

Iolanda Sisto

La scienza dello Stato nel pensiero di Gaetano Filangieri

1. *Premessa*

Nel grande fervore di studi e di riflessioni sul momento politico-sociale, che caratterizza l'Illuminismo napoletano del 1700, Gaetano Filangieri si contraddistingue per l'apporto giusnaturalistico alla risoluzione dei problemi concernenti lo spirito e la scienza dell'amministrazione pubblica, avvisando nello strumento legislativo, ma fuori da ogni forzatura eversiva o rivoluzionaria, il mezzo più idoneo per avviarli a soluzione¹.

Egli si colloca nel grande movimento riformistico, che, iniziato a Napoli, ma con pieno riscontro in Francia e nel resto dell'Europa, trovò una prima, se pur imperfetta, realizzazione nella Repubblica del 1799 ed in maggior misura durante il Decennio Francese.

La sua *Scienza della legislazione* raccolse, e soprattutto negli ambienti riformatori, notevoli consensi, frammisti peraltro a critiche e riserve: dalla messa all'Indice, nel 1784, ai rilievi oltre che di alcuni contemporanei, quali Francesco Ricciardi e Vincenzo Cuoco, anche del De Ruggiero² e dello stesso Croce³.

Sensibile interprete delle istanze riformistiche del suo tempo, si adoperò a delineare i termini per la relativa realizzazione con indirizzo di pensiero a volte di alta originalità, la cui congruenza è dimostrata dal riscontro da esso trovato nelle riforme costituzionali dell'età moderna e contemporanea non solo in Italia, ma in tutta l'Europa.

2. *La monarchia accentratrice a garanzia del rinnovamento sociale*

La questione sulla essenza del potere e sul suo esercizio è alla base, sotto molti aspetti, del pensiero politico del Filangieri.

¹ G. FILANGIERI, *La Scienza della legislazione*, Filadelfia 1819.

² G. DE RUGGIERO, *Il pensiero politico meridionale nei secoli XVIII e XIX*, Bari 1922, pp. 67 ss.

³ B. CROCE, *Storia del Regno di Napoli*, Bari 1965, p. 117.

Reagendo alla concezione medioevale, che considera il potere come derivante direttamente da Dio ed attribuito attraverso la investitura da parte del suo rappresentante in terra (e quindi il reato di sacrilegio di chi ardiva contestarlo)⁴, il Filangieri si richiama alla dottrina romanistica sulla titolarità nella volontà popolare del supremo potere, così come viene ricordato dal giurista Ulpiano, ripreso poi da Giustiniano⁵. Si tratta di concezione anche formalmente ineccepibile in quanto il diritto romano, come diritto comune, rimase in vigore nel Regno di Napoli fino al 1806, all'atto della ricezione del Codice Napoleone.

La sovranità è, quindi, nel popolo, ma quanto al suo esercizio, il Filangieri ritiene che non si possa demandare al popolo, troppo ignorante ed abbruttito da secoli di oppressione, un esercizio così alto e delicato⁶: e perciò la legittimazione del sovrano per tacita delega popolare sulla base della tradizionale *lex Regia*, di cui è parola in Ulpiano.

3. Anticurialismo. Le ingerenze della Chiesa e loro limitazioni

Ne consegue il carattere assoluto ed esclusivo della sovranità che non può trovare limite alcuno in altro potere operante nello Stato ed è quindi svincolata da concorrenti attribuzioni feudali, ecclesiastiche o corporative.

Al riguardo il '700 napoletano è permeato da una ventata anticuriale⁷. Ma in tale ambito le posizioni del Filangieri non suonano di condanna contro la religione e contro la Chiesa come tale, ma contro la Chiesa nella misura in cui usava strumentalizzare la religione a fini di potere⁸.

Proseguendo il discorso iniziato dal Giannone, al quale va riconosciuta la prerogativa di avere per primo contestato la legittimità dei privilegi e del potere ecclesiastico, merito del Filangieri è stato quello di aver proiettato le idee giannoniane sul piano politico-istituzionale, avendo riguardo in particolare al regno di Napoli.

⁴ A. MARONGIU, *Storia del diritto italiano. Ordinamenti e istituti di governo*, Milano 1978, p. 231.

⁵ ULPIANUS, in D. 1.4.1: «*Quod Principi placuit legis habet vigorem ut pote quum lege Regia, quae de imperio eius lata est populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat*».

⁶ FILANGIERI, *La Scienza*, cit., III, 18, p. 439: 'Il popolo, tra le mani del quale è inalienabilmente la sovranità, è il solo, che possa legittimarne l'esercizio nella persona dell'amministratore che noi chiamiamo Re e Monarca'.

