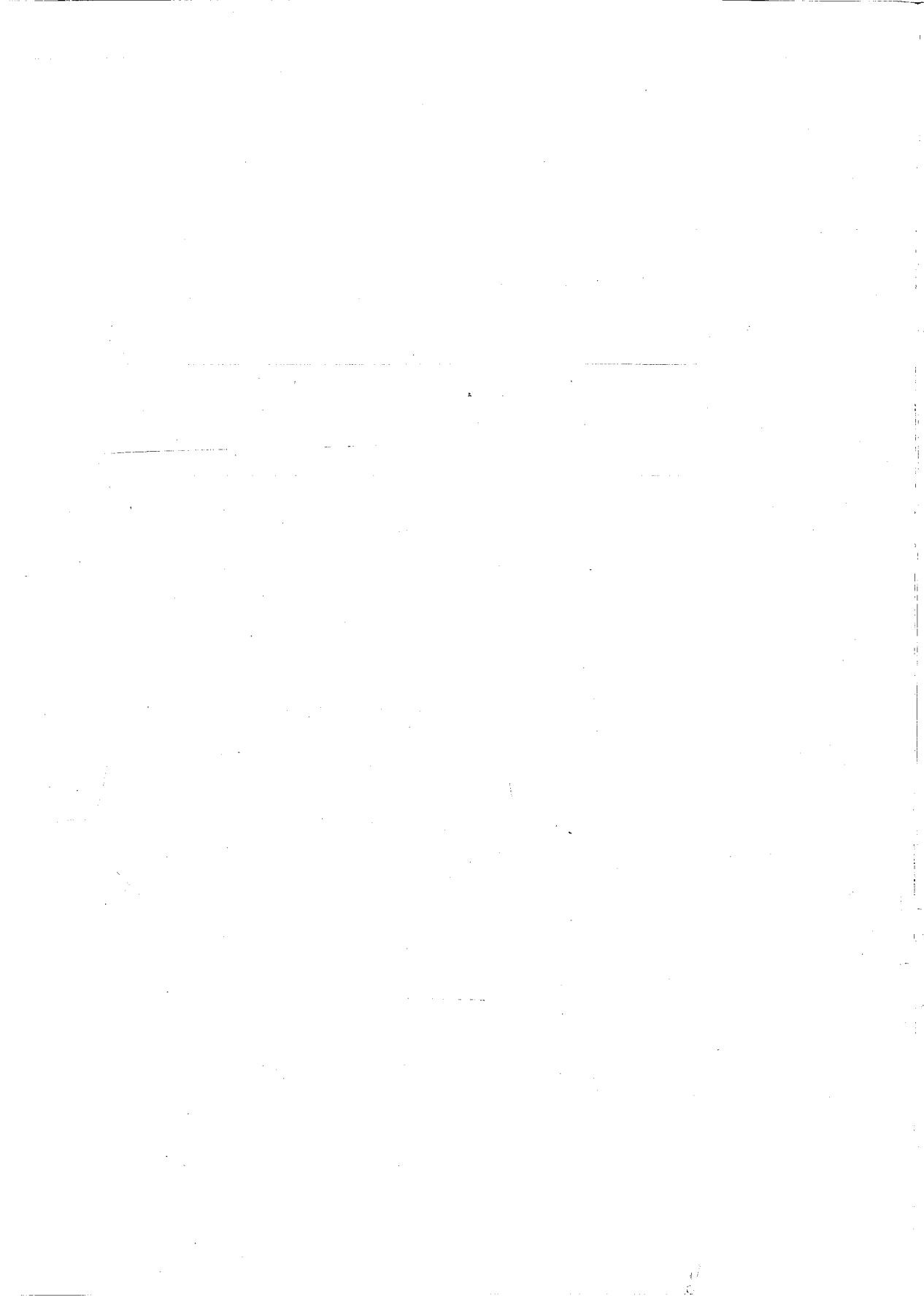


FRANCESCO DI DONATO

LA SEGRETERIA DEL REGNO
E NICCOLÒ FRAGGIANNI (1725-1733)

*Estratto dall'« Archivio Storico per le Province Napoletane »
CVII dell'intera collezione*

SOCIETÀ NAPOLETANA DI STORIA PATRIA
NAPOLI - 1989



LA SEGRETERIA DEL REGNO E NICCOLÒ FRAGGIANNI (1725-1733)

Regium igitur Secretarium cujus auctoritas amplissima, nec minor dignitas est, ad primum servare oportet, a quo nomen sumpsit, ut quae a nobis, et Regio Collaterali Consilio tractantur arcana, prout negotiorum qualitas expostulat, velentur silentio.

(Dalla prammatica de Officio Secretarii)

1. Il problema storiografico *

Uno studio analitico sul potere del Regio Segretario nel governo napoletano manca nella storiografia giuridica e politica. Non è possibile qui esaminare a fondo i motivi di questa lacuna, né fornire risposte esaurienti.

* Si useranno le seguenti abbreviazioni:

ASN = Archivio di Stato, Napoli; ISDI = Istituto di Storia del Diritto Italiano (ora Dipartimento di storia del diritto e delle idee in età medievale e moderna), Facoltà di Giurisprudenza, Università di Napoli; ASPN = « Archivio Storico per le Province Napoletane »; RCSC Not. = Notamenti della Real Camera di S. Chiara, presso l'Archivio di Stato, Napoli; Coll. OSM = Collaterale Officiorum Suae Maiestatis, presso l'Archivio di Stato, Napoli; Coll. Not. = Notamenti del Collaterale redatti dal Segretario del Regno Niccolò Fraggianni, e custoditi presso l'Archivio di Stato, Napoli. Si precisa che per le citazioni di questi ultimi, fonte precipua della ricerca, si è preferito fare riferimento alla numerazione dei tomi data dallo stesso Fraggianni (da I a XVIII) e non alla numerazione archivistica, che è del tutto incongrua, come dimostra il seguente specchio:

Tomo I = 134 (gen.-mag. 1725); Tomo II = 133 (giu.-dic. 1725); Tomo III = 136 (gen.-giu. 1726); Tomo IV = 135 (lug.-dic. 1726); Tomo V = 138 (gen.-giu. 1727); Tomo VI = 137 (lug.-dic. 1727); Tomo VII = 139 (gen.-giu. 1728); Tomo VIII = 140 (lug.-dic. 1728); Tomo IX = 142 (gen.-giu. 1729); Tomo X = 141 (lug.-dic. 1729); Tomo XI = 143 (gen.-giu. 1730); Tomo XII = 144 (lug.-dic. 1730); Tomo XIII = 145 (gen.-giu. 1731); Tomo XIV = 146 (lug.-dic. 1731); Tomi XVII-XVIII = 148 (gen.-giu. e lug.-

Qualche indicazione è, tuttavia, indispensabile, almeno sulla causa primaria delle evidenti carenze: in sintesi può affermarsi che ha influito negativamente il forte prevalere, nella prima metà del nostro secolo ed oltre, della metodologia idealistica sull'intera storiografia italiana, ed in particolare sugli studi storici meridionalistici. Tutte le forme di conoscenza e di semplificazione della realtà che non esprimevano la sintesi d'individuale e di universale apparivano mere generalizzazioni pseudo-concettuali, su cui sarebbe stato impossibile fondare una scienza dello spirito, qual è la storiografia. Di conseguenza né le istituzioni né i gruppi sociali hanno avuto, presso i prevalenti indirizzi idealistici, dignità di oggetto storiografico. Perciò, in definitiva, è stata assai scarsa sugli storici italiani l'influenza della sociologia analitica postweberiana, ed in genere è ancora molto carente — nonostante l'impegno delle ultime generazioni di studiosi a colmare le gravi lacune — l'analisi e la ricostruzione delle strutture sociali ed istituzionali dell'antico regime¹.

5 ott. 1733). I voll. XV e XVI non sono custoditi presso l'ASN, ma nella biblioteca arcivescovile «De Leo» di Brindisi, ms B/48, e, in copia, presso l'ISDI.

Anche nella segnalazione delle pagine si è preferito, per lo stesso motivo, utilizzare la numerazione di Fraggianni e non quella archivistica.

La prammatica *De Officio Secretarii* (pramm. II) fu emanata il 22 set. 1559 dal viceré Parafán de Ribera: cfr. L. GIUSTINIANI, *Nuova collezione delle prammatiche del Regno di Napoli*, Stamp. Simoniana, Napoli 1805, tomo XI, pp. 235 ss.

¹ L'apertura della storiografia (giuridica e politica) ai metodi di ricerca ed ai risultati delle scienze sociali è stato ed è tuttora un procedimento faticoso, con sviluppi difficili e dagli approdi incerti. Poiché sarebbe impossibile fornire riferimenti bibliografici sull'ampia problematica, rinvio per alcune opere italiane alle note seguenti e mi limito qui a ricordare tre storici francesi: G. PAGES, *La monarchie d'Ancien régime en France*, A. Colin, Paris 1928 (5ª ed. 1952), che fin dalle premesse si proponeva di concentrarsi non sulla storia «generale» della nazione, bensì su «celle de l'institution monarchique elle-meme, sous la forme particulière qu'elle a revetue alors»; IDEM, *Les institutions monarchique sous Louis XIII et Louis XIV*, CDU, Paris s.d. [ma 1933]; IDEM, *Les origines du XVIII^e siècle au temps de Louis XIV (1680 à 1715)*, CDU, Paris s.d. [ma 1942]; inoltre AA.VV., *Etudes sur l'histoire administrative et sociale de l'ancien régime*, a c. di George Pagès, Librairie Felix Alcan, Paris 1938, in part. il saggio dello stesso Pagès, *Le conseil du roi sous Louis XIII*, pp. 7-38, che pur mantenendosi in una dimensione piuttosto generale, è tuttora un congruo esempio di storiografia volta a ricostruire un singolo istituto, per risalire poi a conclusioni direttamente riferibili allo Stato nel suo complesso; P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, PUF, Paris 1968, tr. it. *Stato e società in Francia*, Comunità, Milano 1978; IDEM, *L'administration du XVIII^e siècle à nos jour*, PUF, Pa-

È da aggiungere che lo stesso positivismo giuridico — e la storiografia che ne è stata ispirata — ha risentito *ab origine* dell'influenza idealistica², orientando perciò i suoi interessi verso lo studio di principi, fattori e strutture eminentemente logico-concettuali (dogmi, grandi sistemi, sintesi meramente ideali), piuttosto che verso più concrete, limitate e definite — nel tempo e nello spazio — realtà antropologico-sociali ed istituzionali³.

ris 1969; IDEM, *Jour du pouvoir - Traité de la bureaucratie patriote*, Les édition du minuit, Paris 1976; R. MOUSNIER, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, 2 voll., PUF, Paris 1974-1980, opera di sintesi, che si cita qui come coronamento di una ricca e fondamentale esperienza storiografica sul tema.

² Cfr. C. MOZZARELLI, *Dalla storia del diritto alla storia istituzionale e sociale. Qualche riflessione su storici e giuristi nell'età borghese*, in «Nuova rivista storica», a. LXI, fasc. III-IV, 1977, pp. 404-16; e più recentemente il volume AA.VV., *Storia sociale e dimensione giuridica*, Atti dell'incontro di studio, Firenze 26-27 apr. 1985, a c. di Paolo Grossi, Giuffrè, Milano 1986; di part. rilevanza le relazioni dello stesso curatore, *Storia sociale e dimensione giuridica*, pp. 5-19, e di M. SBRICCOLI, *Storia del diritto e storia delle società: questioni di metodo e problemi di ricerca*, pp. 127-48, che mostrano come anche nell'ambito della storiografia giuridica italiana inizino ad esistere fermenti costruttivi verso una dimensione «sociologica»; cfr., nello stesso vol., gli acuti rilievi di Pierangelo Schiera, pp. 221-37 che mette in guardia da una «predilezione per la società che, ideologicamente, sembra un'apertura, [ma] è in realtà un restringimento dell'orizzonte problematico, poiché implica indifferenza [...] per tutto ciò che dal punto di vista costituzionale finora è stato legato all'idea e alla pratica statale» (p. 225), con l'importante conseguenza che ciò a cui occorre prestare attenzione nel lavoro di ricerca è il complesso dei «livelli 'intermedi' della vita politica e sociale, che sono appunto situati lungo il percorso che va dall'individuo allo Stato e viceversa, e lo spezzano» (p. 232) ed il rapporto tra storia del diritto e storia sociale diventa proficuo solo se si approfondisce quel «territorio immenso e molto frastagliato, in cui l'attitudine all'obbedienza [...] si sposa perennemente all'autogestione di sfere di attività e di vita riservate, ma nient'altro irrilevanti rispetto al sistema di vita collettivo» (p. 236); ivi, inoltre, le osservazioni critiche di Raffaele Ajello, pp. 201-10.

³ La revisione degli indirizzi storiografici prodotti dall'idealismo, già nell'aria da alcuni anni, ha trovato compimento nel recente contributo di R. AJELLO, *L'estasi della ragione - Dall'Illuminismo all'Idealismo*, in *Formalismo medievale e moderno*, Jovene, Napoli 1990, pp. 37-184; l'A. mostra perché sia necessario parlare di «idealpositivismo», riferendosi a quel positivismo acritico ottocentesco che fu prima influenzato fortemente e poi sempre più alimentato dall'idealismo di matrice culturale tedesca; IDEM, *Storia degli apparati e storiografia idealistica*, «Prefazione» al vol. di S. ZOTTA, *Giovane Francesco De Ponte - Il giurista politico*, Jovene, Napoli 1987. Sempre di Ajello si veda anche il recente «*Visions des contemporains et relations effectives*». *Il realismo critico di Roland Mousnier*, in AA.VV., *Storia e diritto*, II, ISDI, Napoli 1989, pp. 465-75; su questa linea è attestata da tempo una parte consistente della storiografia giuridica francese: cfr. R. G. RENARD, *La philosophie*

Su questi motivi di fondo s'innesta la sottovalutazione, da parte degli studiosi, della Segreteria Regia. Nonostante essa fosse il massimo ufficio vendibile dello Stato, non è stata considerata compiutamente in rapporto alle potenzialità d'influenza politica sull'andamento generale degli affari pubblici. Una scarsa, o addirittura nulla capacità d'influire sull'indirizzo politico può essere considerata effettiva per determinati periodi (ad esempio nei tempi seguenti la segreteria del Duca di Caivano): sarebbe tuttavia giudizio del tutto erroneo se fosse riferito all'intera parabola storica dell'istituto⁴.

Qui s'intende dimostrare, appunto, che la Segreteria del Regno — e più specificamente il suo capo — poteva assumere un ruolo di estrema rilevanza nel funzionamento complessivo della macchina istituzionale. La progressiva acquisizione d'importanza e di « centralità » dell'istituto nel sistema costituzionale è strettamente collegata con l'attribuzione della titolarità di esso ad uomini di robuste capacità politiche, accoppiate a non meno rigorose competenze tecnico-giuridiche. Tale fu certamente Niccolò Fraggianni, giurista

de l'Institution, Librairie du Recueil Sirey, Paris 1939, pp. 247-92; R. MASPE-TIOL, *La société politique et le droit*, Montchrestien, Paris 1957, p. 415: il diritto si genera per un « équilibre qui s'établit [...] entre la société civile et la société politique », e di conseguenza non trova spazio la sintesi idealistica che finisce per considerarlo soltanto una somma di dottrine e di elaborazioni teoriche del tutto sganciate dalla prassi; J. J. GLEIZAL, *Le droit politique de l'Etat*, PUF, Paris 1980; R. BONNEY, *L'absolutisme*, PUF, Paris 1989, secondo cui occorre superare la rigida visione marxista, anch'essa derivata dall'idealismo, perché esclude tutti i « rapporti simbolici » tra lo Stato e la società, per approdare ad una concezione interattiva dei rapporti tra quei due termini fondamentali: « L'appareil d'Etat peut soit refléter la structure de la société, soit contribuer à la modifier » (p. 96).

⁴ La Segreteria del Regno fu acquistata, nel 1623, in una intricata vicenda, da Angelo Barrile, Duca di Caivano, uomo scaltrissimo, dalla personalità contraddittoria, che, pur di impadronirsi dell'ufficio, sborsò l'astronomica somma di 110000 ducati, soffiandolo al figlio di Scipione Rovito. In quell'occasione apparve con chiarezza l'importanza della carica; notizie interessanti al riguardo in V. I. COMPARATO, *Uffici e società a Napoli (1600-1647) - Aspetti dell'ideologia del magistrato nell'età moderna*, Olschki, Firenze 1974, p. 129, spec. nt. 5: questo A. ha per primo accennato alle grandi potenzialità che l'ufficio di Segretario Regio avrebbe potuto offrire a chi avesse compreso l'importanza del ruolo dell'istituto nei farraginosi equilibri istituzionali e sapesse quindi inserirsi con scaltrezza nel gioco politico (cfr. *infra* nt. 89). Già alla fine del Cinquecento però, un altro togato di buone intuizioni, Bernardino de Barriónuevo, aveva acquistato la Segreteria del Regno, non solo spendendo 40000 ducati, ma addirittura lasciando per essa la piazza di Consigliere di Capuana, con la palese motivazione di considerare l'ufficio di Segretario come la via più facile per giungere presto al vertice della carriera ministeriale, cioè alla carica di Reggente; per queste notizie, cfr. ZOTTA, *op. cit.*, in nt. 3, pp. 81-2.

pugliese che operò nella Napoli del Settecento, a cavallo tra vice-regno austriaco⁵ e regno carolino⁶, ricoprendo alcune fra le magistrature più prestigiose dello Stato, tra cui, appunto, quella di Segretario del Regno (dall'11 gennaio 1725 al 5 ottobre 1733)⁷.

Il presente studio diventa così anche un'occasione per contribuire ad una più completa ricostruzione della biografia di Fraggianni⁸, che prima del 1746 fu considerato un'« eminenza grigia » e quindi fu giudicato uomo di seconda fila rispetto ad altri personaggi (come Gaetano Argento o Francesco Ventura) ritenuti i veri artefici dell'indirizzo politico del ministero togato⁹. Solo in seguito, Fraggianni iniziò ad essere considerato il più autorevole esponente dell'anticurialismo napoletano, il « Papa nero » della corte borbonica, in seguito alla ben nota vicenda che portò nel regno alla

⁵ Per una ricostruzione della situazione politico-istituzionale nel vicereame austriaco, cfr. A. CASELLA, *Costituzione e ordine politico a Napoli all'arrivo degli Austriaci*, in *Il Trentino nel Settecento fra S.R.I. e antichi Stati italiani*, a c. di C. Mozzarelli e G. Olmi, Il Mulino, Bologna 1985; per i problemi economico-finanziari dello stesso periodo, A. DI VITTORIO, *Gli Austriaci e il Regno di Napoli (1707-1734)*, 2 voll., Giannini, Napoli rispett. 1969-1973.

⁶ Per le istituzioni e per la vita politica nel periodo carolino cfr. R. AJELLO, *La vita politica napoletana sotto Carlo di Borbone*, in AA.VV., *Storia di Napoli*, VII, Sesn, Napoli 1972, pp. 459-717 e 961-84.

⁷ I due studi più diligenti su Fraggianni sono di E. DEL CURATOLO, *Per una biografia di Niccolò Fraggianni - La giovinezza, e Niccolò Fraggianni delegato della Real Giurisdizione*, entrambi in « Clio », rispett. 2, 1971, pp. 253-302; 1, 1972, pp. 25-40.

⁸ In sintesi la carriera ministeriale di Fraggianni può essere riassunta così: fu prima Avvocato Fiscale a Lucera; poi Segretario del Regno; Consigliere di S. Chiara; Consultore Ordinario del Cappellano Maggiore; Consultore di Stato in Sicilia; indi, rientrato a Napoli, divenne Caporuota del Sacro Regio Consiglio; infine, Delegato della Real Giurisdizione. Fu anche Prefetto dell'Annona e Delegato di molte banche e luoghi pii. Per queste ed altre notizie biografiche si vedano i due articoli di DEL CURATOLO citt. nella nt. prec. Cfr. anche RCSC *Not.*, vol. 33, ff. 6 ss., 11 apr. 1763. Dopo il 1734, Fraggianni acquisì il titolo di marchese, ottenendo l'aggregazione alla nobiltà di Barletta, di Bari e di Lucera, cfr. DEL CURATOLO, *Per una biografia* ult. cit., p. 259. Sul processo di nobilitazione dei giuristi ministeriali cfr. I. DEL BAGNO, *Reintegrazione nei seggi napoletani e dialettica degli « status »*, in « ASPN », CII, 1984, pp. 189-204; IDEM, *Governo borbonico e reintegrazione nei seggi napoletani intorno alla metà del Settecento* in « ASPN », CIII, 1985, pp. 377-99; nel medesimo volume, cfr. pure O. ABBAMONTE, *Dialettica degli « status » e rivendicazioni nobiliari a Napoli nel 1734*, pp. 355-75.

⁹ Secondo NICOLINI, *op. cit. infra* in nt. 14, p. 220, Fraggianni « superava di molti cubiti [Argento], come per robustezza di senso etico-politico, così per profondità d'ingegno, connessione logica di cognizioni e modernità di vedute ».

soppressione del S. Ufficio in ogni sua forma ed all'esilio dell'arcivescovo Spinelli. L'ex Segretario Regio è, infatti, specialmente ricordato per un documento da lui redatto e sottoscritto — nella qualità di Delegato della Real Giurisdizione — col quale stroncò definitivamente l'ennesimo tentativo d'introdurre nel regno di Napoli il Tribunale dell'Inquisizione Spagnola¹⁰. Studi recenti hanno mostrato, inoltre, che egli ebbe una parte rilevante nella redazione del bando contro i Liberi Muratori, che fu voluto da Carlo di Borbone e da Tanucci e che produsse una profonda spaccatura negli ambienti culturali napoletani, facendo scalpore, per altro, in tutt'Italia¹¹. Entrato quindi appieno nell'orbita dello statista toscano, Fraggianni divenne il più intelligente e fedele sostegno del governo, fino a quando la morte, nel 1763, non interruppe quella preziosa collaborazione, poi a lungo rimpianta da Tanucci¹². E tuttavia proprio questa sua collocazione all'ombra di una grande personalità politica, fortemente caratterizzata e posta fuori e contro le correnti più energiche e fertili dell'illuminismo napoletano, ha nuociuto all'immagine del Fraggianni maturo.

D'altronde, anche per la prima parte della vita pubblica di Fraggianni, la difficoltà di comprenderne e valorizzarne l'attività

¹⁰ Sul differente atteggiamento della cultura napoletana contro le due forme dell'Inquisizione, spagnola e romana, cfr. R. AJELLO, *Epistemologia moderna e storia delle esperienze giuridiche*, Jovene, Napoli 1986 (corso univers.), spec. pp. 87 ss.: l'A. spiega perché il controllo sull'apparato burocratico-istituzionale, che in Spagna era stato compiuto proprio attraverso l'Inquisizione, trovò a Napoli durissime resistenze, che furono meno energiche e più discontinue nei confronti dell'Inquisizione romana. Su Fraggianni autore dell'atto contrario all'Inquisizione cfr. S. MASELLA, *Niccolò Fraggianni e il tribunale dell'Inquisizione a Napoli*, Napoli, Athena Mediterranea, s.d. [ma 1971], p. 173.

¹¹ Cfr. E. DEL CURATOLO, *Tra inquisizione e massoneria nella Napoli del '700: la « lettera apologetica » del principe di Sansevero, e L'editto carolino contro la massoneria (1751) nel quadro dei rapporti tra Regno di Napoli e Santa Sede*, entrambi in « Clio », rispettz. 1, 1982, pp. 57-77 e 1, 1987, pp. 35-54; inoltre, P. SPOSATO, *Documenti vaticani per la storia della massoneria nel Regno di Napoli al tempo di Carlo III di Borbone*, A. Chicca, Tivoli 1959; E. CHIOSI, *Andrea Serrao. Apologia e crisi del regalismo nel Settecento napoletano*, Jovene, Napoli 1981, pp. 95-114 e *passim*; da ultimo V. FERRONE, *I profeti dell'Illuminismo. Le metamorfosi della ragione nel tardo Settecento italiano*, Laterza, Bari 1989, pp. 208-37.

¹² Su Tanucci cfr. AA.VV., *Bernardo Tanucci — Statista, letterato, giurista* —, Atti del Convegno internazionale di studi, Napoli-Caserta-Salerno 28-30 apr. 1983, 2 voll., Jovene, Napoli 1986; inoltre è in preparazione un volume di R. AJELLO, *B. Tanucci, la parabola della monarchia*, Jovene, Napoli, Storia e diritto - Studi 20.

politica può spiegarsi con la considerazione che egli svolse un ruolo mai pienamente autonomo — e perciò difficilmente distinguibile — dai compiti tipicamente istituzionali. La sua funzione politica finì per restare coperta dalla funzione tecnico-giuridica¹³: di qui la tendenza degli studiosi a configurarlo come un semplice 'notaio' del Collaterale, relegato al secondario compito di redigere i notamenti e privo di qualsiasi discrezionalità sostanziale sugli affari di governo¹⁴.

