

# Tra norma giuridica e progetto politico: incompatibilità parlamentari e misure anticorruzione alle Cortes generali e straordinarie del 1810-1812\*

ANNA GIANNA MANCA

1. *Il nesso tra incompatibilità parlamentari e separazione dei poteri: un luogo comune storiografico*

L'obiettivo delle note che seguono è anzitutto quello di riportare in superficie le motivazioni e le argomentazioni che condussero all'introduzione nella Costituzione di Cadice del 1812 di 3 coppie di articoli, il 95 e il 97, il 129 e il 130, il 318 e il 330. Sono questi gli articoli che stabiliscono l'incompatibilità del mandato parlamentare con la titolarità non solo delle più alte cariche di governo e/o amministrazione dello Stato (i ministri [*secretarios del despacho*] e i consiglieri di stato), ma anche più in generale di un impiego regio o governativo<sup>1</sup>, assicurano l'indipendenza della nuova rappresentanza del popolo vietando ai deputati di accettare qualsiasi graziosa assegnazione ("provisión") regia, ed eliminando così a monte le possibilità di corruzione (*soborno*) da parte dell'esecutivo<sup>2</sup>, escludono, infine, gli impiegati di nomina regia dalla possibi-

lità di presiedere o di far parte degli organi elettivi delle nuove istituzioni territoriali, sia municipali che provinciali<sup>3</sup>.

Si vuole così attirare l'attenzione su una materia sin qui relativamente trascurata dalla storiografia giuridico-costituzionale spagnola<sup>4</sup>, ma anche contribuire a chiarire l'origine delle incompatibilità parlamentari per i funzionari pubblici contenute nella costituzione di Cadice del 1812, che non possono essere ricondotte o ridotte a meccanica e dottrina riproposizione di modelli costituzionali rivoluzionari stranieri. È evidente che, nell'intraprendere questa via di ricerca, si è potuto contare sugli apporti della storiografia spagnola più aggiornata, che vede l'esperienza del primo costituzionalismo gaditano in sintonia più con «l'idea de reforma constitucional» che non con «la noción de poder constituyente»<sup>5</sup> e che sottolinea il carattere eminentemente nazionale ed endogeno della spinta propulsiva che guidò questa riforma costituzionale<sup>6</sup>.

Nell'avvio di questo studio determinante è stato il sospetto che sotto e dietro l'inserimento in costituzione dei suddetti articoli, non vi sia stata la volontà dei costituenti di tenere dottrinarmente e rigidamente separati il potere legislativo da quello esecutivo, come invece tende solitamente a sostenere la storiografia tradizionale, spagnola e non<sup>7</sup>, sulla base di un'interpretazione 'troppo' letterale e interna al testo costituzionale, nonché sotto la suggestione prodotta dal carattere "assoluto"<sup>8</sup> e "costituzionale" delle incompatibilità parlamentari per i più alti esponenti dell'esecutivo introdotte dall'art. 95<sup>9</sup>. La spiegazione per cui a monte dell'inserimento dell'incompatibilità tra il mandato rappresentativo e l'esercizio di una funzione pubblica alle dipendenze del Re o del governo sia stata l'esigenza di completare a tavolino il disegno di una forma di governo dottrinarmente fondata sul principio della separazione dei poteri, non può soddisfare lo storico costituzionale che abbia anche una minima familiarità con il tema della liberalizzazione o, rispettivamente, della limitazione dell'accesso dei funzionari pubblici alle camere elettive degli Stati impegnati nella transizione dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale. E, d'altra parte, la tesi che i costituenti spagnoli si siano lasciati guidare tanto ingenuamente quanto dogmaticamente dal principio, di per sé inattuabile, della separazione dei poteri nel delineare i tratti principali di un nuovo sistema politico di governo<sup>10</sup>, mal risulta conciliabile con il loro strenuo sforzo di includere la monarchia spagnola nel progetto di riforma costituzionale dello Stato.

Da qui lo stimolo ad intraprendere una ricerca sulle vere motivazioni delle incompatibilità parlamentari gaditane e sulle

considerazioni storicamente determinate intorno al passato recente e meno recente delle *Cortes* e della monarchia spagnole che le avevano consigliate, una ricerca che comunque muove dalla consapevolezza che

La incompatibilidad debe ser estudiada en el contexto en que opera, de acuerdo con los criterios de la época y teniendo en cuenta las discrepancias que muchas veces existen entre los motivos reales de su aparición y los que se invocan para justificarla, ya que estos motivos tan sólo en señaladas ocasiones se corresponden con la realidad<sup>11</sup>.

E, alla ricerca delle 'vere' motivazioni all'origine delle incompatibilità parlamentari gaditane, non possono naturalmente non riaffacciarsi prepotentemente alla mente le preoccupazioni dei patrioti liberali spagnoli della fase preparlamentare del periodo costituente, sia sulla volontà dei futuri rappresentanti del paese, soprattutto qualora provenienti dai ranghi dell'amministrazione, di resistere agli immancabili tentativi di *soborno* da parte degli esponenti dell'esecutivo (prendendo così le distanze dal servilismo e dalla corruzione dei *procuradores en Cortes* di Antico regime), sia, più in generale, sulla capacità dell'amministrazione spagnola, che si apprestava ad uscire dall'assolutismo, di svincolarsi dal suo tradizionale asservimento personale ai superiori gerarchici, più o meno direttamente e opportunisticamente legati ai vecchi e nuovi padroni della Spagna (i sovrani assoluti di casa borbonica da un lato e i nuovi occupanti francesi dall'altro), per diventare moderna amministrazione pubblica al servizio dello Stato costituzionale e di diritto che nel 1810 cominciava ad apparire all'orizzonte.

L'aver solitamente considerato l'inserimento delle determinazioni sulle incom-

patibilità parlamentari come espressione, emblema e strumento allo stesso tempo della dottrina di volontà dei costituenti gaditani di tenere rigidamente separati il potere legislativo da quello esecutivo, insomma come un tassello necessario al completamento della forma di stato e di governo disegnata nei titoli II, cap. III ("Del Gobierno"), III ("De las Cortes") e IV ("Del Rey") del testo costituzionale, è stato certo determinante nel chiudere sin dall'inizio alla vista delle 'vere' motivazioni, storicamente determinate e contingenti, che 'dettarono' le determinazioni in questione ai costituenti spagnoli. A partire da tali motivazioni, opportunamente ricostruite e riportate in superficie, potrebbe essere per contro possibile gettare una nuova luce sulle questioni che maggiormente assillarono i costituenti e a cui cercavano rimedio dall'interno delle *Cortes extraordinarias* tra il settembre 1810 e il marzo 1812.

Muovendo dalle vere motivazioni per cui furono inserite in costituzione quelle determinazioni per arrivare poi a riannodare pazientemente i fili del disegno politico-istituzionale tracciato dai costituenti, potrebbe essere possibile, anzitutto, arrivare a toccare con mano come i costituenti fossero consapevoli sin dall'inizio di non avere a disposizione alcuna alternativa realistica alla costruzione di un sistema di governo monarchico costituzionale, seppure di un tipo particolare, e cioè «a dominanza parlamentare»<sup>12</sup>; un sistema di governo, quello monarchico-costituzionale, fondato sulla costante ricerca del compromesso e del punto di equilibrio tra il polo monarchico-governativo da un lato e istanze rappresentative del popolo dall'altro, un sistema di governo, comunque, rispetto alla cui logica di funzionamento le incompatibilità

gaditane possono apparire, se non adeguatamente comprese nella loro motivazione di fondo, come elemento estraneo se non addirittura contraddittorio.

Una volta preso atto di ciò dovrebbe anche risultare più agevole la via per vedere come le determinazioni sulle incompatibilità furono dettate da suggestioni provenienti da un passato storico lontano e vicino allo stesso tempo, e soprattutto fossero intese come misura cautelare nelle more di una tanto necessaria quanto difficile rimodulazione dei rapporti tra governo e amministrazione, quale sempre si è imposta all'attenzione della forza politica, quella liberale, che storicamente si è fatta carico in Europa del processo di traghettamento dello Stato dalla monarchia assoluta a quella costituzionale<sup>13</sup>.

Una rimodulazione ancor più ineludibile in vista della realizzazione di un sistema di governo monarchico-costituzionale a dominanza parlamentare quale quello tentato nella prima costituzione moderna spagnola, con un esecutivo responsabile di fronte al parlamento che lo controlla e però non coerentemente parlamentare fino al punto da consentire al parlamento di tradurre in indirizzo politico e di governo i suoi poteri ispettivi e di controllo sul governo e sull'amministrazione, e quindi nemmeno di essere certo della possibilità di disporre, anche a costituzione approvata, dell'amministrazione come "strumento [...] per tradurre in pratica le politiche pubbliche"<sup>14</sup>. In questo dilemma del resto, tra parlamentarismo solo negativo e attuazione di un 'vero' sistema parlamentare, si dibatterono non solo la costituente gaditana ma la maggior parte delle rappresentanze elettive delle monarchie europee diventate formalmente costituzionali.

Laddove sin qui le incompatibilità parlamentari sono state tradizionalmente viste dalla cultura giuridica tradizionale come la pietra posta in cima ad un edificio già costruito per completarlo, ovvero sia per chiudere definitivamente il cerchio di un disegno politico-costituzionale preconstituito, far riemergere la profondità storica della problematica delle incompatibilità parlamentari, e ricollegare la loro inserzione in costituzione alla concezione dei costituenti di come avrebbero dovuto essere i rapporti tra governo e amministrazione (e non già tra esecutivo e legislativo) in un sistema politico che si voleva fondato sulla responsabilità del governo dinanzi al parlamento, può aprire la via alla comprensione non solo della valenza tutt'altro che "assoluta" o "sistemica" delle incompatibilità parlamentari gaditane (W. Weber) ma anche delle criticità della forma di governo monarchico-costituzionale. Una volta illuminato il carattere assolutamente storico-contingente ed eminentemente tecnico-strumentale delle incompatibilità e delle misure anticorruzione adottate a Cadice rispetto allo scioglimento di un nodo gordiano, per l'appunto i rapporti tra governo e amministrazione, a cui nemmeno la nuova prospettiva dello Stato costituzionale e di diritto era in grado di offrire soluzioni certe e concrete, è sulla percezione di quel nodo che forse occorrerebbe tornare ad interrogare i costituenti gaditani. Sulla difficoltà oggettiva di pervenire ad una nuova e soddisfacente riformulazione del rapporto tra governo e amministrazione, in grado di rendere effettiva la responsabilità del governo per la direzione dell'amministrazione prescindendo dall'instaurazione di un vero sistema parlamentare di governo, minacciavano di infrangersi gli sforzi dei costituenti liberali spagnoli.

## 2. *Interpretazioni conservatrici e liberal-moderate del divieto di cumulo*

Come spesso accadde nei principali stati europei che tra Sette e Ottocento si dotarono di una costituzione moderna, anche della costituzione spagnola del 1812 si disse, ancora prima che fosse definitivamente varata, e si è continuato per quasi tutti e due i secoli successivi instancabilmente a ripetere, essere stata acriticamente 'copiata' dalle costituzioni rivoluzionarie francesi: quella del 1791, quella del 1795, o addirittura da quella del 1793<sup>15</sup>.

Lo stesso si disse, e ad un primo superficiale sguardo parrebbe giustificatamente, delle tre coppie di articoli della costituzione spagnola che qui interessano da vicino. La inserzione di determinazioni di questo tipo, si badi bene, non nel regolamento interno delle *Cortes* e nemmeno in una legge (elettorale) ordinaria, ma nella stessa costituzione, se non rinviava ad una generica volontà del costituente di attuare, come spesso 'volgarmente' si è detto, il principio di separazione dei poteri pubblici<sup>16</sup>, sembrava comunque chiaramente denotare la ferma volontà di tenere personalmente e fisicamente separati gli esponenti e i rappresentanti dell'esecutivo, potere che la costituzione del 1812, come del resto tutte le costituzioni monarchico-costituzionali, aveva attribuito in via generale ed esclusiva al Re (art. 16<sup>17</sup>), dai rappresentanti elettivi del popolo. Questi ultimi infatti, chiamati dalla Costituzione a partecipare alla legislazione insieme al Re e/o al suo governo (art. 15 della Costituzione<sup>18</sup>), dovevano anche far sì che i massimi esponenti dell'esecutivo e gli altri impiegati pubblici fossero chiamati a rispondere della loro condotta (art. 131 della Costituzione<sup>19</sup>).

