese Vincenzo Bruno (foggiano come Ricciardi), né il letterato Pietro Napoli Signorelli furono membri della Commissione legislativa. I primi due, a differenza dell'ultimo, ebbero in effetti un ruolo nel governo provvisorio della repubblica, ma rassegnarono le dimissioni dai rispettivi incarichi, in polemica contro gli abusi degli occupanti, prima che il plenipotenziario francese Abrial riformasse l'organizzazione governativa creando la Commissione legislativa: non si vede dunque quale influenza avrebbero potuto esercitare rispetto alla nomina dei suoi membri<sup>32</sup>.

Qualche dubbio, peraltro, è lecito nutrire anche sul fatto che Ricciardi abbia scelto deliberatamente di restare fuori dalle istituzioni della repubblica. In una lettera indirizzata da Cesare Paribelli a Francescantonio Ciaia, entrambi repubblicani della prima ora, impegnati con diverse responsabilità nella costruzione del nuovo regime, sono narrate succintamente le vicende che accompagnarono la riforma costituzionale di Abrial. Scrive tra l'altro l'autore: «Non ti posso dire quanto moto si diedero gl'intriganti in occasione della rifiusione del Governo. Medici, Sant'Angelo Imperiale, Colombrano, i Ricciardi, ed altri simili, se lo credevano in pugno; ma furono tutti esclusi e svergognati»<sup>33</sup>. Benedetto Croce, editando questa lettera, ipotizza che «Ricciardi» sia proprio Francesco, il futuro «ministro di giustizia nel Decennio»<sup>34</sup>. Se così fosse, Paribelli avrebbe inserito il suo nome, «in capolista» con gli altri «soprammentovati», in una «nota» di «perpetua esclusione»<sup>35</sup> dagli organi di governo destinata a orientare (con successo) le scelte di Abrial.

Come che stiano le cose, Ricciardi non partecipò all'esperienza repubblicana, il che gli garantì tranquillità e sicurezza personale nel momento in cui, risollevato sul trono Ferdinando IV dalle braccia dei seguaci del cardinal Ruffo, Napoli entrò in una delle più cruente fasi della sua storia<sup>36</sup>. La restaurazione si presentò con il volto incappucciato del boia. L'arbitrio punitivo, la repressione cieca e sanguinosa furono i prodotti di una volontà politica che, smarrito ogni razionale criterio di governo, si abbandonava al più brutale sentimento di vendetta. Il giudizio di Ricciardi sulla feroce condotta dei sovrani, lo stato d'animo con cui assistette all'esecuzione dei patrioti sono narrati dal

<sup>32</sup> Sui governi della repubblica si vedano A.M. Rao, *La Repubblica napoletana del 1799*, Roma, Newton & Compton, 1999, pp. 29-32; M. Battaglini, A. Placanica, a cura di, *Leggi, atti, proclami ed altri documenti della Repubblica Napoletana 1798-1799*, Cava de' Tirreni, Di Mauro, 2000, vol. I, pp. 537-542.

<sup>33</sup> «Al cittadino Francesco Antonio Ciaia il cittadino Cesare Paribelli» (Genova li 7 prairial [26 maggio] anno 7.mo.), in B. Croce, *La rivoluzione napoletana del 1799*, Napoli, Bibliopolis, 1998, p. 331.

<sup>34</sup> Ivi, nota 20.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Cfr. A.M. Rao, *La prima restaurazione borbonica*, in Galasso, Romeo, sotto la direzione di, *Storia del Mezzogiorno*, vol. IV, t. II, cit., pp. 543-545.



figlio Giuseppe in una vivida pagina che rievoca momenti di vita familiare:

Non sarà mai cancellata dall'animo mio l'impressione profonda prodotta in me fanciulletto dai racconti fatti, così da mio padre e mia madre, come da alcuni degli amici più intimi di casa nostra, delle orribili scene del 1799, ma segnatamente di tutto che riferivasi ai martiri illustri della tirannide borboniana, ai più dei quali i miei parenti portavano grande amicizia. Mio padre in ispecie era molto legato alla celebre Pimentel [...] E più di una fiata udii narrare altresì l'infelicissimo caso di Maria Sanfelice (cui Vincenzo Cuoco, che s'annovera pur'egli fra i nostri amici, avea conosciuta sí da vicino) e mille particolari, dei quali non parla la storia, venivano ricordati in quelle carissime riunioni, intorno al giovinetto Genzano, cui il padre, sí orribilmente avaro, avrebbe potuto salvare, e non volle, e ad Ettore Caraffa, che bramò venir collocato dal boia in postura da veder la mannaia scendergli sulla gola, ed al Manthonè ed al Conforti, e al Pagano e al Cirillo, ed al Pigliacelli ed al Ciaia, ma specialmente a Vincenzo Russo, fidanzato ad una donzella [...] amicissima di mia madre, ch'io vidi sovente venire in casa durante la mia fanciullezza. Ed in quei racconti de' miei parenti predominavano, quinci una somma pietà delle vittime, quindi un nobilissimo sdegno contro gl'infamì persecutori di tanta e sí famosa virtù<sup>37</sup>.

## 2. Dalla professione alla politica: il decennio francese

2.1. *La «fine del medioevo»*. I sommovimenti della grande politica internazionale tornarono a scuotere il Regno di Napoli nel 1806. Le armate francesi che lo riconquistarono, mettendo in fuga per la seconda volta Ferdinando IV, non erano più quelle repubblicane del Direttorio, ma quelle imperiali di Napoleone, comandate dal generale Masséna. Durevole e straordinariamente incisiva fu questa volta la dominazione straniera, che si concluse solo nel 1815, quando, sospinto dalla forza militare delle maggiori potenze europee, lo «spirito del mondo» finì per cambiare «cavallo».

Si mieté in quel decennio – osserva nella sua prosa ispirata Benedetto Croce – la messe preparata da un secolo di fatiche, sul terreno travagliato da più secoli di oscure lotte e di contrastati desideri [...]; e si visse allora uno di quei periodi felici in cui ciò che prima sembra aspro di difficoltà si fa piano e agevole, l'impossibile o lontanissimo diventa possibile e presente, cose che pare non possano ottenersi se non col poco sperabile accordo di molteplici e diverse volontà, si compiono, con l'assenso di tutti, al cenno di un solo; e in questo rinnovamento di ogni parte della vita sociale si procede nondimeno con una sorta di temperanza, come non accade nei momenti di rivoluzioni o di reazioni, con quella temperanza che è segno della maturità e durevolezza delle cose che vengono in atto<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> G. Ricciardi, *Vita*, cit., p. 6.

<sup>38</sup> B. Croce, *Storia del Regno di Napoli* (1925), a cura di G. Galasso, Milano, Adelphi, 1992, pp. 303-304.



Come tutti i paesi sottoposti alla dominazione napoleonica, il Mezzogiorno attraversò allora un intenso periodo di trasformazioni strutturali, che coinvolsero tutti gli ambiti della vita sociale: dagli assetti patrimoniali al sistema scolastico, dall'amministrazione alla fiscalità, dal rapporto tra l'autorità pubblica e i soggetti privati alle relazioni tra lo Stato e la Chiesa<sup>39</sup>. I conquistatori esportarono e impiantarono un nuovo modello di società, che aveva come base di esistenza la proprietà privata, come regola di convivenza il Codice civile, come garanzia di ordine l'organizzazione amministrativa e giudiziaria. L'affermazione secondo cui fu in quel decennio che «finì veramente il medioevo»<sup>40</sup> rende con immediatezza la portata epocale di quella profonda cesura storica, che segnò il passaggio dallo Stato d'antico regime, nel quale coesistevano una pluralità di ordinamenti normativi, di *status* giuridici soggettivi e di centri di potere giurisdizionale, allo Stato legislativo scaturito dalla rivoluzione francese, fondato sul monopolio statale della produzione normativa, sul soggetto unico di diritto e sull'unitarietà della giurisdizione<sup>41</sup>.

Il nuovo paradigma statuale costituiva un quadro istituzionale e legale favorevole allo sviluppo della borghesia. Scardinando il tradizionale blocco sociopolitico della realtà meridionale, le riforme napoleoniche resero possibili grandi fenomeni di mobilità sociale e folgoranti carriere burocratiche, militari e politiche. Francesco Ricciardi beneficiò come pochi altri del cambiamento di regime, venendo da subito proiettato tra le fila della nuova classe dirigente. Il suo nome compare sin dal primo gruppo di nomine al Consiglio di Stato, l'organo di consulenza legislativa e di giustizia amministrativa, che assumerà una così forte presenza nella vita costituzionale del regno, da apparire ad alcuni contemporanei come un'istituzione capace di supplire alla mancanza di un'assemblea elettiva<sup>42</sup>. È difficile, dunque, prestar fede alle parole del figlio Giuseppe, quando descrive la ritrosia del padre ad accettare incari-

<sup>39</sup> Per un quadro sintetico si vedano P. Villani, *Il Decennio francese*, in Galasso, Romeo, sotto la direzione di, *Storia del Mezzogiorno*, vol. IV, t. II, cit., pp. 577-639; R. Feola, *Istituzioni e cultura giuridica*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2000, pp. 383-402.

<sup>40</sup> Croce, *Storia del Regno*, cit., p. 304.

<sup>41</sup> Sulle trasformazioni costituzionali dello Stato moderno si veda il magistrale studio di M. Fioravanti, *Stato e costituzione*, in Id., a cura di, *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 3-36. Sul passaggio dallo Stato giurisdizionale allo Stato legislativo di diritto, illuminante è il contributo di L. Ferrajoli, *Lo Stato di diritto tra passato e futuro*, in P. Costa e D. Zolo, a cura di, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 349-386.

<sup>42</sup> Si vedano, ad esempio, i giudizi di Francesco Pignatelli principe di Strongoli (in N. Cortese, *Memorie di un generale della Repubblica e dell'Impero*, Bari, Laterza, 1927, vol. II, p. 68), di Luigi Blanch (in L. Blanch, *Luigi de' Medici come uomo di Stato e amministratore* [1830], in Id., *Scritti storici*, a cura di B. Croce, Bari, Laterza, 1945, vol. II, pp. 67-68) e di Pietro Colletta (in P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli* [1834], a cura di N. Cortese, Napoli, Libreria scientifica editrice, 1953, vol. II, pp. 232-233).

chi da un «re forestiero», sostenendo ch'egli resistette «lungamente, e ai conforti de' suoi amici più cari, e agli stimoli dei nuovi rettori, desiderosi di fare lor pro del [suo] ingegno e della [sua] dottrina»<sup>43</sup>. Nel settembre successivo Giuseppe Bonaparte promosse Ricciardi al vertice della Segreteria di Stato appena istituita<sup>44</sup>.

2.2. *Nelle istituzioni del nuovo Stato*. Il segretario di Stato, figura di rango immediatamente inferiore ai ministri, era il depositario di tutte le leggi, i decreti e, in generale, gli atti originali del Governo; spediva, contrassegnate dalla sua firma e dal sigillo dello Stato, le copie autentiche di tali atti ai ministri e ai funzionari incaricati di eseguirli; convocava il Consiglio dei ministri e ne redigeva il verbale; aveva la responsabilità del «Bollettino delle leggi», la pubblicazione che raccoglieva gli atti normativi emessi dal sovrano; era il tramite tra il re e il Consiglio di Stato, del quale dirigeva i lavori e faceva sanzionare le deliberazioni, sia nella parte consultiva, sia nella contenziosa: «era, in una parola, – come annotava un funzionario borbonico dopo la restaurazione – il segretario del Re, l'organo ed il custode delle sue determinazioni, per tutto ciò che concerneva gli affari di Stato»<sup>45</sup>.

Considerate le funzioni istituzionali della carica, il soggetto designato a ricoprirla non poteva che essere un uomo di fiducia del sovrano. E in effetti Ricciardi godeva di stima e considerazione da parte di Giuseppe, che spesso ricorreva al suo parere, soprattutto in occasione delle nomine dei funzionari<sup>46</sup>. Una stima esplicitamente dichiarata dal Bonaparte quando, riferendosi a lui e a Michelangelo Cianciulli, ebbe a scrivere: «Les deux premiers Napolitains que j'ai connus sont aussi ceux que j'ai le plus estimés pendant mon règne»<sup>47</sup>. Una considerazione che trova conferma nella nomina di Ricciardi a membro della commissione incaricata della redazione dei codici di diritto e procedura penale<sup>48</sup>.