¹³ Com'è noto, nell'antico regime, non essendovi divisione dei poteri, le grandi magistrature amministravano gli affari pubblici attraverso l'esercizio della giurisdizione o il controllo dell'ordine pubblico (compiti esecutivi); sul punto, H. DE LUÇAY, *Les origines du pouvoir ministériel en France - Les secrétaires d'Etat depuis leur institution jusqu'à la mort de Louis XV*, Paris 1881, rist. Slatkine-Megariotis, Genève 1976: il re (Luigi XV) « ou plutôt ses ministres, en faisant des lits de justice un moyen de gouvernement, ébranlèrent singulièrement les bases de l'édifice monarchique » (p. 397, corsivo mio); l'affermazione definitiva del dispotismo ministeriale è descritta alle pp. 398-401 ed è riferita soprattutto all'acquisizione o al potenziamento del potere parlamentare su tre punti fondamentali: economia (commercio, industria, agricoltura e lavori pubblici), cultura (controllo editoriale, costumi), religione (registrazione delle bolle e degli altri atti provenienti da Roma, difesa accanita delle libertà gallicane), oltre naturalmente ai tipici compiti giudiziari e inquisitoriali; nella medesima direzione PAGES, *Les institutions monarchiques*, cit. in nt. 1, p. 81, che fornisce una sintetica e completa descrizione dell'attività giuridico-politica dei grandi tribunali degli Stati europei dell'Età Moderna; val la pena, per l'estrema chiarezza della formulazione, di riportare l'intero passo: a proposito degli « officiers de judicature » l'A. osserva che la loro « fonction essentielle est bien entendu, de rendre la justice, soit au criminel, soit au civil. Mais dans l'ancienne France, la conception que l'on se faisait de la justice était extrêmement large. Rendre la justice, cela ne consistait pas seulement à rétablir le droit au profit d'un individu, quand ce droit avait aussi à assurer à chacun, à la communauté des sujets, son droit, en maintenant l'ordre en empêchant les violences, en faisant régner ce que l'on appelait communément — le terme revient sans cesse dans les documents de cette époque — un 'bonne police' » cosicché « le droit de justice comportait ainsi [...] un droit général »; per la concezione del diritto attuato dai grandi tribunali come fenomeno giurisprudenziale, cfr. L. LOMBARDI, *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano 1967 (rist. 1975), in part. il cap. dedicato al diritto comune, pp. 7-199; sul carattere carismatico della giurisdizione si esprime anche M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen 1922, cito dalla tr. it. a c. di Pietro Rossi, *Economia e società*, vol. III, *Sociologia del diritto*, Comunità, Milano 1981, p. 110: « La giurisdizione non dipende dall'arbitrio o dai sentimenti di coloro per i quali il diritto deve valere [...] bensì è prodotto della rivelazione del saggio », con la conseguenza che « tutto il diritto è formalmente un 'diritto di giuristi' ».

¹⁴ B. CROCE, nella *Storia del Regno di Napoli*, Laterza, Bari 1925 (6ª ed. 1965), menziona Fraggianni due volte e lo mette ancora in relazione con l'abolizione del S. Ufficio (p. 207). La stessa osservazione si ritrova anche in

A formare questa ingannevole impressione contribuisce lo stesso Fraggianni. Egli comprendeva che il potere dell'ordine ministeriale non era fondato su di un reale, effettivo e specifico consenso, ma sul *consensus gentium*, come accettazione atavica dell'ordine sociale ed istituzionale a sua volta espressione di una regola cosmica, divina¹⁵. Compito e comportamento del giurista politico era puntare tutto sulla (apparentemente fedele) funzione interpretativa del diritto, consapevole della fiducia che il sovrano, munito dell'autorità formale riconosciutagli per diritto divino, era obbligato a nutrire verso l'ordine ministeriale, se non voleva lasciare mano libera al ceto nobiliare correndo il rischio di restarne politicamente prigioniero¹⁶. Perciò Fraggianni fece di tutto per assumere posizioni il

F. NICOLINI, *Uomini di spada di Chiesa di toga di studio ai tempi di G. Vico*, Hoepli, Milano 1942, p. 107; partiva dalla medesima prospettiva anche G. DE MONTMAYOR, *Storia del diritto naturale*, Sandron, Milano-Palermo-Napoli, 1910-11, pp. 646-7, il quale però giungeva a considerare Fraggianni come il maggiore giurisdizionalista napoletano dopo Giannone e riportava un giudizio secondo cui il giurista pugliese fu tenuto come « il più irreligioso uomo del mondo », e, ciononostante, al contrario del suo grande conterraneo, visse « per lunghi anni rispettato e glorioso ». La differenza di toni e di argomenti tra le due posizioni su questo tema specifico è spiegabile se si considera la diversità tra Croce e De Montemayor (ossia tra un indirizzo decisamente idealistico ed un altro aperto a suggestioni naturalistiche) riguardo all'interpretazione complessiva della storia del Regno di Napoli, ed in particolare sulla sua tradizione culturale giuridica: l'insanabile frattura nella cultura italiana di inizio secolo, poi approfonditasi lungo il corso dei decenni successivi, è stata ben evidenziata da R. AJELLO, *Gli « Avvertimenti » di D'Andrea tra idealisti e naturalisti*, in F. D'ANDREA, *Avvertimenti ai nipoti*, a c. di Imma Ascione, Jovene, Napoli 1990, pp. XXI-LXXVI, spec. pp. XXIII-XXXI. Per un equilibrato giudizio sulla sorte storiografica di Fraggianni, cfr. DEL CURATOLO, *Tra inquisizione*, cit., in nt. 11, p. 63, secondo cui « gli si fa torto » a ricordarlo solo per la redazione del « dossier » anti-inquisizione.

¹⁵ Non a caso il *consensus* era stato uno dei primi concetti contro cui gli artefici della rivoluzione scientifica si erano scagliati violentemente: un chiaro esempio in F. BACON, *Novum organum*, ediz. Banfi, Mondadori, Milano 1952 (2^a ed.), p. 55 e 96; l'argomento si ritrova anche nelle *Massime giuridiche*, in *Scritti politici giuridici e storici*, a c. di Luigi Firpo, vol. II, Utet, Torino 1971, p. 33, dove si fa appello all'« evidenza della ragione » per « abbattere le autorità »; cfr. anche R. AJELLO, *Alle origini del diritto moderno: legislazione e consenso*, in *Formalismo* cit. in nt. 3, pp. 28-34; IDEM, *Continuità e trasformazione dei valori giuridici: dal probabilismo al problematicismo*, in « Riv. stor. it. », XCVII, 1985, f. III, pp. 884-931, ora anche in *Epistemologia*, cit. in nt. 10, pp. 51-80.

¹⁶ I motivi della necessità per i sovrani di antico regime di puntare sull'arbitrio dei magistrati piuttosto che sulla bizzosa arroganza dei nobili vennero ben compresi e precisati già da A. DE TOCQUEVILLE ne *La democrazia in*

meno possibile appariscenti. La gestione del governo era, insomma, effettiva, ma doveva restare del tutto segreta; cosicché agli occhi di coloro che subivano il potere (i sudditi) i fondamenti di esso finivano per risultare affatto misteriosi. Segreto e mistero, come due facce della stessa moneta, costituivano le basi ontologiche dell'*auctoritas*¹⁷.

A tutto questo è da aggiungere la non trascurabile considerazione che il potere costruito dai giuristi veniva prodotto dalla continua opera di mediazione che i *sacerdotes juris* si erano attribuiti tra i due termini di idea e prassi¹⁸, in un sistema dove il forma-

America, ediz. Matteucci, Utet, Torino 1962, p. 245: « Il sovrano [...] pensa di non avere nulla da temere da essi [i magistrati] e lascia loro una grande libertà di azione, dal momento che si crede sicuro che essi non ne abuseranno mai contro di lui ».

¹⁷ La « categoria politica del 'segreto' » viene sviluppata con rilievi assai interessanti da P. SCHIERA, *Strutture costituzionali e pensiero politico*, introduz. a R. KOSELLEK, *Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogene der Bürgerlichen Welt*, Verlag, Freiburg-München 1959, tr. it. *Critica illuminista e crisi della società borghese*, Il Mulino, Bologna 1972, p. XVIII: nella grande impalcatura istituzionale dello Stato assoluto « il segreto [...] rappresentava una delle strutture principali ». Esso « era la condizione indispensabile per l'esistenza stessa dello Stato-apparato [di cui] forniva il più efficace mascheramento ». In tal modo è possibile precisare meglio anche i motivi più profondi dell'atteggiamento di Fraggianni nei confronti della Massoneria, su cui cfr. DEL CURATOLO, *L'editto*, cit. in nt. 11, p. 48, secondo la quale egli espresse un giudizio sfavorevole sulla setta perché vedeva nel loro obbligo al silenzio « un pericolo in nuce per la sicurezza dello Stato »; un atteggiamento del genere era frutto appunto della particolare concezione del segreto, che nell'ideologia del magistrato *culto* costituiva un cardine della dimensione pubblica ed istituzionale sul quale si basava tutto il potere del ministero togato; le società segrete, con la loro segretezza 'privata', innescavano un processo di concorrenza al potere pubblico degli *arcana juris*, sottraendo così ai magistrati lo strumento di dominio più prezioso; una testimonianza molto significativa riguardo alla necessità di mantenere il segreto negli affari pubblici è quella dell'abate Joseph Antoine Toussaint Dinouart, che nel 1771 pubblicò un libretto polemico contro gli illuministi, dal significativo titolo: « *L'art de se taire* », tr. it. *L'arte di tacere*, Sellerio, Palermo 1989, nel quale indicava, come unica eccezione all'obbligo del silenzio, la magistratura: « Se è un ministro che ha passato tutta la vita tra gli affari dello Stato o un magistrato che conosce profondamente uomini e leggi a concepire e proporre piani di riforma, io li ascolto con deferenza. Spetta a loro parlare, perché sono competenti » (pp. 78-9, corsivo mio).

¹⁸ Su questo tema dello scarto idea-prassi come punto di forza dell'azione ministeriale, fondamentale è il volume di R. AJELLO, *Arcana juris - Diritto e politica nel Settecento italiano*, Jovene, Napoli 1976, *passim*, ma spec. i capitoli su: « Formalismo e storia del diritto moderno », pp. 109-46; e « La rivolta contro il formalismo », pp. 273-358; un taglio più teoretico-generale

lismo giuridico fungeva da collante generale dell'intero apparato¹⁹. Ed è questo il motivo che determinò l'enorme potenziamento del ruolo (e del potere) attribuito al Segretario Regio, che per compito suo precipuo aveva proprio la mediazione tra i diversi organi dello Stato e dunque tra i diversi poteri. Era insomma una mediazione della mediazione; un potere di coordinamento di poteri. Evidentemente si trattava di una funzione indispensabile in una struttura come quella dello Stato assoluto, che aveva continuo bisogno di mediazioni politiche per evitare pericolosi corti circuiti tra i diversi gruppi sociali e i soggetti istituzionali che li rappresentavano²⁰.

al problema dello scarto fatti-valori in H. PUTNAM, *Reason, Truth and History*, Cambridge University Press, Cambridge 1981, tr. it. a c. e con introduz. di Salvatore Veca, *Ragione, verità e storia*, Il Saggiatore, Milano, pp. 139-62.

¹⁹ Sul tema del formalismo, problema centrale nell'esperienza giuridica, cfr. AJELLO, *op. e loc. cit.* nella nt. prec., nonché le opp. citt. in n. 3; inoltre IDEM, *Epistemologia*, cit. in nt. 10, pp. 9 ss.; M. PORZIO, *Formalismo ed antiformalismo nella storia della metodologia giuridica moderna*, Jovene, Napoli 1969, vicino alla prospettiva critica di Ajello; per una diversa opinione, cfr. di recente N. IRTI, *Formalismo e attività giuridica*, in *La cultura del diritto civile*, Utet, Torino 1990, pp. 113-25, secondo cui il formalismo è ineliminabile dall'esperienza giuridica e costituirebbe una sana difesa del giurista contro le « confuse efflorescenze della società civile » (p. 125); mentre S. RODOTÀ, *Il diritto privato nella società moderna*, Il Mulino, Bologna 1971, p. 15, considera positivamente la caduta « della concezione formalistica del diritto » ogni qual volta essa si verifichi; medesima posizione in P. PERLINGIERI, *Tendenze e metodi della civilistica italiana*, ESI, Napoli 1979, pp. 18-20 e 63-6: « Il compito del giurista d'individuare i valori e di elevarli a sistema, nella dispendiosa ricerca di oggettività, conduce ad un concettualismo sociologico fondato sull'interpretazione dommatica della realtà e del dato sociale » (p. 18) cosicché « la scienza giuridica si immerge in costruzioni di vuoti schemi formali [...] e la giustizia [è] elusa dal formalismo » (p. 20), che è figlio delle concezioni « più precipuamente idealistiche » che allontanano il diritto « dalla più ampia problematica delle scienze sociali » (p. 64); conclusioni analoghe in AJELLO, *L'estasi*, cit. in nt. 3, pp. 126-36 (il par. ha un titolo emblematico: « La restaurazione idealgiuridica »); cfr. anche G. TARELLO, « *Formalismo giuridico* », in *Diritto, enunciati, usi - Studi di teoria e metateoria del diritto*, Il Mulino, Bologna 1974, pp. 19-50; A. E. CAMMARATA, « *Formalismo giuridico* » (voce), in *EdD XVII*, pp. 1012-24.

²⁰ Il distacco dalla metodologia idealistica ed il mutamento di prospettiva storiografica, a cui anche il presente saggio s'ispira, rivalutano il ministero togato ed in genere gli apparati statali, come soggetti protagonisti delle vicende politiche dello Stato moderno. Si è aperta così la via agli studi su tutta una serie di personaggi meridionali, che, operando nelle istituzioni, contribuivano al progresso civile e formavano un *humus* culturale, la cui comprensione è fondamentale per spiegare molti fenomeni della storia del Regno di Napoli.

Aver capito questo indirizzo di fondo ed aver spinto in direzione del maggiore potenziamento della Segreteria Regia, attraverso un'intensa e silenziosa attività politica ed istituzionale fu il grande merito di Niccolò Fraggianni nell'espletamento di questa magistratura. E ciò ne spiega anche la lunga permanenza (nove anni) in carica: aveva bisogno di tempi lunghi per un'efficace penetrazione nell'assetto istituzionale dello Stato. Questa operazione era pienamente in linea con la tendenza dei giuristi di tutt'Europa ad impossessarsi degli strumenti del potere effettivo, bloccando poi all'interno dell'apparato burocratico statale, apparentemente reso omogeneo dalla formula dell'assolutismo, qualsiasi tentativo di attribuire loro la responsabilità del proprio operato, attraverso la chiusura nel tecnicismo e nel formalismo degli *arcana juris*²¹. Era l'unica

²¹ È evidente che un simile indirizzo comporta una particolare interpretazione dello Stato moderno e specialmente dell'assolutismo, che si opponga a molti consolidati luoghi comuni degli orientamenti dominanti di stampo più o meno idealistico che hanno « impedito di vedere che cosa sia avvenuto dietro la forma, dietro la facciata dell'assolutismo » (AJELLO, *Arcana*, cit. in nt. 18, p. 283; IDEM, *Continuità*, cit. in nt. 15, p. 65): cfr. A. AMORTH, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale*, in AA.VV., *Questioni di storia moderna*, Marzorati, Milano 1951, pp. 485-530, secondo cui le leggi fondamentali, « sia pure nella loro limitatezza di regolamentazione, dimostravano che lo Stato [...] possedeva leggi sue, capaci di sovrainporsi al potere 'personale' del Sovrano, precisamente come le norme contenute nelle costituzioni si impongono alla volontà dei governanti nello Stato costituzionale » (p. 487), cosicché anche nel regno di Luigi XIV, considerato lo Stato-tipo dell'assolutismo 'puro' non si verifica affatto « una personificazione dello Stato nel sovrano, cosa per se stessa assurda » ma si realizza « la esclusiva appartenenza al Re del potere sovrano dello Stato e quindi il trapasso nella potestà regia degli attributi dell'unità, della indivisibilità e della sua irreprensibile legalità » senza perciò autorizzarne « il dispotismo, come arbitrarietà e iniquità » (p. 499); J. ELLUL, *Histoire des institutions*, IV, PUF, Paris 1956 (6^a ed. 1969), pp. 71-8 e *passim*: il monarca assoluto « ne peut agir selon sa fantasie [mais] il est tenu de respecter une série de lois », ossia le leggi di Dio, le regole naturali e le consuetudini costituzionali del regno; O. HINTZE, *Il principio monarchico e il regime costituzionale e Essenza e trasformazione dello Stato moderno*, entrambi in *Staat und Verfassung*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1962, tr. it. a c. di Pierangelo Schiera, *Stato e società*, Zanichelli, Bologna 1980, rispettz. pp. 27-49 e 138-57; G. OESTREICH, *Problemi di struttura dell'assolutismo europeo* e J. VICENT VIVES, *La struttura amministrativa statale nei secoli XVI e XVII*, entrambi in AA.VV., *Lo Stato moderno*, I, a c. di Ettore Rotelli e Pierangelo Schiera, Il Mulino, Bologna s.d. [ma 1971], rispettz. pp. 173-91 e 221-46; D. RICHET, *La France Moderne: l'esprit des institutions*, Flammarion, Paris 1973, pp. 37-59 e *passim*; R. MANDROU, *L'Europe "absolutiste". Raison et raison d'Etat, 1649-1775*, Fayard, Paris 1977 (tr. franc. da *Staatsräson und Vernunft, 1649-1775*, in Coll. Geschichte Europas, 3, Verlag Ullstein, Frankfurt am Main 1976); F. GARRISON, *Histoire du droit*

soluzione capace di garantire il restringimento dei poteri di inter-

et des institutions, Montchrestien, Paris 1977, pp. 276-98: « Jamais l'absolutisme ne fut vraiment triomphant » (p. 289), perché « la royauté avait gardé l'habitude de n'agir de ne décider que 'par conseil' » (p. 291); medesime conclusioni anche nell'analisi storico-sociologica di G. Poggi, *La vicenda dello Stato moderno*, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 111-4: « Il potere del principe prende a staccarsi concettualmente dalla persona fisica del principe [...] divenendo in tal modo il simbolo di un'entità terrena, un progetto, un potere assai maggiori del re-medesimo » (p. 114); B. BARRET-KRIEGLER, *L'Etat et les esclaves*, *Réflexions pour l'histoire des Etats*, Calmann-Lévy, Paris 1979 (2^a ediz. 1989); IDEM, *Les chemins de l'Etat*, Calmann-Lévy, Paris 1986; cfr. inoltre R. MOUSNIER, *La monarchie absolue en Europe*, PUF, Paris 1982; sull'importante aspetto della presenza perenne nello Stato di « leggi fondamentali » resta essenziale A. LEMAIRE, *Le lois fondamentales de la monarchie française d'après les théoriciens de l'ancien régime*, Paris 1907, rist. Slatkine-Megariotis, Genève 1975; sull'opposizione aristocratica e parlamentare all'assolutismo, cfr. H. SEE, *Les idées politiques en France au XVII^e siècle*, Paris 1923, rist. Slatkine, Genève 1978: secondo l'A. già Loyseau, agli albori della formazione teorica dell'assolutismo, si poneva decisamente contro il dispotismo, asserendo la natura limitata del potere regale (p. 24) e di conseguenza, gettando le basi per l'ascesa politica del ministero togato (p. 28), in quanto « le roi n'est seulement qu'administrateur et usufructier de son royaume » (p. 31); IDEM, *L'évolution de la pensée politique en France au XVIII^e siècle*, Paris 1925, rist. Slatkine-Megariotis, Genève 1978: « Sans aucun doute, le contrôle des Parlements sur les actes de l'autorité royale, leurs droits d'enregistrement et de remontrances ont été longtemps considérés comme un frein contre l'absolutisme » (p. 316); secondo M. DUVERGER, *Les constitutions de la France*, PUF, Paris 1944 (11^a ediz. 1987), pp. 28-31, i Parlamenti cercavano di « allungare il più possibile la lista » delle *lois fondamentales*, perché questo era il mezzo più diretto a disposizione del mondo giudiziario per ridurre la sfera del potere politico della corona. Sul concetto di potere assoluto si è espresso anche C. SCHMITT, *Gespräch über die Macht und den Zugang zum Machtaber*, Gunther Neske, Pfullingen 1954, tr. it. *Dialogo sul potere*, Il Melangolo, Genova 1990: « L'individuo umano, nelle cui mani stanno per un momento le grandi decisioni politiche, può decidere in realtà solo a determinate condizioni e coi mezzi che gli sono dati. Anche il più assoluto dei monarchi è vincolato a rapporti e informazioni e dipende dai suoi consiglieri » (p. 24, corsivo mio); una posizione non dissimile aveva maturato già G. BATAILLE, *La souveraineté*, in *Oeuvres complètes*, Gallimard, Paris 1976, tr. it. *La sovranità*, Il Mulino, Bologna 1990: « Il re e i suoi ufficiali formavano un insieme solidale: dal re emanava lo splendore senza il quale gli ufficiali non avrebbero avuto il potere inerente al loro compito, gli ufficiali ricevevano dalla loro azione efficace quella parte di sovranità che in fondo emanava da se stessi » (corsivo mio), cosicché il re « non era altro che una vittima destinata al sacrificio » (p. 90); questa idea percorrerà tutta la cultura non idealistica del '900 fino a E. M. CIORAN, *Histoire et utopie*, Gallimard, Paris 1960, tr. it. *Storia e utopia*, Adelphi, Milano 1982 (2^a ed. 1988), p. 61: « Il potere assoluto non è cosa facile » a realizzarsi; un'opinione parzialmente diversa in BONNEY, *L'absolutisme*, cit. in nt. 3, il quale sembra perplesso sulla possibilità di prendere in considerazione l'esistenza di un assolutismo 'relativo' (p. 72), ma poi descrive tutta una serie di

vento sull'ordinamento nell'ambito dei controllabili rapporti « intra-giuridici »²².

Con Fraggianni la Segreteria del Regno, già ufficio di mediazione, diviene per la prima volta organo di sintesi politica, trasformandosi in un nucleo cui i poteri più importanti dello Stato afferivano, per essere poi smistati nelle varie direzioni, rendendo così perfetto il rapporto tra decisioni prese e soggetti istituzionali destinatari; si trattò di uno strumento decisivo per il potenziamento delle posizioni di forza già conquistate dall'ordine ministeriale, e prezioso per la difesa di quell'ideologia tradizionale del giurista, che aveva assicurato ai togati la posizione egemone nelle istituzioni. Ed è curioso che ciò sia accaduto proprio alla vigilia della estinzione dell'istituto²³; segno di uno strano *cursus* degli eventi per cui la piena maturazione e la massima efficienza giunsero proprio al momento della fine.

2. La questione della nomina

Che la Segreteria del Regno non fosse considerata una carica tra le più prestigiose nella carriera ministeriale è giudizio che può essere accettato solo dopo aver compiuto alcune precisazioni. Certo, l'aperta vendibilità dell'ufficio — mentre le cariche di giudice della Vicaria, di presidente della Sommaria, di consigliere del S.R.C. o di Reggente erano vendibili solo di fatto — colloca la Segreteria

precise limitazioni al potere oggettivo dei re durante l'*ancien régime*, come l'opposizione nobiliare alla politica estera (pp. 80-4) o i limiti fiscali (pp. 84-7 e 90-3) e finisce per ammettere che i vari dominatori dello stato moderno in Francia furono i *robins* (p. 98); cfr. inoltre P. ANDERSON, *Lineages of the absolutist State*, tr. it. *Lo stato assoluto*, Mondadori, Milano 1980, che, pur con i limiti di un'analisi ideologicamente orientata, presenta interessanti distinzioni tra assolutismo orientale e occidentale, e, nell'ambito di quest'ultimo, tra le diverse realtà nazionali. Le complesse problematiche sottostanti al tema dell'assolutismo sono ora oggetto di studio specifico di due storici francesi, Robert Descimon e Alain Guery, che intendono fornire una trattazione sistematica dell'argomento (sem. tenuto all'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales di Parigi, 1990-91).

²² Cfr. WEBER, *op. cit.* in nt. 13, p. 111.

²³ A Fraggianni successe, come Segretario del Regno, Claudio Villani, che fu l'ultimo titolare dell'ufficio prima della instaurazione del regno carolino. Villani fu nominato Segretario il 28 set. 1733 e prese servizio il 5 ott. successivo; cfr. *Coll. Not.*, XVIII, 102 ss., nonché 114 ss. Scomparso il Collaterale, sotto Carlo di Borbone acquistò rilievo la Real Camera di S. Chiara, il cui segretario può, in certo senso, accostarsi, per somiglianza di funzioni svolte, al precedente Segretario del Regno.

in una posizione a prima vista di minor prestigio²⁴. Tuttavia, se si tien conto della funzione strategica del Segretario in rapporto alla complessa attività del Collaterale come centro motore della gestione pubblica, la risposta al quesito dovrà essere totalmente diversa. È ovvio che, in sistemi costituzionali scarsamente formalizzati e del tutto affidati alla consuetudine ed alla libera interpretazione dei precedenti, la figura del Segretario, così come ogni altra di grande rilievo pubblico, si atteggiava in un modo o in un altro a seconda delle capacità di chi l'impersonava. Comunque è certo che la titolarità di questo ufficio costituiva un trampolino di lancio solidissimo, per ascendere in seguito alle magistrature di massima rilevanza formale²⁵.

Se è oramai chiara, sotto il profilo biografico, la carriera percorsa da Fraggianni²⁶, la questione relativa alla sua nomina a Segretario Regio resta un problema aperto.

Si è ritenuto²⁷, al riguardo, che decisivo per l'attribuzione dell'incarico al giurista pugliese fu l'intervento di suo cugino, il cardinale Francesco Antonio Finy, Mastro di Camera e vescovo assistente al soglio pontificio²⁸, di papa Benedetto XIII (Vincenzo Maria Orsini). Sarebbe stato il Finy a « segnalare » al Papa, il valente avvocato fiscale, quando nell'ottobre 1724 si liberò la carica di Segretario del Regno, per la promozione di Francesco Santoro, titolare di quell'ufficio, ad avvocato fiscale e Presidente della Sommaria²⁹. Il Papa, a sua volta, avrebbe imposto il suo protetto al

²⁴ Sulla venalità degli uffici nel sistema costituzionale di antico regime resta fondamentale R. MOUSNIER, *La vénalité des offices sous Henry IV et Louis XIII*, PUF, Paris 1971 (2ª ed.); in relazione al Regno di Napoli cfr. COMPARATO, *op. cit.* in nt. 4, pp. 127-56.

²⁵ Sulla Segreteria del Regno come 'trampolino di lancio' cfr. AJELLO, *Arcana*, cit. in nt. 18, p. 204.

²⁶ Cfr. *supra* ntt. 7 e 8.

²⁷ Cfr. DEL CURATOLO, *Per una biografia*, cit. in nt. 7, p. 278.

²⁸ Il fatto che Finy fosse Mastro di Camera del Papa è riferito dallo stesso Fraggianni, *coll. Not.*, V, 581, 3 apr. 1727: Fraggianni rivela pure che Finy è suo cugino, chiarendo così il preciso vincolo di parentela non specificato da Del Curatolo; altre notizie sul Finy in quest'ultima A., *Per una biografia*, cit. in nt. 7, p. 275.