Nel 1820, quando la costituzione di Cadice cominciava appena a conoscere il suo secondo periodo di applicazione, Karl Ludwig von Haller, giurista e pubblicista ultraconservatore svizzero, strenuo paladino della restaurazione antiliberalista e legittimista, si scagliava con veemenza contro l'esclusione dei funzionari pubblici, di nomina regia o governativa, dalla eleggibilità parlamentare, e, più in generale, contro l'aria di sospetto che avvolgeva l'esecutivo e i suoi rappresentanti nel testo della costituzione gaditana del 1812<sup>20</sup>. La critica di Haller alla costituzione gaditana, che giungeva dopo che quest'ultima era stata forzatamente ristabilita dallo stesso Fernando VII che solo 6 anni prima la aveva violentemente sospesa<sup>21</sup>, aprendo così un triennio (1820-1823), cosiddetto "costituzionale" o "liberale" durante il quale le *Cortes* vararono «le leggi che più disarticolavano la trama socio-politica dell'Antico Regime»<sup>22</sup>, più che ad offrire un'analisi circostanziata e puntuale della costituzione gaditana mirava a ben vedere a rigettare la base stessa del sistema costituzionale; non fu un caso che lo stesso governo di Berna si vide costretto a vietare la vendita dell'opuscolo halleriano<sup>23</sup>.

Nel suo pamphlet Haller stigmatizzava violentemente l'operato dei costituenti gaditani, 'rei' di aver «trascritto» in blocco interi articoli e addirittura intere sezioni delle legicentriche costituzioni rivoluzionarie francesi del 1791 e del 1793<sup>24</sup>, seguendo un infantile spirito «dispotico» e «giacobino»<sup>25</sup> nonché il dottrinarismo estremista proprio del «diritto pubblico filosofico»<sup>26</sup>. Dalle suddette costituzioni francesi i costituenti gaditani avrebbero mutuato quella diffidenza profonda e generalizzata nei confronti del Re e dei rappre-

sentanti dell'esecutivo<sup>27</sup> che avrebbe poi però finito per ritorcersi contro, eccitando la furia restauratrice di Fernando VII alla caduta di Napoleone nel maggio 1814.

In particolare quella diffidenza avrebbe guidato la mano dei costituenti gaditani nella redazione degli artt. 129<sup>28</sup> e 130<sup>29</sup>, articoli per cui i deputati delle *Cortes* non avrebbero potuto dal momento della loro nomina, accettare per sé o sollecitare per altri, alcun ufficio di nomina del Re, o alcuna pensione o onorificenza che dipendesse da lui<sup>30</sup>; con la conseguenza, secondo Haller, che «gli individui più ricchi di talento e colti si sarebbero così tenuti lontani dalle *Cortes* non tollerando questa strana esclusione da tutti gli onori»<sup>31</sup>.

La medesima diffidenza e circospezione nei confronti del Re sarebbero state estese dai 'giacobini' spagnoli anche «a tutti i funzionari pubblici nominati dal Re», compresi tra questi i più alti esponenti dell'esecutivo come i ministri e i consiglieri di Stato, i quali tutti, indistintamente, erano stati esclusi dall'eleggibilità parlamentare («von der Wahlfähigkeit zu den Cortes ausgeschlossen») attraverso gli artt. 95<sup>32</sup> e 97<sup>33</sup> della costituzione. E ciò senza tener conto che proprio coloro che ricoprivano queste cariche fossero da considerarsi, per Haller, i più addentro alle questioni e quindi maggiormente in grado di dare i consigli migliori («gerade diejenigen welche die Geschäfte am besten kennen und dazu den vernünftigsten Rath geben könnten») <sup>34</sup>. La preparazione, le conoscenze e l'esperienza degli impiegati pubblici di tutti i tipi e rango non avrebbero potuto essere messe al servizio della nazione nemmeno all'interno delle nuove istituzioni di governo territoriali, all'interno cioè delle municipalità o delle deputazioni provinciali, da cui essi

erano stati esclusi in termini altrettanto generali dagli articoli 318<sup>35</sup> e 330<sup>36</sup> della Costituzione<sup>37</sup>.

Haller, come personalità emblematica di una critica per così dire 'da destra' all' 'illiberalismo' delle determinazioni costituzionali gaditane sopra citate, non era stato tuttavia certo il primo ad aprire le ostilità contro il «dottrinarismo» dei liberali gaditani.

Sin da quando aveva cominciato a circolare nell'opinione pubblica il progetto costituzionale, i costituenti gaditani avevano infatti dovuto strenuamente difendersi dall'accusa di essere dei «filosofi» anziché una classe politica dirigente veramente responsabile, e soprattutto avevano dovuto reagire con forza all'accusa di essere anch'essi, in fin dei conti, degli *afrancesados*, non meno di coloro che si erano posti al servizio di Giuseppe Bonaparte (nominato da Napoleone Re di Spagna con il titolo di Giuseppe I il 4 giugno 1808), dall'accusa insomma di essere spagnoli «snaturati» e «traditori della patria»<sup>38</sup>. Accusa questa particolarmente pesante per i costituenti spagnoli, che minava alla base l'impegno dei patrioti liberali nella lotta per la liberazione della Spagna dallo straniero dopo che i Borboni, sia Carlo IV che suo figlio Fernando VII, l'avevano abbandonata nelle mani di Napoleone rinunciando all'indipendenza del Regno. Dalla forza di trascinarsi dell'idea di nazione e della specifica identità storico-politico-culturale della Spagna aveva tratto stimolo e nutrimento l'*alzamiento* del popolo spagnolo contro i francesi a partire dal 2 maggio 1808. Su quel potenziale di spontanea mobilitazione popolare i costituenti gaditani dovevano poter continuare a contare sino a quando si fosse protratto il processo di traghettamento della Spagna dallo Stato assoluto al moderno

Stato costituzionale e rappresentativo, dato che il popolo rappresentava la loro fonte primaria di legittimazione politica sia verso i nemici della rivoluzione liberal-costituzionale all'interno sia verso i francesi che avevano calpestato insieme il diritto ereditario di Fernando VII al trono e il diritto della nazione spagnola all'autodeterminazione. I costituenti liberali, nella loro qualità di rappresentanti del popolo e in nome proprio della tradizionale unità di intenti tra monarchia e popolo, non persero alcuna occasione per ribadire la loro lealtà di sudditi nei confronti di Fernando VII, quel Fernando che essi volevano continuare a riconoscere, nonostante tutto, come l'unico monarca legittimo di Spagna, nonostante cioè che solo poco tempo dopo l'assunzione della Reggenza avesse abdicato, il 12 maggio 1808, nelle mani di Napoleone.

Dopo il maggio 1808 qualsiasi teoria o proposta liberale di riforma politica, qualsiasi progetto di organizzazione dei poteri dello Stato che mirasse, come mirava la costituzione gaditana del 1812, a ridimensionare il peso dei tradizionali poteri del monarca spagnolo nel governo dello Stato 'enumerandoli'<sup>39</sup>, e perciò stesso limitandoli rispetto a quelli delle *Cortes*<sup>40</sup>, poteva essere strumentalizzato, e non solo dai realisti più ultrà ma anche dai liberali più moderati, sostenitori della via inglese allo Stato costituzionale, come letale concessione agli ideali francesi di democrazia e di repubblica, per delegittimare i liberali con l'accusa di sovversivismo politico.

La costituzione di Cadice era stata appena varata dalle costituenti *Cortes generales y extraordinarias*<sup>41</sup> quando José María Blanco-White (1775-1841), un intellettuale che pure si era trovato costretto nel 1810 ad allontanarsi dalla Spagna e ad emigrare

in Inghilterra per aver osato criticare non solo la corruzione che dilagava sovrana alla corte di Carlo IV sotto il governo di Manuel Godoy<sup>42</sup> ma anche e soprattutto la condotta politica della Giunta Centrale Suprema<sup>43</sup>, si scagliava dalle colonne del liberale *El Español*, periodico da lui fondato a Londra e diretto dal 1810 al 1814, contro lo schema di separazione dei poteri che sarebbe chiaramente emerso dal progetto costituzionale messo a punto a Cadice<sup>44</sup>. Tale separazione dei poteri dello Stato, che secondo Blanco-White avrebbe inesorabilmente portato ad una continua, lacerante ed incomponibile contrapposizione tra il Re ed i suoi ministri da un lato e le *Córtes* dall'altro, era a suo avviso emblematicamente riassunta, proprio come nel 1820 ripeterà Ludwig von Haller, nel divieto contenuto dagli artt. 95 e 97 della Costituzione<sup>45</sup> di cumulare l'assunzione del mandato parlamentare e l'esercizio di una funzione pubblica. L'invito di Blanco-White era perciò a rimuovere il divieto di cumulo di cariche pubbliche per superare quella contrapposizione dei poteri dello Stato di cui esso sarebbe stato espressione per eccellenza<sup>46</sup>. Per Blanco-White il deputato che avesse acquisito sul campo meriti e competenze particolari e si fosse conquistato la stima e la fiducia del popolo doveva poterle anche mettere a frutto nel governo del paese e al suo servizio. A suo avviso bisognava consentire quella fluidità nella comunicazione tra esecutivo e legislativo che era requisito indispensabile per un sistema di governo parlamentare come attuato in Gran Bretagna.

In realtà, dalla organizzazione e dal funzionamento del sistema di governo britannico i costituenti gaditani mai avrebbero potuto trarre indicazioni utili per perseguire quello che invece appariva loro come il

primo obiettivo politico-costituzionale da raggiungere: il rafforzamento politico-decisionale e il consolidamento organizzativo e funzionale della rappresentanza politica del paese, un obiettivo che anche la Gran Bretagna di Giorgio III era ancora lontana dall'aver raggiunto<sup>47</sup>. Dopo la lotta spontaneamente e tenacemente sostenuta da tutto il popolo spagnolo contro l'invasore francese a partire dal 2 maggio 1808 la rappresentanza politica spagnola non avrebbe potuto che essere, al contrario di quella inglese ancora fondata su privilegi cetuali di diversa origine e di vario tipo, un'istituzione rappresentativa in senso moderno, e cioè tutta liberamente eletta sulla base della popolazione avente diritto, a meno di non provocare «la más espantosa desunión», di fomentare «los intereses de cuerpos», di eccitare «celos y rivalidades»<sup>48</sup>.

Il divieto costituzionale di cumulo tra mandato parlamentare e cariche di governo, che Blanco-White considerava come l'ostacolo da eliminare in vista della instaurazione anche in Spagna di un sistema 'parlamentare' di governo come quello britannico, era invece apparso ai costituenti spagnoli del 1812 come uno strumento da utilizzare, contestualmente ad un ridimensionamento effettivo del «inmenso poder de que el monarca se halla revestido»<sup>49</sup>, per ridare autonomia e quindi forza e centralità istituzionale alle *Cortes* in attesa che si naturalizzasse e consolidasse definitivamente il moderno Stato costituzionale rappresentativo. Rispetto all'obiettivo dei costituenti liberali spagnoli di rafforzare l'identità e l'autonomia istituzionale delle *Cortes* (negli ultimi secoli e particolarmente negli ultimi decenni completamente emarginate da ogni dinamica e decisione politica all'interno di uno Stato come quello

spagnolo governato in modo praticamente assoluto da Carlo IV<sup>50</sup> e depredato nelle risorse dall'amministrazione profondamente corrotta del suo favorito, il 'primo ministro' Manuel Godoy<sup>51</sup>), cosa mai avrebbe potuto aver da insegnare il cosiddetto modello costituzionale inglese, quello stesso che sotto Giorgio III aveva consentito un ritorno al governo personale del re, e che aveva messo a nudo l'incolmabile deficit di legittimazione politica che minava alla base l'autorità della Camera dei comuni sia per il sistema elettorale da cui scaturiva<sup>52</sup>, sia per le sue specifiche dinamiche di funzionamento segnate dalla corruzione e dagli effetti nefasti del *patronage*?<sup>53</sup> Cosa mai avrebbe avuto da insegnare agli spagnoli lo svolgimento storicamente determinato del modello costituzionale inglese se non che il consolidamento della monarchia costituzionale, dell'istituzione parlamentare, e infine al suo interno della Camera dei Comuni, aveva dovuto essere accompagnata, dall'*Act of Settlement* del 1701 in poi, dall'introduzione di tutta una serie di incompatibilità volte a limitare, quando non a impedire, l'accesso ai Comuni dei servitori della Corona?<sup>54</sup>

### 3. *Tra divieto di cumulo e misure anti-soborno: il tormentato rapporto delle Cortes con il Consiglio di Reggenza*

Della necessità di escludere i rappresentanti dell'esecutivo e in genere gli impiegati regi e/o governativi dalla nuova rappresentanza del popolo, i liberali spagnoli avevano già avuto modo di discutere ampiamente nel 1809 all'interno delle due giunte ausiliarie della *Comisión de Cortes*, e cioè della

*Junta de Hacienda* e della *Junta especial de Constitucion y Legislación*<sup>55</sup>.