L'avvicendamento tra Giuseppe Bonaparte e Gioacchino Murat sul trono napoletano non arrestò l'ascesa politica di Ricciardi, anche se, nel «rimpasto» di governo del 25 febbraio 1809, egli si trovò provvisoriamente messo da parte. La circostanza sorprese l'opinione pubblica. Secondo il cronista Carlo De Nicola già dalla fine del novembre 1808 «si sussurra[va] la dimissione del Mi-

<sup>43</sup> G. Ricciardi, *Vita*, cit., p. 7.

<sup>44</sup> Il decreto istitutivo è datato 8 settembre 1806.

<sup>45</sup> *Attribuzioni del Ministro Segretario di Stato*, in ASN, *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, f. 13. Sul rilievo politico delle funzioni di segretario di Stato, cfr. R. Feola, *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Napoli, Jovene, 1984, pp. 114-117.

<sup>46</sup> J. Rambaud, *Naples sous Joseph Bonaparte (1806-1808)*, Paris, Plon-Nourrit, 1911, p. 237.

<sup>47</sup> Citato in Rambaud, *Naples*, cit., p. 237.

<sup>48</sup> Cfr. Mastroberti, *Codificazione*, cit., p. 77.

nistro [di Giustizia] Cianciulli, e si nomina[va] in Ricciardi il successore»<sup>49</sup>; il licenziamento di Cianciulli diventava una certezza nel corso del mese seguente: difatti, con la nomina dei nuovi ministri, alla Giustizia passava Giuseppe Zurlo. Ricciardi, inaspettatamente, veniva dimesso da segretario di Stato. De Nicola commenta così la vicenda: «Per Cianciulli si aspettava, ma per Ricciardi è tutta nuova, ed il pubblico non sa indovinarne il motivo, molto più che la sua è una caduta nelle forme, anzi siccome nel decreto per Cianciulli si parla dei soldi e trattamento di Ministro che ritiene, così per Ricciardi niente si dice»<sup>50</sup>. Un allontanamento brusco dal governo di cui purtroppo non è possibile ricostruire i retroscena e neppure ipotizzare le ragioni, tanto più che a distanza di sette mesi l'ex segretario di Stato ritornò nella compagine ministeriale, mantenendo il suo incarico sino alla caduta di Murat.

Il ritorno al governo di Ricciardi avvenne nelle funzioni di ministro della Giustizia e del culto, sostituendo nella carica Zurlo, che andò a occupare il dicastero chiave nell'assetto istituzionale dello Stato napoleonico, il centro propulsore e il vertice dell'intero apparato amministrativo: il ministero dell'Interno.

Come ministro del Culto, Ricciardi si trovò a gestire gli affari religiosi e i rapporti con la Chiesa, nell'orizzonte ideologico e nel progetto istituzionale dei nuovi sovrani, che, nella «pretesa di riservare allo Stato l'esercizio di poteri sugli affari ecclesiastici», intendevano effettuare una «completa ristrutturazione della chiesa meridionale, sottoponendola ad un processo di trasformazione allo scopo di renderla più rispondente alle esigenze del nuovo Stato»<sup>51</sup>. Nonostante il suo attivismo in quest'opera, appare esagerato affermare che egli fu «oltre che l'esecutore della volontà governativa, [...] l'ispiratore della politica ecclesiastica dei napoleonidi»<sup>52</sup>. Infatti, in uno Stato a sovranità limitata, qual era il Regno di Napoli sotto la dominazione francese, le grandi scelte politiche nei rapporti tra Stato e Chiesa, passavano addirittura sul capo dello stesso re, il quale doveva in larga parte riferirsi alla volontà e all'azione dell'imperatore.

È quanto dimenticava Giuseppe Bonaparte nell'immaginare ingenuamente la possibilità di un concordato tra il Regno di Napoli e la Santa Sede<sup>53</sup>. Ma ancora più ingenuo appariva Pio VII, che, informato dell'insediamento del fratello di Napoleone sul trono napoletano, si premurava di rammentargli «les

<sup>49</sup> C. De Nicola, *Diario napoletano (1798-1825)*, Napoli, Società napoletana di storia patria, 1906, p. 436.

<sup>50</sup> Ivi, p. 452.

<sup>51</sup> Delle Donne Robertazzi, *Un secolo di trasformazioni*, cit., p. 169.

<sup>52</sup> Ivi, p. 170.

<sup>53</sup> Cfr. J. Rambaud, *L'Eglise à Naples sous la domination napoléonienne*, in «Revue d'histoire ecclésiastique», IX, 1908, p. 301.

rapports qui depuis tant de siècles avaient toujours existé entre le Saint-Père e la couronne de Naples»<sup>54</sup>; che erano poi i rapporti di vassallaggio risalenti all'epoca dei normanni: come se il pontefice potesse davvero aspettarsi dai francesi, portatori di una concezione moderna e laica della sovranità e dello Stato, ciò che i Borbone gli avevano rifiutato e che il giurisdizionalismo e l'anticurialismo napoletani, attraverso Giannone, Genovesi, Conforti, avevano indefessamente combattuto<sup>55</sup>.

Nei primi due anni del dominio francese, quelli del regno giuseppino, l'autorità civile accrebbe considerevolmente il suo controllo sugli affari ecclesiastici. Il re, considerando quanto nuocesse all'economia del regno l'eccessivo numero di uomini di Chiesa, quasi uno ogni cinquanta abitanti, approntò una serie di provvedimenti normativi tesi a ridurlo drasticamente. La consistenza numerica dei preti fu limitata alla proporzione di uno ogni duecento anime. Ma il tratto qualificante della politica ecclesiastica del decennio fu la demolizione del potere economico della Chiesa, che nel Napoletano possedeva immense estensioni di terre coltivate, rivendicate dagli amministratori francesi come beni dello Stato. Con una legge del 13 febbraio 1807, alla preparazione della quale partecipò anche Ricciardi, furono soppressi gli ordini religiosi più ricchi, quelli di San Benedetto e San Bernardo, i cui beni fondiari, incamerati nel demanio statale, andarono a raddoppiarne la consistenza. Il 7 agosto del 1809 poi, Murat volle andare fino in fondo, abolendo tutti gli ordini possidenti, francescani, teatini, domenicani, trinitari e altri ancora<sup>56</sup>.

2.3. *Ordine civile e costume religioso.* Tutto ciò era già avvenuto quando Ricciardi divenne ministro del Culto. Nei cinque anni e mezzo del suo mandato, egli si occupò dei molteplici problemi riguardanti il riordinamento della Chiesa del regno, a cominciare dalla riduzione del numero delle parrocchie. Il 25 novembre 1813 giunse a presentare al Consiglio di Stato un organico piano di riforma dell'organizzazione ecclesiastica, che però non fu mai convertito in legge<sup>57</sup>. Più che ricostruire in dettaglio il suo operato di ministro, conviene rilevare, in questa sede, l'azione moderatrice che egli svolse costantemente sulle deliberazioni regie in materia religiosa, nel tentativo di evitare la collisione frontale tra gli indirizzi di governo e la sensibilità devozionale del popolo napoletano.

Ricciardi aderiva certamente alla concezione napoleonica delle funzioni del clero, concepito come un ordine al servizio dello Stato, non dissimile dagli al-

<sup>54</sup> Citato *ivi*, p. 299.

<sup>55</sup> Cfr. E. Chiosi, *La tradizione giannonica nella seconda metà del Settecento*, in *Pietro Giannone e il suo tempo*, Napoli, 1980, pp. 744-780; P. Villani, *Contributo alla storia dell'anticurialismo napoletano: l'opera di G.F. Conforti*, in *Id.*, *Mezzogiorno*, cit., pp. 187-264.

<sup>56</sup> Cfr. Rambaud, *L'Eglise*, cit., *passim*.

<sup>57</sup> Cfr. Delle Donne Robertazzi, *Un secolo di trasformazioni*, cit., pp. 172-181.

tri corpi di funzionari e al pari di questi irregimentato allo scopo di realizzarne i fini<sup>58</sup>; e in questa visione rientrava naturalmente la stretta vigilanza cui sottopose gli uomini di chiesa e i suoi interventi diretti ad allineare l'orientamento dei chierici alla volontà regia, come nel caso delle elezioni dei vicari nelle diocesi vacanti<sup>59</sup>. Egli però conosceva bene i valori culturali dei suoi compatrioti e rilevava i rischi insiti nella spregiudicatezza con cui i francesi trattavano gli affari ecclesiastici. Ecco perché, ad esempio, combatté con fermezza nel Consiglio dei ministri affinché i parroci fossero sottratti alla coscrizione militare ordinata dal generale Manhès: «I preti, i canonici, i parroci – si allarmava Ricciardi – sono costretti a marciare armati. Questo spettacolo contrario alle leggi ecclesiastiche scandalizza il popolo; bisogna rispettare anche i pregiudizi, quando sono generali, non si deve urtare l'opinione»<sup>60</sup>. Quando poi le circostanze non permettevano discussioni, come nel caso degli articoli del Codice civile (dichiarato intangibile da Napoleone), Ricciardi aggirava gli ostacoli; cosicché, se la legislazione codificata contemplava il matrimonio civile dei preti, egli, pur di non offendere il comune senso dei costumi, non si peritava di vietarlo attraverso le circolari ministeriali<sup>61</sup>.

Nella sua visione della società, la religione era concepita come il più sicuro basamento della moralità individuale e dell'ordine sociale, in mancanza di un'istruzione diffusa. Perciò egli manifestava al re la necessità di una politica ecclesiastica indirizzata ad assodare l'autorevolezza del clero presso la popolazione, in grandissima maggioranza incolta e incivile, e per questo ritenuta incline a trascendere in comportamenti antisociali, in assenza di un freno morale esterno<sup>62</sup>. Bisognava, per il ministro del Culto, fornire le diocesi e le parrocchie di vescovi e parroci capaci di assolvere alla funzione di guida spirituale nei confronti della massa degli individui privi di istruzione. Era necessario riparare alla degenerazione della religiosità popolare negli estremi perniciosi del «fanatismo» e della «non curante freddezza».

Scriveva Ricciardi a Murat:

Le vicende che soffrì il vostro regno nel 1799 dovevano di necessità produrre effetti funesti e sconvolgere le menti e i cuori dei vostri sudditi. La ferocia brutale usata in quell'anno fatale, non solo non repressa nei castighi ma premiata, applaudita; le più nere azioni onorate come virtù; molti fra' ministri degli altari convertiti in armati briganti; i più degni del loro ministero [...] perseguitati, imprigionati, vilipesi, sbanditi: tutti questi avvenimenti dovean turbare gli spiriti e far perdere specialmente alla clas-

<sup>58</sup> Cfr. Valente, *Gioacchino Murat*, cit., p. 273.

<sup>59</sup> Cfr. Rambaud, *L'Eglise*, cit., p. 310.

<sup>60</sup> Valente, *Gioacchino Murat*, cit., p. 197.

<sup>61</sup> Cfr. *ivi*, p. 267.

<sup>62</sup> Cfr. il rapporto di Ricciardi a Murat, datato 11 marzo 1810, citato da Cortese in Colletta, *Storia*, cit., vol. II, pp. 327-328, nota 116.

se più numerosa del popolo quei sentimenti di morale che suol nutrire più nel cuore che nella mente<sup>63</sup>.

Ciò stava all'origine dello «spirito di ferocia» manifestato dal popolo dopo quegli accadimenti, contro cui il solo rimedio possibile stava, per Ricciardi, nel riavvicinare la massa alla religione, concepita come efficace surrogato di quella coscienza civile ancora latitante nella realtà sociale meridionale.