²⁹ Sulla complessa vicenda che portò alla promozione di Santoro, per liberare il posto di Segretario Regio a Fraggianni, cfr. AJELLO, *Arcana*, cit. in nt. 18, pp. 204-5; le due nomine (contemporanee) di Santoro a Presidente ed Avvocato Fiscale della Sommaria sono registrate rispettivamente in *Coll. OSM*, vol. 66, ff. 64v-66r, vol. 67, ff. 57r-60r, entrambe 16 nov. 1724 a Vienna, esecutoriate a Napoli il 22 gen. 1725; cfr. infine *infra*, nt. 34.

cardinale Michele Federico d'Althann, Viceré di Napoli, che provvede ad ufficializzare la nomina, affrettandosi « ad esaudire i desideri del capo della Chiesa »³⁰.

Questa ricostruzione, anche se contiene alcuni elementi di verità, appare non del tutto convincente, e richiede un più preciso coordinamento dei dati di fatto e delle notizie sicure, in modo che la scelta di Fraggianni assuma la decisiva importanza che in realtà ebbe per gli sviluppi dei rapporti tra il Viceré ed il Collaterale. Hanno rilievo, al riguardo, alcune considerazioni sul clima politico generale e sulla complessa situazione dei rapporti istituzionali all'interno del regno di Napoli.

È ormai noto che proprio negli anni successivi alla nomina di Althann a Viceré, si consumò uno scontro politico molto aspro, al massimo livello istituzionale, tra l'ordine dei giuristi ministeriali, molti dei quali influenzati dalle « laiche » idee transalpine e rafforzati dalla pubblicazione della *Istoria Civile* di Pietro Giannone, ed il Viceré, che impresse una svolta decisamente filocuriale alla politica regnicola³¹. Questo scontro si risolverà solo qualche anno dopo, con la completa vittoria del ministero togato, che restò padrone pressoché assoluto del campo³². Gli anni precedenti l'epilogo, che si

³⁰ Cfr. DEL CURATOLO, *op. e loc. ult. cit.* L'influenza del Papa sul Viceré di Napoli cardinale d'Althann non si spiega soltanto con riferimento al vincolo gerarchico apostolico; sembrerebbe infatti suffragare la tesi di Del Curatolo il racconto sull'elezione del cardinale Conti a pontefice (Innocenzo XIII) fornito da L. VON PASTOR, *Storia dei papi*, vol. XV, Desclée, Roma 1943, p. 418 ss.: in quell'occasione Althann aveva giocato un ruolo decisivo per l'elezione del Papa.

³¹ Sul tema dello scontro politico-istituzionale tra ministero togato e Viceré cfr. A. CASELLA, *Il Consiglio Collaterale ed il Viceré d'Althann - Dal l'esilio di Giannone alla rivincita del ministero togato*, in AA.VV., *Pietro Giannone e il suo tempo*, Atti del Convegno di studi nel tricentenario della nascita, 2 voll., Foggia-Ischitella, 22-24 ott. 1976, a c. di Raffaele Ajello, Napoli, Jovene, 1980, pp. 565-633. L'A. mostra che vi fu una profonda influenza di Giannone sul ministero togato: « La pubblicazione della prima e maggiore opera di Giannone venne [...] a cadere [...] all'interno di un ciclo decisivo per i rapporti tra governo viceregnale e ministero togato » (p. 573), per la « sterzata filocurialistica che il viceré, cardinale d'Althann, cercò d'imporre negli anni 1722-1728 » (pp. 574-5). Per un approfondimento sull'influenza a Napoli delle idee transalpine cfr., negli stessi atti del convegno giannoniano, AJELLO, *Cartesianismo e cultura oltremontana al tempo dell'« Istoria Civile »*, pp. 1-181; ancora sul rapporto tra le idee di Giannone e l'azione politico-strategica del ministero, IDEM, *Potere ministeriale e società al tempo di Giannone - Il modello napoletano nella storia del pubblico funzionario*, ivi, pp. 449-536.

³² Cfr. CASELLA, *op. cit.* in nt. prec., p. 620 ss. L'A. afferma: « È certo

realizzò in quella che è stata definita la « crisi » politica del 1726³³, furono anni di un'attesa densa di tensioni da parte dei reggenti che solo per prudenza politica si tennero disponibili alla « collaborazione » col Viceré, aspettando il momento opportuno per il definitivo regolamento di conti.

Considerando un simile clima, diventa arduo credere che il ministero togato lasciasse alla incontrollata ed esclusiva volontà del Viceré la nomina di un magistrato tanto importante quale il Segretario del Regno, soprattutto in rapporto alle proprie aspirazioni di rivincita. Non si può pensare, insomma, che i giuristi ministeriali da un lato si organizzassero contro il Viceré e dall'altro subissero la sua iniziativa passivamente a proposito della nomina del Segretario, ossia proprio lì dove il ministero togato giocava molte delle sue possibilità reali di riconquistare il potere politico che era stato indebolito nel 1723 dal cedimento del Collaterale di fronte alla persecuzione romana contro l'opera di Giannone³⁴.

che dall'estate 1726 l'organizzazione del potere politico non fece più perno sulla carica vicereale, ma quasi esclusivamente sulla magistratura» (p. 628). Inoltre: « Gli anticurialisti, ed in prima fila le magistrature, avevano vinto la loro battaglia, sconfiggendo uno dei più agguerriti tentativi di comprimere la libertà di pensiero e di rivendicare il primato della Chiesa » sugli affari dello Stato (p. 632). Ad Althann non rimase che chiudersi in un « ostruzionismo silenzioso » (p. 629), aspettando la sua sostituzione, che avvenne nel luglio 1728 con la nomina del d'Harrach a Viceré.

³³ Ivi p. 612.

³⁴ Un convincente riscontro può vedersi nella « rimozione » di Francesco Santoro da Segretario del Regno, cfr. *supra* nt. 13; pure CASELLA, *op. cit.* in nt. 31, p. 597, spec. nt. 42. Santoro si era rivelato personaggio del tutto inadatto per la linea politico-strategica che i giuristi ministeriali venivano maturando: egli, infatti, si era appoggiato ad Althann, sottoscrivendo il suo indirizzo filocuriale, per avanzare nella scalata alle magistrature più ambite, cfr. AJELLO, *Arcana*, cit. in nt. 18, p. 181, spec. nt. 61; cfr. anche Coll. OSM, *loc. cit.* in nt. 29; per un esempio dell'adesione di Santoro al curialismo, si può tener presente la sua posizione nella delicatissima causa dei Padri della Missione contro i Complatearii del Borgo delle Vergini, difesi da Claudio Villani, Coll. Not. I, 51, 22 gen. 1725: in un'occasione precedente l'allora giudice della Vicaria aveva spedito un decreto a favore dei Padri e contrario ai giuristi dell'ala anticuriale. La stessa durata in carica di Santoro come Segretario del Regno — un anno e mezzo — mostra, se confrontata con quella di Fraggianni — nove anni —, che l'operato del nuovo Segretario venne apprezzato assai più di quello del predecessore. Dal canto suo Santoro, dopo aver perduta la carica di Segretario non conservò buoni rapporti con il Collaterale. Soprattutto non restituì i notamenti in suo possesso, con la ragione di « non averli ancora copiati » (fu questa la risposta che diede a Fraggianni, incaricato dal Collaterale di chiedere all'ex Segretario la restituzione dei *libri notamentorum*), Coll. Not., I, 80, 26 gen. 1725; su questa vicenda cfr. AJELLO, *Arcana*,

I vertici dell'ordine ministeriale avevano compreso che s'imponesse la necessità di ritrovare compattezza e prestigio, valendosi di uomini capaci di elevare « il tono generale del dibattito »³⁵, e di contrastare efficacemente l'offensiva curialistica di Althann³⁶. Anche

cit. in nt. 18, p. 204, spec. nt. 113; il fatto di non aver ancora provveduto alla trascrizione degli appunti presi in Collaterale poteva anche essere vero, ma certamente Santoro ne fece pretesto per ritardare la resa dei documenti; Fraggianni si lamentò spesso con i reggenti facendo presenti le difficoltà e gli intralci cagionati al suo lavoro dall'impossibilità di consultare i notamenti precedenti, e non risparmiando, ad ogni occasione, severe ed aperte critiche a Santoro: altra conferma che il neo-Segretario ci teneva a mostrare la differenza qualitativa col suo predecessore, contribuendo così a giustificare l'allontanamento di quest'ultimo dalla carica; per uno di questi attacchi di Fraggianni a Santoro cfr. *Coll. Not.*, I, 309-14 (i ff. 312-13 sono bianchi), 1^a mar. 1725: ivi Fraggianni annota a margine del testo un eloquente commento: « Abbaglio preso dal Collaterale mercè la non sincera relazione del mio Antecessore »; l'opinione di Fraggianni si collegava direttamente a quella dei reggenti i quali manifestavano « i medesimi sospetti » del Segretario; ciò indica che nell'ambito del Collaterale vi era terreno molto fertile per una critica contro Santoro, evidente conseguenza della sua condotta da Segretario Regio.

³⁵ Cfr. CASELLA, *op. cit.* in nt. 31, p. 596. L'A. continua affermando che « il Collaterale ritrovava lo smalto di una *leadership* politica ed intellettuale pari a quella dell'Argento nei momenti migliori [allude a Francesco Ventura] ed un segretario neanche lontanamente paragonabile al Santoro » [allude, naturalmente, a Fraggianni].

³⁶ In senso contrario, G. RICUPERATI, *Napoli e i Viceré Austriaci*, in AA.VV., *Storia di Napoli*, cit. in nt. 6, VII, p. 401, spec. nt. 18: l'A. sostiene che Fraggianni fu inizialmente favorevole al governo del Viceré d'Althann, perché riteneva « eccessive le autonomie degli organi di governo napoletani » e quindi voleva « ricondurre l'amministrazione a una dimensione più unitaria ». Non è d'accordo con questa posizione, AJELLO, *Arcana*, cit. in nt. 18, p. 211, nt. 128: l'A. afferma di condividere il senso complessivo della ricostruzione di Ricuperati, tranne per quel che riguarda la posizione di Fraggianni. Non sembra impossibile tentare una conciliazione fra i due indirizzi appena accennati. È infatti probabile che Fraggianni avesse in un primo momento adottato un atteggiamento più conciliante nei confronti del Viceré: mettersi subito contro Althann sarebbe stato un atto d'ingenuità politica imperdonabile. Occorre inoltre considerare che la funzione di Segretario Regio imponeva al titolare dell'ufficio la massima circospezione; in quanto artefice del collegamento tra Collaterale e Viceré, egli doveva agire con diplomazia ed equilibrio (cfr. *infra* in testo, par. n. 4); essendo il potere del Segretario tutto costruito sulla *mediazione* era indispensabile che egli mantenesse buoni rapporti con tutti, ed evitasse, sul piano formale, di far pesare le proprie convinzioni politiche; la natura arcana del suo potere imponeva necessariamente comportamenti non conflittuali col vertice, ma, naturalmente, questo non significa che Fraggianni si riconoscesse nella medesima linea politica (di stampo curialista) del Viceré. L'affermazione che Fraggianni fosse contrario

volendo ammettere che da Roma fossero partite verso Althann raccomandazioni favorevoli a Fraggianni, è da escludere che il Viceré avesse imposto la nomina al Collaterale. Lo stesso Fraggianni non dimentica di segnalare questo aspetto nell'introduzione ai suoi notamenti. A favore della tesi secondo cui la scelta del giurista pugliese sia venuta proprio dai reggenti, non mancano elementi testuali di prova. Uno di essi è addirittura inconsueto nell'attento formalismo tipico degli statuti ministeriali d'antico regime: nell'introduzione ai diciotto tomi di notamenti Fraggianni dichiarò di aver avuto « l'approvazione de' Signori Regenti », prima di aver preso possesso della carica. Infatti, se il gradimento della scelta da parte del Collaterale era assolutamente necessario, cosicché « l'approvazione » dei reggenti diveniva un passaggio ineludibile nel procedimento di nomina, il fatto che essa sia stata espressa in rapporto ad un provvedimento di per sé già assolutamente perfetto, come il dispaccio regale, è un particolare che non può essere stato casuale, tanto più se si considera che ogni atto del Collaterale doveva essere registrato in forma ineccepibile nei verbali del Segretario Regio³⁷.

Altri problemi pone il fatto che il romano pontefice avesse potuto mai consentire, o addirittura patrocinare, la nomina a Segretario Regio di un giurista la cui formazione non lasciava troppi dubbi sulle sue idee stataliste e anticuriali³⁸. La ragione della no-

all'autonomia degli organi di governo napoletani può apparire forse eccessiva; ma si deve senz'altro condividere l'asserto secondo cui egli auspicava una maggiore coesione delle magistrature. Poiché il Segretario del Regno, con Fraggianni, divenne un centro motore dei rapporti tra i massimi organi dello Stato, ed assumendo quindi l'ufficio il ruolo della *sintesi politica*, ricondurre l'amministrazione ad una dimensione più unitaria non altro poteva significare che un aumento, in termini sostanziali, del suo potere (cfr. *infra* in testo, parr. nn. 5-6).

³⁷ Cfr. *Coll. Not.*, I, f. 12v (nuova num.): « Fui chiamato con dispaccio di S.E. il Signor Cardinale d'Althann Viceré; ed essendomi qui portato [...] nel primo Collaterale che fu [convocato, egli] partecipò la scelta che n'era compiaciuto far di me per questo impiego, ed *avendone ottenuta l'approvazione de' Signori Regenti* [...] io ne presi il possesso » (corsivo mio).

³⁸ La stessa DEL CURATOLO osserva che « durante il suo primo soggiorno napoletano, durato pressappoco un decennio » Fraggianni conobbe e fu « discepolo ed intimo amico » di Gaetano Argento, Celestino Galiani, Domenico Caravita, Costantino Grimaldi e dello stesso Pietro Giannone; costoro « esercitarono un'influenza determinante sulla sua formazione e ne orientarono l'attenzione sul problema dei rapporti fra Stato e Chiesa, inteso nel senso di difesa dei diritti del primo »: *Per una biografia* cit. in nt. 7, p. 262. All'università Fraggianni fu anche allievo di Vico (ivi, p. 264). L'essere stato educato in tale

mina fu, con ogni probabilità, un'altra. Senza dubbio Fraggianni, giungendo alla Segreteria del Regno, compì un notevole salto di carriera³⁹. D'altra parte è stato ipotizzato, in rapporto al vincolo di parentela tra Fraggianni e il cardinal Finy, l'interessamento di un

clima culturale lo spinse presto a scrivere un libello nel quale si soffermava « sui diritti a torto rivendicati dal Papa nell'elezione dell'Imperatore » (ivi p. 285); il contenuto di questo lavoro giovanile si ritroverà anni più tardi nella consulta che egli stese, come Segretario del Regno, sull'argomento delle lezioni in onore di S. Gregorio (consulta inviata a Vienna il 30 mar. 1729); in questo scritto Fraggianni dichiarava la sua affinità con le idee di Giannone, « conosciuto ed ammirato fin dagli anni della giovinezza » (*ibidem*). L'amicizia tra Fraggianni e Giannone fu ribadita da quest'ultimo nella sua autobiografia: cfr. P. GIANNONE, *Vita scritta da lui medesimo*, ediz. Bertelli, Feltrinelli, Milano 1960, p. 79; analoghi rilievi anche in DEL CURATOLO, *op. ult. cit.*, pp. 286 (spec. nt. 117), 287-8.

³⁹ Sul tema dell'ascesa ministeriale *per saltus* contrapposta a quella *per gradus*, cfr. ZOTTA, *Giovane Francesco De Ponte*, cit. in nt. 3, pp. 78 ss.; l'idea dell'A. è che il sistema dell'ascesa *per gradus* non fosse praticabile in modo pacato, evitando cioè la selva di conflitti personali che erano caratteristica costante della carriera dei magistrati, sempre pronti a scavalcarsi gli uni gli altri: « Che si potesse realizzare un salir *per gradus* lineare e senza intoppi era non soltanto impossibile, ma perfino impensabile [...] ». Il principio stava prima di tutto nella struttura stessa del sistema napoletano degli uffici, un sistema piramidale con una base piuttosto stretta, ma affollata [...]. La durata a vita delle cariche maggiori [...] se da un lato assicurava al sistema degli uffici prestigio e stabilità, dall'altro lato, rendendo estremamente lento il ricambio ai vertici, produceva concorrenze interminabili e spietate, con l'ovvio accompagnamento di una lotta senza esclusione di colpi » (p. 80). Si creava dunque una « sproporzione tra il gran numero degli aspiranti » e la concreta capacità recettiva delle magistrature, e di conseguenza « già i meri dati quantitativi escludevano di per sé che il sistema del salir *per gradus* potesse funzionare pacificamente fino ai vertici e, quindi, un elemento decisivo emergeva nell'ultima fase: la cooptazione. Essa va intesa come autoselezione sulla base di linee politiche, di visioni della vita pubblica, di rapporti personali, di affinità culturali » (p. 81). Sul tema della selezione dell'*establishment* ministeriale cfr. RAFFAELE AJELLO, *Il problema della riforma giudiziaria e legislativa nel Regno di Napoli durante la prima metà del secolo XVIII*, I, *La vita giudiziaria*, Napoli, Jovene, 1961, pp. 208 ss. Su questo stesso problema, per quanto attiene alla specifica vicenda di Fraggianni, cfr. DEL CURATOLO, *Per una biografia*, cit. in nt. 7, p. 272: « L'avanzamento di carriera fu eccezionale, troppo rapido ed improvviso »; in effetti, Fraggianni fu promosso da semplice Avvocato Fiscale a « primo impiegato del Regno » (*ibidem*, nt. 82); trentotto anni più tardi la cosa colpì anche Salvatore Spiriti, il quale alla morte di Fraggianni, nel ricostruire brevemente il *cursus honorum* di lui, scrisse che egli era « dall'Udienza provinciale passato di botto alla distinta carica di Segretario del Regno » (corsivo mio), cfr. RCSC *Not.*, vol. 33, ff. 6 ss., 11 apr. 1763. A parte la chiamata alla guida della Segreteria Regia, la carriera di Fraggianni si svolse rispettando l'ascesa graduale, cfr. *supra* nt. 8.

« personaggio molto influente »⁴⁰. Ma ancor più verosimilmente si può ritenere che la scelta fosse stata concordata fra gli esponenti più autorevoli del ministero, e che questo potente personaggio avesse mediato la nomina col Viceré. In altre parole, la scelta di merito fu affare deciso collegialmente dai *leaders* dell'ordine ministeriale, mentre la trattativa politica (col Viceré) venne demandata ad uno solo di essi.

Chi fosse questo personaggio non è facile sapere con certezza. Tuttavia vi sono molte probabilità che sia individuabile in Gaetano Argento; e ciò in virtù di una notizia fornita dallo stesso Fraggianni nei notamenti. Alla morte di Argento, infatti, il Segretario del Regno riconobbe di essere debitore proprio a lui per « i comincianti della picciola [sua] fortuna »⁴¹.

Vista da questa nuova prospettiva, la ricostruzione della vicenda può essere pertanto riassunta come segue.

Fraggianni fu introdotto da Argento negli ambienti ministeriali napoletani. In tal modo il giovane Niccolò ebbe modo di farsi notare per le sue attitudini culturali nonché per le brillanti qualità politiche. Ciò fece appuntare su di lui parecchie attenzioni da parte dell'intero *entourage* del vertice ministeriale. Così fu deciso di fargli fare esperienze 'periferiche'⁴². Avendo egli dato anche qui ottima prova, e ritenendolo finalmente maturo per le istituzioni centrali, lo scelsero come Segretario del Regno, una carica importante pur se non prestigiosissima: proprio quella che ci voleva per consentire a lui un ingresso nel giro alto della politica; e d'altra parte per garantire al ministero, in quel delicato frangente politico, la fruizione delle sue ormai confermate capacità.

Da parte sua Althann non si oppose alla designazione di Fraggianni forse perché fu indotto in errore più che dai reggenti del

⁴⁰ Cfr. DEL CURATOLO, *op. ult. cit.*, p. 274.

⁴¹ Cfr. *Coll. Not.*, XI, 502-3, 31 mag. 1730.

⁴² Fraggianni si recò a Vienna nel 1712, a soli ventisei anni, come accompagnatore di Ravaschieri, già consigliere del S.R.C., nominato reggente del Supremo Consiglio d'Italia (poi rinominato 'di Spagna'); qui il giovane Niccolò poté fare grande esperienza e stringere rapporti che giovarono moltissimo alla sua formazione; tra gli altri, conobbe Pietro Contegna e Gottfried Wilhelm Leibniz, del quale fu ospite. Il viaggio a Vienna gli fu consentito dalla designazione del Collaterale, su proposta di Argento, allora all'apice della sua potenza. Rientrato a Napoli, dopo un tormentato momento di riflessione, decise, consigliato da Domenico Caravita, di accettare la carica propositagli: Avvocato Fiscale a Lucera. Per queste ed altre notizie biografiche sul personaggio, cfr. DEL CURATOLO, *op. ult. cit.*, pp. 266 ss.

Collaterale, dagli appoggi romani che Fraggianni aveva (il cardinal Finy).

3. *Argento e Fraggianni*

Dello sbaglio compiuto il Viceré si rese conto prestissimo, perché appena pochi giorni dopo l'inizio dell'attività il neo-Segretario mostrò inequivocabilmente da che parte stava. Già il 22 gennaio 1725, soltanto dodici giorni dopo aver preso possesso dell'ufficio, Fraggianni assunse una significativa posizione in netto favore dei giuristi⁴³. Anche ad un'analisi più ampia, il suo atteggiamento appare chiaramente rivolto ad appoggiare la linea politica (anticurialista) di Gaetano Argento; nei primi mesi del 1725, vennero trattate in Collaterale alcune delicate questioni nelle quali il legame politico tra i due, ebbe modo di provare la sua solidità⁴⁴. Durante il dibattito sviluppatosi in Collaterale su un'incerta e controversa questione in materia di stampa Fraggianni affermò senza mezzi termini « che bisognava sentire il Delegato della Real Giurisdizione [ossia Argento] e che si fossero meglio discussi questi punti col suo intervento »⁴⁵. Dal canto suo Argento non perdeva occasione, specie nei primi tempi della Segreteria Fraggianni, per incoraggiare il discepolo. Fraggianni stesso non manca di notarlo fedelmente: « Finito che io ebbi di riferire si gli uni che gli altri fatti, il Signor Presidente del S.R.C. cui toccò il primo a votare, [...] bontà sua [si] diffus[e] a lodare la chiarezza e la facilità con cui io avea spiegato fatti si vari »⁴⁶.

La ricostruzione qui proposta potrebbe essere incrinata dalla convinzione, piuttosto comune in dottrina, secondo cui Argento si sarebbe reso protagonista, negli ultimi anni della sua vita, di una clamorosa inversione di tendenza, non esitando ad « abbandonare l'opera, così attivamente iniziata, di polemica con la S. Sede e di difesa dei diritti dello Stato, per porsi in un atteggiamento di supino consenso di fronte alle disposizioni vicereali e di tacita com-

⁴³ Cfr. *Coll. Not.*, I, 42 ss.; cfr. anche *infra* nt. 86.

⁴⁴ Per un esempio si veda la causa riguardante il Cardinale Acquaviva, *Coll. Not.*, II, 8 ss., 2 mag. 1725; nonché la seduta successiva, ivi, 184-5, 8 giu. 1725, nella quale Fraggianni propone la questione solo dopo che è arrivato in Collaterale Argento.

⁴⁵ Cfr. *Coll. Not.*, II, 115, 24 mag. 1725 (divieto di stampa delle risposte alle lettere apologetiche dell'Aletino).

⁴⁶ Cfr. *Coll. Not.*, I, 392, 15 mar. 1725 (sequestri di barche francesi).

plicità per le violazioni delle prammatiche del Regno»⁴⁷. Argento avrebbe insomma subito un indebolimento del suo potere, e di conseguenza non avrebbe goduto della sufficiente autonomia per appoggiare Fraggianni nell'ascesa alla Segreteria del Regno.

In opposto a questa visione, si può mettere in evidenza la regolare ascesa di Argento nella carriera ministeriale: quando Fraggianni fu nominato Segretario Regio, Argento era presidente del Sacro Regio Consiglio (e non del Collaterale, come vorrebbe Benedetto Croce⁴⁸ — a capo del supremo tribunale regnicolo, infatti, era il Viceré, ed in sua assenza le sedute venivano dirette dal reggente decano), nonché Delegato della Real Giurisdizione. Non si può condividere perciò l'idea che il viceregno Althann abbia segnato l'inizio della *débâcle* argentina, perché se è indubbio che l'indirizzo politico impresso da quel Viceré determinò un inevitabile conflitto con l'ala anticuriale del ministero, di cui Argento era il punto di riferimento più sicuro, altrettanto certo è che il prevalere della prudenza politica consigliò a quei giuristi di non accettare lo scontro aperto e palese, che avrebbe fornito un congruo pretesto ad Althann per screditarli dinanzi alla corte di Vienna. Era indispensabile in quel momento (che coincise pressappoco con la nomina di Fraggianni a Segretario) evitare l'urto diretto col capo dello Stato, per non rischiare di compromettere le istituzioni, che rappresentavano l'unica solida base di appoggio per il ministero togato. Bisognava scegliere la via della mediazione, o meglio di una dialettica che dal piano dei principi generali si spostasse su quello delle scelte concrete. Passare dall'astrazione dei problemi di metodo alla soluzione dei casi quotidiani fu un gesto d'intelligenza politica, non un atto di servilismo verso Althann: il Viceré fu in apparenza accontentato, ma nello stesso tempo la funzione di lui fu svuotata di ogni potere

⁴⁷ Cfr. E. GENCARELLI, *Argento* (voce), *Dizionario Biografico degli Italiani*, Treccani, Roma 1962, pp. 122-25, spec. p. 124, col. II; sul punto cfr. NICOLINI, *Uomini*, cit. in nt. 14, pp. 200-386, che per primo ha proposto questa tesi reagendo alla ricostruzione, a tratti apologetica, ma per molti versi più correttamente orientata e ben informata, di D. ZANGARI, *Gaetano Argento reggente e presidente del Sacro Regio Consiglio (1661-1730)*, ed. 'La cultura calabrese', Napoli 1922; quest'ultimo A. aveva infatti compreso che il merito maggiore di Argento era proprio quello « di non aver ceduto alla doppia politica » (p. 127); interessante anche il giudizio finale secondo cui « rivivendo il genio di Telesio e Campanella nell'Argento, ripresero il moto ascensionale la ragion politica e la ragion civile » e si attuava così « nel culto della natura e nel campo della speculativa, il colpo all'aristotelismo » (p. 134).