Di conseguenza, quando la questione venne affrontata nel settembre 1810 all'interno delle appena convocate *Cortes generales y extraordinarias*<sup>56</sup>, il terreno per il varo di disposizioni in tal senso era stato già abbondantemente dissodato dalle risoluzioni prese all'interno delle due Giunte suddette. A monte di tali risoluzioni c'era stata, come già rilevato, non tanto la 'fede' cieca nella bontà del principio della separazione dei poteri, quanto piuttosto l'esigenza di contrastare il fenomeno assai diffuso del cosiddetto *soborno* tra i membri delle *Cortes* precedenti, quando un «velo» aveva «cubierto en los últimos reinados la importante historia de nuestras Cortes»<sup>57</sup> e contemporaneamente di risollevere la condizione assai critica in cui versava la amministrazione pubblica e il suo personale<sup>58</sup>.

Anche all'interno delle Corti generali e straordinarie riunitesi il 24 settembre 1810 la problematica fu posta all'ordine del giorno dei lavori parlamentari sin dall'inizio, e addirittura ancora prima che i deputati (cosiddetti *Procuradores en Cortes*) esplicitassero chiaramente il proposito di non volersi sciogliere sino a che non avessero redatto una nuova costituzione, e di volersi dunque considerare come una assemblea costituente in senso stretto<sup>59</sup>. Ma procediamo con ordine.

Il 1 gennaio 1810, data per cui era stata indetta la riunione delle *Cortes* da un precedente decreto del 28 ottobre 1809<sup>60</sup>, la Giunta Centrale Suprema, prima di quella che avrebbe dovuto essere la sua ultima seduta, aveva diramato un'ordine di convocazione (*convocatoria*) a tutte le istituzioni a cui era stato riconosciuto il diritto di eleggere propri rappresentanti alle *Cortes*, e cioè

alle *Juntas provinciales*, alle *Juntas superiores de observación y defensa*, alle *ciudades de voto en Cortes* e, infine, ai territori americani e filippini d'oltremare. La *convocatoria* era stata accompagnata da una *Instrucción* per le elezioni dei deputati<sup>61</sup>, che alla fine avrebbero dovuto essere in totale 300.

Alle elezioni dei *Procuradores en Cortes* tuttavia non si arrivò in tempo per rispettare la data prevista dalla *convocatoria* per la riunione delle *Cortes*, e cioè il 1 marzo 1810, dato il generale stato di guerra in cui si trovava in quei mesi la Spagna. L'esercito francese si spingeva infatti sempre più a sud, e nelle città e province da esso occupate le elezioni naturalmente non potevano aver luogo.

Le *Cortes* non furono in grado di riunirsi nemmeno per il mese di agosto 1810, fissato come data della loro riunione da un decreto dell'istituzione che alla fine di gennaio 1810 aveva ereditato dalla Giunta Centrale Suprema «*toda la autoridad y poder que ejerce la junta suprema [...] sin limitación alguna*», e cioè il Consiglio Supremo di Reggenza della Spagna e delle Indie, comunemente detto *Consejo de Regencia*<sup>62</sup>. La riunione delle *Cortes* nell'agosto 1810 non ebbe luogo sia per lo stesso motivo per cui essa era saltata nel gennaio 1810, e cioè a causa della guerra (la Andalusia era occupata dai francesi e la Isla de Leon accerchiata), sia però probabilmente anche per le manovre dilatorie dello stesso Consiglio di Reggenza<sup>63</sup> che avrebbe preferito che le *Cortes* si celebrassero «*por estamentos*», e cioè chiamando separatamente «*el Brazo eclesiástico, de la nobleza y del Estado general*»<sup>64</sup>, anziché sulla base della libera elezione dei deputati prevista dall'Istruzione del 1 gennaio.

Le *Cortes* riuscirono così a riunirsi solo il 24 settembre 1810, e anche allora non an-

cora al completo. Molti deputati non avevano potuto essere eletti neanche per questa data, altri, tra quelli provenienti da oltremare, non erano riusciti a raggiungere in tempo il luogo di riunione delle *Cortes*, indicato dal decreto del 18 giugno 1810 nella Real Isla de Leon, l'estremo lembo di terra peninsulare prima del ponte che portava a Cadice, verso cui successivamente le *Cortes* trasmigreranno in seguito dai francesi.

In forse fino all'ultimo, oltre alla data di riunione delle *Cortes*, erano rimasti anche il modo e la forma in cui esse avrebbero dovuto riunirsi, e soprattutto, se in una sola Camera o in due camere separate. Dal lavoro della *Junta de Ceremonial de Cortes*, istituita il 21 novembre 1809 e chiamata a dare una risposta alla questione delle modalità di riunione, né la Giunta Centrale Suprema prima, né il Consiglio di Reggenza poi, avevano saputo/voluto trarre un'indicazione univoca. La estrema dispersione non solo del modo di lavorare della *Junta de Ceremonial*, ma anche delle mani in cui andarono a finire i suoi stessi deliberati (*Acuerdos*) quando essa, sempre sotto l'incalzare dei francesi, aveva dovuto traslocare da Siviglia a Cadice, avevano contribuito a giustificare l'incertezza mantenuta su questa questione dall'esecutivo provvisorio in carica.

Alla fine le *Cortes* si riunirono, ma non divise in *estamento*<sup>65</sup> come avevano auspicato molti conservatori tra cui l'illustre Melchor Gaspar de Jovellanos<sup>66</sup>, e come soprattutto avrebbe voluto il Consiglio di Reggenza, ma come assemblea unica, «*sin necesidad de especial convocatoria de los Estados*» come si diceva in un *Decreto* della Reggenza del 20 settembre 1810<sup>67</sup>. Fu, come si è già avuto modo di accennare, già nei primi giorni dopo il loro insediamento nella Real Isla de Leon, che si cominciò

a discutere delle misure da adottare a tutela della libertà del mandato dei *Procuradores en Cortes*, e quindi delle *Cortes* nel loro complesso, dall'influsso dell'esecutivo.

I poteri delle Corti, che come si diceva nel loro *Decreto* del 24 settembre 1810 «representa[ba]n la Nacion española», si esaurivano solo apparentemente «nell'esercizio del potere legislativo en toda su extension», potere che esse avevano avvocato a sé e si erano «riservate» dopo aver premesso che non si riteneva giusto che «queden reunidos el Poder legislativo; el ejecutivo y el judicial»<sup>68</sup>. Le Corti, infatti, si intendevano anche titolari di un forte potere di controllo sull'esecutivo, identificato, «interinamente y hasta que las Córtes elijan el Gobierno, que más convenga», nelle persone che componevano il *Consejo de Regencia*. Ad esso, si disse nel citato *Decreto* del 24 settembre, queste avevano «delegato il potere esecutivo [...] in assenza del Re legittimo» Fernando VII, di cui peraltro si dichiarava «nula, de ningun valor ni efecto la cesion de la Corona que se dice hecha en favor de Napoleon [...] por faltarle el consentimiento de la Nacion». Il Consiglio di Reggenza, così sempre nel decreto del 24 settembre 1810, avrebbe dovuto rispondere di fronte alle *Cortes* del suo operato («responsable á la Nacion por el tempo de su administracion, con arreglo á sus leyes»)<sup>69</sup>.

Le *Cortes*, nonostante la presenza del Consiglio di Reggenza, la convivenza con il quale si rivelerà ben presto tutt'altro che problematica, assunsero 'di fatto' i poteri di una convenzione, attirando nel proprio ambito di competenza oltre al potere normativo anche l'azione di indirizzo politico e di governo in senso lato, dato che i loro decreti e ordini<sup>70</sup> entravano immediatamente in vigore e il Consiglio di Reggenza doveva

solo «obedecer» loro «y mandar observarlos y hacerlos executar»<sup>71</sup>.

Fu in virtù di questi ampi poteri che le *Cortes* approvarono, già nella seduta del 29 settembre 1810 e su proposta di Antonio Capmany, il grande storico catalano che aveva fatto parte della *Junta de Ceremonial de Córtes*, un *orden* con cui si intendevano mettere al corrente «todos los Ministerios», oltre che il Consiglio di Reggenza, del fatto che

Ningun Diputado en Cortes, así de los que al presente componen este Cuerpo como de los que en adelante hayan de completar su número, pueda, durante el tiempo de su ejercicio y un año despues, solicitar ni admitir para sí, ni solicitar para otra persona alguna, empleo, pension, gracia, merced ni condecoracion de la Potestad ejecutiva, interinamente habilitada, ni de otro Gobierno que en adelante se constituya, bajo cualquiera denominacion que sea; entendiéndose exceptuados de esta regla los empleos que por escala ó antigüedad se acostumbran á dar segun reglamentos, ordenanzas ó estatutos que rijan en los cuerpos militares, eclesiásticos y civiles; y asimismo aquellos casos en que un servicio notoriamente sobresaliente y extraordinario hecho en beneficio del Rey y de la Pátria merezca á juicio de las mismas Córtes un premio tambien extraordinario<sup>72</sup>.

Che in questo *orden* siano già anticipati tutti i contenuti più importanti di quelli che saranno i citati artt. 129 e 130 della Costituzione<sup>73</sup> allo scopo di prevenire ogni tentativo di *soborno* da parte di rappresentanti del governo in carica o «di qualsiasi altro si costituisse in futuro sotto questa denominazione», e quindi a tutela della integrità morale dei deputati, è sin troppo evidente.

L'ordine delle *Cortes*, come dice Manuel Fernández Martín nelle «Notas Preliminares» al suo *Derecho parlamentar español*, era stato presentato da Capmany, che morirà a Cadice nel 1813, con la motivazione che bi-

sognava dare all'esterno una «testimonio público de integridad y desprendimiento», e cioè di assenza di qualsiasi interesse personale dei deputati nel momento in cui le *Cortes* si fossero accinte, secondo la richiesta presentata nella seduta segreta del giorno precedente<sup>74</sup> dal deputato per la Estremadura Juan María Herrera, a procedere alla sostituzione dei membri del Consiglio di Reggenza, già designati dalla Giunta Centrale, nonché dei «sus ministros», dato che essi, si disse chiaramente in quella occasione, «no habian correspondido á la espectacion del país ni tenían la confianza pública»<sup>75</sup>. Secondo Capmany, insomma, con l'*orden* del 29 settembre si voleva mostrare inequivocabilmente all'esterno che i deputati, nel chiedere la peraltro prevista «mudanza» dei membri del Consiglio di Reggenza, non perseguivano alcun interesse particolare o personale, vale a dire non si ripromettevano di ottenere in futuro da coloro che avrebbero nominato ai vertici del governo alcun vantaggio personale, favore o riconoscimento.

A differenza dell'*orden* del 29 settembre 1810 di intento eminentemente politico, dettato invece unicamente da esigenze funzional-efficientistiche, dalla esigenza cioè di assicurare la produttività e la razionalità dei lavori dell'assemblea, si sforzava di apparire il *decreto* approvato dalle *Cortes* su proposta di Diego Muñoz Torrero<sup>76</sup> il 4 dicembre 1810. Il decreto, indirizzato direttamente al Consiglio di Reggenza, disponeva infatti

que el ejercicio de los empleos y comisiones que tengan los Diputados de Cortes queda suspenso durante el tempo de su diputacion, conservándoseles sus goces, y el derecho á los ascensos de escala en los términos y como está declarado por las Cortes<sup>77</sup>.