### 3. *Al vertice dell'amministrazione giudiziaria: il dirigismo del «gran giudice»*

3.1. *La rivoluzione nella giurisdizione.* Gli affari ecclesiastici occupavano, comunque, uno spazio secondario nelle attività del ministro Ricciardi: il suo massimo impegno e la sua passione si spiegavano nel governo della giustizia, ch'egli tenne con pugno di ferro tra il 1809 e il 1815, dando sostanza e significato pregnante a quel titolo di «gran giudice» che in età napoleonica qualificava il responsabile ministeriale per gli affari giudiziari.

Nel sovvertire le basi costituzionali del regno, a partire dallo smantellamento della feudalità, i napoleonidi si impegnarono in una integrale ridefinizione della funzione giurisdizionale. Come già era avvenuto in Francia, al fine di evitare che gli organi giudiziari, in virtù della rilevante incisività della loro funzione sul diritto vivente, potessero diventare un bastione di resistenza all'attuazione della nuova legalità, venne edificata una struttura di potere funzionale al controllo dei giudici. La magistratura d'antico regime col suo enorme potere normativo, con i suoi inveterati privilegi cetuali, con la sua illimitata libertà di orientare l'ordinamento giuridico, fu piegata alla disciplina della gerarchia, all'applicazione della legge codificata, alla subordinazione al potere politico<sup>64</sup>.

Fu imposto, insomma, il paradigma napoleonico del giudice-burocrate e, con esso, l'architettura istituzionale e i modelli procedurali elaborati oltralpe per la realizzazione del principio di subordinazione del giudice alla legge: dal nuovo rito penale, che aboliva la segretezza delle procedure giudiziarie, al sistema di cassazione, per il cui tramite i giudizi erano sottoposti al controllo di conformità legislativa; dall'organizzazione piramidale dei tribunali, che attraverso un sistema di appelli subordinava i gradi più bassi della giurisdizione al controllo dei superiori, all'assoggettamento del corpo giudiziario alla vigilanza capillare del ministro della Giustizia, per mezzo della struttura gerarchica del pubblico ministero<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> Sui mutamenti della funzione e delle istituzioni giurisdizionali nel periodo rivoluzionario e napoleonico si veda J.-P. Royer, *Histoire de la justice en France*, Paris, Puf, 2001, pp. 273-444.

<sup>65</sup> Cfr. A. De Martino, *Antico regime e rivoluzione nel Regno di Napoli: crisi e trasformazioni dell'ordinamento giuridico*, Napoli, Jovene, 1972.

Il ministro della Giustizia era il supremo titolare del potere di vigilanza e di censura sulla condotta dei magistrati e il responsabile dell'organizzazione materiale e personale dei funzionari dell'ordine giudiziario<sup>66</sup>. Ricciardi raggiunse la carica quando già era stata varata la riforma dell'organizzazione giudiziaria, articolata in quattro testi normativi, emanati tra il 20 e 22 maggio 1808. Pur non trattandosi di una sola legge organica, il «pacchetto» legislativo costituiva un insieme coerente che, seguendo le linee direttive generali dell'organizzazione della giustizia in Francia, rifondava, senza compromessi con il passato, l'ordinamento delle giurisdizioni nel Regno di Napoli<sup>67</sup>. Al lungo e travagliato approntamento della riforma, Ricciardi diede un contributo di grande rilievo, il che probabilmente influì sulla scelta di Murat di nominarlo al vertice della magistratura napoletana<sup>68</sup>.

3.2. *Il custode dei custodi*. Una delle prime preoccupazioni del ministro Ricciardi fu quella di rendere l'attività giurisdizionale impermeabile alle ingerenze del ministro di Polizia Saliceti, la cui influenza oltrepassava di gran lunga il recinto delle sue competenze<sup>69</sup>. Già il suo predecessore, Cianciulli, si era scontrato con Saliceti, a proposito dell'invadenza da parte delle commissioni militari della sfera giurisdizionale dei tribunali straordinari, soccombendo però di fronte all'autorevolezza con cui quello aveva imposto, in Consiglio dei ministri, il proprio punto di vista. Al di là dell'episodio contingente, comunque, la realtà di una «giustizia troppo ligia alla polizia»<sup>70</sup> era percepita distintamente dagli operatori giurisdizionali più coscienti del proprio ruolo, offesi dalle esorbitanze istituzionali dei funzionari di polizia, che spesso si arrogavano prerogative esclusive della magistratura e commettevano abusi a danno della corretta amministrazione giudiziaria, facendo rimettere in libertà individui già sottoposti alla giurisdizione dei tribunali, ovvero impedendo a questi ultimi di prendere conoscenza di reati per i quali avrebbero invece dovuto procedere<sup>71</sup>. Per mettere fine a tale condizione di subordinazione del ramo giudiziario rispetto all'onnipotente polizia, Ricciardi ordinò a tutti i membri della magi-

<sup>66</sup> *Almanacco reale*, Napoli, 1810, pp. 121-122.

<sup>67</sup> Cfr. C. Castellano, *Il mestiere di giudice. Magistrati e sistema giuridico tra i francesi e i Borboni (1799-1848)*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 29-104.

<sup>68</sup> Un importante documento della partecipazione di Ricciardi alla progettazione della riforma giudiziaria è rappresentato da un *Rapporto del segretario di Stato* datato 24 gennaio 1808, conservato presso la Biblioteca nazionale di Napoli, insieme a un *Rapporto della Sezione di Legislazione*, datato 20 aprile 1808 e firmato da Ricciardi nella veste di relatore. Cfr. Mastroberti, *Codificazione*, cit., pp. 87-104 (il quale, a p. 28, non esita a definire Ricciardi «il padre della legislazione del 20-22 maggio 1808»).

<sup>69</sup> N. Nicolini, *Vita di Ricciardi*, in SNSP, ms. XXX, a. 9.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Cfr. De Martino, *Antico regime*, cit., pp. 158-163.



struttura di astenersi rigorosamente dal corrispondere con alcun dicastero all'infuori di quello di Giustizia e di non render conto ad altro ufficio che non fosse quello dei propri superiori gerarchici. Ogni autorità estranea all'ordine giurisdizionale che avesse voluto rivolgersi ad un qualunque magistrato avrebbe dovuto farlo «per l'organo del ministero di grazia e giustizia»<sup>72</sup>.

Altro sicuro indizio del tenore che Ricciardi intendeva conferire all'amministrazione giudiziaria fu la sua richiesta immediata di avallo regio per procedere all'epurazione della magistratura, troppo fornita di uomini che ad unico titolo potevano esibire le persecuzioni, spesso indimostrabili, patite nel '99. A questo scopo fu nominata una commissione di consiglieri di Stato col compito di passare al vaglio i profili di tutti i membri del giudiziario. Quando nell'aprile del 1811 il lavoro fu ultimato, 33 magistrati «vennero messi a ritiro con un terzo del soldo»<sup>73</sup>.

L'allontanamento dalla magistratura degli elementi inadeguati per morale o dottrina si inseriva in una politica complessiva di sistematica vigilanza sui membri del corpo giudiziario. Il gran giudice Ricciardi pretendeva dal procuratore generale presso la Corte di cassazione rapporti bimestrali su tutte le decisioni esaminate, distinte per corti e tribunali, in cui fossero notati «coi fatti alla mano i giudici che si eran distinti per zelo, dottrina e buon modo di compilare le decisioni e le sentenze, o che erano notabili pei vizi opposti»<sup>74</sup>, stimando che, sono sue parole, «il prender conto da' Procuratori regi del personale de' magistrati è certamente uno de' primi doveri del gran Giudice onde esercitare così sull'ordine giudiziario quella vigilanza universale che gli affida il Sovrano a frenare ogni abuso, e promuovere contemporaneamente il vero merito»<sup>75</sup>.

A tal fine il ministro non si accontentava neppure delle innumerevoli informazioni su ogni singolo componente della magistratura, provenienti dalle gerarchie interne dell'ordine, dai rapporti dei procuratori e dall'esame che egli personalmente praticava sulle sentenze dei tribunali, ma giungeva addirittura ad assegnare al procuratore generale presso la Corte di cassazione l'incarico di raccogliere notizie ulteriori dall'esterno, nella società civile, registrando «la voce pubblica per mezzo degli uomini i più probi ed i più illuminati delle provincie [...], la voce di tutti gli altri funzionari degli altri dipartimenti [...] con la maggior esattezza»<sup>76</sup> al fine di potersi formare un giudizio sicuro.

Il magistrato, nella visione di Ricciardi, doveva completamente piegarsi al ser-

<sup>72</sup> N. Nicolini, *Vita di Ricciardi*, cit.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> *Lettera del gran Giudice ministro della Giustizia al Procuratore generale presso la Corte di cassazione* (10 luglio 1810), in SNSP, ms. XXX, a. 8.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

vizio della collettività e della legge e la sua vita privata doveva aderire completamente alla sua funzione pubblica di custode dell'ordine giuridico, nell'ostentazione di una moralità esemplare, che rappresentasse un modello di adesione ai valori consacrati e difesi dall'ordinamento statuale.

Non stupisce perciò l'invadenza del ministro nella vita privata dei giudici, irreggimentati in una disciplina quasi militare, la cui sorveglianza era affidata ai procuratori regi in un sistema verticistico e piramidale. In base alla legge sull'organizzazione giudiziaria del 20 maggio 1808, i procuratori regi presso i tribunali di prima istanza e presso le corti criminali vegliavano sulla condotta dei giudici di pace; i procuratori generali presso le corti d'appello vegliavano sulla condotta dei membri dei tribunali di prima istanza e riferivano alla Corte di cassazione tutto ciò che offendeva l'onore e il bene della giustizia; sul gradino più alto il regio procuratore generale presso la Corte di cassazione vigilava sulla condotta dei membri delle corti criminali e d'appello, facendo rapporto al suo superiore diretto, il ministro di Grazia e giustizia<sup>77</sup>.

Quanta importanza attribuisse Ricciardi al più rigido controllo dei magistrati è attestato ulteriormente da un suo progetto di decreto, che fu respinto dal Consiglio di Stato il 26 luglio 1811, nel quale si stabiliva che i presidenti e i procuratori delle corti civili avrebbero dovuto periodicamente visitare «i Magistrati e le Officine delle Corti inferiori» al fine di «eccitare col timore di una maggiore vigilanza un maggior servizio»<sup>78</sup>.

Inoltre Ricciardi si teneva continuamente informato delle cause più importanti «che si agitavano nei tribunali»<sup>79</sup>, discutendone con i giudici e (più frequentemente) con i procuratori regi, cui dava udienza nel suo gabinetto ministeriale o, in caso di affari urgenti, presso la sua stessa abitazione, «un'ora e mezza dopo il tramonto del sole»<sup>80</sup>. Il ministro, infatti, riteneva la conoscenza diretta dei procedimenti giudiziari il mezzo più certo per appurare il valore della magistratura: «Dall'istruzione di ciascun processo – scriveva – si scorge qual zelo e quale avvedutezza abbiano portato a dirigerla l'istruttore, ed il Procuratore Regio; quale cura ne abbia preso il collegio. Dalle decisioni si rileva il modo di ragionare e l'energia e la rilasciatezza de' Tribunali. Nel tutto si vede se vi siano abusi a reprimere o irregolarità a rettificare»<sup>81</sup>.

Una viva impressione delle attitudini dirigistiche di Ricciardi si trae dalla lettura della sua corrispondenza con il regio procuratore generale presso la Corte di cassazione<sup>82</sup>, al quale il ministro si rivolgeva con i toni e le parole del su-

<sup>77</sup> Artt. 79, 80, 81 della legge n. 149/1808

<sup>78</sup> ASN, *Presidenza del Consiglio*, f. 13.

<sup>79</sup> Ceva Grimaldi, *Elogio*, cit., p. 11.

<sup>80</sup> Cfr. *Almanacco reale*, cit., p. 121, nota 1.

<sup>81</sup> *Lettera del gran Giudice ministro della Giustizia al Procuratore generale presso la Corte di cassazione* (20 giugno 1810), in SNSP, ms. XXX, a. 8.