⁷ P. GIANNONE, *Istoria civile del Regno di Napoli*, Milano 1970, IV, pp. 92 ss., V, pp. 108 ss.

⁸ FILANGIERI, *La Scienza*, cit., V, 1, p. 163.

È di alto rilievo la denuncia del Filangieri nei confronti dei danni derivanti dalla gestione ecclesiastica di un gran complesso di beni, auspicando un più incisivo intervento dello Stato — iniziato già con le leggi del 1769-1775⁹ — per ridurre la consistenza e gli effetti¹⁰.

4. *Il potere feudale come destituito ormai di ogni ragion d'essere*

Al riguardo c'è da registrare una ferma presa di posizione contro l'altro elemento che decisamente contrastava il principio della centralità del potere sovrano: il potere della feudalità.

In tale ordine di idee il Filangieri passa all'esame del contrasto su qualche punto tra potere centrale e potere feudale.

Attraverso l'indagine sulle origini politiche e militari di tale istituzione, l'illuminista napoletano ne evidenzia la caduta nell'età moderna di ogni ragion d'essere e si schiera apertamente per l'abolizione della feudalità.

La feudalità, in quanto causa di frazionamento del potere sovrano e di oppressiva sottoposizione delle popolazioni all'arbitrio baronale, «è una specie di governo — denuncia a gran voce il Filangieri — che divide lo Stato in tanti piccioli Stati, la sovranità in tante piccole sovranità, che smembra dalla corona quelle prerogative che non sono comunicabili, che non ripartisce l'esercizio dell'autorità»¹¹.

Quello del Filangieri non è solo un atto di accusa nei confronti dei baroni di aver usurpato una sfera di prerogative proprie del potere centrale, ma una richiesta di restituzione del diritto inalienabile del popolo sovrano in persona del monarca suo rappresentante.

È vero che le attribuzioni feudali derivavano da concessioni del monarca, ma ciò egli concedeva — a giudizio del Filangieri — fuoriuscendo dai limiti dei suoi poteri¹².

Concezione questa del Filangieri certo discutibile e contro la teoria corrente sulla pienezza ed absolutezza del potere monarchico, ma non per questo può ritenersi superata la sua posizione antifeudale, ripresa poi con più valida motivazione dagli autori della legge napoletana ever-

⁹ R. MINCUZZI, *Bernardo Tanucci, ministro di Ferdinando di Borbone*, Bari 1967, p. 84.

¹⁰ FILANGIERI, *La Scienza*, cit., vol. I, p. 40.

¹¹ IDEM, III, 18, pp. 429-30.

¹² IDEM, III, 18, p. 439: Il monarca quale «semplice usufruttuario della corona» e «amministratore fiduciario della sovranità» non può «alienarne le parti o in pregiudizio del popolo stesso o de' suoi successori».

siva della feudalità del 1799.

Altrove con la stessa fermezza, il Filangieri attacca le prerogative giurisdizionali del baronaggio: «Togliete, prima di ogni altro, le primogeniture, togliete i fidecommissi. Sono queste la causa delle ricchezze esorbitanti di pochi, e della miseria della maggior parte... l'una e l'altra diminuiscono all'infinito il numero dei proprietari nelle nazioni dell'Europa, e l'una e l'altra sono oggi la rovina della popolazione»¹³.

Certo l'analisi del Filangieri in ordine all'origine dei mali del Regno di Napoli e ai relativi rimedi risulta quanto mai realistica, ma utopistica è la speranza di porre fine legalmente al baronaggio che rappresentava ancora la spina dorsale della struttura amministrativa del Regno di Napoli¹⁴.

Tutto, infatti, era immutato nel Napoletano dal secolo XIII agli inizi del secolo XVIII: la feudalità riuscì a difendersi sia dagli attacchi mossigli da Federico II di Svevia, dalla Monarchia Illuminata di Carlo III e Ferdinando IV di Borbone che dalla Rivoluzione del 1799¹⁵.

D'altra parte, in un periodo storico in cui il baronaggio era ancora integro nelle sue prerogative, quella del Filangieri non poteva che essere una proiezione avveniristica¹⁶.

Tra il febbraio ed il marzo del 1787, il Filangieri insieme con Giuseppe Palmieri prendeva parte attiva all'opera del 'Supremo Consiglio delle Finanze', avente come compito quello di 'riformare gli antichi e perniciosi abusi del confuso sistema e di restituire efficacemente l'abbattuto vigore alla nazione promuovendo i sicuri canali della ricchezza dei sudditi e dello stato'¹⁷.