In virtù di questo decreto i deputati sarebbero cioè stati sospesi dallo svolgimento di qualsiasi altro incarico pubblico, temporaneo (*comisiones*) o meno<sup>78</sup>, e avrebbero potuto così dedicarsi continuativamente e con la necessaria concentrazione allo svolgimento dei delicati compiti cui li chiamava il mandato rappresentativo.

In realtà, ad una lettura non superficiale, anche dietro questo decreto si potevano riconoscere delle motivazioni eminentemente politiche. Anche troppo chiaro è l'intento dei costituenti di risolvere a monte il conflitto interiore, di coscienza, in cui il deputato sarebbe potuto cadere qualora nel corso del mandato parlamentare avesse continuato a svolgere impieghi o 'commissionsi' per conto del governo. Come aveva detto il proponente Torrero nel contesto di un dibattito svoltosi il giorno prima dell'approvazione del decreto, intervenendo su un caso concreto di incompatibilità parlamentare su cui l'Aula si era già pronunciata in seduta segreta il 15 novembre 1810<sup>79</sup>, la questione qui affrontata sembrava essere niente meno che quella se «los Diputados debian solo ser los representantes de la Nacion, y no los órganos del Gobierno»<sup>80</sup>.

La questione doveva infatti trovare ben presto composizione in un provvedimento eminentemente politico, in cui la rilevanza costituzionale del possibile conflitto di interessi derivante dal cumulo di mandato parlamentare e ufficio pubblico non era più dissimulata come questione meramente tecnico-efficientistica da risolvere per garantire un ottimale funzionamento dell'istituzione politico-rappresentativa. Nessuna dissimulazione era infatti più possibile nel momento in cui si affrontava la questione dell'incompatibilità non tra l'ufficio di deputato e quello di un qualsiasi agente su-

bordinato del governo o dell'amministrazione, ma tra la deputazione e l'ufficio di membro stesso del governo. La fissazione di una incompatibilità di questo tipo e a questo livello avrebbe necessariamente avuto delle ripercussioni immediate sulla forma di governo (monarchico-)costituzionale in via di definizione, magari pregiudicandone a monte le potenzialità di evoluzione verso un governo parlamentare, come del resto era avvenuto negli Stati Uniti, in Francia, oltre che, come già accennato, in Gran Bretagna con l'*Act of Settlement* del 1701<sup>81</sup>.

Della fissazione dell'incompatibilità tra mandato parlamentare e ufficio governativo, la cui introduzione effettivamente avrebbe frapposto un ostacolo insormontabile all'affermazione di un sistema parlamentare di governo, ci si preoccupò infatti in un successivo e importantissimo *decreto* delle *Cortes* del 16 gennaio 1811, un decreto contenente niente meno che il «Regolamento provvisorio del potere esecutivo»<sup>82</sup>. Nel rispondere all'esigenza formulata già il primo giorno di riunione delle *Cortes* «di fissare i limiti della potestà esecutiva» del Consiglio di Reggenza, a cui le *Cortes* l'avevano delegata in assenza del Re, il decreto anticipò, almeno in parte, su questo argomento la decisione forse più importante formalizzata nella costituzione del 1812 in materia di incompatibilità parlamentare, e cioè i contenuti dell'art. 95, in riferimento però stavolta ai membri del Consiglio di Reggenza a cui era diretto il Regolamento.

Il decreto riflette chiaramente la delicatezza del momento politico e l'incertezza del contesto politico-istituzionale. Negli ultimi giorni di ottobre del 1810 le *Cortes* avevano fatto un primo tentativo di rinnovare nella sua totalità il Consiglio di Reggenza, inizialmente riconosciuto e accettato

nella composizione decisa dalla Giunta Suprema, in attesa di poter quanto prima esse stesse por mano a nuove nomine di loro fiducia. Il tentativo era seguito immediatamente alle dimissioni del presidente della Reggenza, il vescovo di Orense, che aveva impugnato con una Memoria diretta alle *Cortes* il decreto proclamante la sovranità della nazione con cui queste si erano insediate, rendendo improrogabile l'urgenza di individuare per il collegio delle personalità autorevoli ma anche fedeli al percorso di rinnovamento politico-istituzionale avviato dalle *Cortes* costituenti<sup>83</sup>.

Anche dopo questo primo tentativo delle *Cortes* di rinnovare l'organo esecutivo provvisorio, ridotto nel numero a soli tre componenti, non si pervenne tuttavia a una sua stabilizzazione. In particolare non cessarono le «*renuncias reiteradas*» da parte dei designati dalle *Cortes* che a loro volta allarmavano l'opinione pubblica<sup>84</sup>, resa viepiù inquieta dalla circolazione incontrollata di notizie di attentati, complotti e di sempre nuovi territori caduti nelle mani dei francesi. Non cessarono soprattutto gli attriti («*rozamientos*») tra la Reggenza e le *Cortes* che traevano origine dall'incertezza del Consiglio di Reggenza sui limiti del suo potere e quindi anche della sua responsabilità verso le *Cortes*, e che derivavano dal parziale sovrapporsi di fatto degli ambiti di azione delle due istituzioni<sup>85</sup>. Fu a questa incertezza che le *Cortes*, dall'alto della loro sovranità, ritennero di dover rispondere con la stesura e il varo per decreto di un Regolamento per il Consiglio di Reggenza, per l'appunto con il succitato *Reglamento provisional del Poder ejecutivo* del 16 gennaio 1811.

Secondo questo nuovo regolamento il Consiglio di Reggenza doveva essere nominato dalle *Cortes*, che avrebbero potuto

anche licenziarlo in qualsiasi momento<sup>86</sup>, prefigurando così uno dei meccanismi che presiedono al funzionamento di un sistema parlamentare di governo come noi lo intendiamo oggi. A differenza di quanto normalmente previsto in un sistema parlamentare di governo, esso disponeva però anche, recependo peraltro una decisione presa dalle *Córtes* in seduta segreta tra il 17 e il 19 ottobre 1810<sup>87</sup>, che l'esecutivo non potesse essere reclutato dall'interno dello stesso corpo a cui doveva rispondere politicamente. Il Consiglio di Reggenza cioè in nessun caso avrebbe potuto essere reclutato tra i deputati del Congresso nazionale<sup>88</sup>, e cioè delle *Cortes*.

Questa risoluzione aveva probabilmente la sua motivazione prima nella considerazione che la Reggenza era stata istituita sin dall'inizio in sostituzione del Re assente, ed essa doveva essere tenuta lontana da ogni sospetto che anche su di essa volessero metter le mani le *Cortes* già tanto potenti, smentendo quel principio di separazione dei poteri a cui queste dicevano di volersi attenere. La risoluzione avrebbe però indubbiamente anche consentito alle *Cortes* di mantenersi libere da condizionamenti nell'espletamento di quello che esse ritenevano essere il loro compito principale accanto a quello di fare le leggi, e cioè controllare il *Gobierno* incarnato provvisoriamente dalla Reggenza, sulla quale peraltro si erano nel frattempo addensate enormi responsabilità.

Il Consiglio di Reggenza doveva infatti rispondere alle *Cortes* non solo del suo operato nel garantire attuazione alle loro risoluzioni, ma anche, evidentemente, di quello dei *Secretarios de Estado y del Despacho universal* (ministri) da esso nominati e verso di esso responsabili secondo l'art. 8

del *Reglamento*<sup>89</sup>. Al Consiglio di Reggenza spettava inoltre, secondo il lunghissimo art. 7 del Regolamento, di «provvedere a tutti gli impieghi civili», di proporre «i benefici, le dignità e le prebende di patronato regio, ad eccezione di quelle la cui somministrazione sia stata sospesa o proibita per decreto delle *Cortes*», di proporre «nei due emisferi [Europa e America] gli arcivescovi, i vescovi e i prelati mitrati con giurisdizione episcopale», di «nominare agli impieghi delle classi che esigono la sua proposta», di «concedere *honores ó gracias* per ragioni di servizio segnalati e ben qualificati *á la Nacion*», e però anche, allo stesso tempo, di «presentare mensilmente alle *Cortes* una lista dei provvedimenti presi in tutti i rami dell'amministrazione pubblica, inclusa la ecclesiastica, esprimendo in sintesi i meriti che li hanno motivati»<sup>90</sup>. A tutti questi poteri nell'ambito dell'amministrazione civile erano poi da aggiungere anche quelli conferiti al Consiglio di Reggenza nel *Reglamento* «con respecto á la fuerza armada», dato che esso doveva provvedere anche a «*todos los empleos y cargos militares [...]*», sempre però con l'obbligo di avvisare e informare preventivamente le *Cortes* delle sue intenzioni in materia di nomine<sup>91</sup>.

Alla fine l'impressione che si ricava dal Regolamento in questione è che se effettivamente le *Cortes* avevano voluto riconoscere al Consiglio di Reggenza il potere esecutivo nella stessa illimitata estensione in cui esse si erano attribuite quello legislativo («*en toda su extension*»), nondimeno innegabile è che però all'esercizio di cotanto potere esecutivo fosse stato fatto corrispondere un carico di responsabilità estremamente gravoso. Una responsabilità resa addirittura insostenibile dal fatto che

la Reggenza quando provvedeva alla nomina degli impiegati pubblici e faceva uso del *patronage* doveva comunque dare molta attenzione a non esporsi alle obiezioni potenzialmente paralizzanti delle *Córtes*. L'ossessione del loro controllo occhiuto dovette essere determinante nel rendere la carica di Reggente tutt'altro che appetibile: non fu certo un caso se la ricerca da parte delle *Cortes* di nuovi Reggenti fu, fino alla conclusione della prima epoca costituzionale nel 1814, sempre irta di ostacoli. Il fatto che già poco tempo dopo il loro insediamento le *Cortes* decidessero di inoltrare richiesta alla

Regencia que remita lista de todos los empleos, gracias y pensiones, de cualquiera clase que sean, que se hayan conferido desde el referido decreto, informando específicamente en cada uno del motivo que haya habido para concederlo

lista che secondo Capmany doveva includere non solo «*todos los empleos*» ma anche tutte le

gracias y pensiones dadas en España y en Indias, con expresion de las personas y sueldos, y especificando los empleos que habia antes en cada ramo, y con particularidad a las personas que hayan sido agraciadas con pensiones<sup>92</sup>

testimonia non solo di come la Reggenza avesse esercitato sin dal suo insediamento i poteri poi espressamente conferitigli dal Regolamento del 16 gennaio 1811, ma anche della volontà delle *Cortes* di esercitare da subito quel potere di controllo sull'esecutivo che il *Reglamento* mise poi per iscritto nero su bianco.

Le difficoltà che dal 1810 al 1814 segnarono le relazioni tra le *Córtes* e il Consiglio di Reggenza, e che trovarono espressione tanto sintetica quanto eloquente nell'art. 2 del Regolamento del 1811, quello con cui si stabiliva la incompatibilità tra l'essere

membro dell'esecutivo e il mandato di deputato alle *Cortes*, erano tanto più problematiche perché suscettibili di mandare in tilt l'intero sistema di trasmissione del comando politico in un periodo, per giunta, in cui era in gioco l'esistenza stessa dello Stato spagnolo. Infatti, da un lato quelle difficoltà e la determinazione di quell'articolo mettevano pericolosamente a nudo, soprattutto al cospetto delle potenze straniere, la debolezza dell'esecutivo, percepito ad un tempo come dipendente dalle *Cortes* e privo però della loro fiducia. Dall'altro sottolineavano la debolezza delle stesse *Cortes* che, inserendo quella norma di incompatibilità nel Regolamento per il Consiglio di Reggenza, rischiavano certamente una forte perdita di legittimazione politica, stavolta di fronte all'opinione pubblica nazionale, per apparire esse prigioniere di quel medesimo pregiudizio nei confronti dell'esecutivo e paralizzate da quella medesima resistenza a concepire per esso uno spazio e un ruolo autonomo che avevano condannato all'impotenza e al fallimento l'esperienza rivoluzionaria francese, la stessa di cui i costituenti spagnoli erano accusati di essere succubi e supini imitatori. E questo, anche se ciò di cui i costituenti spagnoli facevano effettivamente fatica a liberarsi era soprattutto, non tanto l'influsso del modello costituzionale rivoluzionario francese, quanto il peso dell'esperienza plurisecolare e dell'eredità psico-antropologica addirittura imbarazzante di un esecutivo ministerialista 'quasi' onnipotente quale esperito da ultimo sotto Carlo IV e il suo ministro Manuel Godoy e quale minacciava ora di riaffacciarsi sotto altre spoglie nell'ambigua identità istituzionale del Consiglio di Reggenza. Questo, infatti, da un lato avrebbe dovuto fungere da tramite con il Monarca trattenuto for-

zatamente in Francia, e dall'altro era ingabbiato nel ruolo di un potere delegato, subordinato alle *Cortes*, di mera esecuzione delle 'loro' leggi.