<sup>82</sup> Si vedano le lettere conservate in SNSP, ms. XXX, a. 8.

periore al subordinato, nonostante quest'ultimo fosse, durante il quinquennio ministeriale ricciardiano, Giuseppe Poerio, consigliere di Stato e autorevolissimo rappresentante dell'ala liberale della classe dirigente napoletana<sup>83</sup>. Nelle sue lettere, il ministro, pur indirizzandosi a magistrati del più alto grado, di riconosciuta dottrina e probità, non esitava a riprenderne ogni minima *défaillance*, indignandosi per un'assenza, ammonendoli per un ritardo, censurandoli severamente per ogni decisione in contrasto con la legge: quasi un *paterfamilias* che richiama all'ordine e bacchetta i suoi *familiars*.

3.3. *Il rinnovamento della magistratura*. Tra gli obiettivi primari di Ricciardi vi era quello di formare una magistratura di alta levatura tecnico-giuridica e morale, a partire innanzitutto dalle nuove leve, incontaminate dalla pratica del vecchio ambiente forense. Il ministro sollecitava i regi procuratori a indirizzare i membri dell'ordine, fin dai ruoli più bassi, come quello di cancelliere, ad una pratica di studio e scrupoloso «travaglio».

In una circolare del 15 gennaio 1812, il ministro si soffermava proprio sull'importanza di proporre alla carica di cancelliere «persone bene elevate e capaci per la sveltezza de' loro talenti di profittare di ogni istruzione», per assicurare all'organizzazione giudiziaria un rigoglioso vivaio di giovani, che avrebbero potuto degnamente «percorrere la magistratura in tutti i suoi gradi»<sup>84</sup>. Occorreva che nell'opinione pubblica cessasse la confusione tra la figura del cancelliere e quella del «subalterno», corrotto e arrogante, dei tribunali d'antico regime<sup>85</sup>, e che l'ufficio della cancelleria fosse circondato da dignità e rispettabilità: ciò poteva ottenersi nel momento in cui l'ambizione e la consapevolezza di poter raggiungere «ogn'altro più elevato grado nell'ordine giudiziario» allontanassero gli individui chiamati a «quelle officine» da tentazioni venali, vessazioni e abusi<sup>86</sup>.

Nell'ambito del reclutamento della magistratura, Ricciardi interveniva ancor più incisivamente nell'agosto del 1812 con un provvedimento tra i più significativi del suo quinquennio ministeriale: l'*Istituzione dell'alunnato di giurisprudenza presso il ministero pubblico delle Corti e de' tribunali*. In un regolamento composto di 13 articoli, veniva stabilito che il pubblico ministero di ciascuna corte e tribunale avrebbe avuto presso di sé, e sotto la sua direzio-

<sup>83</sup> Su Giuseppe Poerio si veda B. Croce, *Una famiglia di patrioti ed altri saggi storici e critici*, Bari, Laterza, 1919. Sul suo ruolo come procuratore generale della Cassazione si veda Mastroberti, *Codificazione*, cit., pp. 209-215.

<sup>84</sup> *Circolare del ministro della giustizia ai regi procuratori* (15 gennaio 1812), in Archivio di Stato di Trani, *Corte civile di Altamura*, vol. 2.

<sup>85</sup> Sulla figura e le funzioni del «subalterno» nell'amministrazione giudiziaria della Napoli d'antico regime si leggano le pagine del *Testamento forense* (1806) di G.M. Galanti, che rilanciano la polemica illuministica avviata, negli anni Ottanta, da Filangieri e Pagano.

<sup>86</sup> *Circolare del ministro della giustizia ai regi procuratori* (15 gennaio 1812), cit.

ne, un numero di giovani, designati, appunto, come *alunni di giurisprudenza*, i quali avrebbero dovuto avere un'età compresa tra i venti e i trent'anni. Essi sarebbero stati nominati dal ministro della Giustizia, che ne avrebbe fissato il numero in ogni officina di regio procuratore<sup>87</sup>.

Il testo normativo attribuiva agli alunni una serie di facoltà e di obblighi piuttosto rilevanti. Ad essi spettava l'esame degli atti e dei processi degli affari pendenti, ad essi era attribuito il compito di formare i progetti delle conclusioni e requisitorie del pubblico ministero e di preparare qualunque altro lavoro che venisse loro delegato. Inoltre periodicamente gli alunni erano sottoposti ad esami in forma solenne: «Una volta al mese – prescriveva il regolamento – saranno ammessi ed esercitati ad arringare alla presenza degli ufficiali del pubblico ministero sopra quelle parti di giurisprudenza che meritano di essere rischiarate»<sup>88</sup>. Alla fine di ogni semestre, poi, nei comuni ove risiedevano più tribunali, tutti gli alunni si riunivano nell'officina del procuratore generale di maggiore dignità, e qui, alla presenza degli ufficiali del ministero pubblico presso tutti i tribunali, erano tenuti a recitare un'arringa, sul cui oggetto giuridico rispondevano in seguito alle domande che gli venivano rivolte dai magistrati presenti.

Il verbale di questi esami era destinato al ministro della Giustizia, il quale, dopo il servizio «non interrotto e lodevolmente prestato», gratuitamente, per due anni dall'alunno, poteva indicarlo al re per la nomina alla magistratura collegiale. Con l'alunnato, pertanto, si creava nel regno una scuola di magistrati adeguatamente qualificati, che, già in giovane età, potevano aspirare a ricoprire cariche importanti nell'ordine giudiziario, senza transitare per la lunga gavetta delle cancellerie e delle giurisdizioni di pace.

Nella circolare di presentazione del regolamento destinata ai procuratori di tutti i collegi, Ricciardi spiegava così le finalità dell'alunnato: «A due oggetti tendono le disposizioni di questo regolamento: 1° a concorrere alla perfetta istituzione de' Giovani nella scienza del dritto e nel modo d'applicarlo onde formar degli allievi per la Magistratura. 2° Ad alleviar il lavoro del pubblico ministero, mettendo sotto la sua direzione de' giovani istruiti, ed educati, ed infervorati al travaglio nella speranza d'una promozione»<sup>89</sup>.

Il ministro si raccomandava che gli obiettivi del regolamento non fossero compromessi da parte dei procuratori con proposte di candidati all'alunnato condizionate da clientele, amicizie e interessi privati: «Resterebbe deluso il governo – avvertiva Ricciardi – ed il pubblico nella sua aspettativa e ne risenti-

<sup>87</sup> Il regolamento si trova in *Bullettino delle leggi del Regno di Napoli*, Napoli, Stamperia della Segreteria di Stato, 1812.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> La circolare ministeriale relativa all'alunnato è reperibile nel fondo *Corte civile di Altamura*, vol. 3, dell'Archivio di Stato di Trani.

reste voi particolarmente il danno, mentre chiamereste nella vostra officina non de' collaboratori, ma delle persone, che vi renderebbero il travaglio più difficoltoso ed imbarazzante»<sup>90</sup>.

Ovviamente, in più di cinque anni di governo dell'amministrazione giudiziaria, molti altri furono gli ambiti cui si volse l'attenzione e l'azione riformatrice di Ricciardi, nella sua costante tensione a rimediare ai difetti, via via rivelati dall'esperienza, del nuovo sistema dei giudizi<sup>91</sup>. Qui si è voluto rimarcare solo un dato di fondo: il sistema istituzionale napoleonico volto a comprimere il potere del giudice, vincolandolo alla rigida applicazione della legge codificata e inserendolo in una struttura piramidale e gerarchizzata sottoposta all'esecutivo, trovò in Francesco Ricciardi un partigiano convinto e un risoluto operatore, che spinse a livelli estremi il controllo del governo sull'attività e sulla condotta dei magistrati, attraverso un impiego capillare dei procuratori regi e un formidabile interventismo ministeriale, finalizzato non solo ad annientare l'arbitrio giudiziario dell'antico regime, ma anche a estirpare i radicati e tenaci costumi professionali del ceto togato, incline a una gestione autoreferenziale e venale del potere giurisdizionale. «Si dovè soprattutto a lui – ha scritto Angela Valente – se il decennio vide al posto della magistratura borbonica, indifferente, sonnacchiosa, assai spesso corrotta, una magistratura colta, zelante, alacre»<sup>92</sup>.

#### 4. *Dalla restaurazione alla rivoluzione costituzionale: l'azione politica di un liberale*

4.1. *Dal decennio al quinquennio: la Costituzione non concessa.* Semplice avvocato al momento della fuga dei Borbone dalla capitale del regno, Ricciardi assistette alla loro restaurazione da un rango sociale ben più elevato. Non so-

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Tra le proposte riformatrici di Ricciardi, merita menzione (almeno) il suo progetto di legge per l'istituzione del giudice istruttore. La riforma giurisdizionale del maggio 1808 aveva affidato l'istruzione dei processi ai giudici di pace, i quali operavano sotto la direzione dei procuratori regi. Con l'introduzione della figura del giudice istruttore, Ricciardi intendeva raggiungere un duplice scopo: da una parte, sollevare i giudici di pace da una delle incombenze più gravose della carica; dall'altra, eliminare una delle cause principali dei ritardi nei giudizi penali, cioè la lentezza della fase istruttoria e le deficienze dei risultati prodotti. Il giudice istruttore, secondo l'articolato del progetto, avrebbe avuto giurisdizione distrettuale, nell'ambito della quale sarebbe stato incaricato della ricerca e della persecuzione di tutti i delitti di competenza delle corti criminali e dei tribunali correzionali (ASN, *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, f. 13). Approntata nel 1810, questa riforma ordinamentale e procedurale (che avrebbe rimediato efficacemente ad alcune delle difficoltà che il nuovo processo penale continuava a incontrare nel regno) non fu mai tradotta in legge. Per un'accurata ricostruzione dell'attività di Ricciardi nel decennio si rimanda a Mastroberti, *Codificazione*, cit., pp. 149-220.

<sup>92</sup> Valente, *Gioacchino Murat*, cit., p. 273.

lo per la carriera politica compiuta sotto i napoleonidi (e inevitabilmente conclusa con la loro caduta), bensì per il profitto economico tratto dall'alienazione dei fondi dell'asse ecclesiastico<sup>93</sup>: nel 1815 l'ormai ex ministro era un ricco proprietario terriero, nonché un membro della nuova nobiltà, avendo ottenuto da Murat nel 1814 il titolo di conte di Camaldoli, dopo esser stato nominato prima gran dignitario e poi capo coorte dell'Ordine delle Due Sicilie<sup>94</sup>, *status* che implicava la percezione di una rendita di 6.000 ducati annui. Trasmettendo all'*entourage* borbonico in Sicilia sommari ragguagli sulla classe di governo selezionata dai francesi, l'informatore innanzi citato rimarcava gli elementi più cospicui di questo percorso ascensionale in un giudizio stigmatizzante che dipingeva Ricciardi come un uomo tutto ripiegato sul personale vantaggio: «Egli ha fatto una fortuna in fondi speciosissimi, e considerevole in acquisti di beni dello Stato [...] e sarà felice, se conservandola cogli onori della Nobiltà [...] possa alimentare la speranza di una futura ambizione»; successivamente aggiungeva: «Un principe Pignatelli Cerchiara, [...] un Zurlo, un Don Francesco Ricciardi, ed altri, non hanno amato mai Murat, e abbandoneranno i primi il suo partito se soltanto si potessero immaginare che le loro Persone non saranno molestate». Proseguiva quindi rincarando la dose sul foggiano: «È facile di concepire che un Don Francesco Ricciardi alla prospettiva di passare dal Rango d'Avvocato a quello di Ministro di Grazia e Giustizia, e di formare una rendita di 6000 Ducati annui, non trovasse difficoltà nel servire col più gran zelo la causa di Murat, ma che le suddette ragioni gli faranno facilmente abbandonare il suo partito»<sup>95</sup>. Nel negare ogni motivazione ideale alle scelte di Ricciardi, il giudizio risente di un eccesso di acrimonia<sup>96</sup>. Non appare fondata l'implicita accusa di opportunismo e non coglie nel segno la previsione di un disinvolto passaggio di fronte dettato dalla convenienza. Fino all'ultimo momento Ricciardi continuò a svolgere i suoi uffici di ministro murattiano e – quel che più conta per la comprensione del suo profilo politico – fino all'ultimo momento tentò di indirizzare il sovrano verso un rinnovamento della forma di governo in senso liberal-costituzionale. Da questo punto di vista è l'eccesso anziché il difetto di idealismo a doversi rilevare, considerato che, ancora nell'aprile del 1815, con il trono di Murat traballante, egli non esitava a presentare in Consiglio dei mi-

<sup>93</sup> Cfr. P. Villani, *La vendita dei beni dello Stato nel Regno di Napoli (1806-1815)*, Milano, Bci, 1964, pp. 138, 146, 157.