La morte colse il Filangieri nel luglio del 1788, ma le sue idee

¹³ IDEM, II, 4, p. 263.

¹⁴ P. S. LEICHT, *Storia del diritto italiano. Diritto pubblico*, Milano 1936, pp. 481 ss.

¹⁵ C. DE NICOLA, *Diario Napoletano dal 1799 al 1825*, in «Archivio Storico Napoletano», XXIV, 1899, II, pp. 61, 75, 76, 78.

¹⁶ L'attuazione delle aspirazioni eversive del Filangieri e degli Illuministi napoletani in genere, trovò stabile attuazione nella legge della feudalità promulgata dalla repubblica Napoletana del 1799. Nonostante la ferma volontà antifeudale, la redazione del progetto di legge in tal senso diede luogo a polemiche contrastanti su quelli che dovevano esserne i criteri ispiratori. Cfr. G. GALASSO, *La feudalità napoletana del 1799*, in «Rivista Storica Italiana», LXXVI, fasc. II, 1964, pp. 507 ss.

Sul contrasto tra M. Pagano e L. Albanese sulla legge eversiva della feudalità del 1799, cfr. F. M. DE ROBERTIS, *La legislazione repubblicana nel 1799 e l'apporto personale di Giuseppe Leonardo Albanese*, in *Scritti vari di varia cultura*, Bari 1992, II, pp. 239-277.

¹⁷ *Regolamento per lo stabilimento del Consiglio di Azienda*, Caserta 19 ottobre 1782.

venivano riprese e rappresentate con grande fermezza nel Consiglio delle Finanze da Melchiorre Delfico¹⁸.

5. Sulla ottimale gestione della materia economica

Sollecito delle misere condizioni in cui versavano i ceti inferiori del Regno, il Filangieri si adoperava a delineare i principi per incrementarne i redditi e per una più equa distribuzione della ricchezza, dimostrandosi fedele seguace delle dottrine fisiocratiche.

Assertore dell'idea che l'individuo, liberato dal tradizionale vincolismo medioevale, avrebbe potuto fare da sé e meglio¹⁹, il Filangieri delinea un quadro in cui collocare con lo sviluppo della agricoltura l'incremento della attività produttiva, con particolare riguardo all'artigianato: e a tanto egli riteneva potesse decisamente contribuire la trasformazione 'industriale' dei prodotti del suolo²⁰.

A questo scopo, fondamentale egli sosteneva la liberazione dell'individuo, e specie degli artigiani, dai vincoli e dalle pastoie del sistema corporativo ancora in atto ai suoi tempi²¹.

Della lungimiranza al riguardo del Filangieri prova ne è l'attuazione (sia pure inconsapevole) in Francia dei suoi principi attraverso la legge *Le Chapelier*, del 17 giugno del 1791, che abolì tutte le corporazioni professionali.

Considerata poi la diretta incidenza del sistema tributario sullo sviluppo delle attività produttive, egli propose in primo luogo la sem-

¹⁸ CROCE, *Storia del Regno*, cit., p. 200.

¹⁹ FILANGIERI, *La Scienza*, cit., II, 16, p. 22: «Che un uomo coltivi una o più arti, che le coltivi bene o male, il legislatore non deve prendere parte alcuna nell'esercizio di questa sua facoltà... Il primo oggetto dunque della protezione delle leggi riguardo alle arti sarebbe di animare la concorrenza e l'emulazione degli artefici colla soppressione di queste cause che la restringono o la distruggono...».

²⁰ IDEM, II, 16, pp. 12-13: «Bisogna proteggere le arti senza nuocere all'agricoltura... Il prim'oggetto dunque della legislazione economica è di combinare i progressi delle arti e delle manifatture con quelli dell'agricoltura. Per ottenere questo fine il legislatore deve promuovere più d'ogn'altro quelle arti e quelle manifatture che impiegano una maggiore quantità di quelle materie prime, che sono i prodotti del suo suolo».

²¹ IDEM, II, 16, pp. 18, 21: «Or i maggiori ostacoli che si oppongono a' progressi delle arti e delle manifatture, sono tutti quegli stabilimenti, tutte quelle leggi che tendono a diminuire la concorrenza degli artefici... Queste sono le conseguenze funeste d'uno stabilimento pernicioso ed ingiusto, che impedisce i progressi delle arti ed offende la proprietà personale del cittadino».

plificazione del complesso sistema tributario²² con incidenza preferenziale dell'onere contributivo sull'attività produttiva principale e cioè — secondo l'indirizzo e la realtà economica dell'epoca — su quella agricola secondo una prospezione: che il fatto di concretezza basato sulla esperienza storica nulla ha da invidiare sul piano del 'massimo edonistico collettivo' (per dirla con una espressione cara agli antichi economisti) alle moderne impostazioni dottrinali del problema²³.