⁴⁸ Cfr. *op. cit.*, in nt. 14, p. 203.

sostanziale e ridotta a mera immagine rappresentativa. Questa operazione fu guidata da Argento, che subito vide in Fraggianni un uomo dalle caratteristiche indicate alla riuscita del piano⁴⁹. Una riprova che gli ultimi anni della vita di Argento non furono affatto scialbi ed incoerenti rispetto al resto della sua vita può vedersi altresì nelle prestigiose iniziative da lui condotte e mai dismesse, tra cui vanno ricordate almeno le trattative per la conclusione del concordato Stato-Chiesa e il contributo alla fondazione del Collegio dei Cinesi⁵⁰.

In ogni caso, chiunque abbia influito sulla nomina di Fraggianni a Segretario del Regno, la scelta non poteva esser più coerente con l'ideologia del magistrato, quale si era venuta delineando fin dalla seconda metà del Cinquecento⁵¹ e che aveva avuto in Serafino Biscardi ed in Gaetano Argento gli ultimi esponenti di spicco. Si può dire che Fraggianni avesse ereditato ed acquisito dal Presidente del Sacro Regio Consiglio l'immagine 'antica' del giureconsulto, così come era stata interpretata e descritta efficacemente anche nelle opere di un nobile di spada come Paolo Mattia Doria⁵².

Perciò, se l'eredità naturale di Argento passò al nipote Francesco Ventura, fu Fraggianni il giurista che interpretò più fedel-

⁴⁹ Cfr. NICOLINI, *Uomini*, cit. in nt. 14, p. 222: Argento era « così amante dello studio [che] non poteva non veder bene e incoraggiare quanti, nella Napoli del tempo, allo scozzonar cavalli o correr dietro a canterine e danzatrici preferissero consumare molto olio assisi innanzi a una scrivania », virtù, questa, molto familiare a Fraggianni.

⁵⁰ Su quest'ultimo punto cfr. I. ASCIONE, *La nascita del Collegio dei Cinesi tra i conflitti giurisdizionali dell'ultimo viceregno austriaco*, in AA.VV., *La conoscenza dell'Asia e dell'Africa in Italia nei secoli XVIII e XIX*, vol. II, Napoli, Pubbl. dell'Ist. Univ. Orientale (coll. Matteo Ripa), IV, 1985, pp. 19-61. Altra conferma del prestigio e della non scalfita autorità di Argento si ebbe, negli ultimi anni della sua vita, anche dagli equilibrati ed autorevolissimi interventi su una questione molto delicata come la ricompra delle rendite fiscali; sul tema cfr. R. AJELLO, *Il banco di S. Carlo: organi di governo e opinione pubblica nel Regno di Napoli di fronte al problema della ricompra dei diritti fiscali*, in « Riv. Stor. It. », LXXXI, 1969, pp. 812-81, spec. pp. 853-7; aderisce alla *communis opinio* sulla fase finale della vita di Argento anche DEL CURATOLO, *Per una Biografia*, cit. in nt. 2, p. 267.

⁵¹ Cfr. A. CERNIGLIARO, *Sovranità e feudo nel Regno di Napoli (1505-1557)*, 2 voll., Jovene, Napoli 1983, *passim*.

⁵² Cfr. AJELLO, *Arcana*, cit. in nt. 18, pp. 389-427; IDEM, *Diritto ed economia in P. M. Doria*, in Atti del Convegno di studi « Paolo Mattia Doria fra rinnovamento e tradizione », Lecce 4-6 novembre 1982, Congedo ed., Galatina 1985, a c. di Giovanni Papuli, pp. 115-92, ora in *Epistemologia*, cit. in nt. 10, pp. 159-87.

mente e più a lungo l'ideale del 'ministro' all'antica, del *sacerdos juris*, custode del *dépôt légal*, secondo quanto anche Montesquieu⁵³ — certamente conosciuto a Napoli dal Segretario del Regno nel 1729⁵⁴ — scrisse in *De l'esprit des lois*⁵⁵. I *libri notamentorum* di Fraggianni rappresentarono i testi in cui la concezione ministeriale fu, nello stesso tempo, consolidata ed espressa. Nella redazione dei *libri* Fraggianni vide una propizia occasione per manifestare la sua personalità. Si sviluppò così un'opera in cui, muovendo dalla lunga nota di aride discussioni, infittite di intricati aspetti tecnico-giuridici dietro i quali si celavano scontri d'interessi e regolamenti di conti, egli ebbe l'opportunità di manifestare la sua visione personale e di descrivere le strutture di un mondo situato ormai alle soglie della crisi⁵⁶. Una vicenda che avrebbe modificato per sempre i rapporti

⁵³ Nella sterminata bibliografia su Montesquieu, solo a titolo orientativo, cfr.: E. CARCASSONNE, *Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIII^e siècle*, PUF, Paris 1927; J. STAROBINSKI, *Montesquieu par lui-même*, Ed. du Seuil, Paris 1953, tr. it., *Montesquieu*, Marietti, Genova 1989; S. CORTA, *Montesquieu e la scienza della società*, Ramella, Torino 1953; L. ALTHUSSER, *Montesquieu la politique et l'histoire*, PUF, Paris 1959 (3^a ed. 1969) il quale, partendo da una critica alla definizione di 'legge' data dal magistrato di La Brede (« Les lois [...] sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses ») osserva che « avant de prendre le nouveau sens d'une relation constante entre des variables phénoménales, c'est-à-dire avant de se rapporter à la pratique des sciences expérimentales modernes, la loi appartenait au monde de la religion, de la morale et de la politique » (p. 29), visione che conforta l'inserimento di Montesquieu in quel filone culturale che s'ispirava ad una *Weltanschauung* naturalistica e pragmatica, ma misurata, prudente e critica, cfr. *infra* nt. 57; J. EHRARD, *Politique de Montesquieu*, A. Colin, Paris 1965; M. H. WADDICOR, *Montesquieu and the philosophy of natural law*, Martinus Nijhoff, The Hague 1970; S. GOYARD-FABRE, *La philosophie du droit de Montesquieu*, Klincksieck, Paris 1973; P. VERNIERE, *Montesquieu et l'esprit des lois ou la raison impure*, Société d'édition d'enseignement supérieur, Paris 1977, secondo cui il presidente del parlamento di Bordeaux « cultive à la fois les vertus de prudence et l'esthétique du secret » (p. 139), doti che certamente resero il suo dialogo con Fraggianni assai facilitato, per l'impressionante affinità ideologica — specialmente sulla categoria politica del segreto, cfr. *supra* nt. 17 —; G. BENREKASSA, *Montesquieu, la liberté et l'histoire*, Librairie général française, Paris 1987.

⁵⁴ Sui significati e sull'importanza dei viaggi nella formazione intellettuale di Montesquieu, cfr. CORTA, *op. cit.* nella nt. prec., pp. 222-76.

⁵⁵ Lib. II, cap. 4 (*Oeuvres complètes*, a c. di Roger Caillois, Bibl. de la Pléiade, Gallimard, Paris 1951, p. 249).

⁵⁶ L'impatto della crisi delle strutture antiche sul mondo giudiziario e parlamentare, con specifico rif. alla situazione francese che per molti versi è emblematica, almeno per buona parte d'Europa, è descritto con efficacia da B. STONE, *The french parlements and the crisis of the old regime*, Univ. North Carolina Press, Chapel Hill 1986.

tra diritto e politica, sottraendo ai giuristi quella posizione centrale di cui essi avevano goduto nei complessi equilibri socio-istituzionali della struttura d'antico regime, e relegando quindi i vecchi sacerdoti dei misteri giuridici ad un ruolo tecnico del tutto marginale rispetto alla formazione delle grandi decisioni d'indirizzo politico⁵⁷,

⁵⁷ La crisi della figura e del ruolo del giurista nel mondo contemporaneo è un dato su cui concordano tutti gli storici del diritto anche appartenenti ad opposte tendenze: cfr. AA.VV., *Storia sociale e dimensione giuridica*, cit. in nt. 2. D'altra parte già Francesco Calasso, che perseguiva un chiaro progetto di rivalutazione dell'opera e della funzione del giurista, ispirandosi ai periodi di grande splendore dell'esperienza giuridica, che egli identificava con l'età del trionfo del diritto comune, non poté fare a meno di lamentare, con sconcertato pessimismo, «l'atmosfera del mondo del diritto le incertezze e le sfiducie che dominano oggi lo stato d'animo del giurista, da troppi anni testimone di una sconvolgente crisi di valori che ha fortemente scosso la sua fede nel diritto» (*Colloquio con i giuristi*, in *Scritti giuridici in onore di Mario Cavaliere*, Padova 1959, pp. 133-45, e *Storicità del diritto e scienza del diritto*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. IV, Milano 1963, pp. 661-84, entrambi rifluiti in *Storicità del diritto*, Giuffrè, Milano 1966, pp. 155-71 e 173-99; la citaz. è a p. 170). Sul punto cfr. anche B. PARADISI, *Il problema della storia del diritto nel contesto della storiografia contemporanea*, in *Apologia della storia giuridica*, Il Mulino, Bologna 1973, pp. 307-59, che attribuisce la causa della crisi al «tramonto del diritto nella coscienza moderna» (p. 315). Il problema è avvertito anche dai teorici del diritto positivo, cfr. N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano 1989 (3ª ed.), p. 135: «Nei nostri anni il giurista è un personaggio secondario [cui non compete più] la scelta degli scopi [e che è richiesto solo di] un contributo tecnico, che [...] ne distrugge la figura unitaria ed il sapere totale»; per un indirizzo teoretico-generale, cfr. G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Padova 1950, I, pp. 1-31, ripubbl. con aggiunte e variaz. in «Jus», 1950/II, pp. 177-207, poi in *Opere*, Milano 1959, V, pp. 151-95, quindi definitivamente in *Incertezze sull'individuo*, Giuffrè, Milano 1969, pp. 1-42 (da cui sono tratte le citazioni seguenti): l'A. spiega la crisi con la diffusione nel mondo moderno dell'idea che l'individuo non abbia più «valore per sé» e quindi non essendo «(più) un essere intelligente e morale che ha una legge e una sua verità» (p. 4) con la conseguenza che il diritto «svanisce come legge» e l'esperienza giuridica diventa «il campo delle invenzioni della politica» (p. 26), restando l'ordinamento giuridico «senza vita» e il ruolo del giurista condannato all'anonimato; una posizione come questa non dipana però i nodi del problema, perché non chiarisce che la crisi del giurista matura nel percorso che conduce dall'ordinamento di antico regime al costituzionalismo democratico contemporaneo, ossia da un sistema basato sul *consensus gentium* ad un altro in cui il meccanismo consensuale non passa più per quella mediazione obbligata; è evidente che nel primo caso i giuristi assumevano una posizione centrale negli equilibri istituzionali, mentre nel secondo sono stati relegati in una posizione secondaria (lo aveva ben compreso Tocqueville quando scrisse: i giuristi «hanno singolarmente contribuito a rovesciare la monarchia francese nel 1789. Resta da sapere, se hanno

con riflessi incisivi anche sull'ambiente dei 'pratici'⁵⁸. I notamenti sono perciò uno degli ultimi 'codici' in cui l'ideologia del magistrato poté trovare la propria espressione; un testo amplissimo dove, attraverso la straordinaria capacità narrativa dell'autore, ebbero sintesi le aspirazioni di un intero ordine sociale. Il ministero togato trovava così con Fraggianni il colto ed acuto interprete della propria ideologia. Il Segretario, infatti, era conscio di scrivere un'opera

agito così perché avevano studiato le leggi, o perché non potevano concorrere a farle», *op. cit.* in nt. 16, p. 312); ma ciò non può essere imputato alla « identificazione di natura ed etica », come sostiene l'A. (p. 15), senza precisare che questa interferenza è valida solo se ci si riferisce alla 'fallacia naturalistica' e non al naturalismo prudente e razionale (ossia critico) che percorre, pur faticosamente, la cultura moderna (giuridica e non) da Machiavelli a Montesquieu, via Bacone — Pufendorf — Bayle (ma anche Locke, Mandeville, Melon e Hume): un'esperienza che aveva avuto i suoi albori nell'umanesimo di Valla e che era stata frettolosamente accantonata prima ad opera dei furbondoli ritorni dell'aristotelismo scolastico e poi dalle metamorfosi della ragione generatesi all'interno dello stesso pensiero illuministico, che si preparava ormai a sfociare nel sentimentalismo romantico e nelle grandi sintesi idealistiche, intese come arbitrarie ed afilologiche riduzioni di complessità. Non essendo possibile qui soffermarsi, si rinvia a qualche opera significativa: cfr. AJELLO, *L'estasi*, cit. in nt. 3; sull'evoluzione 'dal pensiero debole all'ottimismo naturalistico', IDEM, *Ercolano tra antiquari e filosofi*, in AA.VV., *Le antichità di Ercolano*, Guida, Napoli 1989, pp. 39-60, spec. pp. 45-8; per la descrizione dello scontro tra le due culture (vetero-patriarcale e moderno-razionale) a Napoli, IDEM, *Nota introduttiva* (su Carlo Antonio Broggia), in AA.VV., *Dal Muratori al Cesarotti - Politici ed economisti del primo Settecento*, vol. V, Ricciardi, Milano-Napoli 1978, pp. 971-1034; sulla 'fallacia naturalistica' interessanti considerazioni in PUTNAM, *op. cit.* in nt. 18, pp. 221-7; per un'interpretazione del naturalismo critico in linea con le idee qui espone, cfr. V. FIORILLO, *Da Grozio a Pufendorf. Rivoluzione scientifica e fondamenti teorici del diritto*, in « Clio », XXIII, n. 4, ott.-dic. 1987, pp. 597-623; sulla 'svolta' illuministica (anni '80 del XVIII sec.), cfr. FERRONE, *I profeti*, cit. in nt. 11, pp. 111-22.

⁵⁸ La crisi del giurista negli ordinamenti contemporanei è stata avvertita anche negli ambiti forensi, ossia ad un livello (pragmatico) ben diverso da quello formale accreditato dall'elaborazione teoretica e storiografica della *scientia juris*: per un esempio significativo, cfr. A. DE MARSICO, *Verso il buio*, in *Prefazione*, Schena, s.l. 1978, pp. 197-226: ricevendo una visione patriarcale del magistrato l'A. lo paragona al « sacerdote tra il tempio e i fedeli, essendo [egli] il custode del tempio [il diritto], non l'interprete delle varie inclinazioni loro [le trasformazioni sociali] » (p. 208) con la conseguenza inevitabile che il ruolo del giurista inteso « come sacerdozio destinato alla tutela dello Stato, sia tramontato » in quanto ha perduto « il suo carattere sacro » (p. 209); cfr. già in V.E. ORLANDO, *Intorno alla crisi mondiale del diritto. La norma e il fatto*, in *Scritti in onore di Francesco Carnelutti*, vol. IV, Cedam, Padova 1950, pp. 577-638; F. CARNELUTTI, *La crisi del diritto*, Pa-

« per dar norma alla Posterità, in beneficio della quale è stato principalmente ingiunto alla Carica di Segretario del Regno il peso di questi fedeli Registri ». Questo scopo di Fraggianni rappresentava la volontà dei giuristi napoletani di presentarsi non solo come savi amministratori della *respublica*, ma come gruppo capace di governare la società attraverso propri consolidati modelli culturali, forti a tal punto da poter attraversare intatti la coltre del tempo: « Io voglio che si abbia ricordanza de' fatti memorabili, affinché il governo degli uomini mortali condotto per la sperienza e per gli esempli delle cose passate abbia de' Consigli immortali. Questo è dunque l'uso de' publici Registri, e della carica di Segretario istituita per istenderli. Ella deve conservar la memoria di quanto d'importante e di grande si fa nello Stato. Ella deve immortalare i consigli, e le provvidenze del Senato il più illustre, ed il più savio che vi sia nel Regno, affinché questi notamenti in proponendo gli esempli a Viceré e Reggenti futuri, siano i Consiglieri più pronti ed i più dissinteressati a lor dire la verità senza tema di adulazione o d'inganno; e servino di fedeli e sicure Memorie a coloro che vorranno scrivere la Storia del Regno, troncadone solamente il superfluo, e mettendoli nella forma corrispondente alla dignità ed al carattere di storico. Con questo ajuto compose Manetone, Prete e Segretario de' sagri archivj di Egitto⁵⁹, la storia di quella nazione sulle memorie di que' registri; Beroso⁶⁰ sopra i registri de' Babilonesi; Sanchoniatone⁶¹ sovra que' de' Fenici; Erodoto, e Diodoro

dova 1953; per una intelligenza critica al concetto di 'crisi del diritto' intesa come discorso funzionale « ad un certo tipo di sviluppo economico », cfr. P. BARCELLONA, *L'educazione del giurista*, in AA.VV., *L'educazione del giurista*, De Donato, Bari 1973, pp. 9-63, secondo cui, arroccati alla « continuità della tradizione » (del diritto romano) e sordi alle « insidie dello sviluppo e alle trasformazioni sociali, i sacerdoti del giure, assistono indifferenti alla caduta degli dèi » (p. 57), riducendosi così il giurista « a mero tecnico [che ha perso] la 'qualifica' di scienziato e il residuo di 'autorità' legata al rituale delle toghe e dei giuramenti » (p. 58).

⁵⁹ Sacerdote e scrittore egiziano, delle cui opere ci sono stati tramandati molti frammenti in greco. Compose agli inizi del terzo secolo a.C. una storia del suo paese, attinta dagli archivi sacri.

⁶⁰ Sacerdote del dio babilonese Bel, vissuto a Babele tra il quarto e il terzo secolo a.C. Scrisse in greco una storia della Babilonia, mostrando di possedere eccezionali doti di scrittura, soprattutto per la sua dimestichezza nell'uso dei caratteri cuneiformi.

⁶¹ Si tratta dello scrittore di lingua greca Filone di Biblo, vissuto dal 64 al 140 circa d.C., che rielaborò, nella sua Storia Fenicia, gli scritti di un Sanchuniaton fenicio, vissuto al tempo di Salomone. Tutti e tre gli scrittori citati da Fraggianni finora hanno in comune un importante aspetto: si prefig-

di Sicilia sulle memorie che essi avevano avuto da luoghi differenti; Tito Livio, e Dionigi Alicarnasseo quelle de' primi tempi de' Re, e della Repubblica di Roma sopra gli annali de' Pontefici Romani, che erano incaricati di scrivere ne' pubblici registri l'istoria de' loro tempi. Ecco la ragione per la quale io tralasciando le cose piccole o triviali mi sono tutto disteso dietro a quelle che sono degne e proprie dell'istituto di questa carica »⁶².

4. *Il Segretario Regio tra poteri formali e funzioni sostanziali*

Il potere del Segretario Regio veniva ricavato, in buona parte, dalla capacità del titolare dell'ufficio a destreggiarsi tra competenze formali (cioè attribuitegli dalle prammatiche)⁶³ e funzioni effettive, che riusciva ad assorbire ritagliando spazi nei vuoti o nei conflitti di potere creati dagli altri organi⁶⁴.

Per comprendere appieno la posizione del Segretario tra aspetti formali e funzioni sostanziali, bisogna prestare attenzione alla poli-

gevano il compito di descrivere le origini dell'umanità e le sue prime istituzioni (politiche, giuridiche, religiose).

⁶² Introduzione di Fraggianni ai diciotto tomi dei notamenti, cit. in nt. 37, ff. 11r-12r (nuova num.).

⁶³ Cfr. GIUSTINIANI, *op. cit.*; si segnalano le principali prammatiche sulla Segreteria del Regno ivi riportate: pramm. VI, 3 nov. 1593, pp. 241-2 (obbligatorietà della conoscenza del latino; divieto di decretare memoriali di propria autorità, senza averli letti in Collaterale; impedimento a ricevere incarichi o benefici da baroni o da altri — laici o ecclesiastici — esteso ai parenti); pramm. X, 26 set. 1610, pp. 245-6 (si aggiunge alle competenze del Segretario quella di « atitar los processos », stabilendo la comminatoria di nullità degli atti se questo potere fosse stato esercitato da un altro magistrato); pramm. XI, 8 apr. 1627, pp. 246-53 (ristrutturazione generale dell'istituto: statuizione del diritto-dovere del Segretario di assistere ed intervenire a tutte le sedute del Collaterale; attribuzione della competenza a ricevere tutti gli atti inviati al supremo Consiglio ed a provvedere alle relative risposte; comminatoria di nullità per tutti gli atti che non subissero tale percorso protocollare); pramm. XIV, 28 mag. 1649, pp. 259-60 (ulteriore attribuzione della custodia dei registri di spedizione).

⁶⁴ Per alcuni esempi indicativi, cfr. *Coll. Not.*, I, 489 ss., 14 apr. 1725; nonché ivi, postilla relativa al 16 apr., 492; nel primo passo vi è la descrizione di una seduta solenne del Collaterale: è agevole notare il ruolo del Segretario Regio e la sua rilevanza formale nell'ordinamento interno del sommo tribunale; nel secondo, si trova la descrizione di un dibattito nel quale il Segretario riesce alla fine a far prevalere la propria opinione in contrasto con quella di un reggente, prova della capacità di influenza sostanziale di Fraggianni sulle decisioni adottate: « Sua Eminenza si compiacque approvare questo mio sentimento nel quale concorsero tutti » (493).

tica complessiva perseguita dal Collaterale nel periodo in esame. Emergerà con chiarezza che, sotto lo svolgimento formale e rituale dei propri compiti istituzionali, il Segretario del Regno aveva concrete e incisive possibilità d'influire sulle decisioni dei singoli reggenti e, nondimeno, sull'orientamento politico del Collaterale.

È appena il caso di ricordare che il maggiore o minore potere del Segretario dipendeva dalle concrete doti politiche e diplomatiche del soggetto che ricopriva la carica, dalla sua capacità d'intessere collegamenti, di « gestirli » sapientemente e di saperli tramutare in stabili relazioni. Si comprende, così, come la storia della Segreteria del Regno, caratterizzata da alterne fortune, finisca per identificarsi con la successione dei personaggi che hanno ricoperto la carica di segretario. E ben vi furono segretari, precedenti Fraggianni, di scarso o nessun potere. Personaggi ricacciati nel buio del passato dalla loro stessa mediocrità⁶⁵.

Niccolò Fraggianni sfruttò appieno le potenzialità che quell'ufficio offriva a chi sapesse saggiamente operare tenendo ben distinto il piano del formalismo giuridico e politico da tutto l'ingorgo sottostante: un mondo d'intensi rapporti politici, vero nucleo generativo delle scelte che i poteri giurisdizionali compivano. Il Segretario poneva in termini formali — mediante il ricorso alle norme costituzionali, al diritto romano, al diritto canonico o ai precedenti — la soluzione dei problemi pragmatici che di volta in volta gli si presentavano e, così facendo, dava il suo contributo all'ordine togato, nell'opera di dilatazione egemonica del potere ministeriale sulla società.

Gli obiettivi che i giuristi perseguivano erano tutti caratterizzati dalla tutela dei propri interessi, che in gran parte coincidevano con quelli dello Stato, inteso appunto nell'accezione 'ministeriale'. Si aveva così una non fittizia identificazione del ministero con quel tipo di Stato: la *respublica dei togati*⁶⁶.

⁶⁵ L'effetto dell'elasticità dei poteri attribuiti o sottratti al Segretario si rifletteva immediatamente sulle prammatiche: per un esempio cfr. pramm. XV, 30 apr. 1655, rip. in GIUSTINIANI, *op. cit.*, in nt. *, pp. 260-86; in quel caso il Segretario Regio (Donato Coppola) venne privato di alcuni importanti poteri che il suo predecessore Caivano era riuscito a farsi riconoscere; cfr. pure *sup.* nt. 63.

⁶⁶ Cfr. P. L. ROVITO, *Respublica dei togati - Giuristi e società nella Napoli del Seicento*, I, *Le garanzie giuridiche*, Jovene, Napoli 1981, pp. 458-9: l'A. traccia un'efficace sintesi della posizione politica di Fraggianni, che viene considerato il « giurista 'culto' [...] sensibile alla dimensione di una certezza legislativa e non più giurisdizionale e giurisprudenziale, ma a cui

Tuttavia il ruolo svolto puntualmente da Fraggianni, nella dinamica di questa operazione, era diretto soprattutto ad assicurare il rispetto formale della legalità dei procedimenti, di cui egli divenne il massimo custode. Il Segretario Regio si considerò, insomma, il controllore dell'esatta corrispondenza tra ordinamenti e procedure, con riguardo all'attività del Collaterale, ma anche nei confronti di altre magistrature dello Stato⁶⁷. Per attuare questa linea, egli utilizzò strumenti d'intervento pienamente legittimi e attribuiti alla propria competenza.