<sup>94</sup> Catalano, *Francesco Ricciardi*, cit., p. 155.

<sup>95</sup> ASN, *Carte Tommasi*, b. 5.

<sup>96</sup> L'antipatia dell'informatore borbonico, in effetti, prorompe dalle sue annotazioni sul ministro della Giustizia: «Uomo poco o nulla stimato dalla magistratura e dal pubblico. I motivi sono una ristucchevole vanità ed un dispotismo ferreo di opinione» (*ibidem*). L'obiettività di questa fonte può facilmente ponderarsi tenendo conto del giudizio con cui è liquidato Zurlo: «giammai di veruna utilità» (*ibidem*).

nistri la richiesta al re di «adempimento delle promesse, molte volte reiterate, di presentarsi la Costituzione», come richiedeva «tutta la classe dei proprietari del Regno»<sup>97</sup>.

Che non si trattasse di un'iniziativa tatticamente calibrata sulle circostanze lo prova il fatto che già negli anni precedenti il ministro della Giustizia «al pari di alcuni dei suoi colleghi [...], si era fatto sostenitore delle forme costituzionali e le aveva difese apertamente come le uniche che avrebbero potuto calmare le opposizioni del paese e discreditare le sette, contro il prevalere del soverchio accentramento amministrativo e degli eccezionali provvedimenti di polizia militare, verso i quali, per il loro semplicismo, propendeva il Murat»<sup>98</sup>. È quanto attesta Nino Cortese, che, in virtù delle sue ricerche archivistiche antecedenti alle perdite documentarie causate dalla seconda guerra mondiale, ha potuto conoscere la vita politica e le posizioni ideologiche dei protagonisti del decennio attraverso fondi attualmente inesistenti, come quelli (importantissimi) del Consiglio dei ministri e del Consiglio di Stato. Perfettamente comprensibile in questo scenario (e assai indicativa) è la notizia riportata da Angela Valente, secondo cui, nel maggio 1814, in occasione d'uno dei fugaci progetti di apertura liberale di Murat, Ricciardi ricevette l'incarico di formare una commissione di uomini *éclairés* per la redazione di un disegno di Costituzione<sup>99</sup>.

La realizzazione delle sue aspirazioni ideali, tuttavia, non andò di pari passo con l'appagamento delle sue ambizioni economiche e sociali: il conte di Camaldoli non divenne ministro di un governo costituzionale. Non durante il decennio, almeno; né, ovviamente, durante la restaurazione borbonica, che peraltro si limitò a estromettere i murattiani dai palazzi del potere, senza esibire nei loro confronti quegli atteggiamenti vendicativi che avevano colpito sedici anni prima gli esponenti del governo della Repubblica napoletana. In effetti, imbrigliato nelle clausole del trattato di Casalanza dettato da Metternich, Ferdinando (non più IV ma, dal 1816, I sovrano del nuovo Regno delle Due Sicilie) si vide costretto a non perseguire alcun soggetto per la condotta politica tenuta nel decennio, a riconoscere la vendita dei beni dello Stato e a considerare «tout Napolitain [...] habile à posséder les offices et emplois soit civils, soit militaires, du royaume»<sup>100</sup>.

Ricciardi poté così ritirarsi tranquillamente a vita privata, mentre il suo incarico ministeriale veniva affidato a Donato Tommasi che, insieme al primo ministro Luigi de' Medici<sup>101</sup>, operò efficacemente (contro gli «zelatori di un in-

<sup>97</sup> Valente, *Gioacchino Murat*, cit., p. 73.

<sup>98</sup> N. Cortese, in Colletta, *Storia*, cit., vol. II, p. 399, nota 249.

<sup>99</sup> Valente, *Gioacchino Murat*, cit., p. 365.

<sup>100</sup> Cit. in W. Maturi, *Il congresso di Vienna e la restaurazione dei Borboni a Napoli*, in «Rivista storica italiana», vol. III, serie V, 1938, p. 53.

<sup>101</sup> Su Medici e Tommasi si vedano L. Blanch, *Luigi de' Medici come uomo di Stato e am-*



tegrale ritorno all'antico ordine di cose»<sup>102</sup> per la conservazione delle riforme napoleoniche che avevano modernizzato la società napoletana e l'apparato dello Stato: tra il 1816 e il 1819, l'eversione della feudalità, i codici, l'organizzazione amministrativa e l'ordinamento giudiziario ricevettero l'avallo legislativo della dinastia restaurata, che accolse così, con alcune modifiche settoriali, l'eredità giuridica del decennio<sup>103</sup>.

A dispetto di una simile continuità nelle forme istituzionali e negli assetti normativi, l'indirizzo di governo risentì delle pressioni degli oltranzisti della reazione, capeggiati da Antonio Capece Minutolo, principe di Canosa (nel 1816 ministro dell'Interno)<sup>104</sup>, e ancor più delle inclinazioni retrive di Ferdinando I, maldisposto verso tutto quanto proveniva dall'epoca dell'usurpazione del suo potere, uomini compresi, che – non potendo eliminare – avrebbe desiderato vedere ai margini della vita dello Stato, a vantaggio, in ogni settore, dei lealisti di provata fedeltà. La politica dell'«amalgama», perseguita dal ministro de' Medici, non riuscì pertanto a riconciliare la nazione intorno al sovrano; anzi, nel quinquennio successivo alla restaurazione, crebbe nel paese l'ostilità verso il governo, alimentata dalla frustrazione dei militari per la lentezza delle carriere (rapidissime sotto i napoleonidi), dalla volontà della nuova borghesia fondiaria di incidere sulla gestione della cosa pubblica (e in particolare sulla politica fiscale), dal malcontento per un'amministrazione ripiombata (al di là del diritto positivo) nella gestione discrezionale e torbida dell'antico regime, dall'insofferenza diffusa nelle province per il rigido accentramento amministrativo, contestato come «dispotismo ministeriale»<sup>105</sup>.

Catalizzati, organizzati, e ideologicamente orientati dalla Carboneria, i fermenti protestatari diffusi nella società si coagularono in progetto politico, trovando sbocco nella rivoluzione del luglio 1820, innescata da un ammutina-

*ministratore*, cit., pp. 3-119, e R. Feola, *Dall'illuminismo alla restaurazione. Donato Tommasi e la legislazione delle Sicilie*, Napoli, Jovene, 1977.

<sup>102</sup> R. Romeo, *Momenti e problemi della restaurazione nel Regno delle Due Sicilie (1815-1820)* (1955), in Id., *Mezzogiorno e Sicilia nel Risorgimento*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1963, p. 59.

<sup>103</sup> Cfr. N. Cortese, *Per la storia del regno delle Due Sicilie dal 1815 al 1820*, in «Archivio storico per le province napoletane», XI, 1925, pp. 198-226; A. Scirocco, *Dalla seconda restaurazione alla fine del regno*, in Galasso, Romeo, sotto la direzione di, *Storia del Mezzogiorno*, cit., pp. 643-682.

<sup>104</sup> Su Canosa si veda W. Maturi, *Il principe di Canosa*, Firenze, Le Monnier, 1944.

<sup>105</sup> Sono queste le cause della rivoluzione del 1820 secondo le analisi politiche di due contemporanei: M. Carrascosa, *Mémoires historiques, politiques et militaires sur la révolution du Royaume de Naples, et sur les causes qui l'ont amenée; accompagnés de pièces justificatives, la plupart inédites*, Londres, Treuttel, 1923, pp. 7-25, e L. Blanch, *Nella reazione* (1821), in Id., *Scritti*, cit., vol. II, p. 231. Cfr. D. Ippolito, *Intorno alla rivoluzione napoletana del 1820-1821: le memorie del generale Carrascosa e del maggiore Blanch*, in «Archivio storico per le province napoletane», CXXIII, 2005, pp. 425-447.

mento militare che impose a Ferdinando I la Costituzione spagnola<sup>106</sup>. Prodotta dalle Cortes riunite in assemblea costituente, promulgata a Cadice nel 1812, soppressa con la restaurazione assolutistica di Ferdinando VII e ristabilita nel gennaio del 1820 a seguito di una rivolta nelle fila dell'esercito promossa dalla setta dei *comuneros*, la Costituzione spagnola, con il suo monacameralismo, il suo suffragio universale maschile, il suo sistema di limiti al potere regio, appariva come la più sicura garanzia d'attuazione del principio di sovranità nazionale e pertanto rappresentava il modello costituzionale più coerente con le aspirazioni politiche dei democratici, ideologicamente egemoni nella Carboneria meridionale<sup>107</sup>.

Per le stesse ragioni non incontrava il consenso di quanti, pur auspicando il superamento dell'assolutismo monarchico e l'istituzione di un sistema di governo rappresentativo, ritenevano estremistiche e pericolose le istanze egualitarie di matrice democratica, opponendo ad esse la prospettiva di un ordine politico che rispecchiasse le gerarchie sociali e assicurasse il primato della classe proprietaria<sup>108</sup>. Di tale orientamento liberal-moderato – quando non del tutto indifferenti alla svolta costituzionale – erano gli esponenti del governo formato da Ferdinando I (suo malgrado) dopo il trionfo del moto eversivo: personalità dalla vasta esperienza politica e amministrativa maturata durante il decennio francese; uomini estranei tanto alla rivoluzione quanto alla restaurazione. Né borbonici né carbonari: murattiani<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> Una penetrante lettura della vicenda rivoluzionaria del 1820-21 è quella proposta da R. Moscati, *Sulla rivoluzione napoletana del 1820*, in *Scritti storici in onore di Leopoldo Casse*, Napoli, Libreria scientifica editrice, 1971, vol. 2, pp. 31-43. Lo studio più approfondito è quello di A. Lepre, *La rivoluzione napoletana del 1820-1821*, Roma, Editori riuniti, 1967.

<sup>107</sup> Sulla Costituzione spagnola e il suo significato storico-politico si vedano F. Tomás y Valiente, *Genesi di un costituzionalismo euro-americano. Cadice 1812*, Milano, Giuffrè, 2003; I. Fernandez Sarasola, *La constitución española y su proyección europea y ibero-americana*, in «Fundamentos», 2000, 2, pp. 359-466. Sull'orientamento democratico della Carboneria meridionale si veda A. De Francesco, *Ideologie e movimenti politici*, in S. Sabbatucci e V. Vidotto, a cura di, *Storia d'Italia*, vol. I, *Le premesse dell'unità*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 258-262.

<sup>108</sup> Su *I modelli costituzionali della Restaurazione e le istanze rivoluzionarie* ha scritto pagine assai lucide C. Ghisalberti, *Istituzioni e società civile nell'età del Risorgimento*, Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. 85-97. Sulla ricezione della Costituzione spagnola a Napoli si veda A. Scirocco, *Parlamento e opinione pubblica a Napoli nel 1820-1821: l'«adattamento» della Costituzione*, in «Clio», 1990, 4, pp. 569-578. Un contributo storiografico particolarmente importante è quello di A. De Francesco, *La costituzione di Cadice nella cultura politica italiana del primo Ottocento*, in Id., *Rivoluzione e costituzioni. Saggi sul democratismo politico nell'Italia napoleonica 1796-1821*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1996, pp. 128-156.

<sup>109</sup> Cfr. A. Scirocco, *L'Italia del Risorgimento*, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 77-99; A. Spagnoletti, *Storia del Regno delle Due Sicilie*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 193-194.