Se con il già incontrato *orden* delle *Cortes* del 29 settembre 1810 si 'intimava' ai vertici dell'amministrazione ministeriale, e per questa via indirettamente anche alla Reggenza, di desistere dal ricorso al *patronage* e al *soborno* per 'comprare' la fiducia o la condiscendenza delle *Córtes*, con la norma di incompatibilità del *Reglamento provisional* si andava ora a chiudere definitivamente il cerchio. Da questo momento il Consiglio di Reggenza, del tutto scisso nella sua composizione personale dal legislativo a cui era subordinato, era messo con le spalle al muro e inchiodato alle sue responsabilità, al suo ruolo meramente direttoriale. In questo modo le *Cortes*, ferma restando la permanenza in capo ad esse del potere di licenziare la Reggenza o di modificarne la composizione personale ogniqualvolta lo avessero ritenuto necessario, si ponevano anche al riparo dal turbinio continuo dei rimescolamenti ai vertici dell'esecutivo da cui temevano di essere prima o poi travolte politicamente. La separazione del personale delle istituzioni apicali (che è certo altra cosa dalla separazione dei poteri, come si può vedere anche dal ruolo ambiguo, tra legislativo ed esecutivo, che le *Cortes* si erano ritagliate per se in questo contesto) era vista come l'unico argine a difesa dell'autonomia e della forza politica di un'assemblea costituente che aveva accettato una dislocazione fuori da sé del potere esecutivo, nella consapevolezza tuttavia che tale dislocazione, destinata a rientrare al momento del rientro in patria del monarca, era suscettibile di aprire delle breccie pericolose nell'impal-

catura provvisoria del nuovo Stato che tra mille difficoltà si andava costruendo.

#### 4. *Incompatibilità parlamentari e misure anti-corruzione all'interno della Commissione costituzionale*

Di incompatibilità parlamentari e misure anti-corruzione, misure volte cioè ad assicurare l'integrità politica e morale della istituzione rappresentativa, si discusse anche, all'interno delle *Cortes* generali e straordinarie, all'interno della Commissione appositamente nominata, su proposta di Antonio Oliveros del 9 dicembre 1810, per redigere un progetto di «Constitucion política de la Monarquía», e lo si fece tenendo presenti «los trabajos preparados por la Junta Central»<sup>93</sup>.

Di questa *Comision de Constitucion*, che giunse a riunirsi per la prima volta, sotto la presidenza del deputato Torrero, solo il 2 marzo 1811, e che riuscirà a presentare un progetto costituzionale alla discussione dell'Aula solo il 25 agosto 1811<sup>94</sup>, facevano parte anche ben tre dei più attivi membri dell'ormai chiusa Giunta di Legislazione che aveva lavorato nel 1809<sup>95</sup>, a suggello della continuità personale oltre che storica all'insegna della quale avrebbero dovuto svolgersi, nelle intenzioni dei costituenti, i lavori della Commissione costituzionale rispetto alle riflessioni giunte a maturazione nel periodo precostituente.

Della Commissione costituzionale furono infatti chiamati a far parte, tra gli altri<sup>96</sup>, anche Agustín Argüelles, José Pablo Valiente, nonché, a partire dal 12 marzo 1811, Antonio Ranz Romanillos, che entrò a far parte della commissione solo in un se-

condo momento come esperto esterno<sup>97</sup>. Su quest'ultimo, che insieme a José Pablo Valiente e Agustín Argüelles aveva ricoperto un ruolo importantissimo già all'interno della Giunta di Legislazione<sup>98</sup>, ricadde l'onore e l'onore di stendere il progetto della Costituzione<sup>99</sup>.

Da un *Acuerdo* raggiunto all'interno della Commissione costituzionale probabilmente nella seduta del 6 marzo del 1811, si vede come la decisione di coinvolgere Ranz nei lavori fu presa sin dall'inizio, quando si concordò che si sarebbe cercato di acquisire agli atti della Commissione un progetto di Costituzione «che si sapeva essere nelle mani di Romanillos» e che proprio «a partire da questo progetto» si voleva iniziare a lavorare<sup>100</sup>.

Dagli *Actas de la Comision de Constitucion* risulta anche che Ranz partecipò per la prima volta alle sessioni della Commissione il 16 marzo 1811, portandovi il suo progetto di costituzione. Nella stessa occasione Ranz annunciò anche che tra soli tre o quattro giorni egli sarebbe stato anche in grado di consegnare il prologo al progetto costituzionale, cosa che effettivamente fece il 20 marzo, che comprendeva tutto ciò che era relativo alle disposizioni preliminari e al potere legislativo, ossia alle elezioni e alle *Córtes*. Tutto lascia credere che «sino al 26 marzo, e cioè per 24 giorni, la Commissione costituzionale sia rimasta pressoché inattiva aspettando che Ranz terminasse il suo lavoro, come se senza di esso si ritenesse poco utile procedere oltre nei lavori. Il lavoro di Ranz sembrerebbe cioè essere stato basilare per il lavoro della Commissione e non semplicemente un 'ausilio'»<sup>101</sup>.

La Commissione costituzionale iniziò così a lavorare partendo da un progetto già esistente, quello approntato da Ranz sulla

base dei lavori svolti dalla Giunta di Legislazione in epoca precostituente<sup>102</sup>, all'interno della quale era già stato affrontato, e con esito ben preciso, il tema della necessità di introdurre incompatibilità parlamentari a tutela del mandato del deputato<sup>103</sup>.

Quando, il 22 maggio 1811 giunse il momento per la Commissione di fissare definitivamente gli articoli del progetto costituzionale relativi alle condizioni di eleggibilità dei deputati, ancora non si era arrivati a discutere della Deputazione permanente e delle qualità dei deputati che sarebbero dovuti andare a comporla, laddove era proprio in riferimento a tale deputazione che era stata affermata nell'*Acuerdo* 13° della Giunta di legislazione la necessità di introdurre incompatibilità parlamentari per tutti gli impiegati pubblici<sup>104</sup>. Ad ogni modo, al momento di definire i termini di eleggibilità e le incompatibilità per i deputati, non ci si 'nascese' più dietro alla distinzione, come ancora nell'*Acuerdo* 13° della Giunta di legislazione del 1809, tra i deputati dell'Assemblea da convocare periodicamente e quelli della *Diputacion permanente*<sup>105</sup>. Senza che sul punto sia stato possibile registrare dai verbali della Commissione alcun dibattito significativo, fu a questo punto che venne introdotta in due articoli, il 13 e il 15, e senza più alcuna distinzione tra i permanenti e tutti gli altri deputati, la ineleggibilità al parlamento non solo dei ministri del Re, i cosiddetti «Secretarios del Despacho», ma anche di tutti coloro «che [avevano] impieghi nella Casa reale», nonché di ogni impiegato pubblico nominato dal governo all'interno della provincia in cui esercita il suo ufficio<sup>106</sup>.

Le incompatibilità parlamentari introdotte all'art. 13 del progetto costituzionale avevano forma assoluta per due catego-

rie particolari di impiegati, i ministri e gli impiegati regi, mentre quelle introdotte all'art. 15 avevano forma relativa ma per una categoria numerosissima di impiegati, e cioè tutti quelli nominati dal governo, e cioè, è lecito supporre, la stragrande maggioranza degli impiegati pubblici. Certo è ad ogni modo che con questi articoli furono riprese e ribadite in forma diversa, coerentemente con il diverso contesto discorsivo e il diverso destinatario dei due testi normativi, e cioè sotto forma di limitazioni all'eleggibilità parlamentare, le incompatibilità per i membri e gli esponenti dell'esecutivo poste nell'art. 2 del *Reglamento provisional per el poder ejecutivo* del gennaio 1811 elaborato dalle Cortes in linea e intima coerenza con i principi che ispiravano la complessiva azione di riforma dei liberali spagnoli sin dal periodo precostituente.

Una coerenza che tuttavia certo non escludeva aggiustamenti in corso d'opera: nella formulazione dell'art. 13 ad esempio ancora non si trova l'esclusione dalla eleggibilità anche dei Consiglieri di Stato che si troverà invece nell'art. 95 della costituzione poi approvato in via definitiva dall'Aula<sup>107</sup>, e che però sarà preparata già all'interno della Commissione costituzionale lungi dall'essere frutto di una tardiva inserzione dell'Aula. Già il 1 agosto 1811, quando cioè all'interno della Commissione costituzionale si cominciò a discutere del *Consejo de Estado* e si disse che esso avrebbe dovuto consistere di 40 membri, nominati dal Re ma su proposta delle Cortes, già a questo punto del processo costituente era largamente consolidato il punto di vista per cui il Consiglio di Stato fosse da considerarsi, nonostante tutto, «il Consiglio del Re» e che 'di conseguenza' le Cortes non avrebbero potuto proporre come suo membro «al

tempo delle elezioni [dei consiglieri] [...] nessuno che [fosse] deputato»<sup>108</sup>. Nell'agosto 1811 evidentemente già maturo era quindi l'orientamento della Commissione a introdurre incompatibilità tra la carica di Consigliere di Stato e quella di deputato, incompatibilità che perciò aveva delle motivazioni politiche ben precise, lungi dal poter essere fatta risalire solamente, come affermato da certa storiografia, alla prevalente volontà di Antonio Capmany di tenere lontano dalle Cortes il suo nemico giurato all'interno della Real Accademia della Historia, e cioè Ranz Romanillos<sup>109</sup>. Quando nell'ottobre 1811, l'Aula delle Cortes delibererà di escludere dalla eleggibilità i Consiglieri di Stato, in realtà non farà altro che conferire autorità di norma generale ed astratta ad un orientamento già maturato all'interno della Commissione costituzionale in considerazione della oggettiva collocazione che il Consiglio avrebbe assunto nella struttura della monarchia costituzionale spagnola in via di costruzione.

Ma torniamo ai lavori della Commissione costituzionale sulla questione che ci interessa più da vicino. Anche quando nella seduta del 14 agosto 1811 si decise di inserire altre due determinazioni che andavano a completare il quadro delle misure volte alla tutela della autonomia e della libertà del mandato politico-rappresentativo, i costituenti poterono riallacciarsi a orientamenti ben precisi del periodo precostituente, a orientamenti maturati all'interno di una cultura costituzionale che aveva cominciato a fare finalmente i conti, non solo con i tre secoli precedenti di esperienze politico-rappresentative nel complesso negative, ma anche con gli ultimi due decenni di amministrazione dello Stato, quelli sotto Manuel Godoy.

Se con la determinazione dell'art. 13 del progetto costituzionale (futuro art. 95 della Costituzione) si era mirato anzitutto a tener personalmente distinti e separati i deputati del legislativo dai membri o impiegati dell'esecutivo regio, allo scopo di non contaminare e mantenere viva nel deputato la consapevolezza della specificità e della esclusività degli interessi da rappresentare, vale a dire gli interessi del popolo che l'aveva eletto, e se con il divieto agli impiegati governativi di candidare nella provincia di residenza contenuto nell'art. 15 del medesimo progetto (futuro art. 97 della costituzione) si era voluto dare una risposta concreta alla preoccupazione che l'impiegato pubblico potesse troppo facilmente far ricorso a mezzi 'ulteriori' e 'più convincenti' per indurre il popolo del suo collegio a eleggerlo o a rieleggerlo, nondimeno, per raggiungere l'obbiettivo ultimo di questi divieti, tenere personalmente distinti gli interessi dei titolari e/o degli esponenti dei due massimi poteri, il legislativo e l'esecutivo, perché solo questa distinzione era ritenuta essere la premessa irrinunciabile per la instaurazione di una 'vera' monarchia costituzionale, c'era bisogno di altre misure per chiudere il cerchio. Non bastava infatti intervenire per così dire 'a monte' e su un solo versante, quello dei funzionari pubblici, limitandone la eleggibilità, ma bisognava anche intervenire per così dire 'a valle', sul versante dei deputati, secondo il percorso già emerso anche dai lavori della preconstituente *Junta de Hacienda*<sup>110</sup>, dichiarando apertamente guerra alla pratica di *patronage* e di *soborno* svolta dal Re e dai suoi ministri da tempo immemorabile tra le fila dei *Procuradores en Cortes*.