6. *La certezza del diritto*

Il problema della certezza del diritto occupa nel pensiero del Filangieri un posto di primo piano: la certezza del diritto costituisce il mezzo migliore con cui realizzare la piena adesione del cittadino alla normativa statale, sottraendolo alla possibilità di abuso da parte del potere.

La esigenza di operare una semplificazione ed una chiarificazione del sistema giuridico-istituzionale allo scopo di rendere più chiari i suoi dettami aveva già impegnato gli ambienti culturali napoletani dalla metà del '700.

Troppo palesi ed insostenibili erano le conseguenze prodotte da un ordinamento giuridico fondato su una molteplicità di legge difficili da padroneggiare e il cui mancato coordinamento ne rendeva incerta la interpretazione²⁴.

Nel Regno di Napoli, il problema della certezza del diritto assunse ben presto vaste dimensioni per il succedersi delle dinastie che avevano

²² Il Filangieri propone un sistema che, per alcuni aspetti, è da considerarsi all'avanguardia: l'imposizione di un'unica contribuzione della rendita fondiaria, e ciò allo scopo di eliminare abusi ed iniquità, creando una maggiore giustizia tributaria all'indirizzo del ceto a basso reddito «i proprietari sarebbero i soli a pagarla in apparenza, ma tutte le classi dello Stato sarebbero in realtà a parte di questa contribuzione, ciascheduna proporzionalmente alle sue facoltà. Quelli che non posseggono vi avrebbero parte, consumandone i prodotti, e quelli che posseggono più pagherebbero più, e quelli che posseggono meno pagherebbero meno». Cfr. FILANGIERI, *La Scienza*, cit., II, 30, pp. 116-7.

²³ Già nel 1782, il vicerè Caracciolo, gettando le basi di un nuovo sistema tributario per la Sicilia, utilizzò ampiamente le proposte del Filangieri. Cfr. sul catasto onciario del Caracciolo, E. PONTIERI, *Il tramonto del baronaggio siciliano*, Firenze 1943, p. 228.

²⁴ La mancanza di certezza di diritto ed il conseguente emergere della classe forense è oggetto di attenzione da parte di G. M. GALANTI, *La descrizione geografica e politica delle due Sicilie*, Napoli 1969, I, pp. 128 ss.

favorito l'accumulo delle leggi più varie e spesso contraddittorie, emanate da legislatori appartenenti a culture diverse e, a volte, con interessi contrapposti.

I legislatori napoletani, infatti, neppure curandosi di abrogare le leggi precedenti, crearono un sistema in cui concorrevano vecchie e nuove leggi, sì da far sorgere, ad ogni piè sospinto e sulla base del principio *lex posterior derogat priori*, il problema per quanta parte la legge precedente fosse stata in contrasto con le nuove.

Nel 1734, strappato da Carlo di Borbone agli Austriaci e costituito in uno stato autonomo, il Regno di Napoli si aprì ad una nuova stagione socio-politica.

Le idee economiche del mercantilismo manifatturiero e commerciale richiedevano libertà sempre più ampie in materia di commercializzazione e di esportazione di prodotti agricoli e la eliminazione all'interno di ogni comunità degli ostacoli costituiti dai privilegi ecclesiastici e dalle prerogative feudali.

Della esigenza di una codificazione in grado di mettere ordine nelle disposizioni vigenti si rese interprete il Filangieri, che indicò la soluzione attraverso un rinnovamento della organizzazione sociale a mezzo di una idonea legislazione, atta a garantire la sicurezza e la libertà dei cittadini ²⁵.

Sulla scia dell'insegnamento del Rousseau ²⁶ e del Montesquieu ²⁷, il Filangieri ritenne che solo attraverso una adeguata normativa si potesse raggiungere la certezza del diritto, la 'sicurezza', per dirla con il Filangieri, poiché 'la sicurezza e la opinione di questa sicurezza 'costituiscono' la libertà politica del cittadino' ²⁸.

A tal fine il Filangieri assegna alla legge il compito di attuare il benessere universale e di soddisfare alle fondamentali esigenze equitative che sono proprie di ogni uomo, pur variando esse, e in misura notevolissima, nel tempo e nello spazio.