Conviene allora gettare un rapido sguardo almeno su alcuni di questi poteri ufficiali per mostrare come Fraggianni sapesse servirsene con l'abilità del politico abile ad espanderli o a contrarli a seconda che le circostanze si presentassero più o meno favorevoli ad una concreta incidenza del suo operato. Dunque il Segretario: redigeva e custodiva i *libri notamentorum* e gli altri documenti ufficiali del Collaterale; conservava le pratiche delle cause che dovevano essere discusse e le ordinava nella 'cartiera'; assicurava i collegamenti politici Collaterale-Viceré-Collaterale, nonché quelli dei reggenti tra di loro, quelli tra il Collaterale e le altre magistrature e quelli che intercorrevano tra gli altri organi per il tramite del Collaterale; fissava l'ordine del giorno delle sedute e determinava l'ordine di trattazione delle pratiche (di regola disponendole in ordine di importanza crescente); stabiliva i rinvii; era titolare dell'azione processuale (obbligatoria) di introduzione del giudizio (la cd. 'proposizione'); svolgeva una relazione sugli aspetti processuali della causa, determinando così già un orientamento; forniva pareri tecnico-legali al Collaterale e interveniva per sollecitare i chiarimenti ritenuti opportuni in casi particolarmente complessi; richiestone dal Collaterale o da altro organo, stendeva le relazioni da inviare all'Imperatore e redigeva le consulte; abbozzava il testo-base delle prammatiche e lo sottoponeva all'approvazione dei reggenti ed all'emanazione del Viceré; convocava i membri del Collaterale (anche allargato) con 'viglietti' scritti⁶⁸;

l'antico e radicato ossequio alla *scientia juris* e la conoscenza interna dei meccanismi e della dialettica del potere politico impediva di superare una sostanziale sfiducia nei confronti di ogni grande progetto di riforma.

⁶⁷ Gli esempi sono numerosissimi nei notamenti; per un riferimento, cfr. *Coll. Not.*, II, 39, 4 mag. 1725: controversia tra il Segretario Regio e il consigliere della Vicaria Vargas su una relazione riguardante l'Università di Procida; Vargas pretendeva che Fraggianni desse lettura della relazione in Collaterale, anche in sua assenza; il Segretario rispose che ciò sarebbe stato possibile solo in presenza del Viceré e del presidente del S.R.C.

⁶⁸ Occorre precisare che questo era un compito meramente tecnico in

impartiva gli ordini stabiliti dal Collaterale a tutti gli organi subordinati; trascriveva gli 'appuntamenti' e i 'decreti', ossia le decisioni conclusive adottate dal Collaterale; era garante dell'efficienza e della funzionalità dell'organo-Collaterale; vidimava tutti gli atti, con la sua firma⁶⁹; sovrintendeva al cerimoniale ed alle mansioni d'ordine interne del Collaterale; poteva essere inviato in missioni esterne di vario contenuto (in genere compiti diplomatici)⁷⁰; riesaminava, su richiesta del Viceré ed assieme ad alcuni reggenti, il bilancio dello Stato, apportandovi le dovute modifiche e riproponendolo in Collaterale; disponeva di una sovrintendenza sui funzionari e sugli impiegati del suo ufficio (potere direttivo, potere ispettivo, potere disciplinare, potere advocativo); infine, potevano essergli affidati degli incarichi speciali (compiti atipici).

Un simile *plafond* di strumenti a disposizione di un giurista-politico quantomai scaltro come Fraggianni non tardò a dare i suoi frutti. La vera forza del Segretario si rivelò soprattutto la capacità d'introdurre la mediazione esegetica tra norme giuridiche e prassi istituzionale. Egli infatti partecipava alla funzione interpretativa dei reggenti, consigliandoli sulle modalità di applicazione del diritto⁷¹.

Uno dei meriti di Fraggianni Segretario Regio fu dunque quello di aver contribuito in maniera decisiva ad indirizzare il Collaterale

quanto esercitato su richiesta del Viceré attraverso le sue segreterie: il Segretario del Regno non aveva potere discrezionale sulla convocazione del Collaterale.

⁶⁹ Tutti gli atti sottoscritti dal Segretario del Regno, e solo quelli, acquistavano il valore di atti ufficiali del Collaterale; la firma di questo soggetto diventava dunque un passaggio importante dell'*iter* degli atti, un suggello di garanzia della loro regolarità formale; si trattava di una misura precauzionale e cautelativa necessaria ad evitare i rischi tipici di ogni agire formalistico: la sostituibilità delle forme tipiche con altre perfettamente identiche, ma non ottenute attraverso lo stesso procedimento. La vidimazione del Segretario Regio, date le sue caratteristiche di unicità e di difficile riproducibilità per mano altrui, assicurava così i destinatari dell'atto che esso proveniva dal potere legittimo ed era autentico nella sua formulazione.

⁷⁰ Un esempio fu il viaggio di Fraggianni a Benevento per incontrare Benedetto XIII che si era recato in quella città per una visita pastorale; per i particolari, molto interessanti, del racconto cfr. *Coll. Not.*, V, 581-2, 3 apr. 1727.

⁷¹ Ancora un consistente esempio di come il Segretario si ergesse a garante degli *itinerari* procedurali è nella lunga causa di Petrarola: cfr. *Coll. Not.*, I, 456 ss., 11 apr. 1725; II, 27, 4 mag. 1725; 96 ss., 18 mag. 1725; 205 ss., 12 giu. 1725; 249 ss., 18 giu. 1725; e spec. 399, 9 lug. 1725; 434, 18 lug. 1725: Fraggianni sapeva servirsi con somma abilità dei cavilli tecnico-formali per portare il Collaterale sulle posizioni da lui auspiccate.

su una determinata linea politica, sintesi di molte decisioni, coerentemente orientate, su singole questioni: tutto ciò restando egli confinato dietro la veste tecnica delle competenze attribuitegli ed essendo perciò 'invisibile'. In diverse cause, riportate fedelmente nei notamenti del Consiglio Collaterale, è possibile cimentarsi a liberare il Segretario da questo involucro protettivo, mostrando così l'autentica paternità delle decisioni collegialmente adottate dai reggenti⁷². Si noteranno in molti casi la tempestività e l'opportunità con cui Fraggianni interveniva sulle singole questioni, relazionando sullo svolgimento dei fatti. Ma, proprio nel suo modo di riferire i fatti emergeva la sua somma abilità nel dar loro una piega, una sottile, invisibile interpretazione — o anche solo disposizione — che già orientava l'opinione dei reggenti⁷³. In una esemplare circostanza⁷⁴ si può osservare una tipica operazione 'silenziosa' di Fraggianni: egli intervenne — di sua iniziativa — per apportare alla discussione i chiarimenti che riteneva opportuni. È da notare che queste interruzioni del Segretario si verificavano quasi sempre all'inizio del dibattito. Il motivo è fin troppo chiaro: la sua intenzione era quella di parlare prima che i reggenti prendessero una decisione o consolidassero un orientamento. Le precisazioni di Fraggianni avevano come scopo ultimo proprio quello di orientare i reggenti, determinando così la linea tendenziale del Collaterale. Nello stesso tempo, però, il Segretario prestava attenzione a restare coperto dalla veste formale che lo distingueva dagli altri ministri, ossia, per meglio dire, dal ruolo tecnico che era stato chiamato a svolgere. Ciò rappresentava la massima garanzia per Fraggianni e, al tempo stesso, la sua più ampia libertà di movimento e di opinione.

In un'altra vicenda⁷⁵, non meno significativa, vi fu addirittura

⁷² Per alcuni esempi, cfr. *Coll. Not.*, I, 24, 16 gen. 1725; e spec. 409 ss., 22 mar. 1725 (Grisi Ascanio e Placido); *ibidem*, 482 ss., 13 apr. 1725; e spec. II, 301 ss., 22 giu. 1725 (Giordano Benedetto et al.); *ibidem*, 67 ss., 26 gen. 1725; 314 ss., 1 mar. 1725; 368, 14 mar. 1725; III, 169-70, 6 feb. 1726 (Elezione del Governo di Pozzuoli). L'elenco potrebbe essere interminabile, perché tutta l'attività del Segretario Regio era infittita da occasioni continue per influire sulle decisioni del Collaterale.

⁷³ La stessa intera stesura dei notamenti è dominata da questa logica dichiaratamente obbiettiva, ma in realtà guidata da uno stretto e continuo controllo personale dello scrittore; cfr. DEL CURATOLO, *Per una Biografia*, cit. in nt. 7, pp. 280-1.

⁷⁴ Si tratta della già citata causa di Benedetto Giordano et al. (cfr. *supra* nt. 72).

⁷⁵ È la già citata questione dell'«abbaglio» preso dal Collaterale (cfr. *supra* nt. 34).

tura l'ammissione — sia pure implicita — da parte dei reggenti, del potere di orientamento riconosciuto al Segretario Regio. I membri del Collaterale convennero tacitamente che era ben possibile per il Segretario contribuire alla determinazione delle scelte politiche del supremo tribunale, solo adoperando i normali strumenti attribuiti al suo ufficio. Trovatosi il Collaterale in nette difficoltà nei confronti del Commissario di Campagna e, più in alto, dello stesso Viceré, i reggenti riversarono tutta la responsabilità dell'accaduto sul Segretario del Regno, reo di aver tenuto una condotta ambigua e di aver addirittura distorto la normale procedura. Ma, così facendo, i reggenti finirono per ammettere che l'influenza del Segretario sul Collaterale (l'unico organo a prendere formalmente le decisioni) non solo era possibile, ma si verificava con frequenza; e che, in definitiva, uno dei compiti più delicati del medesimo Segretario era proprio l'onere di 'impostare bene' le questioni; dal modo in cui esse venivano presentate, dal taglio che il relatore adottava, dipendevano poi le decisioni del Collaterale⁷⁶.

Se il Segretario era imputabile per gli errori (« abbagli ») del Collaterale, la stessa responsabilità, sia pure meno visibile e appariscente, doveva essergli riconosciuta nell'ordinaria amministrazione, cioè nelle normali decisioni prese dal Consiglio.

Gli esempi riferiti tradiscono questo collegamento, che diventa decisivo per sostenere la tesi dell'influenza determinante del Segretario Regio sulla politica del Collaterale: un'altra conferma della centralità istituzionale e della rilevanza politica posseduta dal Segretario in questi anni cruciali del vicereame austriaco⁷⁷.

⁷⁶ Tutto ciò, nella causa in esame, è riferito a Santoro; ma, allora, come negarlo a maggior ragione per Fraggianni, tenendo presenti i motivi che condussero alla sostituzione del primo col secondo?

⁷⁷ Per un esempio di come il Segretario riuscisse ad indirizzare la volontà dei reggenti nella direzione da lui auspicata, intervenendo al momento opportuno con i chiarimenti tecnico-legali del caso, si può rinviare alla causa sulla elezione del Governo di Pozzuoli, cit. in nt. 72, seduta del 6 feb. 1726. Ma è chiaro che gli esempi potrebbero moltiplicarsi: cfr. anche *Coll. Not.*, I, 130 ss., 9 feb. 1725 (don Fabrizio Odierna). Per interpretare correttamente i passaggi riferiti occorre tener conto che, essendo i notamenti degli atti ufficiali, difficilmente si troverebbero in essi dichiarazioni probatorie di poteri 'occulti'; si rende necessaria così una lettura fra le righe, che tenga conto della situazione politica globale esistente in Collaterale, nonché della reale funzione svolta dal Segretario sullo scacchiere dei rapporti politici; ad una simile analisi emergerà senza equivoci che Fraggianni aveva compreso perfettamente di dover presentarsi come il 'notaio' del Collaterale, per poter continuare ad essere la vera eminenza grigia della politica regnicola.

5. La mediazione istituzionale

Numerosissimi sono gli esempi, che possono esser tratti dai notamenti, della funzione svolta dal Segretario Regio come tramite fra i due massimi organi dello Stato⁷⁸, il Collaterale ed il Viceré, specialmente quando il secondo non era presente nel Consiglio. Questo compito si specificava nel tenere i contatti politici; spesso si

⁷⁸ Per alcuni di questi esempi, cfr. *Coll. Not.*, I, 144, 15 feb. 1725 (Carlantonio Farina e bancarotta del Banco della Pietà): «L'Eminenza sua non avendo potuto intervenire perché si era purgata, mi si impose che le partecipassi che quella mattina che avrebbe ella stimato di farlo proporre [il caso Farina, appunto], sarebbe stato a proposito che ci fossero anche intervenuti i signori capi dei Tribunali»; ivi, 173, 19 feb. 1725: «Mentre ciò si dicea io dovetti andare da Sua Eminenza a parteciparle che, poiché non poteva favorire, desiderava il Collaterale di sapere se potea, senza il suo intervento trattar la causa delle frodi e falsità di Farina, giacché doveano anche a tale effetto ritornarci quella mattina i capi dei Tribunali»; ivi, 149, 19 feb. 1725 (Padri della Missione contro i Complatearii del Borgo delle Vergini): dopo aver deciso il rinvio della causa il Segretario andò subito a comunicarlo al Viceré; ivi, 344, 8 mar. 1725 (Birri e truppe - Disordini): «Ed in risposta mi ordina Sua Eminenza dire a Vostra Signoria che se il Collaterale avesse tenuto presente la somma applicazione con cui S. E. incessantemente si dedica a pensare e praticare tutti i mezzi più proporzionali per mantenere questo pubblico nella dovuta tranquillità [...], si sarebbe potuto scusare di stendere questa rappresentazione». Talvolta il colloquio assumeva carattere dialettico e sotto il tono affettato si celava un intento reciprocamente polemico, ivi, V, 109-10, 21 gen. 1727 (Avvocato de' Poveri e Tribunale del S. Ufficio): si era discusso in Collaterale sulla legittimità della convocazione, da parte del Tribunale del S. Ufficio, di Sebastiano Clarizzia, Avvocato dei Poveri di Salerno, come testimone in una causa: «Riferii a Sua Eminenza il Signor Viceré quanto si era discorso e conchiuso in questo affare. Ma egli dopo avermi benignamente ascoltato, risposemi che già avea dato la provvidenza avendo ordinato al Clarizzia che andasse ad esaminarsi. Io l'avvertii che bisognava averglielo permesso con le circostanze perché quella Curia provvedesse in via ordinaria e che egli non si esaminasse che come testimone. Mi rispose che della prima non se ne dubitava e che della seconda appariva dalla stessa relazione del Clarizzia che non era stato richiesto che per testimonianza. Gli soggiunsi che poiché si convenia col Collaterale nella sostanza, si fosse compiaciuto di convenire anche nel modo, dandone l'ordine non per iscritto, ma a voce per non far restar documento di una cosa che più si ha in sommo orrore, e che potrebbe partorir scandali e disturbi. Mi replicò che il dispaccio andava al Clarizzia e non già all'Arcivescovo e che questi potea servirsene senza mostrarlo». In questi casi l'abilità diplomatica di Fraggianni riusciva spesso a portare il Viceré sulle posizioni del Collaterale, pur lasciando il capo dello Stato nella convinzione di aver avuto la meglio, ivi, 151, 24 gen. 1727: «Dissi che Sua Eminenza non ostante ciò che mi avea risposto [...] mi avea rimessa la relazione dell'Avvocato de' Poveri di Salerno perché l'avessi proposta».

estrinsecava nel riferire all'uno i pareri, le risoluzioni o le risposte dell'altro. In un clima pacifico questa funzione — pur sempre rilevante — era relativa all'ordinaria amministrazione. Ma è facile immaginare quale importanza essa assumesse in un periodo di accentuata conflittualità (come accadde negli anni intermedi del vice-regno Althann, fino al culmine della crisi politica del 1726)⁷⁹.

In diverse occasioni Fraggianni, con la solita puntualità, riferisce nei *libri notamentorum* di aver comunicato le risoluzioni adottate dal Collaterale al Viceré, dopo avergli esposto sommariamente i termini della questione e l'orientamento politico che si era formato fra i reggenti. In questo ruolo il Segretario Regio aveva la possibilità di giocare tutte le sue carte di eminenza grigia. L'aspetto sorprendente è che egli riusciva a far sentire il peso della sua azione tanto nei confronti del Viceré, quanto verso lo stesso Collaterale, condizionando le decisioni di entrambi. L'influenza del Segretario era possibile per effetto dell'uso congiunto di due poteri 'nascosti': *pilotare* silenziosamente il Collaterale su determinate posizioni; *gestire* la comunicazione di queste decisioni al Viceré⁸⁰.

Vi sono casi in cui questo compito di tenere i collegamenti Collaterale-Viceré assumeva addirittura una manifestazione formale⁸¹.

⁷⁹ Per la descrizione della progressiva *escalation* di tensione tra i due massimi organi dello Stato, cfr. CASELLA, *Il Consiglio*, cit. in nt. 31, p. 582 ss. e 602 ss. Aveva avvertito il clima di sospetto reciproco tra i vertici istituzionali anche ZANGARI, *op. cit.* in nt. 47, pp. 125-30, ma dalla sua prospettiva il contrasto risulta personalizzato tra Althann ed Argento e non assurge invece ad un significato politico globale ossia come indice dell'ascesa ministeriale al potere. In generale, l'inasprimento del clima politico derivante da un acuirsi delle tensioni istituzionali può farsi risalire alla riottosità dei grandi tribunali ad assoggettarsi al potere 'assoluto' dei monarchi; per una chiara descrizione della vicenda di una delle maggiori corti politico-giudiziarie di antico regime, cfr. U. PETRONIO, *Il Senato di Milano - Istituzioni giuridiche ed esercizio del potere nel ducato di Milano da Carlo V a Giuseppe II*, Giuffrè, Milano 1972. Sul punto cfr. anche P. ALATRI, *Parlamenti e lotta politica nella Francia del Settecento*, Laterza, Bari 1977.

⁸⁰ Cfr. *Coll. Not.*, I, 91 ss., 29 gen. 1725, 447 ss., 5 apr. 1725; II, 804, 16 nov. 1725. 'Erezione in Vescovato di Altamura': in questa causa è chiaro, fin dalla relazione di Argento (in qualità di Delegato della R.G.), che dietro l'atteggiamento regalista dei giuristi si nasconde la preoccupazione per le sorti del ministero togato, il cui stretto legame con i diritti della monarchia, e quindi dello Stato, in antitesi alle pretese ecclesiastiche, palesa l'intento di perseguire quella strada per sottrarsi alla propria (altrimenti inevitabile) decadenza, e per restare al centro dei fragili equilibri del potere. In questa operazione, il Segretario del Regno si misura con un ruolo delicatissimo, tanto più che si tratta di un compito in ombra.

⁸¹ Per un esempio, cfr. *Coll. Not.*, I, 489 ss., 14 apr. 1725 ('cedole regali

Talvolta poi il Segretario non svolgeva alcun ruolo, neppure minimo, durante la discussione in Collaterale⁸², mentre gli veniva attribuita una funzione importante nel finale dell'*iter* procedurale, dopo che i reggenti avevano espresso i loro voti e la seduta si era conclusa, presentandosi così la necessità della comunicazione al Viceré delle decisioni prese⁸³. È chiaro che in queste occasioni il Segretario Regio acquistava massima rilevanza perché era a lui che il Collaterale affidava l'incarico di trasmettere al Viceré le carte della causa, accompagnandole con una relazione orale sull'esito della votazione. Ed è sempre al Segretario che il Viceré comunicava le decisioni che riteneva opportuno adottare, dopo averne ascoltato la relazione. Come si vede, il potere di gestire la mediazione tra i due organi maggiori era notevolissimo, sol che lo si sapesse adoperare⁸⁴.

per la successione delli Stati ereditari'), dove si descrive il rito dell'accompagnamento del Viceré da parte del Segretario Regio fino all'atrio del Collaterale (e viceversa): qui la funzione in esame assumeva un aspetto persino plateale.

⁸² Ciò indica che i due specificati poteri si potevano esercitare anche alternativamente, duplicando quindi la capacità d'influenza politica del Segretario.

⁸³ Per un esempio, cfr. *Coll. Not.*, II, 207, 12 giu. 1725 (Petrarola): «Prima di farsene l'appuntamento, conchiusero tutti che io fossi andato dall'Eminenza Sua con il processo e le avessi detto quanto si era considerato».

⁸⁴ Si pensi alle sfumature che il Segretario poteva dare alla sua relazione al Viceré, influenzando così, con sottile abilità diplomatica, la decisione di quest'ultimo: come esempio si può prendere ancora in considerazione la causa di Petrarola, *Coll. Not.*, II, 249 ss., seduta del 18 giu. 1725: qui è evidente come nel relazionare al Viceré su un biglietto inviato al reggente Mazzaccara, commissario della causa, dal Cons. Valdataro (uno dei cointeressati), Fragianni riesca a sovrapporre un significato non presente nel documento, condizionando la conseguente decisione di Althann. La crescita del potere dei segretari e di tutti gli uffici che avessero analoghi compiti di raccordo fra altre istituzioni dello Stato subì una continua crescita fin dal Cinquecento, quando, con la formazione dell'apparato, si avvertì una maggiore necessità di mediazione tra le varie articolazioni di esso: cfr. AA.VV., *Europe in the Sixteenth century*, Longman, London 1968, tr. it., *L'Europa del Cinquecento*, Laterza, Bari 1990, p. 320: «Parallelamente al nuovo sistema dei consigli regi, si sviluppò quello dei segretari, che erano il legame tra i consigli e il re, che non poteva assistere di persona a tutte le loro sessioni. Il potere politico e amministrativo dei segretari aumentò rapidamente nel corso del secolo; potendo avvicinare il re continuamente essi conoscevano il suo pensiero meglio della maggior parte dei consiglieri, e poiché i re si fidavano dei loro consigli, spesso essi giunsero a controllare la distribuzione delle cariche della corte, e la maggior parte di loro ne ricavò cospicui vantaggi economici». La descrizione del fenomeno sembra adattarsi perfettamente, *mutatis mutandis*, al Segretario del Regno di Napoli.

È significativo, inoltre, che il Segretario se ne stesse tranquillo, e quasi in disparte — redigendo solamente i notamenti, e quindi ritornando a svolgere, in pratica, la funzione di 'notaio' — nelle circostanze in cui non c'era bisogno di alcuna mediazione tra poteri; o comunque, nelle vicende in cui gli interessi vitali del ministero togato non erano affatto coinvolti (o lo erano poco)⁸⁵. Ma non appena si presentava di nuovo la necessità del collegamento fra Collaterale e Viceré, il Segretario ridiventava il centro motore dei rapporti e ritornava ad essere protagonista della situazione politico-istituzionale⁸⁶.

⁸⁵ Anche qui i casi sono molteplici: per qualche esempio, si può rinviare anzitutto alla lunga causa sul baliato dei figli del duca di Parete: *Coll. Not.*, I, 291 ss., 28 feb. 1725; II, 211 ss., 12 giu. 1725; III, 2, 9 gen. 1726; V, 149-50, 24 gen. 1727; cfr. inoltre, ivi, I, 221 ss., 21 feb. 1725; 460, 11 apr. 1725; 536, 24 apr. 1725; 543, 26 apr. 1725 (Duca di Andria); ivi, I, 418 ss. 22 mar. 1725 (Duchessa di Mondragone); ivi, I, 437 ss., 5 apr. 1725; II, 827 ss., 22 nov. 1725; VI, 386 ss., 27 ago. 1727 (Stato di Cinque Frondi).

⁸⁶ Oltre alla già considerata causa di Petrarola (cfr. *supra*, nt. 71) si può fare riferimento a *Coll. Not.*, I, 42 ss., 22 gen. 1725 (per la carcerazione di don Diego Mercato): «Proposi una rappresentazione della Giunta [...] facendo presente a Sua Eminenza che il suo ordine [...] ritrovava il riparo da eseguirsi»; *ibidem*: «Essendosi voluto sapere se effettivamente don Diego Mercato era passato nelle carceri di S. Giacomo, andai, d'ordine del Collaterale, ad informarmene dal Signor Reggente Solanes»; II, 174, 6 giu. 1725 (Tratte di Tosques): «I Signori del Collaterale mandarono me da Sua Eminenza a dargli conto che per quella mattina non si poteva far altro, tanto più che il Presidente Ruoti non avea più fiato [...] Io esposi l'ambasciata a S.E. che in risposta m'impose avessi detto al Collaterale che era precisa mente di Sua Maestà che questo affare si terminasse con sollecitudine e che perciò pensassero a spedirlo prontamente perché di ogni ritardo egli ne avrebbe caricato il Collaterale presso la Maestà Sua; che egli vedeva bene che vi era poca disposizione a volersi terminare e che a tale effetto si faceano tante solennità [...]. Poi m'incaricò che particolarmente avessi detto al presidente Ruoti in suo nome, che egli stava ben inteso dell'impegno che avea in non voler dar esito a questa faccenda e che perciò risecasse tante dilazioni e solennità e restringesse al possibile la sua relazione. Io dissi a S.E. che il Presidente del Consiglio ed il Collaterale voleano una copia della relazione della Camera, la quale essendo di quarantuno fogli non si potea così facilmente esemplare. Mi rispose che questa era un'altra dilazione e che dove ne aveano la relazione a voce non bisognava cercarla anche in iscritto, altrimenti quella a voce sarebbe inutile. [...] Intanto, essendo io rientrato in Collaterale, proposi la risposta di S.E. [...] ed in particolare poi, ed in segreto, dissi al presidente Ruoti ciò che S.E. mi avea imposto»; nel riferire la risposta del Viceré, Fraggianni dovè assumere un tono volutamente provocatorio per suscitare la reazione dei reggenti; la quale, infatti, non si fece attendere: «Il Signor Reggente Mazzaccara rispose che S.E. non lo obbligava a far miracoli, ma che si cominciassero ad accingere per vedersi dove andava a parare». Per un esempio lam-

In definitiva, si può dire che il Segretario era il tramite dei rapporti, di tutti i rapporti, fra le due massime istituzioni dello Stato, nelle rispettive, reciproche direzioni⁸⁷.

Tuttavia il suo compito di mediazione non si esauriva affatto qui. Nei *libri notamentorum* si trovano casi in cui Fraggianni era incaricato dal Collaterale di tenere i collegamenti fra lo stesso tribunale supremo ed i reggenti assenti⁸⁸. Se ne deve concludere che il Segretario del Regno non può essere considerato alla stregua di un semplice 'notaio' del Collaterale: i suoi compiti si estendevano ben oltre la stesura dei notamenti, assumendo un'importanza centrale sia nel funzionamento interno del Consiglio, sia nella sua proiezione esterna⁸⁹; come nel caso del collegamento tra il Colla-

pante di come il ruolo del Segretario acquistasse rilevanza quando Collaterale e Viceré fossero divisi fisicamente, e viceversa la perdesse qualora si unissero, cfr. *Coll. Not.*, II, 281, 20 giu. 1725: « M'imposero che io fossi andato da Sua Eminenza a parteciparla della richiesta fatta dall'avvocato della Città [...] Io non potei far questa imbasciata a S.E. perché allora veniva già in Collaterale; ed essendo entrato, gliela fece il Signor Reggente Mazzaccara ».