Si andò in quest'ultima direzione quando il 14 agosto 1811 furono inseriti nel pro-

getto costituzionale due articoli affermantisi letteralmente, il primo: «Durante el tiempo de su diputación, [...], no podrán los diputados admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo alguno de provisión del Rey, ni aún ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera» (futuro art. 129 della Costituzione), e il secondo: «Del mismo modo no podrán durante el tiempo de su diputación y un año después del último acto de sus funciones, obtener para sí, ni solicitar para otro, pensión ni condecoración alguna que sea también de provisión del Rey» (futuro art. 130 della Costituzione)<sup>111</sup>. I due articoli, oltre a riecheggiare la Risoluzione della Costituente francese del 1790, riprendevano anche quasi letteralmente, elevandolo però a norma di rango costituzionale, il già citato *Orden* delle *Cortes* del 29 settembre 1810, che, come si è detto, prima che un avvertimento ai deputati a non accettare 'scambi' politici nel momento del voto, voleva essere un'intimazione agli esponenti dell'esecutivo a non proporli. Non fu certo casuale, si ritiene, che i due articoli fossero inseriti nel progetto costituzionale «a continuación del [artículo] que habla de la inviolabilidad de los diputados»<sup>112</sup>, il futuro art. 128 della Costituzione<sup>113</sup>.

Nel momento di varare una moderna costituzione monarchico-costituzionale, che si voleva saldamente avvitata attorno alla azione legislativa delle *Cortes*, persisteva tuttavia evidentemente nei costituenti un'inquietudine di fondo sul ruolo che il Re, confermato nella costituzione in via di elaborazione come vertice massimo dell'esecutivo, avrebbe concretamente assunto nel nuovo Stato costituzionale che i costituenti andavano lentamente e faticosamente progettando.

Quel poco che di Fernando VII si sapeva

con certezza o si intuiva, non tranquillizzava certo i costituenti liberali sulla sintonia che egli, una volta rientrato in patria, avrebbe voluto stabilire con le nuove istituzioni costituzionali: si sapeva che aveva partecipato ad una congiura contro Carlo IV, suo padre, e che per questo era stato sottoposto ad un processo all'Escorial; si mormorava per quanto timidamente che avesse abbandonato i patrioti spagnoli nelle mani dell'invasore francese anziché fare affidamento sulla volontà di resistenza del suo popolo che si era 'levato' il 2 maggio 1808; si era fatta circolare la voce che non condividesse la volontà dei costituenti di Cadice di porre alla base del nuovo Stato, una volta liberato dallo straniero, una carta costituzionale che introduceva una moderna assemblea rappresentativa monocamerale; si sospettava, ultimo ma non per importanza, che anche dalla Francia egli continuasse a stare in contatto con movimenti e eminenze grigie che non consentivano una stabilizzazione della Reggenza. Se a tutto ciò si aggiungeva poi il presentimento che anche Fernando VII non si sarebbe certo sottratto all'attivazione e al ricorso al classico strumento del *soborno* e del *patronage* per tentare di attirare nel proprio campo di influenza i deputati delle *Cortes*, si comprende facilmente come i costituenti non potessero pensare alle incompatibilità e a misure anti-corrruzione solo nel momento di ripensare il livello centrale dell'organizzazione dello Stato, ma ne sentissero la necessità anche nel momento di ridisegnare i livelli inferiori della rappresentanza del paese. La corrispondenza degli interessi degli eletti a quelli degli elettori, andava assicurata 'ovunque' si intendesse sostituire alla nomina regia o governativa la designazione elettiva degli organi di rappresentanza del popolo, e

quindi anche e soprattutto a livello provinciale e municipale<sup>114</sup>.

A livello provinciale la distinzione tra incarico di governo e mandato di rappresentanza era segnata dalla conservazione, anche in epoca costituzionale, della nomina regia per il *gefe superior*, nelle cui mani era posto il "governo politico" della provincia; liberamente eletta e periodicamente rinnovata sarebbe stata invece la rappresentanza provinciale, presieduta dal *gefe superior*, detta *diputacion provincial*.

A livello comunale, secondo il progetto costituzionale uscito dalla Commissione, avrebbero dovuto essere democraticamente eletti tutti gli anni, sia il vertice monocratico dell'*ayuntamiento*, l'*alcalde* (che lo presiedeva dove non vi fosse il *gefe politico*), sia l'organo collegiale, l'*ayuntamiento* per l'appunto, che lo sosteneva e consigliava, composto di *regidores* e *procuradores sindicos*. Sarebbero così dovuti cessare tutti gli impieghi rivestiti precedentemente a titolo perpetuo, come si diceva nell'art. 310 del progetto (futuro art. 312 Cost.) varato il 13 novembre 1811<sup>115</sup>.

Se a livello provinciale e comunale la distanza del candidato e dell'eletto dagli interessi suoi e dei suoi elettori era ancora minore che al livello nazionale della rappresentanza, allora qui con nettezza e determinazione ancora maggiore si doveva impedire che i funzionari pubblici potessero, o agevolare la loro stessa elezione con i mezzi di cui disponevano in virtù dell'ufficio ricoperto, o subire l'influenza dei loro superiori gerarchici nell'espletamento del mandato rappresentativo. L'art. 316 (futuro art. 318 della Costituzione) approvato dalla Commissione costituzionale il 14 novembre 1811, stabilì così che «non potrà essere *alcalde*, reggitore o procuratore sindaco

nessun impiegato pubblico di nomina del Re in servizio»<sup>116</sup>, e parallelamente, per il livello provinciale di rappresentanza, l'art. 328 (futuro art. 330 della Costituzione) affermò perentoriamente che non avrebbe potuto essere «individuo del la Diputación provincial [...] ningún empleado de nombramiento del Rey»<sup>117</sup>.

Era così introdotto un divieto assoluto di eleggibilità per gli *empleados públicos* in occasione di elezioni comunali e provinciali, divieto che, nella sua assolutezza, era evidentemente rapportato ad una duplice convinzione dei costituenti: che la candidatura di un impiegato pubblico fosse in linea di principio più 'obbligante' per gli elettori del suo collegio che quella di un qualsiasi altro candidato, e che per un impiegato pubblico eletto all'*ayuntamiento* o alla *diputación provincial* la tentazione di cedere alle pressioni dei suoi superiori gerarchici, andando così a rappresentare per interesse 'suo' proprio i 'loro' interessi anziché quelli della generalità degli elettori, fosse ancora più irresistibile che per un impiegato eletto a procuratore delle Corti.

A livello municipale in particolare la ineleggibilità doveva essere tanto più assoluta quanto maggiore si riteneva sarebbe stata la interconnessione tra mandato rappresentativo e mandato di governo. Tale interconnessione sarà peraltro fissata definitivamente in due occasioni, sia nell'articolo 319 della costituzione per cui «todos los empleos municipales referidos [alcalde, regidor, procurador síndico] serán carga concejil [...]», nonché, in modo ancora più pregnante, nella prescrizione dell'art. 312 della costituzione sull'elettività della figura dell'*alcalde*, nella cui persona l'interconnessione tra i due mandati si spingeva sino alla loro quasi totale sovrapposibilità.

A livello provinciale la distanza dei membri della deputazione dai centri del potere regio e/o governativo era resa indispensabile, non solo dal fatto che qui il vertice del governo politico avrebbe continuato a risiedere in un governatore nominato dal Re (*Jefe superior*)<sup>118</sup>, ma anche dai compiti di difesa della costituzione che si intendevano assegnare alla deputazione a prolungamento e a concretizzazione allo stesso tempo di quelli assegnati alle *Cortes*, come si vedrà da quanto stabilito al comma "Noveno" dell'art. 335 della Costituzione: «[Tocará á estas diputaciones...] dar parte á las Córtes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia»<sup>119</sup>.

##### 5. Criticità tecnico-formali del testo rilevate nel dibattito in Aula

La discussione in Aula del progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione costituzionale, progetto che assai significativamente non recava la firma di José Pablo Valiente che in esso non si era riconosciuto<sup>120</sup>, ebbe inizio il 25 agosto 1811. Per accelerare il corso dei lavori la Commissione aveva deciso di consegnare all'Aula il lavoro sin qui fatto, e cioè circa i 2/3 del progetto<sup>121</sup>, continuando a lavorare al suo interno al resto.

Di quelli che in Commissione costituzionale erano stati approvati come artt. 13 e 15 del Titolo III («Del poder legislativo»), capitolo 5 («De las Juntas electorales de provincia») del progetto, e che ora, dopo la rinumerazione progressiva degli articoli, portano già lo stesso numero (artt. 95 e 97) che avranno a costituzione approvata (dove però risulteranno allocati all'interno di un

titolo terzo ridenominato «De la Cortes»), si arrivò a discutere in Aula il 28 settembre del 1811<sup>122</sup>.

Sul primo dei due articoli, l'art. 95, che è poi quello che più direttamente va a incidere sulla forma di governo, e dove più precisamente è tradotto in pratica il principio della separazione personale degli organi dei poteri legislativo e esecutivo, non si ebbe in Aula significativamente quasi alcuna discussione. E ciò nonostante che nel testo dell'articolo risultassero inclusi tra i non eleggibili a deputati anche i Consiglieri di Stato che, come si è già avuto modo di sottolineare, ancora non risultavano esclusi quando, a maggio, si era discusso nella Commissione costituzionale delle condizioni di eleggibilità e delle incompatibilità dei deputati.

L'approvazione degli artt. 95 e 97 si sarebbe chiusa senza discussione alcuna se non fosse intervenuta una telegrafica richiesta di precisazione del Marqués de Villafranca<sup>123</sup> che però non riguardava il significativo inserimento dei Consiglieri di Stato tra i non eleggibili a deputati, ma riportava invece sul tavolo della discussione un interrogativo chiave per tutta la problematica qui affrontata, un'interrogativo che però, del tutto inspiegabilmente, non era stato ancora sollevato.

Il marchese di Villafranca si appuntò infatti sulla questione, evidentemente tutt'altro che chiara nella Spagna dell'epoca<sup>124</sup> come del resto però in altri Stati europei che per la prima volta si affacciavano alla vita costituzionale<sup>125</sup>, su cosa e chi effettivamente si dovesse comprendere sotto l'espressione: «los que sirven empleos de la Casa Real»<sup>126</sup> usata appunto nell'art. 95. La domanda del Marchese di Villafranca lasciava chiaramente emergere la scarsa

regolamentazione dello status giuridico del personale dell'amministrazione pubblica e soprattutto la difficoltà di scindere questo dal personale dell'amministrazione regia.

Al marchese di Villafranca rispose Argüelles, per la verità eludendo il suo interrogativo, che la Commissione aveva riflettuto molto su questo articolo e che «no ha tenido que buscar la norma fuera de España para estenderle», dato che in tutte le nostre *Córtes*, argumentava Argüelles, e cioè «en Cataluña, Aragon, Navarra, y aun Castilla, los empleados de palacio, sin excepcion alguna», erano stati «excluidos». E questo atto di esclusione, aggiungeva Argüelles, lungi dal dover essere interpretato «deshonroso» o «injurioso» verso una classe certamente «benemérita» di cittadini, era da intendersi come 'solo' una «precaucion que toma la Nacion para evitar el influjo que el Rey puede tener sobre ellos». Se proprio gli impiegati del Re avessero voluto diventare deputati, avrebbero potuto farlo ma lasciando il loro posto («dejando el destino»). Che la misura («providencia») adottata fosse «tan sábia y tan necesaria para el bien general», e non fosse assolutamente da intendersi come «ofensiva», lo dimostrava, secondo Argüelles, anche un fatto effettivamente successo («consignado en la historia») nel Regno di Aragona. Si narrava, infatti, che qui, quando la Regina Doña Isabel, si presentò alla porta della sala dove si celebravano le *Córtes*, fosse stata trattenuta all'esterno da un portiere che non la avrebbe lasciata entrare sino a quando queste non ebbero terminato di deliberare<sup>127</sup>.

Liquidato frettolosamente il problema tutt'altro che banale sollevato dal marchese della Murcia, nessun membro dell'Aula chiese altra spiegazione e, come si dice nel

*Diario de Sesiones*, l'articolo 95 fu messo ai voti e approvato.