Si tratta, tuttavia, di una opinione, che, partendo dalle concezioni giusnaturalistiche imperanti, non poteva neppure concepire il principio relativistico, valido anche in materia giuridica, confermato più tardi dalle ricerche di Ermanno Post ²⁹ sulla giurisprudenza etnologica.

²⁵ FILANGIERI, *La Scienza*, cit., I, 2.

²⁶ J. J. ROUSSEAU, *Du contract social*, in *Oeuvres complètes*, III, Paris 1964, I, VIII.

²⁷ CH. L. MONTESQUIEU, *Esprit de Lois*, in *Oeuvres complètes*, Paris 1838, XI, 3; XXVI, 20.

²⁸ FILANGIERI, *La Scienza*, cit., vol. I, p. 27.

²⁹ E. POST, *Giurisprudenza etnologica* (trad. Bonfante), Milano 1906-8.

Si aggiunga l'ostacolo alle vedute su questo punto del Filangieri costituito, come evidenziato dai più recenti studi in materia³⁰, da un lato dalla relatività del concetto di giustizia e dall'altro dalla erroneità dell'opinione che il diritto abbia la eminente funzione di assicurare la giustizia.

Ma, a parte queste posizioni, che appartengono alla più recente elaborazione della materia, va precisato che il Filangieri non tiene conto della profonda differenza tra morale e diritto: *non omne quod licet honestum est*, che è già presente nelle *Pandette* di Giustiniano³¹, principio che anticipa di ben due millenni le posizioni del Croce in materia.

7. La materia penale

Sul piano della repressione penale³², il Filangieri si apre alle nuove idee sulla base delle posizioni illuministiche del suo tempo della contrattualistica del Rousseau³³ e del grande insegnamento di Cesare Beccaria³⁴.

In realtà non ci pare che egli apporti nuove ed originali vedute in materia, ma, ciononostante, il suo contributo ci appare notevolissimo in quanto si sostanzia nella traduzione delle nuove idee in termini tali da non contrastare il senso e la portata dei cosiddetti due *libri terribiles* della Compilazione giustiniana³⁵, costituente, e questo è da tenere sempre ben presente, una normativa di diritto comune, vigente ancora ai suoi tempi nel Regno di Napoli³⁶.

8. Conclusioni

Molto si è scritto e si è detto intorno all'opera di Gaetano Filangieri, passando dalla esaltazione incontrollata dell'apporto di lui al nuovo

³⁰ Cfr. F. M. DE ROBERTIS, *Per un diritto a misura d'uomo*, in *Scritti vari di varia cultura*, Bari 1994, II, pp. 521-30.

³¹ PAULUS, in D. 50, 17, 144.

³² FILANGIERI, *La Scienza*, cit., III,

³³ ROUSSEAU, *Du contract*, cit.

³⁴ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Torino 1965.

³⁵ D. 47; D. 48.

³⁶ La ricezione del diritto romano quale diritto comune per i cittadini di origine latina, viventi nel Regno di Napoli, è da riferire a Federico II di Svevia (si veda la *Constitutio Puritatem* del *Liber Augustalis*, p. 64) e rimase in vigore fino al 1806, a seguito della ricezione del Codice Napoleone, cfr. G. M. MONTI, *Lo Stato Normanno Svevo*, Bari 1985, p. 65.

indirizzo politico-sociale del suo tempo (e a cui pare si sia ispirato lo stesso Napoleone Bonaparte)³⁷, allo scetticismo sull'applicabilità di molte sue posizioni di pensiero in quanto ispirate più che alla pratica alla pura speculazione astratta.

Senza toccare il merito di tali argomentazioni, un punto del suo pensiero, sfuggito ai precedenti studiosi, mi pare degno di alta considerazione: l'esigenza di liberazione, che è alla base della sua *Scienza della legislazione*.

Liberazione dell'uomo, cioè, dai ceppi costituiti dal sistema feudale e dalla arroganza, specie fiscale, dei feudatari; liberazione dell'individuo dalle pastoie e dagli intralci conseguenti al suo inquadramento nella catena delle Arti e degli ordini professionali; liberazione dell'individuo, nella sua qualità di partecipe al consorzio popolare, dall'autoritarismo statale, impersonato dal sovrano.

Ed è questo certo un merito insigne per chi scriveva in tempi di assolutismo regio, di prepotenza feudale e di vincolismo corporativo, e che conferisce alla 'Scienza della legislazione' di Gaetano Filangieri un carisma che la pone tra le più significative espressioni del '700 illuministico napoletano.

³⁷ CROCE, *Storia del Regno*, cit., p. 173.