4.2. *Ordine costituzionale e istituzioni giudiziarie: la giuria penale.* Ricciardi si ritrovò nominato ministro della Giustizia, degli affari ecclesiastici e della polizia generale e si distinse nella compagine di governo per un impegno riformatore e un'attività politica di nitida ispirazione liberale, che gli valsero parole d'encomio nella *Storia del Reame di Napoli* di Pietro Colletta:

[egli] provvide ai bisogni presenti della giustizia: vide che l'era intoppo la setta dei Carbonari, e due volte ne propose lo scioglimento, ma invano, perocché si opponevano al buon senso la timidezza dei principi, la timidezza o le affezioni dei deputati del Parlamento, il numero e la potenza dei settari. Indi propose la ricomposizione dei magistrati, perocché ve n'era degl'inabili alle istituzioni moderne, o incalliti alle passate, o troppo grandi di età, o scelti senza merito, ma per favore, quando la Casa dei Borboni tornò a questo Regno [...] Quindi intese a riformare quella parte della costituzione che dava al consiglio di Stato la facoltà di nominare i magistrati. Egli dimandava che l'avesse il ministro [...], e benché parlasse a suo pro, la probità dell'oratore vinsero il sospetto e l'invidia. Poscia, per nominare i magistrati novelli o promuovere i nominati, segnò modi giusti, liberi e tanto certi, quanto è concesso agli umani giudizi. E lode anche maggiore a quel ministro diede la proposizione del giurì, voto antico e deluso dei padri nostri e di noi<sup>110</sup>.

La ricostruzione dell'operato di Ricciardi nel nonimestre costituzionale incrina la compattezza della consolidata rappresentazione storiografica di un esecutivo di estrazione murattiana arroccato in difesa dello *status quo*, in quanto formato da soggetti portatori di una visione della politica organica allo Stato amministrativo di impianto napoleonico<sup>111</sup>: «un gruppo di funzionari, di ufficiali, di tecnici, senza dubbio esperti e valorosi, ma abituati a lavorare sotto l'egida di una monarchia assoluta»<sup>112</sup>. L'etichetta di «tecnico», invero, non appare affatto adeguata a cogliere la fisionomia di Ricciardi, che, libero «dall'egida di una monarchia assoluta», agì dinamicamente da politico, impegnandosi, come ministro, a cercare in Parlamento il consenso ai propri disegni di riforma giudiziaria, esplicitamente orientati al criterio dell'adeguamento degli apparati dello Stato alle nuove basi costituzionali.

Il brano di Colletta sopra citato riesce in poche battute a dare il senso dell'operosità di Ricciardi, anche se trascura elementi essenziali e qualificanti del suo vasto disegno riformatore, concernente non solo l'organico della magistratura, il ruolo del ministro della Giustizia e l'istituzione dei giurati, ma altresì l'ordinamento giudiziario nella sua complessiva strutturazione e persino la delicata questione del contenzioso amministrativo. Quasi nessuna delle proposte legislative da lui concepite poté essere discussa dalla deputazione na-

<sup>110</sup> Colletta, *Storia*, cit., vol. III, pp. 273-274.

<sup>111</sup> Cfr. N. Cortese, *Il Mezzogiorno ed il Risorgimento italiano*, Napoli, Libreria scientifica editrice, 1965, p. 56; Moscati, *Sulla rivoluzione*, cit., p. 32.

<sup>112</sup> G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. II, Milano, Feltrinelli, 1958, p. 83.

zionale: troppo breve fu la vita del regime costituzionale<sup>113</sup>. In particolare, il progetto di riforma organica dell'ordinamento, che mirava a garantire maggiore rapidità nell'amministrazione della giustizia, moltiplicando le sedi giurisdizionali sul territorio, per rispondere alle esigenze di modernizzazione delle strutture civili del paese, espresse dalla parte attiva della borghesia protagonista della rivoluzione, non fu neppure portato in aula. Per contro, i parlamentari dibatterono sull'introduzione del giurì nel processo penale (ma non con diretto riguardo al testo di legge approntato da Ricciardi) e sulla posizione istituzionale del ministro della Giustizia rispetto all'ordine giudiziario<sup>114</sup>. In questo secondo ambito, la maggioranza assembleare bocciò il disegno ricciardiano di modifica costituzionale tendente a conservare il primato gerarchico e le funzioni direttive e disciplinari del ministro<sup>115</sup>. In sintonia con il generale orientamento dei deputati appare invece la sua proposta di legge sui giurati<sup>116</sup>, che va compresa nel quadro del progetto politico-legislativo di rettificare l'«ordinazione giudiziaria [...] mercé delle forme più liberali, e dei mezzi più efficaci a proteggere la sicurezza delle persone e della proprietà» come richiesto, secondo la visione di Ricciardi, «dal felice cangiamento politico avvenuto [nel] Regno, cui tutte le leggi e tutte le istituzioni» avrebbero dovuto «essere coordinate»<sup>117</sup>.

Sulla scia della tradizione illuministica che, guardando all'esperienza inglese, aveva esaltato la giuria in opposizione al modello del giudice professionale dell'*inquisitio* continentale, i liberali del XIX secolo consideravano tale istituzione come un elemento imprescindibile dell'impianto processuale accusatorio, attribuendo alla partecipazione dei cittadini ai giudizi penali forti valenze garantistiche<sup>118</sup>. Esportata in Europa dalla Francia rivoluzionaria, la giuria non era stata introdotta nel Regno di Napoli durante il decennio per vo-

<sup>113</sup> I problemi della giustizia avrebbero dovuto essere discussi durante la seconda sessione del Parlamento che però fu interrotta, dopo solo venti giorni di lavori, dall'ingresso delle truppe austriache nella capitale del regno (cfr. E. Gentile, *La raccolta degli atti del Parlamento del regno delle Due Sicilie*, in *Atti del Parlamento delle Due Sicilie*, sotto la direzione di A. Alberti, Bologna, Zanichelli, 1926, vol. I, p. LIII).

<sup>114</sup> Il *Rapporto e progetto di legge sul riordinamento del potere giudiziario* non compare negli *Atti del Parlamento* raccolti da Gentile. È reperibile in ASN, *Polizia*, f. 94. È possibile leggerlo anche in F. Ricciardi, *Scritti*, cit., pp. 139-244.

<sup>115</sup> Cfr. F. Ricciardi, *Rapporto del Ministro di Grazia e Giustizia per le elezioni dei magistrati*, in *Atti del Parlamento*, cit., vol. I, pp. 360-364 (la collocazione archivistica del documento è ASN, *Polizia*, f. 117).

<sup>116</sup> F. Ricciardi, *Rapporto e progetto di legge sui giurati*, ivi, pp. 433-445 (la collocazione archivistica del documento è ASN, *Polizia*, f. 123 bis).

<sup>117</sup> F. Ricciardi, *Rapporto e progetto di legge sul riordinamento del potere giudiziario*, cit., pp. 140-141.

<sup>118</sup> Cfr. L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale* (1989), Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 587-591.

lontà di Napoleone medesimo, che nella stessa Francia, con il Codice di procedura penale del 1811, aveva soppresso il giurì d'accusa, cioè l'organo composto da membri non togati giudicante delle risultanze istruttorie relative al capo d'imputazione dell'accusato<sup>119</sup>.

Nella Costituzione spagnola adottata nelle Due Sicilie l'istituzione dei giurati non era prevista; però l'articolo 307 dava facoltà al legislatore di stabilire e disciplinare la divisione tra giudici di fatto e giudici di diritto. Sulle fondamenta di questa disposizione costituzionale Ricciardi pose dinanzi al Parlamento la sua proposta riformatrice, rimarcandone il significato politico antidispotico e liberale, con argomenti riecheggianti le tesi processual-penalistiche di Montesquieu, Beccaria e Filangieri<sup>120</sup>.

La giuria penale, nella visione ricciardiana, era un'istituzione «essenziale ne' Governi costituzionali»:

senza di essa – non esitava ad affermare – un popolo o non avrà mai la vera libertà civile o ne avrà una precaria e vacillante, che mal potrebbe reggere agli urti de' grandi poteri ed al tempo. La tutela de' dritti più cari del cittadino, la vita, l'onore e la libertà sono affidati alla giustizia penale. Il solo sospetto che questo ramo di pubblica amministrazione possa talvolta trovarsi sotto l'influenza del Governo, basta a recar tale inquietudine che gli animi più sicuri non saprebbero vincerla. Il cittadino non riposa sulla inviolabilità de' suoi dritti se non quando è persuaso che la giustizia penale non potrà servire all'altrui vendetta, favore e ambizione: e questa persuasione può esser soltanto ispirata dalla istituzione de' giurati, i quali sono sottratti ad ogni influenza superiore, sono scevri da ogni spirito di Corpo ed animati sempre dall'interesse comune al resto de' cittadini, quello cioè di protezione dell'innocente, di punizione a' malvagi<sup>121</sup>.

Conscio della irrimediabile ambivalenza del potere punitivo dello Stato – un potere che protegge minacciando, che è necessario a garantire i diritti soggettivi, ma che, d'altro canto, penetra nella sfera di immunità formata da que-

<sup>119</sup> Cfr. J. Godechot, *Les institutions de la France sous la révolution et l'empire*, Paris, Puf, 1968; Id., *Originalità e imitazione nelle istituzioni italiane dell'epoca giacobina e napoleonica*, in N. Raponi, a cura di, *Dagli Stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 191-205.

<sup>120</sup> Cfr. Ch.-L. de Secondat de Montesquieu, *Lo Spirito delle leggi* (1748), a cura di R. De-rathé, Milano, Rizzoli, 1996, lib. XI, cap. VI, pp. 311-312; C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene* (1764), a cura di F. Venturi, Torino, Einaudi, 2003, XIV, p. 35; G. Filangieri, *La Scienza della legislazione* (1780-1791), con un'introduzione di E. Palombi, Napoli, Grimaldi, 2003 (ristampa anastatica dell'edizione parigina di Carlo Derriey, 1853), lib. III (1783), parte I, cap. XVI, p. 162. Sul tema di veda A. Padoa Schioppa, *I philosophes e la giuria penale*, in «Nuova rivista storica», LXX, 1986, pp. 107-146.

<sup>121</sup> F. Ricciardi, *Rapporto e progetto di legge sui giurati*, in *Atti del Parlamento*, cit., vol. I, pp. 438-439. Si deve notare che già da ministro murattiano, nell'ottobre 1811, in una relazione al sovrano, Ricciardi aveva proposto l'introduzione della giuria penale (cfr. Mastroberti, *Codificazione*, cit., pp. 196-197).

gli stessi diritti, condizionandone il godimento all'osservanza dei divieti legislativi – Ricciardi considerava il modello del giudice-cittadino come un antidoto alle degenerazioni della giustizia penale amministrata dai magistrati:

Mentre dobbiamo attenderci dal giurato quel raccoglimento di animo, quel religioso rispetto per l'umanità, che si pruova necessariamente quando si esercita di rado l'alta funzione di pronunziar sulla libertà, sulla vita e sull'onore de' cittadini, ci priveremo di questa consolante prospettiva, se si riponesse il giudizio di fatto nelle mani de' magistrati penali. È una verità spiacevole, ma pure è un fatto nella natura umana; siccome gli uomini avvezzi all'aspetto de' mali, contraggono senza avvedersene una certa durezza di carattere, così i giudici, addetti continuamente alla punizione de' malvagi [...] acquistano senza lor colpa una prevenzione sfavorevole per l'umanità, che potrebbe talvolta esporre a pericolo l'innocenza<sup>122</sup>.

Concependo la giuria come garanzia di una giustizia giusta, egli si impegna a replicare, dinanzi alla deputazione nazionale, agli argomenti contrari alla sua istituzione, passando poi a illustrarne il disegno normativo con riferimenti ai sistemi penali d'Inghilterra, Francia e Stati Uniti, rispetto ai quali sottolineava le più avanzate soluzioni garantistiche da lui prospettate.