⁸⁷ A riprova del fatto che il Segretario Regio fosse il motore dei rapporti tra il Collaterale ed il Viceré non solo nel senso delle comunicazioni del primo al secondo, ma in ambo le direzioni, si valuti la posizione di Fraggianni nell'episodio della nomina del reggente Francesco Solanes prima a presidente del S.R.C. e poi a Delegato della R.G. (entrambe le cariche erano rimaste vacanti dopo la morte di Argento che le deteneva), cfr. rispettivamente *Coll. Not.*, XII, 358, 5 dic. 1730; *ibidem*, 393, 15 dic. 1730: in questi casi è il Segretario Regio ad essere avvertito dalle segreterie viceregnali delle notizie ufficiali da comunicare al Collaterale.

⁸⁸ Per un esempio, cfr. *Coll. Not.*, I, 136 ss., 9 feb. 1725; *ivi*, 284 ss., 27 feb. 1725 (don Nicola Farali): interessante, in questo caso, notare la fermezza di Fraggianni nel tener testa ad un reggente autorevole come Tommaso Mazzaccara, decano del Collaterale. Il Segretario Regio gli aveva rimesso tutte le scritture della causa, e, per contro, si era sentito rivolgere la richiesta di far passare sotto silenzio una deviazione dalla normale procedure di proposizione (su cui *infra* nt. 97). Un altro caso è quello cit. in nt. 86 (carcerazione di don Diego Mercato).

⁸⁹ Cenni di questa rilevanza dell'istituto, sia pure con differenti motivazioni, in COMPARATO e ZOTTA, *opp. citt.* rispettz. in nt. 4, p. 131 e nt. 3, p. 81. Il primo A. sostiene che « il più costoso degli uffici venali del regno offriva a chi avesse saputo esercitarlo bene un potere politico maggiore (in quanto contrattualmente inamovibile) di quello di un reggente », e riporta, come esempio, il confronto tra « l'agilità dell'influenza politica del Barile [il duca di Caivano] con la pesantezza (e la sostanziale impotenza) della routine burocratica del reggente Tapia » (*ibidem*, nt. 12); il secondo A. indica nella Segreteria del Regno un efficace mezzo per riuscire nell'« irruzione nelle magistrature » più ambite, uscendo provvisoriamente dal sistema delle cariche non venali « per ritornarvi da posizione più forte » una volta conclusa l'esperienza alla Segreteria: l'esempio riferito è la carriera di Bernardino de Barrio-

terale e le altre magistrature di rango costituzionale⁹⁰: questo rapporto trovava sempre nel Segretario Regio il punto nodale di raccolta e di smistamento delle informazioni, indirizzate in reciproca direzione⁹¹. Il fatto che questo compito fosse stato attribuito proprio al Segretario Regio, indica di per sé, ancora una volta, la centralità di questo ufficio, nucleo di sintesi di tutti i poteri non attribuibili ad altri, perché troppo specifici o differenziati, e quindi mal conciliabili con funzioni tipiche, ossia gruppi di competenze caratterizzate da una propria finalità determinata. La Segreteria Regia era dunque un'indispensabile valvola di raccordo per tutto il sistema⁹².

nuovo, convinto delle elevate potenzialità offerte dall'ufficio dello Stato, i quali avrebbero avuto così la possibilità di accorgersi delle sue qualità (preparazione tecnico-giuridica e scaltrezza politica) e lo avrebbero facilmente cooptato nell'élite ministeriale. L'importanza della Segreteria Regia è dunque ravvisata o nell'immovibilità del Segretario o nel suo contatto con i reggenti. Per un ampliamento del discorso sulla rilevanza istituzionale e politica della Segreteria cfr. *infra* nt. 142.

⁹⁰ Per 'magistrature di rango costituzionale' si intendono, oltre al Collaterale, gli organi collegiali situati al vertice dello Stato: Sacro Regio Consiglio, Regia Camera della Sommaria, Vicaria civile e criminale, Consiglio di Stato; per una efficace prospettazione grafica della struttura generale degli organi napoletani cfr. COMPARATO, *op. ult. cit.*, App. I, tav. 1, p. 434.

⁹¹ Cfr. la causa di Benedetto Giordano et al., cit. in nt. 72, spec. la prima seduta, I, 482, 13 apr. 1725: i reggenti incaricarono Fraggianni di consegnare alcune scritture al giudice della Vicaria Cirillo, nonché di fissare la data in cui questi avrebbe dovuto riferire in Collaterale su esse. Siamo di fronte ad un chiaro indice della competenza in esame perché se non fosse stato compito specifico del Segretario tenere contatti diretti con altri organi, i reggenti non gli avrebbero mai affidato un simile incarico: è appena il caso di ricordare che il formalismo giuridico imperante non consentiva di esercitare una qualsiasi attività ad un ufficio che fosse sprovvisto di specifica competenza in merito.

⁹² Una conferma di quanto esposto in testo, viene dall'esame di una delle innumerevoli sedute del Collaterale sul 'caso Farina', cit. in nt. 78, II, 89, 18 mag. 1725: Fraggianni venne incaricato di produrre e notificare una copia della cedola regale che approvava l'operato del Collaterale su tutta la vicenda, al presidente del S.R.C., Argento: «Mi si incaricò che subito ne avessi mandata copia al Sig. Presidente siccome feci ed eseguii, prima che si fosse terminato il Collaterale»; qui l'importanza del contenuto della questione non lascia dubbi sul fatto che il Segretario godesse a pieno titolo della competenza descritta; non può essere perciò un potere concesso *una tantum* o soltanto in relazione a questioni di scarso spessore. Talvolta il compito del Segretario si estendeva alla cura dei collegamenti fra Collaterale ed altre figure, anche minori: cfr. *Coll. Not.*, II, 77, 14 mag 1725 (Elezione del nuovo agente - validità): «Si appuntò che io avessi dovuto comunicare all'Eletto del popolo questo documento affinché egli avesse rappresentato ciò che gli occorreva».

In qualche caso il compito di mediazione si estendeva fino a coinvolgere i vari organi costituzionali diversi dal Collaterale⁹³. Il Segretario del Regno diveniva qui addirittura un centro motore dei rapporti tra le massime magistrature. Vale la pena di sottolineare però come, anche per questa competenza, sia decisivo il rilievo dello stretto collegamento tra Segretario e Collaterale, che, essendo il tribunale più importante dello Stato (assommava in sé i tre poteri supremi) finiva per porsi come punto di riferimento per tutte le altre istituzioni. Il Collaterale era il vero centro politico dello Stato. Non può stupire perciò che il Segretario del Regno, essendo un soggetto politico intrinseco al supremo tribunale, divenisse anche egli, per le proprie competenze, un centro motore.

Per concludere, il Segretario veniva utilizzato come organo di smistamento dei documenti provenienti dalle Segreterie di Guerra o di Giustizia — cioè, in pratica, dal Viceré — e diretti a giudici di altri tribunali⁹⁴. In questo modo si dava a quegli atti un carattere di maggiore ufficialità, che non avrebbero avuto se fossero partiti dalle due segreterie del Viceré, che non avevano 'dignità', autorità e funzione ministeriale. Ma questo compito del Segretario aveva conseguenze e riflessi ben più significativi della mera attribuzione di ufficialità: si risolveva in un controllo determinante sui contenuti delle deliberazioni prese non solo dai Segretari del Viceré, ma da un qualsiasi altro organo, interno o esterno all'apparato. Era un sindacato di legalità che nascondeva, sotto la veste formale e costituzionale, la critica e la revisione delle iniziative politiche. Sono innumerevoli gli esempi che potrebbero essere portati a sostegno di questa funzione della Segreteria: è il caso di esaminarne uno solo, interessante anche da altro punto di vista, perché riguarda l'intervento del Segretario contro il Nunzio pontificio, il quale aveva fatto pervenire al Collaterale una protesta per l'insegnamento, a suo giudizio cattivo, che si attuava nelle scuole private napoletane. Fraggianni, sotto la rubrica « Nunzio si duole della dottrina delle scuole private », il 17 Aprile 1725 riferì al Collaterale circa una « memoria data dal Nunzio a Sua Eminenza, in cui in nome di Sua

⁹³ Come esempio si può fare ancora una volta riferimento alla causa di Benedetto Giordano et al., *loc. cit.* in nt. 72; Fraggianni eseguì fedelmente la disposizione del Collaterale: « Io remisi al giudice Cirillo tutte le scritture che erano nella mia cartiera, rimessi dalla Segreteria di Giustizia e dalla Vicaria [...] perché le riferisse al tempo della relazione che dovrà fare dei processi ».

⁹⁴ *Ibidem*; qui il Segretario diviene anello di congiunzione tra due organi diversi dal Collaterale (le segreterie viceregnali e la Vicaria).

Santità, si doveva che nelle scuole private si insegnavano, in questa città, massime contrarie alla purità dei dogmi della dottrina cattolica, onde pregava Sua Eminenza che le facesse abolire ». L'effetto della relazione di Fraggianni fu dirompente: provocò l'immediata, energica reazione del Collaterale, ricompattato nella sua unità a difesa dell'insegnamento 'laico' impartito dalle scuole private. Fu Tommaso Mazzaccara il primo a recepire la provocazione di Fraggianni affermando che la « domanda del Nunzio covava sotto del veleno »; gli altri reggenti aggiunsero all'unisono e senza mezzi termini che quello del Nunzio era un meschino tentativo di creare un clima adatto ad introdurre a Napoli il tribunale dell'Inquisizione, sempre rifiutato nel Regno. In poche battute il clima si fece rovente: i giuristi, punti su un argomento tanto delicato come la formazione della gioventù, non ebbero timore a replicare al Nunzio che nessuno di loro aveva « appreso niente » se non « dai privati lettori », considerata anche la scarsità delle lezioni negli « studi pubblici »; il che equivaleva a riaffermare la validità dell'educazione 'laica' attaccata dal Nunzio. Nello stesso tempo, e sempre su iniziativa del Segretario, si prese pretesto per rilanciare un'antica idea cara ai giuristi più aperti: l'istituzione di una cattedra di controversie giurisdizionali alla quale si era sempre opposta, con grande decisione, la Chiesa. Fino a quel momento il ministero togato aveva adottato, su tale questione, una politica prudente; ma l'occasione che si presentava ai giuristi era troppo ghiotta per non rinfacciare alla Chiesa di essere stati fino ad allora « troppo riservati sino a non volere erigere una Cattedra di controversie giurisdizionali per non offendere i preti »⁹⁵. E così nella risoluzione finale

⁹⁵ Occorre tenere sempre ben presente che il convogliare poteri di diversa natura su un unico centro (la Segreteria del Regno) non era operazione fine a se stessa; al contrario rispondeva ad una precisa esigenza strategica del ministero togato: realizzare la maggiore concentrazione di energia politica possibile per poter massimizzare lo sforzo nello scontro col Viceré. Quest'ultimo operava normalmente attraverso le sue segreterie e i propri uffici, che non erano in collegamento diretto con il Collaterale; senza l'opera del Segretario del Regno il massimo tribunale sarebbe stato tagliato fuori dagli affari di governo più importanti o, comunque, si sarebbe lasciato al Viceré l'incontrollabile potere di scegliere, con assoluta discrezionalità, le questioni da sottoporre ai reggenti e quelle da tenere invece riservate. Con l'opera di *trait-d'union* del Segretario Regio il Collaterale veniva informato di ogni questione ed il ministero acquistava l'effettiva capacità di esercitare il potere; il Segretario finiva così per diventare una sorta di ministro delle informazioni inter-istituzionali. La questione del Nunzio è descritta in *Coll. Not.*, I, 509 ss. Su questo tema della istituzione di nuove cattedre riguardanti i problemi sollevati dai com-

tutti votarono la proposta del decano, perfino i reggenti dell'ala filocuriale. Subito dopo Fraggianni, artefice silenzioso di tutta la manovra, venne incaricato di far riflettere il Viceré su « questo arcano », cioè sulla subdola intenzione che aveva spinto il Nunzio ad agire.

6. Il metodo del Segretario

Si è già accennato⁹⁶ che il Segretario del Regno influiva sulla determinazione degli indirizzi politici elaborati dal Collaterale, intervenendo tempestivamente nella discussione delle cause. Questa possibilità era garantita soprattutto da una competenza particolare che l'ordinamento gli attribuiva in condizione di quasi esclusività: proporre le questioni⁹⁷. Era il Segretario del Regno, infatti, ad introdurre i vari argomenti da trattare nella seduta, nonché a svolgere, per ciascuna pratica, una relazione preliminare a contenuto prevalentemente tecnico⁹⁸.

Tuttavia, resta da spiegare come potesse condizionare le decisioni di merito politico un soggetto istituzionalmente relegato allo

plici rapporti tra Stato e Chiesa, cfr. *Coll. Not.*, I, 381 ss., 15 mar. 1725; 552 ss., 26 apr. 1725; II, 363 ss., 30 giu. 1725; IV, 511, 14 ott. 1726; VI, 215 ss., 21 lug. 1727; VII, 35, 12 gen. 1728; XVI 34 ss., 21 lug. 1732 (Cattedra nuova di storia ecclesiastica). Il tema può essere collegato alla più generale questione della « riforma dei Regii Studi », cfr. *Coll. Not.*, XVI, 40 ss., 21 lug. 1732; 60 ss., 30 lug. 1732; su cui cfr. anche il volume di V. FERRONE, *Scienza natura religione: mondo newtoniano e cultura italiana nel primo Settecento*, Jovene, Napoli 1982, pp. 519-20; l'A. accenna alla posizione di Fraggianni nel dibattito sulla riforma degli studi: il Segretario del Regno « avvertì [i reggenti] che i cattedratici erano contenti di mutar le materie e [...] prontissimi a far le nuove lezioni »; la citazione interna è tratta, da parte dell'A., dal tomo XVI dei notamenti del Collaterale di Fraggianni, cc. 35-40, 21 lug. 1732. Sulla mancata introduzione dell'Inquisizione a Napoli, cfr. *supra* nt. 10.

⁹⁶ Cfr. *supra* par. n. 4.

⁹⁷ L'istituto della 'proposizione' rappresenta uno dei principali strumenti operativi di cui il Segretario Regio disponeva; può congiungersi come un atto introduttivo del giudizio dinanzi al Collaterale, con il quale il Segretario dava l'abbrivio alla discussione della causa; è chiara la natura prevalentemente tecnica di questo iniziale atto processuale.

⁹⁸ L'istituto della 'relazione' era il secondo atto d'introduzione del giudizio. Anche qui, come nel caso della proposizione, si è di fronte ad un atto processuale di natura tecnica, il cui contenuto riguardava aspetti relativi alla correttezza dell'*iter* procedurale della causa.

svolgimento di meri compiti tecnici, sfornito cioè di strumenti adeguati alla determinazione diretta della volontà dell'organo (per esempio il diritto di voto nel Consiglio).

La risposta può essere fornita solo osservando attentamente il rapporto tra il contenuto delle relazioni svolte dal Segretario ed il conseguente orientamento adottato dal Collaterale. Emergerà così che l'influenza della relazione introduttiva era possibile — ed è configurabile — solo in quanto il sistema fosse organizzato in modo tale che gli aspetti formali della norma giuridica, costituissero la maggior forza di applicazione del diritto, e ne giustificassero al tempo stesso la creazione e l'esistenza. In altre parole, i reggenti non potevano restare indifferenti alla soluzione che veniva presentata come conforme all'ordinamento, o, per meglio dire, alla casistica consolidata. Perciò, di fronte ad una situazione in cui erano già delineati gli aspetti giuridici della liceità e della violazione, i reggenti erano fortemente condizionati ad adottare le soluzioni proposte.

L'attività del Segretario consistente nel reperire, attraverso i passati notamenti ed in genere nel vasto archivio del Collaterale, gli specifici precedenti giurisprudenziali, lo poneva in posizione di evidente vantaggio. Si comprende così perché il potere di questo soggetto politico-istituzionale potesse dilatarsi ben oltre i limiti formalmente fissati dall'ordinamento. Una volta impostata da parte del Segretario la questione in termini corretti, rispetto ai precedenti, il Collaterale era indotto ad agire in conseguenza. L'unica possibilità offerta ai reggenti di dissentire era il proporre una diversa interpretazione delle norme o dei fatti considerati. Questa via era in gran parte preclusa dal quadro statico in cui ogni scelta era di necessità costretta, ossia dalla visione ministeriale che si presentava chiusa alle innovazioni teoriche, ed aperta soltanto ad applicazioni libere e varie, formalmente conformi all'ordinamento. Inoltre, anche quando il riferimento al precedente non era univoco, il Segretario aveva la possibilità d'inserirsi nel dibattito consiliare facendo uso del suo potere di fornire pareri tecnici e procedurali; funzione questa che in determinate situazioni poteva rivelarsi un espediente risolutore⁹⁹.

⁹⁹ La possibilità di fornire pareri configura dunque un altro efficace strumento d'intervento di cui il Segretario disponeva; negli ostacoli che spesso s'incontravano per far eseguire decisioni già prese dal Collaterale, i pareri del Segretario si rivelavano non di rado elementi di chiarificazione determinanti per il superamento delle difficoltà; per dei casi-tipo, cfr. *Coll. Not.*, I, 130 ss., 9 feb. 1725; 435-6, 5 apr. 1725 (Don Fabrizio Odierna); ivi, III, 169, 6 feb.

Con la descrizione del metodo utilizzato si è chiarita l'influenza sugli affari di Stato che l'istituto della Segreteria Regia venne assumendo sotto la guida del giurista pugliese. Occorre ora esaminarne i riflessi — sia istituzionali che politici —, con particolare riferimento alla dialettica ministero togato-Viceré. Più in dettaglio, sarà possibile mostrare che l'ipotesi secondo cui il ministero togato si servì proprio del Segretario Regio come « testa d'ariete » per stroncare le resistenze più coriacee alla propria ascesa, e dunque in quegli anni fece di questo istituto l'elemento determinante per riconquistare il suo potere, non è infondata.

Vi sono innumerevoli esempi, rinvenibili nei notamenti, che potrebbero costituire un valido supporto a tale ricostruzione¹⁰⁰. Su uno di essi converrà soffermarsi. È la questione intitolata: « Vicaria sollecitata a fare le relazioni in Collaterale »¹⁰¹. In questo breve passo si riferisce che un giudice della Vicaria¹⁰² aveva affermato in Collaterale che il suo tribunale non aveva niente da riferire al supremo consiglio, dovendo trattarsi quel giorno solo affari di scarsa importanza¹⁰³.

Immediata fu la replica di Fraggianni: il Segretario del Regno, udita l'affermazione del giudice, « pres[e] a meravigliar[s]ene, poiché molti processi e molte relazioni di udienze erano in potere dei giudici di Vicaria e non sapeva come » avessero potuto affermare di non avere « cosa da riferire ». Viene da pensare che questa « meraviglia » del Segretario fosse stata preconcordata con i reggenti. Sarebbe questa una comprensibile « attenzione » dell'apparato centrale a non perdere il controllo degli organi sottostanti e

1726 (Pozzuoli - elezione del governo); altri casi, dove però l'intervento del Segretario risulta più attenuato e 'coperto': I, 256, 26 feb. 1725; 354, 13 mar. 1725 (Orbitello - per l'interpretazione del bando delle armi); ivi, 525, 19 apr. 1725 (Sangermano baronia e altri corpi feudali); in queste ultime questioni risulta tuttavia nettissimo il nesso giuristi-interpretazione, come fondamento del potere ministeriale.

¹⁰⁰ Si può fare riferimento senz'altro alla maggior parte delle cause citate finora; già dopo pochi mesi dall'inizio dell'attività di Fraggianni il complesso dei poteri attribuiti al Segretario era divenuto di tale ampiezza e di tale varietà, da esser presente, quasi in ogni pagina dei notamenti, un segnale di qualche intervento effettuato da lui.

¹⁰¹ Cfr. *Coll. Not.*, I, 483, 13 apr. 1725.

¹⁰² Era il Consigliere Vargas.

¹⁰³ La Vicaria veniva ricevuta in Collaterale a giorni fissi prestabiliti, in genere con cadenza settimanale, cfr. *Coll. Not.*, I, 332, 6 mar. 1725: « Essendosi [...] destinata la giornata di Martedì per la Vicaria, venne la medesima in questa mattina ».

periferici, una volta attuato il decentramento di alcune funzioni¹⁰⁴. Quest'opera di controllo politico veniva compiuta utilizzando appunto il Segretario del Regno, che quindi diventava un vero e proprio 'crocevia istituzionale' per il quale passava una molteplicità di fili che si risolvevano in altrettanti poteri d'intervento. Il richiamo, espresso dalla 'meraviglia' di Fraggianni, perciò, va inteso come un campanello d'allarme per la Vicaria, affinché riferisse al Collaterale tutto ciò che riguardava il governo dello Stato: non poteva sfuggire, infatti, all'esame della suprema magistratura ogni singolo caso che, per i suoi contenuti, poteva essere ricollegato con il piano generale deciso e perseguito dal ministero nella guida della società, ossia con le sue scelte politiche di fondo. I reggenti non volevano perdere questo contatto con la realtà, non potevano rinunciare al controllo. Essi facevano filtrare quest'operazione attraverso la Segreteria del Regno; il che aveva un significato non equivoco sull'importanza generale, ma ancor più sulla specifica centralità politica ed istituzionale che l'ufficio aveva acquisito nel sistema delle magistrature pubbliche: un crocevia per il quale passavano tutte le più importanti questioni della politica regnicola.

¹⁰⁴ Il Collaterale, nonostante la sua febbrile attività, aveva una continua necessità di sfoltire il lavoro; lo smaltimento delle pratiche avveniva affidando alle magistrature minori le questioni meno rilevanti per la determinazione dell'indirizzo politico, ed accentrando viceversa quelle la cui risoluzione poteva avere un'incidenza sull'amministrazione della *res publica*. Di qui la preoccupazione dei reggenti nel concentrare la massima attenzione su alcune cause, ed il disinteresse per altre, meno direttamente coinvolgenti l'aspetto politico e « di governo »; è chiaro che una simile struttura operativa aveva bisogno di potenti apparati di ispezione: uno di questi strumenti è rappresentato dall'istituto dell'avocazione delle cause, a cui i reggenti facevano ricorso ogni qualvolta si accorgevano che gli organi gestori del potere delegato iniziavano a divincolarsi dalla spontanea sottoposizione al controllo. La strategia del vertice ministeriale era insomma quella dell'accentramento/decentramento in rapporto alla rilevanza politica della questione, cfr. CERNIGLIARO, *Sovranità*, cit. in nt. 51, pp. 487-96. Sulla questione dell'accentramento e dell'autonomia, con riferimento già al Cinquecento, si segnala un recente, cospicuo contributo del medesimo A., 'Accentramento spagnolo e autonomia costituzionale', in *Patriae leges privatae rationes - Profili giuridico-istituzionali del Cinquecento napoletano*, Jovene, Napoli 1988, pp. 1-234. Sul tema del primato della giurisdizione cfr. L. MARTONE, *Arbiter-arbitrator. Forme di giustizia privata nell'età del diritto comune*, Jovene, Napoli 1984, pp. 178 ss., spec. pp. 202-15: nel Regno di Napoli dove « l'azione d'accentramento politico era già da tempo matura » si determinarono le condizioni per « un nuovo corso che vide le magistrature centrali realizzare efficaci attività di controllo e di avocazione sulle giurisdizioni minori e periferiche » (p. 204).

Nella polemica tra Fraggianni e il consigliere della Vicaria, i reggenti risolsero il problema dando incarico al Segretario d'inviare un biglietto di sollecitazione a quel tribunale, esprimendo la meraviglia per le sue lentezze da parte (non dei reggenti stessi ma) del Viceré. Il Segretario del Regno doveva dunque inviare il biglietto a nome di Althann (e non a nome proprio), dietro decisione del Collaterale. Egli, però, non avrebbe potuto prendere l'iniziativa senza sentire prima il Viceré, che peraltro avrebbe avuto a disposizione, per tali servizi, le sue segreterie. Quale può essere il significato di questa (apparentemente) ingarbugliata situazione? La risposta è che i reggenti imponevano al Viceré la collaborazione del Segretario Regio che, essendo un esponente del ministero togato, e quindi un giurista, si riconosceva nella loro stessa linea politica. Althann, dunque, doveva servirsi di Fraggianni per compiere le operazioni dietro le quali c'era la regia del Collaterale. In questo modo la Segreteria del Regno diventava uno strumento politico determinante per l'azione del ministero togato. Al capo dello Stato non restavano che i poteri formali di rappresentanza. Il ministero togato, e per esso il suo vertice, il Collaterale, grazie all'apporto determinante del Segretario Regio, sapientemente utilizzato per i propri disegni, diveniva arbitro del potere¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Un aspetto non specificato nel testo, ma che non può essere trascurato, stante la sua incidenza sul senso complessivo del discorso, è l'utilizzazione del Segretario Regio come strumento per riaffermare la supremazia del Collaterale sulle altre magistrature dello Stato. È questo un compito il cui esame consente di integrare la tracciata linea descrittiva della funzione politica attribuita al Segretario. Vi sono casi in cui a Fraggianni viene conferito dai reggenti il mandato di ordinare a magistrati di tribunali inferiori al Collaterale, che producessero gli atti loro richiesti e li esibissero dinanzi alla suprema magistratura, cfr. *Coll. Not.*, VII, 307, 9 apr. 1728 (« Segretario del Regno ordina ai giudici riferire i processi »). Anche qui, dietro quella che sembra a prima vista una competenza meramente tecnica, si cela in realtà una ben concreta discrezionalità politica; attraverso il Segretario Regio i reggenti intendevano asseverare il loro primato sui giuristi di rango inferiore; e così il Segretario diventava la *longa manus* del Collaterale per riaffermare la supremazia del vertice su tutte le altre magistrature dello Stato. Quanto alla natura dell'atto che il Segretario doveva adottare in questi casi, può parlarsi di un provvedimento vincolato nell'*an* e nel *quid*, ma non nel *quomodo*; a quest'ultimo era invece vincolato lo speculare atto del Collaterale, poiché, una volta adottata la decisione, spettava poi al Segretario la competenza di impartire gli ordini conseguenti, attraverso la consueta procedura della sua segreteria — cioè con l'invio dei cd. 'biglietti di avviso'.