Maggiore discussione si avrà invece in Aula sull'art. 97 che voleva esclusi dalla candidatura a rappresentanti del popolo gli «impiegati pubblici nominati dal Governo» allorché la candidatura fosse stata presentata all'interno della provincia in cui l'impiegato accudiva al suo ufficio. Fu solo a questo punto che si tornò ancora sulla questione nodale, che evidentemente continuava a far riflettere molti deputati, del significato da attribuirsi ai termini di impiegati e di impiegati pubblici.

Una richiesta di chiarimento in questo senso venne da Ramón Utgés, eletto dalle province in Catalogna<sup>128</sup>, un *catedrático*, e quindi parte in causa nella questione non meno di numerosissimi altri suoi colleghi deputati, visto che, come lui stesso disse, non vi era alcun dubbio che anche un accademico fosse un «empleado» e un «empleado nominato dal Re». L'espressione di «empleados públicos nombrados por el Gobierno» usata nell'art. 97 rischiava, secondo Utgés, di apparire «muy general y vaga» se non ulteriormente precisata<sup>129</sup>. Si rendeva necessaria di conseguenza l'introduzione di una qualche limitazione nell'applicazione del principio di incompatibilità per evitare che, con la formulazione adottata dalla Commissione, risultassero 'troppi' gli individui esclusi dalla eleggibilità a deputato<sup>130</sup>.

L'obiezione sollevata da Utgés fu peraltro ripresa nella sostanza anche da un altro deputato, come lui parte in causa, e cioè l'uditore eletto come deputato delle province di Valencia, José Martínez<sup>131</sup>. Questi avrebbe voluto si distinguesse tra impiegati che hanno «influjo, porque ejerzan jurisdiccion», come ad esempio i «co-

rregidores, alcaldes, etc.» di cui «en una provincia habrá 20 ó 30», e gli altri invece che non hanno la possibilità di esercitare alcuna influenza. Egli chiese anche che si distinguesse tra impiegati effettivamente nominati dal Re e impiegati che invece, come gli accademici o i giudici, assurgevano all'impiego per merito e dal Re erano solo confermati a posteriori<sup>132</sup>.

A intervenire sull'estensione in cui dovesse intendersi il termine di impiegato pubblico si levarono, oltre a Argüelles, che intervenne a più riprese nel dibattito, anche alcuni dei membri più attivi della Commissione costituzionale. Naturalmente a favore della proposta della Commissione costituzionale, il suo segretario Perez de Castro chiari come l'espressione di «impiegati pubblici nominati dal Governo» fosse da intendersi nella sua accezione più ampia, includendo quindi anche i magistrati dei tribunali, gli intendenti e in genere «todo empleado publico cuyo destino es de provision del Gobierno», respingendo decisamente l'obiezione che la «precaucion» adottata con l'art. 97 potesse in qualche modo nuocere ad una buona composizione della *Cortes*<sup>133</sup>.

Dopo di lui Argüelles introdusse la distinzione tra *carga* e *empleo*, nella convinzione che la assunzione di una carica come quella di deputato non dovesse essere pregiudicata dall'influsso che invece il detentore di un *empleo* "sempre" è in grado di esercitare sulla sua stessa elezione all'interno del territorio di sua giurisdizione («l'empleado, siempre tiene alguna pequeña jurisdiccion análoga á su empleo, y puede tener grande influjo en las elecciones»); per favorire 1.000 o 2.000 persone non si poteva recar danno a tutta la nazione. In Aragona, si premurava di rimarcare

Argüelles, nella certezza che niente meglio che invocare la consuetudine consolidata potesse aiutare a superare le residue perplessità sulla esclusione di tutti gli impiegati del governo, sarebbero stati sempre «muy escrupulosos sobre este punto» e in Vizcaya sarebbe sempre accaduto «otro tanto», e cioè che «los empleados no eran admitidos á la diputacion en sus Asambleas». D'altra parte, tagliava corto Argüelles, gli impiegati del governo che proprio avessero voluto diventare deputati avrebbero sempre potuto rinunciare all'impiego<sup>134</sup>. Nel dibattito intervenne poi anche il deputato supplente per Madrid, all'epoca dell'elezione completamente in mano ai francesi, José de Zorraquin, che era anche relatore della Commissione, per dire che sebbene egli fosse «empleado del Gobierno», riteneva giusto il provvedimento proposto dalla stessa, perché era certamente nell'interesse della Nazione avere nelle Cortes quanto meno impiegati possibile<sup>135</sup>.

A questo punto del dibattito fu presentato un emendamento da Mariano Blas Garroz, ufficiale del *Despacho Universal de Guerra* eletto nella provincia della Mancha, che chiedeva che la generalità del divieto che si voleva introdurre con l'art. 97 fosse in qualche modo mitigato ad esempio introducendo l'eccezione per cui poteva essere eletto l'impiegato che «ejerza su empleo en la provincia de su naturaleza»<sup>136</sup>. Il dibattito si chiuse però con il rigetto dell'emendamento, rigetto peraltro prevedibile dato l'andamento della discussione, e con un intervento del presidente della Commissione costituzionale Muñoz Torrero, autore come si è detto del progetto del già citato decreto delle Cortes del 24 settembre 1810 in cui era proclamata la sovranità nazionale e affermata la divisione dei poteri. Torre-

ro invitò a tener nel debito conto, non solo «el influjo que tienen los empleados donde ejercen su cargo», ma anche «el que puede tener el Gobierno para que los mismos empleados sean elegidos Diputados», evenienza questa che, secondo Torrero, doveva «evitarse por todos los medios posibles». Di fronte alla necessità di contrastare energeticamente e in tutti i modi l'influsso del governo sugli elettori, non si poteva certo pensare di sacrificare questo principio solo per consentire ad un impiegato del Governo di servire come deputato la sua provincia di origine<sup>137</sup>.

Delle infinite possibilità da sempre a disposizione del Re e/o del suo governo per attirare a sé i deputati delle Cortes, impiegati pubblici o meno, come pure delle altrettanto infinite direzioni in cui potevano essere estesi i concetti assai elastici di *empleo* o *empleado*, si tornerà inevitabilmente a parlare il 2 ottobre 1811<sup>138</sup> in occasione della discussione sui futuri artt. 129 e 130 della Costituzione.

Francisco Xavier Borrull<sup>139</sup>, nobile e giudice eletto deputato per la provincia di Valencia, con la sua travolgente oratoria riuscì a riproiettare nel presente le principali ragioni storiche e storico-antropologiche che consigliavano i costituenti a mettere per così dire in conto sin dall'inizio la eventualità che le Cortes potessero essere ostacolate nel libero e sincero adempimento del loro compito da pressioni regie o governative. In particolare l'intervento di Borrull del 2 ottobre 1811 è certo quello più convincente ed utile a dimostrare la superficialità e la pretestuosità della leggenda dell'esterofilia da cui sarebbero segnate all'origine le determinazioni sulle incompatibilità parlamentari della costituzione spagnola del 1812, ritenute troppo a lungo

frutto di un supino spirito di imitazione della legislazione rivoluzionaria francese.

Los Reyes antiguos – disse Borrull – conociendo bien el carácter de los hombres, se valieron de todos los resortes que podían atraerles la voluntad de los Diputados á fin de mandar [governare] despóticamente: veían poseidos á muchos de la sagrada hambre de empleos y honores, y no solamente les concedían con larga mano á cuantos los pretendían, sino que pasaban á la parte, como se veía en las Cortes de los últimos siglos, de convidarles con ellos, previniendo á todos que pidieran los que más les acomodasen. En Valencia se procuró desde el principio cerrar esta puerta á la ambición por medio del célebre Estatuto del año de 1327, que prohibía el obtento de empleos algunos á los Diputados. En Castilla se solicitó lo mismo en las Cortes de Santiago de 1520; mas no fueron Oídas sus instancias, y continuaron en experimentarse los más funestos efectos, según acredita el contar los historiadores como cosa singular que el Diputado de Madrid solicitó en las Cortes de Valladolid de 1542 que en lugar de la gracia que se quería hacerle se concediese una especial á dicha villa. Tan pocos eran los que miraban por los intereses de sus pueblos, y tal ánsia de promover los suyos particulares dominaba á la mayor parte de Diputados; y así, la voluntad del Rey, ó de sus Ministros, era quien dictaba las leyes. La libertad política del pueblo fué atropellada sin oposición alguna, y sobre sus ruinas estableció su Trono el despotismo<sup>140</sup>.

A conclusione della sua invettiva storico-politica-antropologica Borrull propose addirittura che il divieto ai deputati di accettare impieghi o di procurarli ad altri di cui all'art. 129 non fosse limitato «al tempo della loro deputazione», ma fosse esteso anche all'anno successivo alla sua conclusione. In tal modo i deputati, di fronte a promesse del Re o dei Ministri «tan lejanas y llenas de incertitumbre», non si sarebbero lasciati irretire tanto facilmente e distogliere dal perseguire «los verdaderos intereses del Estado»<sup>141</sup>.

Il dibattito che prese avvio dalla proposta di Borrull servì anche a lasciar emergere chiaramente come gli articoli 129 e 130, portati e letti in Aula con la medesima numerazione e forma che conserveranno poi anche nel testo definitivo, fossero tutt'altro che non ulteriormente emendabili nella loro formulazione. Lo evidenzieranno in particolare deputati come Francisco Santalla<sup>142</sup>, Antonio Capmany, Juan Climaco Quintano<sup>143</sup>, che non avevano fatto parte della Commissione costituzionale, ma che però avevano partecipato all'elaborazione del già incontrato *Orden delle Cortes* del 29 settembre 1810, il cui contenuto sostanzialmente era stato recepito nei due articoli in discussione.

Capmany osservò come, essendo l'«objeto y espíritu» dei due articoli effettivamente «idéntico», non si sarebbe dovuto a suo avviso dare origine a due differenti articoli, perché una tale separazione era «supérflua, é induce confusión y duda». Allo scopo di corrompere un uomo, argomentava Capmany, parimenti utili potevano tornare pensioni e onorificenze, impieghi o promozioni, mentre nel testo in discussione laddove si poneva il termine di un anno dalla conclusione del mandato parlamentare per poter nuovamente accettare «pensiones y condecoraciones», si lasciava cadere il medesimo termine quando si trattava della possibilità di accettare «empleos y ascensos». Tale differenza «estudiada» e certo destinata a suscitare «bastante novedad al lector», avvertiva giustamente Capmany, era da ritenersi del tutto ingiustificabile, dato che l'obiettivo dei due articoli non poteva che essere lo stesso: «conservar ilesta y pura la integridad y pundonor de todo Diputado, no solo representándolo incorrupto sino

aun incorruptible». Allo scopo di «poner á los Diputados independientes del influjo ministerial» anche il termine di un anno non sembrava sufficiente a Capmany, che proponeva perciò di estenderlo perlomeno a tre anni («desearia que el término que señala el último artículo de un año se extendiese á tres»)<sup>144</sup>.

Le due appena dette non erano però le sole obiezioni, tecnico-formali e di sostanza, che Capmany opponeva alla formulazione degli artt. 129 e 130 del progetto costituzionale. In particolare l'uso fatto in essi del termine di "impiego" appariva anche a Capmany alquanto dubbio da più punti di vista. In primo luogo sembrava a Capmany che il termine «empleo» usato nell'art. 129 fosse troppo vago («[...] voz vaga é indefinida, que á mi juicio tiene una indeterminada latitud»): si era colpevolmente ommesso di distinguere tra un Segretario di Stato e un portiere, laddove non era sicuramente il secondo l'impiego da cui un deputato si sarebbe lasciato tentare o influenzare. In secondo luogo, osservava Capmany, nel testo si parlava di impiego conferito per «provision del Rey», disconoscendo così che non esisteva alcun impiego pubblico che, se non dato da lui personalmente, non fosse dato per lo meno in suo nome. In terzo luogo, nel testo si stabiliva che un deputato non avrebbe potuto accettare nessuna promozione che non rientrasse tra gli «ascensos de escala» (passaggi di grado automatici previsti in organico), fingendo in tal modo di ignorare che anche tali promozioni nel grado erano a volte effettivamente previste in un'ordinanza, mentre altre volte, e magari più spesso, dipendevano da «uso graciable» e da «abuso»<sup>145</sup>.