L'atteggiamento adesivo dei parlamentari napoletani circa l'introduzione della giuria nel processo penale si manifestò nell'adunanza del 1° dicembre 1820, quando iniziò la discussione sulla modifica del titolo V della Costituzione spagnola: *De' tribunali e della giustizia civile e criminale*<sup>123</sup>. In quell'occasione, a riprova dell'interesse che circondava il tema, presero la parola alcune tra le maggiori personalità politiche dell'assemblea e il dibattito fu animato dalla rivendicazione, sostenuta da Imbriani e Lauria, della previsione costituzionale (non solo del giuri di giudizio, ma anche) del giuri d'accusa, organo non contemplato nell'articolato legislativo di Ricciardi, che comunque stabiliva (inseguendo un'aspirazione già manifestata durante il decennio)<sup>124</sup> la distinzione tra giudizio d'accusa e giudizio definitivo, affidando il primo a un collegio diverso da quello preposto al secondo. La posizione prevalente in aula, favorevole all'istituzione di entrambi i tipi di giuria, si tradusse nell'articolo 293 della Costituzione del regno promulgata ufficialmente il 29 gennaio 1821<sup>125</sup>: «Niun nazionale del regno delle Due Sicilie potrà essere sottoposto a giudizio penale senza far precedere un giudizio di accusa per mezzo di un giuri. Ammessa l'accusa egli verrà giudicato da una corte di assise composta di giudici di dritto e di giudici di fatto [...]».

<sup>122</sup> Ivi, p. 441.

<sup>123</sup> Cfr. *Atti del Parlamento*, cit., vol. II, pp. 275-290.

<sup>124</sup> Cfr. F. Ricciardi, *Rapporto del segretario di Stato*, cit., pp. 8-13.

<sup>125</sup> Cfr. A. Aquarone, M. d'Addio, G. Negri, a cura di, *Le Costituzioni italiane*, Milano, Edizioni di Comunità, 1958, pp. 406-407.

4.3. *Giustizia e amministrazione: la riforma del contenzioso amministrativo.* L'irriducibilità del profilo di Ricciardi allo stereotipo del murattiano fermo negli schemi autoritari del decennio e politicamente insensibile alle istanze novatrici palesatesi nell'esperimento costituzionale del '20-21 trova un'ulteriore (e lampante) conferma nel suo tentativo di trasformare radicalmente l'assetto della giustizia amministrativa, la cui speciale disciplina rappresentava un tratto caratterizzante dello Stato napoleonico, imperniato sul primato dell'esecutivo e la centralità costituzionale degli apparati amministrativi, il cui campo operativo era sottratto al controllo di legalità della magistratura ordinaria<sup>126</sup>. Importato a Napoli durante il decennio e adottato dalla posteriore legislazione borbonica, il modello francese di soluzione dei conflitti tra soggetti privati e pubblica amministrazione si strutturava su un duplice grado di giurisdizione affidato ad organi tendenzialmente distinti da quelli dell'amministrazione attiva ma comunque inerenti all'«impalcatura complessiva del potere esecutivo»<sup>127</sup>. Tale organizzazione istituzionale trovava legittimazione sullo sfondo di una concezione eulogistica dell'amministrazione, intesa come attività orientata al perseguimento di interessi e all'attuazione di fini superiori e prevalenti rispetto a quelli individuali. Entro questa cornice ideologica prendevano rilievo diversi argomenti a giustificazione di un foro speciale del contenzioso amministrativo, a partire dalla necessità della speditezza dei giudizi, funzionale all'efficienza operativa dell'amministrazione, fino al rispetto del principio della divisione dei poteri, implicante il divieto di interferenza degli organi giudiziari nell'ambito di azione degli apparati di governo<sup>128</sup>. Nel Regno delle Due Sicilie la giustizia amministrativa venne regolata da una legge del 21 marzo 1817, che individuava come giudici del contenzioso, a livello periferico, i sindaci (per controversie di esigua entità economica) e i Consigli di intendenza (presieduti dall'intendente, cioè dal funzionario che rappresentava il governo nelle province); a livello centrale, come tribunale supremo, la Corte dei conti, che rimpiazzava in questo ruolo il Consiglio di Stato, creato dai napoleonici e subito soppresso con la restaurazione. La medesima legge stabiliva tassativamente le materie destinate alla cognizione degli organi della giustizia amministrativa, il cui *modus operandi* era ritualizzato nelle forme previste da un testo legislativo del 25 marzo 1817<sup>129</sup>.

<sup>126</sup> Cfr. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 246-269.

<sup>127</sup> P. Aimò, *La giustizia nell'amministrazione dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 15.

<sup>128</sup> Espressione emblematica di un simile orizzonte di pensiero è l'opera di uno dei massimi amministrativisti francesi del primo Ottocento: L.M.A. Macarel, *Cours de droit administratif*, Paris, G. Thorel, 1842-1846.

<sup>129</sup> Cfr. Feola, *La monarchia amministrativa*, cit., pp. 173-199. Universalmente apprezzata dagli amministrativisti del XIX secolo, la legge del 15 marzo 1817 è definita da Antonio Sa-



Che la portata garantistica di queste disposizioni normative comportasse un rilevante perfezionamento della meccanica del contenzioso congegnata nel decennio era opinione comune nella classe dirigente napoletana. Lo riconosceva apertamente Giuseppe Zurlo, che – tornato nel '20 al vertice del dicastero degli Interni – ribadiva di fronte al Parlamento la necessità della separazione istituzionale tra giustizia ordinaria e giustizia amministrativa<sup>130</sup>. Non aveva difficoltà ad ammetterlo neppure Ricciardi, il quale però, contrariamente al collega di governo, contestava recisamente il sistema della giurisdizione speciale, propugnandone l'abolizione nella prospettiva di una riforma complessiva dell'ordinamento giudiziario<sup>131</sup>.

Il paradigma francese del contenzioso amministrativo, servendo «all'ampliamento del potere esecutivo» a detrimento del giudiziario, «palladio dei diritti più sacri dell'uomo e del cittadino»<sup>132</sup>, era inammissibile, secondo il ministro della Giustizia, in un «regime costituzionale»<sup>133</sup> finalizzato esattamente alla tutela di quei diritti, che inevitabilmente risultavano lesi dallo «stabilimento di una folla di eccezioni e di privilegi non necessari in favore de' comuni e delle pubbliche amministrazioni» e dalla «troppo immediata» partecipazione del «governo» ai «giudizi»<sup>134</sup>. La serrata *plaidoirie* ricciardiana batteva sui tasti della legalità costituzionale e delle garanzie giudiziarie, rimarcando che la Costituzione vietava l'istituzione di giurisdizioni speciali, che in base ad essa il «potere esecutivo» non aveva «facoltà» di concorrere «nell'amministrazione della giustizia amministrativa», che l'amovibilità dei giudici del contenzioso ne rendeva dubbia l'imparzialità, che i continui conflitti d'attribuzione generati dalla doppia giurisdizione arrestavano il «corso della giustizia»<sup>135</sup>.

La posizione critica di Ricciardi appare perfettamente rappresentativa di una corrente d'opinione liberale, minoritaria negli anni Venti (specialmente nel Mezzogiorno) ma via via crescente lungo il corso dell'Ottocento, schierata a difesa dei diritti soggettivi e fautrice di un sistema giudiziario unitario<sup>136</sup>. Pur

landra «un vero e completo Codice della procedura del contenzioso amministrativo» (cfr. A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Torino, Unione tipografica editrice, 1903, p. 293). Un'importante ricerca sulla giustizia amministrativa nel Mezzogiorno preunitario è quella di O. Abbamonte, *Amministrare e giudicare. Il contenzioso amministrativo nell'equilibrio istituzionale delle Sicilie*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1997.

<sup>130</sup> Cfr. G. Zurlo, *Rapporto al Parlamento nazionale sulla situazione del ministero degli affari interni letto dal ministro il giorno 23 ottobre 1820*, Napoli, s.d., pp. 11-13.

<sup>131</sup> F. Ricciardi, *Rapporto e progetto di legge sul riordinamento del potere giudiziario*, in Id., *Scritti*, cit., pp. 139-244.

<sup>132</sup> Ivi, p. 146.

<sup>133</sup> Ivi, p. 147.

<sup>134</sup> Ivi, p. 146.

<sup>135</sup> Ivi, pp. 147-148.

<sup>136</sup> Sulle critiche liberali del contenzioso amministrativo e sul «mito del giudice unico» si vedano Mannori, Sordi, *Storia*, cit., pp. 323-327, e F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*,

ammettendo la possibilità di un superamento dei difetti di garanzia del contenzioso di tipo francese attraverso la creazione di «tribunali amministrativi» con giudici inamovibili e indipendenti<sup>137</sup>, Ricciardi propendeva infatti, senza esitazioni, per la creazione di un'unica giurisdizione<sup>138</sup>: soluzione istituzionale reputata più economica, giacché non comportava aggravii di spesa pubblica, e più efficiente, poiché eliminava ogni conflitto di attribuzione. Perciò egli avanzava la proposta che «per tutte le materie giudiziarie civili e amministrative» vi fossero «i medesimi tribunali, i medesimi magistrati, la medesima forma di procedere» nel quadro di una rinnovata organizzazione della giustizia progettata in «armonia collo spirito e coi principi della [...] Costituzione»<sup>139</sup>.

4.4. *Dalla lotta parlamentare all'impotenza politica.* Cogliere il significato politico di una simile prospettiva riformatrice, che ripudiava la concezione autoritaria del rapporto tra governanti e governati, aiuta a rimettere a fuoco l'immagine dei murattiani, evidenziando non trascurabili differenze tra i membri dell'esecutivo del '20. Si è già detto che Giuseppe Zurlo (come peraltro il ministro delle Finanze De Thomas) non intendeva affatto privare l'amministrazione del privilegio del foro speciale<sup>140</sup>. Anche per questo egli biasimava recisamente i piani di riforma progettati da Ricciardi: «Io non sapeva che lui si proponesse come la mèta dei suoi desideri quella di brillare per nuovi progetti, a dispetto dei principi che noi dobbiamo seguire», si legge in una sua relazione al vicario generale del regno, dove si condanna l'«imprudenza di fare grandi cambiamenti» e si sottolinea la «necessità di andar piano e di fare

Paris, Puf, 1995, pp. 91-92. Sul generale consenso che circondava l'istituto nel Regno delle Due Sicilie, tra giuristi e operatori istituzionali, si veda C. Ghisalberti, *Per la storia del contenzioso amministrativo nel Regno meridionale*, in Id., *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 64-144; alla luce della cui indagine la posizione di Ricciardi appare ancor più eterodossa di quelle (celeberrime) espresse in Francia da A.-L. de Broglie, nel 1828, e da A. de Tocqueville nel 1840 («Si è creato in Francia [...] – si legge in una nota del cap. V della seconda parte del libro III della *Democrazia in America* – un singolare sofisma. Se sorge un conflitto fra l'amministrazione e un privato, si rifiuta di sottoporlo all'esame di un giudice ordinario per non mescolare, si dice, il potere amministrativo e il potere giudiziario. Come se non fosse mescolare questi due poteri, e nel modo più pericoloso e tirannico, rivestire il governo del diritto di giudicare e di amministrare contemporaneamente»).

<sup>137</sup> Sarà il modello istituzionale di giustizia amministrativa adottato negli Stati tedeschi a partire dagli anni Settanta del XIX secolo (cfr. Aimò, *La giustizia*, cit., pp. 21-25).

<sup>138</sup> Dieci anni dopo la proposta riformatrice di Ricciardi la giurisdizione unica sarà stabilita in Belgio (cfr. V.E. Orlando, *Contenzioso amministrativo*, in *Digesto italiano*, Torino, Utet, 1898, pp. 872-873).

<sup>139</sup> Ivi, pp. 149-150.

<sup>140</sup> Su De Thomas si veda Feola, *La monarchia amministrativa*, cit., pp. 203-224.

poche proposizioni nel Parlamento»<sup>141</sup>. Dietro questo contrasto tra il ministro degli Interni e il ministro della Giustizia va rilevata la fondamentale diversità di vedute rispetto alla svolta costituzionale: mentre per Zurlo la monarchia amministrativa edificata dai napoleonidi «era il capolavoro dell'organismo sociale»<sup>142</sup> e il sistema parlamentare nient'altro che «una forma del regime feudale»<sup>143</sup>, Ricciardi era un convinto sostenitore delle istituzioni liberali e del governo rappresentativo. Della distanza ideologica che intercorreva tra i due esponenti del governo erano perfettamente consapevoli i parlamentari del nomenclatura, che infatti avversavano Zurlo e dialogavano con Ricciardi<sup>144</sup>.