7. *L'efficienza del Collaterale. Il Segretario garante della funzionalità*

La struttura del legame tra il Collaterale ed il Segretario del Regno, era di tipo bilaterale. Da un lato, il Segretario traeva gran parte dei suoi poteri (giuridicamente) dalle prammatiche e (politicamente) dalla continua attribuzione d'incarichi da parte dei reggenti. Dall'altro lato, occorre considerare che il Segretario aveva alcuni poteri di stimolo nei confronti del Collaterale¹⁰⁶. Spesso egli si preoccupava di sollecitare lo smaltimento delle pratiche e quindi può considerarsi come un garante, riguardo alla celerità del funzionamento e quindi, in sostanza, dell'efficienza complessiva del Consiglio.

Resta, tuttavia, qualche dubbio sulla cristallizzazione formale di questa competenza: vi è una precisa responsabilità del Segretario in caso di accumulo di pratiche inevase? Ha il Segretario l'obbligo di garantire il buon funzionamento del Collaterale? Oppure, viceversa, si tratta solo di un compito occasionale, di nessun peso politico apprezzabile? Questa seconda soluzione sarebbe confortata dal rilievo che il Segretario non aveva alcun potere di controllo sui reggenti; poteva soltanto utilizzare la semplice lamentela orale e la richiesta di fissare sedute straordinarie.

Nondimeno, sembra più congruo propendere per la prima soluzione. Ad un'analisi attenta, infatti, si può notare che quando il Segretario domandava ai reggenti la fissazione di riunioni straordinarie del tribunale, si affrettava subito dopo a segnalare nei notamenti, che la richiesta era giustificata da ragioni di propria « cautela ».

Vien subito da pensare che, se Fraggianni aveva bisogno di cautelarsi, annotando la sua replicata, zelante insistenza per ottenere l'incremento del numero di sedute, che consentissero lo sgravio della cartiera¹⁰⁷, ciò indica che il Segretario avvertiva la necessità di

¹⁰⁶ A questa conclusione conduce l'analisi di tre brani dei notamenti, tra loro intimamente collegati: cfr. *Coll. Not.*, VIII, 419, 20 ott. 1728; ivi, 430, 25 ott. 1728; ivi, 440, 27 ott. 1728.

¹⁰⁷ La 'cartiera' era una sorta di schedario che serviva per tenere ordinate le pratiche e i documenti connessi alle cause da trattare in Collaterale; durante la seduta, al momento opportuno, il Segretario era in grado, proprio grazie a questo sistema, di disporre dei dati e degli elementi utili per la risoluzione dei problemi che man mano si presentavano; per questo la cartiera costituiva un fondamentale strumento per l'attuazione concreta del suo ruolo politico; senza di essa egli non sarebbe stato in grado di disporre, ad ogni occorrenza, delle informazioni necessarie; e poiché non aveva diritto di

precostituirsì una giustificazione; ne consegue che, mancando quella, egli sarebbe incorso in una specifica responsabilità.

Una volta ammessa questa responsabilità, non è inattendibile ricollegarla ad un più generale dovere di garantire l'efficienza dell'organo. Rilievo decisivo ha la seguente considerazione: se è vero che il Segretario non aveva poteri d'incidenza diretta sui membri del Collaterale che non fossero la semplice lamentela orale e la richiesta di fissare sedute straordinarie, è del pari innegabile che non sussisteva identità tra i termini di 'garanzia' e di 'controllo' riguardando il primo il campo dei rapporti politici e il secondo quello dei rapporti più propriamente giuridici. Non a caso si è parlato della prima e non del secondo¹⁰⁸. La garanzia comportava, insomma, l'assunzione di una

voto in Collaterale, esclusa la possibilità di influire sulle decisioni sfruttando proprio il carattere tecnico del suo compito, null'altro gli avrebbe garantito il potere, e la sua figura si sarebbe ridotta a quella di un pedante 'notaio', che si limitava solo a redigere in forma corretta decisioni di contenuto politico prese da altri. D'altra parte, occorre precisare che quello di curare la cartiera, come atto specifico, restava formalmente un compito, non un potere, cfr. *Coll. Not.*, IV, 549 ss., 16 ott. 1726 (« Lettera di Bermudez in cui di ordine del Consiglio di Spagna domanda che io mi giustifichi sul non aver proposta la consulta del Cappellano Maggiore »): ivi si parla di un divieto, sancito non da prammatica, ma da atto governativo del Viceré, per cui « stava vietato espressamente al Segretario del Regno il poter proporre in Collaterale memoriali o scritture che prima non gli siano state rimesse da una delle due Segreterie di Guerra o di Giustizia e molto più se quelle riguardano affare risoluto dal Signor Viceré, senza che si fosse compiaciuto di comunicarlo al Collaterale ». Subito dopo però, Fraggianni afferma « esser vero, che tal proibizione non potea sostenersi, e che oggi, dopo l'accennato dispaccio [...] affatto cessa » (550); l'abolizione del divieto che restringeva le facoltà del Segretario Regio, come è ormai chiaro, va messa in rapporto con il progressivo prosciugarsi dei poteri viceregnali a beneficio del Collaterale: è il simbolo dell'ascesa definitiva del ministero togato al potere; cfr. anche ivi, 697, 2 dic. 1726.

¹⁰⁸ Il concetto di 'controllo' presuppone particolari poteri che l'organo controllante ha nei confronti dell'organo controllato, nonché un determinato procedimento complesso che si esplica necessariamente in varie fasi: scelta del canone di valutazione, raccordo della fattispecie concreta al canone — il che implica un giudizio —, infine scelta della misura da adottare (eliminazione dell'atto, pronuncia interlocutoria, approvazione); su questo tema cfr. la chiara esposizione di M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, I, Giuffrè, Milano 1970 (2ª ed., 1988), pp. 321 ss.: « Invero il controllo è connaturato con l'organizzazione stessa degli ordinamenti giuridici, e non ha data di nascita » (p. 321); il tema è stato ripreso dall'A. anche nelle *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano 1981, pp. 47 ss.: qui, significativamente, l'A. inserisce il discorso nel capitolo intitolato 'Le invarianti', ad indicare che ci si riferisce non a definizioni positive, bensì a categorie concettuali. Una volta fissati, per tale via, gli elementi ontologici della funzione di controllo, e con-

responsabilità politica. Il che può, ma non necessariamente deve significare anche l'accollo di un obbligo giuridico, sia pure di carattere pubblicistico.

Nel caso in esame, se non è possibile parlare di un rapporto di controllo, per mancanza dei presupposti costitutivi, tuttavia si può configurare senz'altro l'ipotesi della garanzia politica: sul piano politico, infatti, l'influenza del Segretario Regio è evidente; ed i suoi inviti all'accelerazione dei tempi dovevano essere molto ascoltati¹⁰⁹.

Chiarita la natura della responsabilità per la garanzia di efficienza dell'organo-Collaterale, ascritta al Segretario Regio, appare più chiaro anche l'inserimento della nota cautelativa nei notamenti: Fraggianni aveva voluto fissare la indelebile prova che il doveroso compito era stato espletato; nessuna responsabilità (politica) avrebbe potuto essergli attribuita per i ritardi accumulati; nessuna ripercussione si sarebbe potuta avere sulla sua carriera ministeriale. Così facendo, il Segretario potenziava anche la forza di pressione (sempre politica, ma qui anche psicologica) sui reggenti; cosa di non poco conto in un sistema dove il « discaricarsi » delle responsabilità¹¹⁰ era la primaria preoccupazione dei gestori del potere¹¹¹.

8. Responsabilità e salvezza nella « forma »

Quando i giuristi riuscirono a riconquistare l'egemonia politica, la linea strategica del ministero togato non mutò subito. Il

statata l'assenza di essi nell'attività del Segretario Regio, se ne può concludere che è escluso qualsiasi rapporto di controllo tra questi e il Collaterale.

¹⁰⁹ Cfr. *supra* nt. 106: i reggenti soddisfecero la richiesta di Fraggianni e decisero la fissazione di una seduta straordinaria.

¹¹⁰ Cfr. *Coll. Not.*, II, 280 ss., 20 giu. 1725; nonché *ivi*, *loc. cit.* in nt. 91: l'icastica espressione 'discaricarsi' (delle responsabilità) ricorre di frequente nei notamenti, segno che il problema era molto sentito nell'ambiente ministeriale; non di rado si assiste a terribili regolamenti di conti dei reggenti tra di loro, ognuno cercando di addossare all'altro la colpa; da queste dispute Fraggianni cerca sempre di autoescludersi, ben consapevole che in tali situazioni avrebbe potuto facilmente debordare dal suo ruolo di garante delle forme procedurali e smarrire così la posizione centrale, coperta dalla legge e garantita dal rispetto delle competenze, perdendo il potere d'influenza sul Collaterale.

¹¹¹ L'importanza della funzione esaminata (garanzia di efficienza) si comprende appieno se si pensa che, essendo il Collaterale l'organo-guida dello Stato, la lentezza o la scarsa funzionalità di esso avrebbe potuto mettere in crisi l'intera macchina dell'apparato, con conseguenze a catena, letali per tutto il sistema.

tentativo di separazione tra potere e responsabilità, che fino ad allora aveva assicurato risultati cospicui sul piano concreto della difesa del prestigioso *status* ministeriale, trovò ancora fertile terreno¹¹². Ma, contemporaneamente, iniziavano a determinarsi all'interno del gruppo quelle fratture che ne avrebbero indebolito lo spirito di corpo, aprendo la strada a terribili vendette personali. La conseguente ricerca del capro espiatorio finì per investire chiunque venisse colto in una situazione tale da non poter a sua volta ribaltare su altri il peso delle responsabilità. Ovvio, in questo contesto, il tentativo di coinvolgere il Segretario del Regno, che riuscì a schivarlo con un'opera di ritrazione nell'ambito delle strette competenze formali¹¹³. Il recupero dei « limiti » a cui i poteri del Segretario erano sottoposti consentì paradossalmente la salvezza di quei poteri. Val la pena, dunque, di esaminare qualcuno di questi limiti nei quali il Segretario si rinchiuse, respingendo l'erosione che veniva portata alle sue competenze.

Vi era anzitutto il limite tipico di ogni soggetto che agisce in condizione di copertura: quando il detentore formale del potere sceglie di propria iniziativa una soluzione, senza passare attraverso il filtro del consigliere¹¹⁴, quest'ultimo deve limitarsi al ruolo di esecutore passivo¹¹⁵. Inoltre, numerosi limiti erano fissati dalle prammatiche sulla Segreteria del Regno¹¹⁶; in particolare era stabilito che il Segretario non potesse decretare memoriali di sua autorità, senza averli prima letti in Collaterale; fosse inabilitato a

¹¹² Il discorso sulla dissociazione tra esercizio del potere e accollo delle responsabilità, prende le mosse dalla critica del concetto storiografico di 'assolutismo' come sistema di potere schematico e rigido, cioè costruito su un modello politico astratto dal gioco delle forze effettivamente operanti nella società; su ciò cfr. *supra* nt. 20, nonché AJELLO, *Epistemologia*, cit. in nt. 10, pp. 92 ss.: l'A. recupera l'importanza della dialettica degli *status*, cioè « la pluralità degli ordinamenti e dei corpi sociali » che i sudditi potevano utilizzare « al fine di trovare protezione presso un potere particolare contro gli altri » (p. 94). È evidente infatti che se non si può configurare un potere del tutto « sciolto » dalla società, non è possibile neanche separarlo dalla responsabilità, quantomeno politica, che è, per definizione, connessa all'esercizio di esso.

¹¹³ Per un chiaro esempio, cfr. *Coll. Not., loc. cit.* in nt. 91.

¹¹⁴ Giova ricordare che in generale ciò accadeva ben di rado nell'antico regime, proprio per la costante preoccupazione dei gestori del potere di frazionare il più possibile la responsabilità; cfr. R. MORO, *Il tempo dei Signori. Mentalità, ideologia, dottrine della nobiltà francese di Antico Regime*, Savelli, Milano 1981, *passim*.

¹¹⁵ A Fraggianni ciò accade varie volte: cfr. *Coll. Not.*, I, 231 ss., 22 feb. 1725; I, 323, 5 mar. 1725.

¹¹⁶ Cfr. *supra* nt. 63.

ricevere incarichi o benefici da baroni, ecclesiastici o altri; non potesse inviare al Viceré dispacci di Cancelleria per la firma senza averli sottoposti prima ai reggenti; dovesse astenersi dal dare ordini alle magistrature, senza commissione del Collaterale; non potesse concedere valide licenze di esportazione né consentire a dispense o deroghe dalle disposizioni contenute nelle prammatiche; non dovesse intromettersi nelle nomine dei pubblici funzionari (con la sola eccezione del personale del suo ufficio); non dovesse firmare né spedire provvisioni del Collaterale prive del visto di tutti i reggenti; non dovesse accettare ricompense per la declaratoria degli affari riguardanti il regio fisco; non potesse esercitare alcuna attività imprenditoriale o commerciale; non dovesse allontanarsi da Napoli se non nei casi di necessità di ufficio; non potesse nominare i commissari aggiunti nelle cause con proprio viglietto; non dovesse trattenere presso di sé dispacci e decreti del Collaterale col pretesto di ricevere ordini orali dal Viceré; fosse inabilitato a concedere l'*exequatur* senza previa relazione del Cappellano Maggiore e del suo Consultore; come custode della posta, dovesse esimersi dall'aprire in privato le carte contenenti informazioni segrete dirette al Viceré o ai reggenti¹¹⁷. Come si vede si trattava di tutta una serie di norme precise, che Fraggianni non aveva avuto difficoltà ad aggirare, nei periodi in cui la sua vera funzione di mediatore istituzionale aveva potuto esplicarsi con relativa facilità; ma che tornarono ad avere inusitato vigore quando mutarono le condizioni politiche generali.

Con una tale varietà di strumenti d'influenza a sua disposizione, che giungevano perfino a trarre vantaggio dal rin vigorimento di norme sfavorevoli alle sue competenze il Segretario del Regno era dunque l'unico soggetto istituzionale che poteva adeguarsi ai differenti scenari politici che venivano succedendosi nel corso degli anni. Un potere 'nascosto' ha anche il vantaggio di non essere sottoposto alle fluttuanti e imprevedibili oscillazioni della politica, conservando una stabilità sconosciuta a poteri 'espliciti', che pur essendo più diretti e incisivi, si rivelano meno costanti e maggior-

¹¹⁷ A questi, specificati nel testo, vanno aggiunti alcuni limiti ulteriori; al Segretario era imposta l'osservanza di un rigido orario di ufficio; gli veniva ordinato di tenere un'accurata lista dei memoriali spediti dalla Cancelleria; gli si prescrivevano delle tariffe fisse per le esazioni dei diritti dell'attività di ufficio; si disponeva che egli tenesse un libro a parte, controllato periodicamente dal reggente decano, in cui registrare tutte le comunicazioni relative all'attività d'informazione fuori della città di Napoli.

mente esposti alle mutazioni del vento¹¹⁸. In una posizione così privilegiata, Fraggianni trovò la lucidità necessaria, peraltro naturale in una intelligenza perspicace come la sua, ad avvertire che la spinta propulsiva che aveva sostenuto il ministero nella sua ascesa si andava esaurendo e che una nuova fase politica, più difficile e tormentata, si apriva¹¹⁹. La risposta del Segretario fu indirizzata verso una duplice soluzione.

Da un lato, ogni qualvolta si tentasse di attribuirgli la responsabilità, o si cercasse in qualche modo di coinvolgerlo nei risultati negativi di precedenti deliberazioni, egli metteva in moto un preciso meccanismo: si riparava sotto l'egida della funzione rigorosamente tecnica; si ritrasformava, in pratica, nel 'notaio' del supremo tribunale regnicolo, chiudendo nell'impenetrabile scrigno del mistero l'attività riferibile alla funzione di natura politica¹²⁰. Una volta dimostrato che il suo operato era dipeso solo dal dovere di rispettare le competenze formalmente attribuitegli, dall'osservanza delle prammatiche, dall'obbedienza agli ordini del Viceré e alle disposizioni del Collaterale, il Segretario aveva buon gioco a preservare la

¹¹⁸ Cfr. *Coll. Not.*, X, 31 ss., 18 lug. 1729; l'episodio descrive la sospensione dall'ufficio del reggente Tommaso Mazzaccara, su cui si fecero ricadere le conseguenze di un errore commesso da tutto il Collaterale, ed è indicativo del mutato clima politico dopo la partenza di Althann e l'arrivo del nuovo Viceré d'Harrach; degna di rilievo, in questa vicenda, la richiesta di Francesco Ventura, che, conscio del passo falso compiuto dal ministero togato, chiese la non trascrizione dell'accaduto sui Notamenti, per non consegnare alla posterità una prova della « precaria autorità del ministero »; interessanti al riguardo anche altre due questioni; cfr. *Coll. Not.*, XVI, 102 ss., 18 ago. 1732; ivi, 73-4, 8 ago. 1732, e 126 ss. 30 ago. 1732: il rifiuto del Presidente del S.R.C. e Delegato della R.G., Francesco Solanes, di redigere una relazione ordinatagli dal Collaterale fu la scintilla che provocò uno scontro durissimo tra i due massimi organi giurisdizionali e politici dello Stato, e segnò l'avvio di una grave crisi istituzionale, che rischiò di paralizzare l'intero sistema e di travolgere il ministero togato, dimentico che la vera forza del suo potere era stata fino ad allora la capacità del gruppo di mantenersi sostanzialmente unito; la morte di Argento, che aveva assicurato una *leadership* forte, capace di effettuare la sintesi politica dei diversi fermenti che emergevano dalla base, fu in ciò senza dubbio una svolta decisiva per le sorti dell'ordine togato. La crisi del '32 fu superata con un compromesso che « potea conseguirsi senza tanto strepito »; ma l'unità del ministero era ormai compromessa.

¹¹⁹ Cfr. CASELLA, *Il Consiglio*, cit. in nt. 31, p. 632 (qualche cenno anche a p. 575).

¹²⁰ Si è già avveduto di questa operazione costantemente effettuata da Fraggianni, AJELLO, *Il Banco di S. Carlo*, cit. in nt. 50, p. 853: il Segretario del Regno « era evidentemente preoccupato innanzi tutto di ridurre al minimo le proprie responsabilità ».

propria posizione dai rischi che avrebbero potuto investirla; in tal modo il suo potere restava immune, il suo prestigio salvo. Si concretizzava così il sensibile vantaggio di essere, nello stesso tempo, *sacerdos juris* (e perciò stesso *rei publicae*) e semplice 'impiegato' del Regno, sia pure di rango altissimo, ma senza poteri decisionali diretti¹²¹.

Dall'altro, resosi consapevole delle crescenti difficoltà di operare la mediazione delle varie e ormai troppo frammentate tendenze esistenti nel ministero, egli non saprà scegliere altra via che chiedere il cambio d'incarico, attraverso una promozione¹²².

Il gran burattinaio, nascosto dietro l'impenetrabile sipario di una tecnica misteriosa e raffinata, aveva deciso di diventare attore prima ancora che gli si toglissero i fili di mano.

9. Segretario del Regno, non del Collaterale

Il problema riguardante il fondamento del potere attribuito al Segretario Regio investe, naturalmente, anche quello del suo *status*, cioè del rango politico-istituzionale assegnatogli. Ed a sua volta, questo tema rimanda a tutto il discorso sullo scontro al vertice tra ministero togato e Viceré. Com'è ormai chiaro, infatti, la tesi qui sostenuta è che il ruolo svolto dal Segretario Regio fu determinante per l'esito di quello scontro a favore dei giuristi¹²³.

¹²¹ Degli esempi di questo duplice volto del Segretario si hanno nei casi in cui Fraggianni non si esimeva dal manifestare la propria, netta opinione al Viceré, ma poi non disattendeva la disposizione finale di questi, cfr. *Coll. Not.*, II, 301 ss., 22 giu. 1725 (Benedetto Giordano et al. - cit. in nt. 72); oppure, in caso di scontro Viceré-Collaterale, l'ipotesi in cui il Segretario Regio assumeva una decisa posizione a favore dei giuristi, ma poi, per non abbandonare il suo ruolo di gran mediatore, faceva prudentemente marcia indietro e obbediva all'ordine del Viceré: era il prezzo da pagare per conservare la (formalmente) imparziale posizione intermedia e mantenere così immutata la sfera di potere a lui attribuita in virtù di quella posizione, VI, 169, 3 lug. 1727 (« Se il Segretario del Regno può dare al Viceré copia de' Notamenti, senza parteciparlo al Collaterale »).

¹²² Cfr. *Coll. Not.*, XIII, 521, 25 giu. 1731: « Correndo già il settimo anno, che con approvazione comune e del Sig. Viceré, e con indicibile fatica, integrità e zelo esercitavo questo laborioso e importante ministero [...] sperava S.E. che in prima occasione di vacanza di altra maggior carica S.M. mi dovesse premiare ».

¹²³ Un'impostazione parzialmente diversa in CASELLA, *op. cit.*, in nt. 31, p. 624; questa studiosa sembra considerare l'esaltazione della 'dignità' politica del Reggente, come elemento-base della complessa operazione di riscatto del

Si è diverse volte mostrato come il ministero togato avesse utilizzato il Segretario del Regno a guisa di proprio braccio esecutivo, per attuare tutte le operazioni politiche (soprattutto quelle cruciali) che miravano ad ottenere il controllo del potere ¹²⁴.

All'attribuzione di funzioni tanto delicate non poteva che corrispondere il conferimento di un rango ministeriale adeguato: il Segretario del Regno era considerato l'unico soggetto istituzionale avente compiti di segreteria, che fosse munito dello *status* di « ministro ». Tutti gli affari del Regno, fossero essi di natura istituzionale (prammatiche, ordini regali, disposizioni viceregnali, sentenze, ecc.) o strettamente politica (rapporti tra le varie magistrature o tra il vertice ministeriale e Vienna) dovevano passare per « il canale di questa Segreteria »; la quale assumeva anche importanti compiti di supplenza nei casi di vacanza della carica di Viceré e delle sue segreterie. La qualificazione del Segretario Regio era dunque, nella visione dell'*establishment* ministeriale, del tutto esplicita ¹²⁵.

ministero togato nei confronti del Viceré; l'attenzione viene così orientata verso il contrasto tra i reggenti e le segreterie viceregnali: « L'antica considerazione formalistica dello status ministeriale riemergeva [...] nell'apologia della 'dignità' di reggente [...] e nella svalutazione della carica di segretario » di guerra; l'A. utilizza una parte del documento riportato *infra* in nt. 125.

¹²⁴ Giova ricordare che la stessa scelta di Fraggianni come Segretario del Regno era stata motivata dall'attenzione alle sue straordinarie capacità politiche e diplomatiche, ma anche dalla sua robusta preparazione giuridica che lo aveva abituato al rigore ed alla precisione, qualità importantissime, in quei delicati momenti, per un Segretario del Regno; cfr. *supra*, ntt. 29, 34 e 35.

¹²⁵ Cfr. *Coll. Not.*, IV, 379 ss., 16 set. 1726; vale la pena di riportare un ampio stralcio di questo brano dei notamenti, dal quale emerge con straordinaria vivezza non solo la considerazione che l'intero Collaterale aveva del Segretario Regio, ma tutto il clima politico di quel periodo; il pretesto che diede l'avvio alla discussione era stata una 'chiamata' che il segretario di guerra aveva rivolto, con un suo biglietto, a Francesco Ventura, che proprio in quegli anni andava maturando la *leadership* del ministero togato — cfr. AJELLO, *Il Banco di S. Carlo*, cit. in nt. 50, pp. 815-6 —; alle proteste del giovane reggente la segreteria viceregnale aveva risposto richiamando numerosi esempi passati, in cui si erano verificate situazioni analoghe, prevalendo sull'autorità dei magistrati quella dei segretari del Viceré (*Coll. Not.*, IV, 262 ss.); si noti come, nelle parole di Ventura, la contrapposizione di rango è piuttosto tra il segretario di guerra e il Segretario del Regno, che tra il segretario di guerra e il reggente: « Il Signor Regente Ventura [...] disse che la pretensione del Segretario di Guerra era sì strana, che quantunque fosse avvalorata da cinquecento mila esempi, non poteano questi seguirsi ed imitarsi senza abbattere la dignità di Regente. In prova di ciò si diffuse ad inalzare la eccellenza di questa carica, che disse esser la

Non bisogna perciò lasciarsi ingannare, nei casi in cui il rango del Segretario Regio venne formalmente svalutato¹²⁶. Con tale comportamento, fu attuata un'ennesima, sottile operazione dei togati contro il Viceré, al quale voleva farsi intendere il contrario di ciò che realmente stava accadendo (cosa, del resto, normale nella lotta politica), per disorientarlo sulle mosse successive del ministero. Era, insomma, una finzione.

Così nello stesso tempo in cui il Segretario del Regno diventava crocevia istituzionale ed il Collaterale puntava sulla delicata opera di mediazione (al suo interno) e di collegamento (col Viceré e con le altre magistrature) svolta dallo stesso Segretario, svilire la 'dignità' formale di questo soggetto rappresentava la più sicura garanzia per evitare ritorsioni contro di lui. Lasciar lavorare Fraggianni in copertura, renderlo unico custode dei profondi misteri del potere, si rivelò, fra le possibili opzioni considerabili dai reggenti, la via migliore.

somma e la suprema in questo Regno; e per l'altra parte ad abbassare quella di Segretario di Guerra, definendola come pura carica di semplice servidore del Signor Viceré senza carattere alcuno di Ministro [...]. *Che il solo Segretario del Regno era Ministro* ed era Segretario del Re in questo Regno; e *che il canale di questa Segreteria i Re Serenissimi hanno stimato il proprio condotto degli affari*; proibendo a Segretarij di Guerra e di Giustizia che si ci frammischiassero; e che il Duca di Caivano allora Segretario del Regno non incontrò la indignazione di quel Viceré, di cui fu anzi molto amico, per aver ottenuti dalla Corte simili ordini contro le accennate due Segretarie; essendosi allora risoluto da S. M. che il Segretario di Guerra non avesse altra incombenza, che di scriver le lettere del Signor Viceré; e che *tutti i negozj passassero per lo Segretario del Regno* [...]. Seguì dicendo esser tanto vero che questi non era che semplice servidore del Signor Viceré; che *questi mancando cessano immantinente le sue funzioni, le quali ricascano nella Segreteria del Regno*. [...] Raccapitolando poi i mottivi del biglietto e le risposte, disse [...] che *il condotto proprio de' negozj è per le prammatiche, per gli ordini regali la Segreteria del Regno* » (corsivi miei). Il tema del confronto tra segreterie viceregnali e Segreteria del Regno venne ripreso poco dopo dal decano del Collaterale, Tommaso Mazzaccara, che nel suo intervento affermò essere « le cose veramente [...] ridotte ad una abominevole estremità: onde egli godeva dello scandalo presente, perché in occasione di doversi sopra 'l medesimo far relazione a SMCC si rappresentassero anche tutti i torti che il Collaterale e la Segreteria del Regno soffriscono dalle Segretarie di Guerra e di Giustizia » (corsivo mio). A questi intendimenti di Ventura e Mazzaccara si « unificarono tutti gli altri senza formalità di votare ».

¹²⁶ Cfr. *Coll. Not.*, IX, 710 ss., 2 giu. 1729; 798 ss., 21 giu. 1729; X, 63, 20 lug. 1729 (« Il Segretario del Regno non si muove dal suo luogo quando interviene in Collaterale la Giunta della Giurisdizione »).

Quanto poi alla distinzione di rango tra il Segretario del Regno ed il Reggente vi sono almeno due buone ragioni per ritenerla più apparente che reale¹²⁷. Tali ragioni sono rinvenibili in altrettanti passi dei notamenti, cui è opportuno far riferimento.

Nel primo¹²⁸ si rileva una singolare questione: se il Segretario del Regno dovesse spostarsi o no dal suo solito posto¹²⁹ quando interveniva in Collaterale un tribunale diverso dal Sacro Regio Consiglio o dalla Sommaria¹³⁰. Analizzando la discussione che si sviluppò su questo tema¹³¹ molto indicativo risulta il comportamento assunto dai reggenti Tommaso Mazzaccara e Giovan Battista Pisa-

¹²⁷ Cfr. *Coll. Not.*, XI, 534 ss., 12 giu. 1730; XV, 478-9, 25 giu. 1732: in entrambi i casi Fraggianni è chiamato a sostituire il Delegato della R.G. in Collaaterale; nonché ivi 160-1, 19 feb. 1732, per il caso inverso, ossia per la sostituzione di Fraggianni da parte di due reggenti. Cfr. infine *infra* nt. 136.

¹²⁸ Cfr. *supra* nt. 126.

¹²⁹ *Ibidem*; di regola il Segretario del Regno sedeva presso uno scrittoio « attaccato al banco de' Reggenti », in modo da dare le spalle ai tribunali che partecipavano alle sedute del Collaterale (eccetto la Sommaria e il S.R.C., che invece si situavano dinanzi a lui).

¹³⁰ *Ibidem*; in questo caso il problema era sorto per essere intervenuta in Collaterale la Giunta di giurisdizione, i cui capi-ruota avevano subito chiesto a Fraggianni « segretamente e con civiltà » di cambiare posto andando a sedersi « in mezzo degli sgabelli », dove il Segretario soleva sistemarsi quando partecipavano al Collaterale la Sommaria e il S.R.C. Questa controversia è solo apparentemente una banalità; in realtà essa configura una problematica assai importante: l'identificazione totale tra la posizione politico-istituzionale ricoperta e la vita stessa, tra impegno pubblico e dignità personale, in una parola, tra azione ed etica. Questa visione del mondo è tipica della *forma mentis* del magistrato lungo tutto il corso dell'età moderna; su questo tema cfr. ZORTA, *op. cit.*, in nt. 3, pp. 46 ss.; scrive l'A. che « all'origine della conflittualità intersoggettiva e della angoscia individuale derivanti dalla concorrenza che esplodeva per l'accaparramento di una carica c'era [...] un sentimento sincero: l'identificazione totale della vita con il *cursus honorum* e con la carriera ministeriale. Perciò, se il *cursus honorum* si realizzava pienamente, era la vita stessa a toccare la compiutezza; se, invece, s'incepava e falliva, era la vita stessa ad essere sentita come fallimento » (p. 46). La società degli 'ordini' celava, « sotto le forme dell'apparire i gradi dell'essere e del potere. Che altro erano le coreografie e i riti delle precedenzae durante le pubbliche assemblee se non le espressioni simboliche di rapporti di forza esistenti nella società e negli organismi istituzionali? » (p. 47). Si chiarisce così uno degli archetipi la cui evoluzione ha caratterizzato la genesi della mentalità del mondo politico contemporaneo, qualificato dalla spasmodica, pervicace ricerca del potere, stimato unico elemento capace di realizzare la personalità e di attribuire 'dignità' piena all'essere umano.

¹³¹ La discussione si svolse tra « il primo e secondo dei capi di Ruota del Consiglio » (Giunta di Giurisdizione), i reggenti del Collaterale Mazzaccara e Pisacane, e il Segretario del Regno Fraggianni.

cane: in un primo momento — quando Althann era estraneo alla disputa — essi non esitarono a difendere con decisione il Segretario, sostenendo che egli non aveva l'obbligo di spostarsi dal suo posto consueto; ma non appena nella discussione venne coinvolto il Viceré — che fino ad allora non aveva potuto ascoltare, essendosi svolto lo scambio di battute a voce bassa — fecero marcia indietro ed affermarono di non aver più presente quale fosse la prassi in materia¹³².

Questo ambiguo comportamento appare *icto oculi* una lampante conferma che lo svilimento del rango di Segretario valeva solo nei confronti del Viceré. La finzione fu portata a termine con cinica maestria. Althann cadde nel tranello. Il Segretario del Regno continuò ad operare indisturbato alla realizzazione del programma ministeriale¹³³.

¹³² Cfr. *Coll. Not., loc. cit.* in nt. 126; l'ambiguo atteggiamento dei due reggenti costrinse Fraggianni ad uscire allo scoperto ed a difendersi in prima persona: « Io risposi che non era vero il principio che si era assunto, perché in tutte le Giunte che erano intervenute in Collaterale, io mai mi era mosso dal mio solito luogo » (712). In quest'occasione Fraggianni ebbe modo di mostrare brillantemente anche la sua dottrina in materia storico-istituzionale: « Soggiunsi che il Segretario, anticamente, né men si muoveva quando interveniva in Collaterale il Consiglio o la Camera; ma che poi nel 1644, se mal non mi ricordava, ottenne questo privilegio il Sacro Consiglio, quando veniva in corpo, e a sua imitazione si praticò anche colla Camera; ma che non trattandosi di tribunali supremi in corpo, non dovea io cedere ad una semplice Giunta » (712). Questo episodio costituisce anche un prezioso esempio del carattere di Niccolò Fraggianni: calmo, pacato, non propenso a brusche impennate, nemmeno quando la cospicuità della posta in gioco le avrebbe forse giustificate; non era insomma incline all'ira ed allo strepito plateale, ma sotto questa esteriore imperturbabilità celava una ferrea determinazione: una volta fissati gli obiettivi era disposto a perseguirli con costante, ostinato impegno.

¹³³ *Ibidem*; la vicenda esaminata costituisce un esempio di convergenza tra aspetti istituzionali e personali; è interessante osservare il comportamento di Fraggianni, il quale tiene soprattutto a salvaguardare il prestigio suo e della sua carica, e non perde mai di vista questo obiettivo primario, neanche quando assume l'atteggiamento più conciliante: « Per questa mattina era io indifferente a restarmi o a passar più basso, purché nell'uno, e nell'altro caso si facesse senza pregiudizio mio e degli altri. Il Signor Viceré rispose commendando la mia moderazione e dicendomi [...] che intanto, senza pregiudizio della mia ragione fossi per questa volta solamente passato a sedere in mezzo agli sgabelli, siccome feci, dopo aver io più volte replicato, e tutti anche detto, che si faceva senza pregiudizio, e che così si fosse notato » (713) (corsivi miei). La reiterata insistenza del Segretario per ribadire l'eccezionalità del comportamento assunto, si spiega con il timore di creare un precedente valido per la formazione della prassi: laddove ciò fosse accaduto il suo rango, il suo prestigio, avrebbero subito un pregiudizio irrimediabile. Alla discussione aveva

Nel secondo passo dei notamenti viene descritto il caso della sostituzione del Segretario Regio¹³⁴. In diverse occasioni Fraggianni — per motivi vari¹³⁵ — si assentò dal Collaterale. In queste circostanze egli stesso annotava di essere stato sostituito da un reggente¹³⁶. Ciò mostra chiaramente che, in sostanza, il rango politico-istituzionale del Segretario era equipollente a quello del Reggente (sia pure del meno alto in grado)¹³⁷.

Non poteva trattarsi di una mera sostituzione occasionale, perché il riferimento di Fraggianni al riguardo è del tutto esplicito: « Fecero da Segretario »¹³⁸; inoltre già in altre occasioni si era verificata una situazione identica¹³⁹.

Se la natura giuridica di questa sostituzione non fosse stata di diritto pubblico, vale a dire non fosse sancita quanto meno da una consuetudine costituzionale (con termine preso dalla giuspub-

preso parte, in un breve ma significativo intervento a favore di Fraggianni, il reggente Francesco Ventura: « Soggiunge il Sig. Reggente Ventura che il Segretario nemmeno si mutava dal suo luogo, quando interveniva la Giunta di Stato ». Le parole di Ventura, incomprensibili per Althann nel loro vero significato, potrebbero essere state il messaggio cifrato del ministero togato al Segretario Regio, che tutto si stava svolgendo secondo i piani prestabiliti.

¹³⁴ Cfr. *Coll. Not.*, IV, 667, 14 nov. 1726 (« M'infermo la seconda volta »); ivi, 695, 2 dic. 1726 (« Mi ristabilisco dalla infermità »); cfr. inoltre, ivi, XV, 160-1, 19 feb. 1732.

¹³⁵ *Ibidem*; negli esempi riferiti l'assenza di Fraggianni è causata o dalle sue precarie condizioni di salute (primi due casi); oppure da gravi motivi familiari (morte della moglie).

¹³⁶ *Ibidem*: « Io ebbi qualche mancanza di spiriti onde pregai il Signor Reggente Ventura che avesse favorito a leggere in vece mia » (IV, 667); « Intanto, nella mia infermità supplì le mie veci il Signor Reggente Ventura ed in due dipendenze, nelle quali egli non interveniva, il Signor Reggente Crivelli » (IV, 695); « Essendomi morta mia moglie [...] ne' due Collaterali seguenti fecero da Segretario a 28 il Signor Reggente Peyrì, ed a 29 il nuovo Signor Reggente Paternò, che il giorno avanti sottentrò per la morte in Milano del fu Reggente Don Vincenzo de Miro » (XV, 160-1). Come risulta evidente, sostituto del Segretario Regio era sempre il Reggente meno anziano.

¹³⁷ Si potrebbe dire altrimenti che il rango del Segretario è *in limine* a quello del Reggente.

¹³⁸ Corsivo mio.

¹³⁹ Dopo i primi anni di forsennato avvio dell'attività di Segretario, Fraggianni iniziò a soffrire i primi problemi di salute. Nei casi citt. in nt. 88 (IV, 667 e 695) trattandosi di periodo invernale, e non potendo dunque attribuire il malore al caldo eccessivo, si potrebbe ipotizzare un collasso dovuto allo stress da superlavoro, frutto del ritmo infernale che Fraggianni si era imposto per svolgere al meglio la sua febbrile attività. Non è raro incontrare nei notamenti i fitti sfoghi del Segretario per la incredibile mole di lavoro cui era sottoposto.

blicistica anglosassone, si potrebbe parlare di *convention*), mai un reggente si sarebbe 'declassato' a compiere mansioni non ritenute degne del suo rango. Allo stesso modo, se il Segretario del Regno non avesse avuto natura sostanziale di Reggente, ben avrebbe potuto provvedere alla sua sostituzione un ufficiale maggiore della stessa Segreteria o un ufficiale della Cancelleria¹⁴⁰.

La definizione del rango assegnato al Segretario Regio è la premessa indispensabile per comprendere il mutato atteggiamento assunto dai massimi esponenti del ministero togato nei confronti dell'ufficio che avevano utilizzato per la scalata al potere dell'intero ordine, una volta che — dopo la crisi costituzionale del 1726¹⁴¹ — la situazione politica si era oramai cristallizzata a loro favore.

— L'orientamento del Collaterale andrà man mano evolvendosi nel senso di considerare il Segretario sempre più come « Segretario del Collaterale » e sempre meno come « Segretario del Regno »¹⁴².

¹⁴⁰ In qualche caso si trova nei notamenti, in fine di seduta, la firma di un ufficiale della Segreteria Regia (es. Campobrin), e ciò potrebbe far pensare ad una sostituzione del Segretario da parte di costoro; in realtà, si tratta di ipotesi ristrette alla sola stesura dei notamenti e non all'intera funzione di Segretario (proposizione, relazione, assistenza tecnica durante la discussione, ecc...), cfr. ancora uno dei casi cit. in nt. 134 (IV, 695): « Ho fatto anche ripetere e ricopiare gran parte delle stesse cose da un ufficiale della Segreteria del Regno ».

¹⁴¹ Sulla 'crisi costituzionale' dell'estate 1726 si può rinviare senz'altro al paragrafo intitolato: « Il governo del ministero » del saggio di CASELLA, cit. in nt. 31, p. 620 ss.

¹⁴² Connesso con la questione dello *status* politico-istituzionale, è un altro problema: se il Segretario del Regno sia da considerare un ufficio interno del Collaterale (come sostiene COMPARATO, *op. cit.* in nt. 4, p. 436 - tav. n. 3), oppure se avesse, in rapporto alla sua rilevanza politica esterna, anche autonomia istituzionale (vale a dire identità specifica propria). Il dilemma non è di facile soluzione, perché lo schema disegnato da Comparato, che vede il Segretario del Regno inserito nella struttura della più alta magistratura regnicola (assieme a reggenti e portieri e cancellieri e scrivani ecc...), è senza dubbio formalmente esatto. Occorre tuttavia procedere oltre e porre attenzione all'aspetto sostanziale: si è in precedenza mostrato come il Segretario svolgesse una funzione di mediazione tra tutte le magistrature più importanti dello Stato, tanto da giungere a definirlo un 'crocevia istituzionale'; una volta pervenuti a questa conclusione, diventa difficile negare al Segretario Regio una propria autonomia funzionale, nella dinamica dei rapporti istituzionali di vertice. Senonché il problema non può liquidarsi così agevolmente in quanto il Segretario veniva a trovarsi nella descritta posizione centrale, proprio perché centrale era nell'ordinamento costituzionale la collocazione del Collaterale; e al supremo tribunale il Segretario era legato persino fisicamente (buona parte della sua attività veniva svolta lì, e lì aveva sede la struttura burocratica della quale egli era a capo — ufficiali, cancellieri, scrivani, collaboratori diversi —). Una

A questa tendenza Fraggianni reagì energicamente ed è agevole ritrovare nei notamenti ampie tracce di questo suo fermo atteggiamento¹⁴³. Vi è in merito un episodio sul quale vale la pena di soffermarsi dettagliatamente¹⁴⁴. La vicenda è riassumibile in poche battute. Non essendosi la Vicaria presentata al consueto appuntamento in Collaterale, si pose il problema di come mandare a quel tribunale avviso che comparisse. Si aprì subito un dibattito tra i reggenti. Pisacane propose di mandare un soldato della guardia svizzera. Adriano Ulloa, invece, disse di preferire che il Segretario del Regno (da lui considerato, in quest'occasione, appunto, Segretario del Collaterale) provvedesse ad inviare un suo biglietto, con l'ordine di comparire. La risposta di Fraggianni fu immediata: poter egli inviare biglietti all'esterno del Collaterale solo « in nome » del Viceré, ossia se « o a voce o in iscritto [avesse] ricevuto l'ordine dall'Eminenza Sua ». Si verificò in quest'occasione l'ennesima riluttanza di Fraggianni ad adottare comportamenti devianti dalla norma o dalla prassi; e ciò — occorre ribadire — in un periodo in cui il Collaterale aveva, anche formalmente, acquisito le redini del potere. Tanto che proprio questa fu la perentoria replica di Ulloa al Segretario: gliel'avesse ordinato in nome del Collaterale, al quale (solo) « appartenea il comandare ».

La controreplica di Fraggianni fu di una diplomazia sottile e disarmante: non poter egli dare ordini in nome del Collaterale

soluzione equilibrata potrebbe consistere nel superare quella che sembra più una disputa nominale che un contrasto di fondo: dire che il Segretario Regio era un organo formalmente interno al Collaterale, anche se poi poteva svolgere attività rilevanti per tutto il sistema; o dire che il Segretario aveva di per sé questa rilevanza, anche se essa dipendeva dal legame di lui col Collaterale, potrebbero essere affermazioni non distanti nella sostanza. L'importante è convenire sulla rilevanza istituzionale del Segretario Regio, prioritaria o conseguente che fosse rispetto alla centralità del Collaterale, e pervenire, per questa via, alla comprensione dei veri motivi dello scontro tra ministero togato e Viceré per l'egemonia del potere, ed alla ricostruzione delle vene sotterranee che ne determinarono l'esito.

¹⁴³ La denominazione di 'Segretario Regio' è apparsa agli studiosi che finora se ne sono occupati (per lo più incidentalmente) come indifferente rispetto a quella di 'Segretario del Collaterale'; dire *Segretario del Regno* o *Segretario del Collaterale* era la stessa cosa; cfr. AJELLO, *Arcana*, cit. in nt. 18, p. 203; CASELLA, *Il Consiglio*, cit. in nt. 31, p. 596; nella stessa ottica sembra muoversi, sebbene non esplicitamente, DEL CURATOLO, *Per una Biografia*, cit. in nt. 7, pp. 272 e 280.

¹⁴⁴ Cfr. *Coll. Not.*, XIV, 279-80-81; 3 ott. 1731; 301-2, 11 ott. 1731; segnalando nell'indice della vicenda, Fraggianni stesso ha scelto un titolo assai eloquente: « Segretario del Regno, non già del Collaterale ».

(cioè anche formalmente), se non nei tempi di Collaterale Interregno¹⁴⁵; doverli necessariamente dare, « almeno quelli della [sua] Segreteria », in nome del capo dello Stato, che rappresentava l'Imperatore. Di fronte all'ammonimento impostogli da Ulloa di ubbidire senza discutere (ribadendo che il Segretario non possedeva alcuna discrezionalità sul merito dei provvedimenti adottati), Fraggianni affermò che era fiero di « venerare ogni disposizione di *questo gran Senato* »¹⁴⁶ di cui si proclamava, senza ambiguità, « picciol membro e parte »¹⁴⁷. Tuttavia egli era « Segretario, *non del Collaterale, ma del Re* »¹⁴⁸. Fraggianni intendeva, in questo modo, chiudere la disputa, ricordando che il suo ruolo doveva essere considerato quello di un organo che *istituzionalmente* era deputato alla mediazione (tra i due maggiori poteri dello Stato); e quindi, sotto il profilo formale (almeno), egli non avrebbe potuto prescindere da uno dei due. Veniva così chiaramente manifestata la consapevolezza di essere un filtro, le cui maglie avevano il delicatissimo compito di controllare tutti gli atti di natura complessa, che richiedevano l'assenso di entrambi i maggiori organi. E ciò anche nei momenti in cui solo uno di essi, il Collaterale, deteneva l'effettivo potere.

Il contegno di Fraggianni è significativo anche sotto un altro, particolare angolo visuale: egli, resosi ben conto che il fondamento del suo potere, consisteva proprio in questa posizione intermedia fra le due maggiori istituzioni dello Stato, non volle abbandonarla, nel momento in cui la lotta tra i due poteri si risolse definitivamente con la prevalenza del supremo tribunale dei togati. Se il Segretario del Regno avesse in quel momento ceduto, si sarebbe ridotto a mero Segretario del Collaterale, divenendo così, senz'altro, un semplice 'notaio' relegato a compiti di assistenza tecnica, privo di qualsiasi influenza politica.

¹⁴⁵ Il Collaterale Interregno si aveva nel periodo intermedio tra la dipartita di un Viceré e l'arrivo di un altro; in questo intertempo il Collaterale, al quale prendevano parte anche i reggenti di cappa corta, esponenti dell'ordine nobiliare, assumeva — anche formalmente — il controllo totale del potere: su questo tema cfr. F. CAMMISA, *Nobili e Togati nel Consiglio Collaterale Napoletano: Il Dibattito Costituzionale nell'Interregno del 1710*, in « ASPN », CII, 1984, pp. 235-62, *passim*, ma spec. p. 238.

¹⁴⁶ Corsivo mio: Fraggianni volle precisare ai reggenti che il Segretario del Regno riceveva gli ordini dal Collaterale collegialmente inteso e quindi, implicitamente, che egli non era tenuto ad ubbidire a un singolo ministro.

¹⁴⁷ Viene qui palesemente confermata dallo stesso Fraggianni, l'interpretazione che si è data *supra* nt. 137) del rango del Segretario Regio come magistrato limitrofo al reggente.

¹⁴⁸ Corsivo mio.

Fraggianni fu consapevole che la sostanza del suo potere era la mediazione¹⁴⁹. Fin quando l'organo da lui diretto riusciva a restare in una posizione intermedia fra altri organi, esso gestiva i rapporti reciproci fra quelli e, con ciò, acquistava un potere. Non si può valutare diversamente la sua funzione, quando si consideri che quella del Segretario era ben lungi dall'essere l'arida attività di un burocrate, poiché aveva una notevole proiezione sul piano politico, come si è cercato di mostrare. Sopravvenuta la disparità di poteri effettivi tra i due organi 'lateral' — Collaterale e Viceré —, per la schiacciante prevalenza di uno sull'altro, della mediazione di un terzo non vi fu più bisogno; veniva meno così quella posizione centrale che aveva assicurato la fortuna della Segreteria. La funzione del Segretario sarebbe stata di nuovo svalutata ed il suo potere si sarebbe degradato in mero compito. Nello stesso tempo, un agire che si caratterizzava per l'assoluta preminenza del ruolo tecnico, depotenziato di ogni dimensione politico-decisionale, non avrebbe potuto più aspirare neppure ad un rango ministeriale. I reggenti, vinta la battaglia col Viceré per l'egemonia sulle istituzioni e per il dominio sul corpo sociale, dopo aver indirizzato a questo scopo l'azione del Segretario Regio — poi rivelatasi determinante —, tentavano di svilire (stavolta sul serio) il potere di questo soggetto, riducendolo a semplice organo tecnico, cui veniva sottratta ogni funzione di mediazione, e assoggettandolo alle direttive del Collaterale, come mero esecutore. In questo modo, quei medesimi giuristi che avevano nutrito il potere del Segretario nel momento stesso in cui ne avevano svilito in apparenza il rango formale, per ingannare il Viceré, ora tentavano un'operazione del tutto inversa, riappropriandosi dei poteri concessi al capo della Segreteria proprio quando la sua figura istituzionale — dopo gli anni della gestione Fraggianni — sembrava assunta ad un'intoccabile dignità politica¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Sul concetto di 'potere', cfr. di recente H. POPITZ, *Phänomene der Macht. Auctorität - Herrschaft - Gewalt - Technik*, Mohr, Tübingen 1986, tr. it. *Fenomenologia del potere*, Il Mulino, Bologna 1990.

¹⁵⁰ Il fatto che i giuristi, una volta conquistato il potere e vinta la concorrenza del Viceré, tentassero di esautorare le funzioni politiche del Segretario Regio, per ridurlo a figura dal ruolo esclusivamente tecnico, è un'altra conferma, *ex contrario*, che il ministero togato proprio di quelle funzioni si era servito, per lottare contro il Viceré e conquistare il potere (cfr. *supra* nel testo, par. n. 8); raggiunto lo scopo non aveva più senso, ed anzi avrebbe potuto rivelarsi pericoloso, conservare, in capo ad un unico soggetto, una concentrazione di potere troppo elevata.

Ma quale fu la reazione di Fraggianni, quando comprese che l'evolversi della situazione politica ed i conseguenti riflessi istituzionali lo avrebbero spinto verso l'inevitabile declino?

Accortosi ben presto che non c'erano margini di manovra sufficienti per arginare la consunzione dei poteri che fino ad allora erano stati riversati sul suo ufficio, egli adottò un comportamento indirizzato verso una duplice direzione: da un lato si appigliò vigorosamente alle sue competenze formali, già acquisite e consolidate nei testi legali o prodotti dalla reiterazione pragmatica, impedendo che gli si potessero sottrarre senza un esplicito intervento normativo; dall'altro si affrettò a richiedere l'attestato di merito al Collaterale¹⁵¹, in modo da poter legittimamente aspirare alla 'promozione' ad un'altra magistratura¹⁵².

Una fase della sua vita, che aveva coinciso con il grande successo del ministero togato asceso al potere, si chiudeva. Era ormai tempo di puntare verso altre mete.

FRANCESCO DI DONATO

¹⁵¹ Cfr. *Coll. Not.*, VI, 865, 5 dic. 1727: « Io dissi che erano già tre anni ormai che mi trovava esercitando la carica di Segretario con fedeltà, zelo ed onore, che avea pregato Sua Eminenza di farmi un attestato con una rappresentazione alla Maestà del Padrone Augustissimo e che l'avea benignamente accordato. Che *io desiderava che altrettanto facessero i Signori Reggenti*, attestando quelle verità delle quali niun altro essi potevano rendere giusta testimonianza, onde li pregai di concorrere anche essi a sottoscrivere questa rappresentazione » (corsivi miei); come appare chiaramente, Fraggianni tenta di coinvolgere i membri del Collaterale nel rilascio dell'attestato, in modo da impegnare il vertice ministeriale in un positivo giudizio su lui e l'opera svolta da Segretario, e dunque per vincolare i *leaders* al consenso necessario alla prosecuzione della sua carriera.

¹⁵² Cfr. *supra* nt. 122.