Documento chiarissimo delle idee politiche ricciardiane, nonché della sua impegnata adesione al nuovo regime politico, è una circolare da lui emanata in qualità di ministro degli Affari ecclesiastici ai vescovi del regno, al fine di mobilitarli in favore del governo costituzionale, investendoli di una missione propagandistica e pedagogica rivolta al popolo dei fedeli<sup>145</sup>. La sua «analisi del sistema rappresentativo» si apre (sintomaticamente) all'insegna della distinzione-contrapposizione, tematizzata in modo paradigmatico da Benjamin Constant<sup>146</sup>, tra la libertà politica, propria della repubbliche antiche, in cui tutti i cittadini esercitano insieme, «direttamente e pienamente, molte parti della sovranità» (ma è ammessa «come legittima l'oppressione di un individuo per effetto della volontà generale»), e la libertà civile dei popoli contemporanei, consistente «nell'uso, il più che sia possibile esteso», che ciascuno è libero di fare «delle sue facoltà, esercitate legalmente, e nella miglior guarentigia della sua personal sicurezza e della sua proprietà»<sup>147</sup>. Lo svolgimento del discorso del ministro si iscrive in un orizzonte giusnaturalistico e contrattualistico, secondo cui l'uomo è detentore di «diritti imprescrittibili ed inalienabili», per la difesa dei quali si sottopone ai vincoli sociali e si assoggetta al potere politico, che, in ragione della sua genesi e del suo scopo, deve essere limitato e

<sup>141</sup> *Atti del Parlamento*, cit., vol. III, p. 28, n. 1. Questo rapporto di Zurlo, citato dal curatore degli *Atti*, è andato distrutto nel 1943 (si trovava in ASN, *Casa Reale. Archivio riservato*, vol. 1670).

<sup>142</sup> G. Savarese, *Tra rivoluzioni e reazioni. Ricordi su Giuseppe Zurlo (1759-1828)*, a cura di A. Romano, Torino, Einaudi, 1941, p. 92.

<sup>143</sup> *Ivi*, p. 91.

<sup>144</sup> L'ostilità dei deputati verso Zurlo trova ampia documentazione negli *Atti del Parlamento* raccolti da E. Gentile; si veda anche Carrascosa, *Mémoires*, cit., p. 119. La disponibilità al confronto politico con Ricciardi è attestata dallo stesso Carrascosa, *Mémoires*, cit., p. 235, e da Colletta, *Storia*, cit., vol. III, p. 216.

<sup>145</sup> F. Ricciardi, *Circolare di S.E. il segretario di Stato, ministro degli Affari Ecclesiastici, agli ordinari del regno, contenente un'analisi del sistema rappresentativo*, in *Id.*, *Scritti*, cit., pp. 43-56.

<sup>146</sup> B. Constant, *Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni* (1819) [tit. or. *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*], Roma, Editori riuniti, 1992.

<sup>147</sup> F. Ricciardi, *Circolare*, cit., p. 45. L'autore non esplicita la sua fonte.

controllato: «tal'è il governo rappresentativo – scrive Ricciardi – [...] ed in esso il cittadino, se aspira al godimento dei diritti politici, ciò è soltanto perché questi formano la salvaguardia de' suoi diritti individuali»<sup>148</sup>, consistenti nella libertà della persona<sup>149</sup>, nella libertà d'opinione<sup>150</sup>, nella sicurezza della proprietà e nella libertà d'impresa<sup>151</sup>.

La concezione meramente strumentale dei diritti politici e l'affermazione dell'intangibilità di una sfera giuridico-potestativa individuale, composta di immunità, libertà, diritti reali e poteri di autonomia negoziale, palesano le radici liberali dell'ideologia costituzionale di Ricciardi e la sua distanza dai valori del democratismo postrivoluzionario. È in questa prospettiva che va inquadrato il suo atteggiamento politico nella congiuntura conflittuale del no-mestire. Ostile alla Carboneria, di cui non esitò a proporre lo scioglimento<sup>152</sup>, Ricciardi operò attivamente per una riforma di segno moderato della Costituzione spagnola, nel tentativo di salvare il pericolante regime costituzionale, la cui genesi eversiva e il cui carattere democratico, destabilizzando l'ordine della Santa alleanza, spronavano propositi di restaurazione armata tra le grandi potenze conservatrici<sup>153</sup>. Persuaso che soltanto una rassicurante politica di contenimento dell'impulso rivoluzionario avrebbe potuto allontanare la

<sup>148</sup> Ivi, p. 45.

<sup>149</sup> Ricciardi sottolinea la relazione tra la libertà individuale e il diritto penale, a partire da una chiara formulazione del principio di legalità penale (*nullum crimen et nulla poena sine lege*) e dell'*habeas corpus*: «la [...] persona debb'esser tenuta inviolabile, fino a che alcun reato, tal dalle leggi caratterizzato, nol ponga a disposizione del magistrato, il cui obbligo in tal caso è di procedere strettamente e rigorosamente secondo le forme e le disposizioni dalle stesse leggi prescritte [...] Nessun cittadino potrà dire che la sua libertà individuale sia stata violata, se, appena arrestato, sarà stato posto in giudizio; se il fatto, che gli è stato imputato, sarà stato verificato per le vie del rito con imparziale esattezza; se una legge anteriore a tal fatto, ed in vigore quando il fatto avvenne, lo ha caratterizzato per misfatto o delitto, e ne ha determinato la pena che gli è stata applicata» (ivi, pp. 46-47).

<sup>150</sup> La libertà di opinione è concepita da Ricciardi come essenziale forma di concorso al governo della cosa pubblica e come pilastro del «sistema rappresentativo»: in tale forma di regime, infatti, i cittadini «sono chiamati a far parte del governo, chi per deliberare, e sono i deputati della nazione, e chi per illuminare, approvare o censurare, ed è tutto il rimanente del popolo» (ivi, p. 49).

<sup>151</sup> La proprietà privata, secondo Ricciardi, richiede «un rispetto, che giunga, per così dire, fino alla superstizione» (ivi, p. 49). Conseguentemente, l'impresa privata deve godere della più completa libertà. Egli aderisce alla concezione liberista dello Stato minimo, secondo la quale il potere pubblico deve astenersi dall'incidere nella sfera dell'autonomia negoziale dei privati. Ogni interferenza politica nell'attività economica è da lui vista come una lesione dei diritti individuali (cfr. ivi, pp. 47-49).

<sup>152</sup> Per due volte, come ricorda Colletta, *Storia*, cit., vol. III, pp. 273. Si veda anche Carrascosa, *Mémoires*, cit., pp. 132, 217.

<sup>153</sup> Dell'«unité d'action diplomatique» immediatamente formatasi «envers le royaume de Naples», parla Carrascosa in *Mémoires*, cit., p. 115.

minaccia di un'invasione straniera, egli si impegnò in prima persona, dopo il Congresso di Troppau e in vista di quello di Lubiana, nello sforzo di creare una maggioranza parlamentare favorevole a un progetto di revisione costituzionale, che, emendando gli aspetti più radicali dello Statuto di Cadice, avvicinasse l'ordinamento istituzionale delle Due Sicilie ai regimi monarchico-rappresentativi di Francia e d'Inghilterra, in modo da ottenere l'appoggio diplomatico dei governi di quei due paesi contro le mire repressive degli Stati autoritari<sup>154</sup>.

Il fallimento del piano, sostenuto (sebbene con mire discordi) da tutta la compagine ministeriale e dal sovrano medesimo, portò alle dimissioni del governo e al precipitare degli eventi verso l'esito catastrofico della guerra e della reazione assolutistica<sup>155</sup>. Abbandonata la scena politica nel dicembre del 1820, dopo un ultimo discorso in Parlamento in difesa dei ministri Zurlo e Cam-pochiaro accusati di attentato alla Costituzione, Ricciardi tornò alla quiete della sua villa di Camaldoli<sup>156</sup>. Negli anni successivi alla terza restaurazione borbonica, il suo nome circolò negli ambienti politici e diplomatici allorché gli avvicendamenti sul trono delle Due Sicilie alimentarono previsioni di aperture liberali<sup>157</sup>. Chi le temeva trovò rapida rassicurazione, chi le auspicava restò

<sup>154</sup> Cfr. *ivi*, pp. 172-235.

<sup>155</sup> Sulla terza restaurazione borbonica si veda G. Cingari, *Mezzogiorno e Risorgimento. La Restaurazione a Napoli dal 1821 al 1830*, Bari, Laterza, 1970.

<sup>156</sup> Cfr. F. Ricciardi, *Apologia dei ministri posti in istato di accusa innanzi al Parlamento*, in *Id., Scritti*, cit., pp. 369-375 (il discorso fu pronunciato dall'ex ministro il 16 dicembre 1820).

<sup>157</sup> Cfr. R. Moscati, *Il Regno delle Due Sicilie e l'Austria. Documenti dal marzo 1821 al novembre 1830*, vol. II, Napoli, 1937, e G. Cingari, *Ferdinando II e il «colpo di Stato» del ministro Nicola Intonti*, in *Fra spazio e tempo. Studi in onore di Luigi De Rosa*, vol. II, Bari, 1995, pp. 111-150. Di un ritorno al governo di Ricciardi si parlò anche a ridosso della restaurazione del 1821, quando, dopo i primi mesi di intransigente reazione, diretta dal ministero Circello-Canosa e pervicacemente sostenuta da Ferdinando I, i plenipotenziari stranieri a Napoli iniziarono a premere per un cambio di indirizzo politico. Il nome di Ricciardi apparve in una lista di possibili candidati al nuovo ministero proposta dal russo Oubril al suo collega austriaco Ficquelmont. Il presidente del Consiglio Circello, informato che l'ambasciatore austriaco intendeva presentare al Metternich quella rosa di nomi, si allarmava per la presenza in essa di «li più acerrimi protettori dell'ultima rivoluzione», quali erano, a suo modo di giudicare, Ricciardi, Zurlo e Carignano (cfr. Cingari, *Mezzogiorno*, cit., p. 98, nota 86). L'evoluzione dello scenario politico condusse, com'è noto, alla formazione di un nuovo ministero Medici-Tommasi. Invero Oubril mostrava ben poco acume politico nel pensare a Ricciardi come possibile ministro di Ferdinando, il quale, se già a stento sopportava il contenimento della sua rancorosa politica di repressione da parte dei plenipotenziari stranieri, mai avrebbe lasciato le leve del comando nelle mani di un murattiano, per di più liberale. Del resto, lo stesso Ficquelmont, mentre approvava una parte dei nomi indicati nella lista di Oubril, respingeva decisamente quello di Ricciardi, affermando che, sebbene questi avesse mostrato irrefutabilmente le sue capacità alla guida del ministero della Giustizia e godesse di grande reputazione presso l'opinione pubblica, era tuttavia politica-

deluso. Rassegnato alla sconfitta, Ricciardi visse gli ultimi due decenni della sua esistenza ai margini della vita pubblica. Suo figlio Giuseppe, intanto, pensava alla rivoluzione: il liberal-moderatismo del padre, sotto un governo assoluto, si era risolto in impotenza politica.

mente in odore di eversione: «Il appartient – scriveva il ministro austriaco – en tête de cette classe d'hommes qui a rêvé la réunion et l'indépendance de l'Italie, sous l'empire de formes constitutionnelles, dont il est chaud sectateur» (cit. in Moscati, *Il Regno*, cit., p. 166). Tale affermazione sembra riferirsi ad una partecipazione di Ricciardi al gruppo di personalità politiche meridionali cui è stata attribuita la paternità del proclama di Rimini di Gioacchino Murat (Valente, *Gioacchino Murat*, cit., pp. 333-379). Il parere di Ficquelmont sull'opportunità di coinvolgere Ricciardi nel governo prosegue così: «Un gouvernement très fort, loin de le craindre, pourroit utiliser ses talents distingués; mais dans la situation actuelle de Naples e de l'Italie il ne seroit pas sans danger de lui donner du pouvoir» (cit. in Moscati, *Il Regno*, cit., p. 166).