La proposta formulata da Capmany, di estendere addirittura a tre gli anni successivi al termine del mandato durante i quali un deputato non avrebbe potuto ricevere da esponenti dell'esecutivo, come ricompensa per provata 'fedeltà', impieghi, promozioni, pensioni o onorificenze, riscosse subito il sostegno incondizionato di Quintano. A suo avviso si sarebbe anche potuto specificare nel testo costituzionale che i deputati non dovevano accettare impieghi neanche sotto forma di «commissione», dato che era proprio in forma commissaria che spesso erano assegnati gli impieghi più diversi, come ad esempio i posti di intendente<sup>146</sup>.

A questo punto la accentuata approssimazione del testo degli articoli 129 e 130 della costituzione pervenuti all'Aula dalla Commissione costituzionale era stata messa definitivamente a nudo. Contemporaneamente sempre più nettamente si fece strada la sensazione che occorresse porre un limite all'irrefrenabile zelo puntualizzatore in cui rischiava di impantanarsi il dibattito. In questo senso e quindi in difesa del testo quale formulato dalla Commissione intervenne il deputato Juan Nicasio Gallego<sup>147</sup>, un ecclesiastico eletto come supplente per la provincia di Zamora. Quanto affermato nel testo in discussione, disse Gallego, non avrebbe dovuto essere fatto oggetto di infinite specificazioni, posto che l'obiettivo non poteva 'realisticamente' essere quello di comprendere e/o prevedere nell'articolo ogni possibile causa e tipologia di «soborno». In questo modo si sarebbe infatti ottenuto niente altro se non di rendere la «carga» della deputazione ancora meno attrattiva, ancora più «gravosa» e «odiosa»<sup>148</sup>, e ciò avrebbe finito inevitabilmente col nuocere all'interesse generale

della Nazione. Proprio come avrebbe finito col nuocere alla Nazione tenere troppo a lungo le risorse intellettuali di un deputato da essa scelto lontano da quegli impieghi da cui era possibile rendere un servizio utile alla Nazione, posto che quei posti erano stati creati per la Nazione e non per le persone che poi sarebbero andate ad occuparli. Un discorso differente che per gli impieghi (di cui si parlava all'art. 129) si poteva invece fare, secondo Gallego, per le pensioni e le onorificenze di cui all'art. 130, con ciò giustificando e motivando la presenza in costituzione di due diverse scadenze per il divieto contenuto nei due articoli. Vietare ai deputati la accettazione di pensioni e onorificenze per un tempo più lungo (1 anno) di quello della deputazione non avrebbe potuto infatti nuocere a nessun'altro, così Gallego, se non alla singola persona che avrebbe dovuto riceverli<sup>149</sup>.

Prima della messa ai voti dell'articolo 129, Argüelles si premurò di ricordare come l'articolo in questione non fosse in ogni caso applicabile ai deputati costituenti in carica, già obbligati ad astenersi da qualsiasi impiego pubblico per un anno dal termine del loro mandato in forza di un decreto approvato oltre un anno prima<sup>150</sup>, e cioè del decreto del 29 settembre del 1810<sup>151</sup>. E la precisazione servì certo a sciogliere il clima pesante che ormai si respirava nell'Aula, se è vero che di lì a poco non solo fu approvato l'articolo in discussione nella medesima versione proposta dalla Commissione, ma fu approvato anche il successivo art. 130. Dapprima fu infatti rigettato l'emendamento all'art. 129 del deputato per la Galicia Luis Rodriguez Del Monte<sup>152</sup>, che voleva estendere al divieto per i deputati di ottenere impieghi dal governo l'aggiunta contenente il termine

di un anno dalla cessazione del mandato previsto per il successivo art. 130 (dove si parlava di pensioni e condecorazioni), poi non giunse nemmeno ad essere posto ai voti l'emendamento di Santalla che aveva proposto addirittura di estendere il divieto dell'art. 129 di ricevere qualsiasi impiego anche ai parenti in primo grado dei deputati per tutto il tempo del mandato e per i due mesi successivi<sup>153</sup>.

Insomma, al termine del lungo dibattito del 2 ottobre 1811 sull'art. 129, quando l'Aula alla fine tornò sui suoi passi e confermò la fiducia a quanto fatto dalla Commissione, si prese immediatamente a discutere del successivo art. 130, come abbiamo visto strettamente collegato nello spirito al precedente ma in verità assai meno temuto. Lo si varò il 3 ottobre 1811 anch'esso nella medesima forma in cui era stato approvato dalla Commissione per la costituzione<sup>154</sup>.

Dopo l'approvazione delle due determinazioni costituzionali volte a prevenire i tentativi di *soborno* dell'esecutivo e ad assicurare l'indipendenza e libertà di giudizio e di voto dei deputati, delle altre determinazioni del progetto costituzionale volte a garantire il disimpegno «sencillo» del mandato rappresentativo, si tornò a parlare in aula l'11 e il 14 gennaio 1812. Nel primo giorno fu infatti sottoposto all'attenzione dell'Aula e approvato anch'esso quasi senza alcuna discussione l'art. 316, che rientrava nel Titolo VI («Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos»), Capitolo I («De los ayuntamientos») del progetto costituzionale, e che poi entrò in costituzione come art. 318<sup>155</sup>. Parimenti senza che nessuno riprendesse il discorso del perché della esclusione dalla eleggibilità alle deputazioni provinciali dei funzionari di no-

mina regia, fu anche approvato l'art. 328, rientrante pure nel Titolo VI, ma Capitolo II («Del gobierno político de las provincias, y de las diputaciones provinciales») del progetto costituzionale, e che entrò poi in Costituzione come art. 330<sup>156</sup>.

#### 6. Alcune riflessioni conclusive

Si è qui tentato di ripercorrere almeno per grandi linee la vicenda dell'elaborazione da parte dei costituenti gaditani, sia degli articoli che stabilivano ineleggibilità e incompatibilità parlamentare per i massimi rappresentanti dell'esecutivo e più in genere per gli *empleados* di nomina governativa o regia, sia degli articoli volti a prevenire l'elezione di una assemblea politico-rappresentativa asservita in partenza all'esecutivo e volti a tutelare la rappresentanza del popolo dai tentativi di *soborno* da parte dell'esecutivo.

La tesi per cui queste determinazioni sarebbero state inserite in costituzione per mero spirito imitativo del modello offerto dalle costituzioni rivoluzionarie francesi del 1791, 1793, 1795, tesi peraltro fatta propria anche da Fernando VII all'atto di sospendere la Costituzione il 4 maggio 1814<sup>157</sup>, può a questo punto essere fatta rientrare a pieno titolo nell'armamentario ideologico e culturale della corrosiva polemica antirivoluzionaria e anticostituzionale (oltre che naturalmente antifrancese) che informerà di sé lo storicismo politico-giuridico e più in genere l'ideologia non solo dei conservatori ma anche dei liberal-moderati europei per tutto l'Ottocento.

Ad essa non si può tuttavia negare il merito di aver spinto lo storico ad andare

oltre la apparente sussidiarietà delle questioni qui affrontate rispetto alla questione tradizionalmente ritenuta principale della forma di governo prefigurata a Cadice, lasciando così riemergere le concrete contingenze storico-politico-istituzionali da un lato e le considerazioni storico-antropologiche dall'altro che spinsero le Corti generali e straordinarie verso le tre serie di articoli qui oggetto di attenzione, al di là dell'intento, sin troppo manifesto, di assicurare l'integrità e la forza della rappresentanza del popolo nel nuovo Stato costituzionale in via di costruzione. Ciò che più temevano i costituenti era che gli inveterati 'vizi' e le 'debolezze' dei *procuradores en Cortes* di antico Regime potessero ripresentarsi e/o perpetuarsi anche nel nuovo sistema (monarchico-)costituzionale di governo. Il monito della vicenda plurisecolare delle *Cortes* spagnole di Antico Regime nel loro complesso rapporto con la monarchia borbonica, imponeva di non trascurare i segni di continuità storica rintracciabili nel difficile rapporto intrattenuto dalle *Cortes* generali e straordinarie con l'esecutivo del 1810-1812, il Consiglio di Reggenza.

Il riflesso tutt'altro che secondario che nell'intento dei costituenti le norme qui considerate avrebbero dovuto/potuto dispiegare con il tempo sul concreto funzionamento della forma di governo, non deve essere sottovalutato, anche se in questa sede non è stato possibile, per ovvie evidenti ragioni, seguirne la fase per così dire attuativa nel periodo successivo all'entrata in vigore della costituzione. Certo è che l'importanza di queste norme e la loro incidenza sulla forma di governo era destinata ad essere tanto più profonda quanto più la costituente si mantenne senza esitazione alcuna dentro il quadro di riferimento

della forma di governo monarchico-costituzionale, fondata sulla differenziazione e distinzione dei poteri, e non, come spesso si è detto, sulla loro 'divisione' o separazione<sup>158</sup>, senza mai mettere in discussione la dislocazione fuori di sé dell'esecutivo e la personificazione dello stesso nella figura del Re o (sino al suo ritorno) nel Consiglio di Reggenza nonchè dei Segretari de Estado y del Despacho<sup>159</sup>. Proprio dall'attestarsi della costituente spagnola sin dall'inizio sulla scelta monarchico-costituzionale traeva la sua ragion d'essere la necessità e l'urgenza di inserire in costituzione misure precauzionali nei confronti dell'influsso sia dei massimi rappresentanti dell'esecutivo sia degli impiegati pubblici.

Per quanto riguarda in particolare le misure precauzionali adottate nei confronti dei massimi esponenti dell'esecutivo, non si può non rimarcare come particolarmente la esclusione dei ministri dal parlamento sia in grado di incidere direttamente sulla forma di governo, nel senso di impedire il consolidarsi anche solo per via consuetudinaria di un sistema parlamentare di governo; e questo a differenza della esclusione dal parlamento degli altri funzionari pubblici<sup>160</sup>, e anche se, come ci insegna per un verso la storia costituzionale inglese del Sette- e Ottocento e, per altro verso, la storia della monarchia-costituzionale tedesca e prussiana ottocentesca, la ammissione e la presenza dei ministri in parlamento non segnala di per sé la presenza di un sistema parlamentare di governo<sup>161</sup>.

Nello Stato costituzionale disegnato a Cadice si può chiaramente ritrovare, come già avvertito all'inizio di queste note, la forma di governo che è stata definita come «monarchia costituzionale con dominanza del parlamento», come tra l'altro suggerito

da alcuni indicatori: a) dalla previsione di un'assemblea monocamerale, b) dal veto di fatto solo sospensivo riconosciuto al monarca nel processo di legislazione (artt. 142-152), c) dalla doppia fiducia di cui dovevano godere i *Secretarios del Despacho* per restare in carica, dato che, nominati e licenziati liberamente dal monarca (art. 171, 16)<sup>162</sup>, erano però responsabili anche di fronte alle *Cortes* (art. 131, 25°)<sup>163</sup> e tenuti a osservare la Costituzione al pari di «chiunque esercit[asse] carica pubblica, civile, militare ed ecclesiastica» (art. 374)<sup>164</sup>.

Solo all'interno di una monarchia costituzionale come quella disegnata a Cadice, in cui il parlamento oltre che il potere di fare le leggi da sottoporre poi alla sanzione del Re, e quello di controllare quest'ultimo ed il suo governo, aveva anche il potere/dovere di vegliare sull'osservanza della Costituzione da parte dell'esecutivo (art. 372)<sup>165</sup>, potevano assurgere a valore paradigmatico e diventare vero e proprio fattore costituzionale (Werner Weber)<sup>166</sup> le tre coppie di articoli della costituzione di Cadice di cui ci siamo qui occupati. Nel momento in cui, attraverso le ineleggibilità/incompatibilità dell'art. 95 si esclusero i ministri ed i consiglieri di Stato dalla possibilità di entrare attraverso libere elezioni in parlamento, e attraverso gli artt. 97, 318 e 330 si limitavano pesantemente o escludevano del tutto gli impiegati pubblici da qualsiasi organo rappresentativo eletto dal popolo, non solo si sottraevano le nuove istituzioni rappresentative elettive a ogni influenza personale diretta da parte del Re o di esponenti dell'esecutivo, ma le si metteva anche in grado di svolgere in piena libertà e coscienza la funzione di difesa della costituzione prevista dal già citato art. 372 per le *Cortes* e dall'art. 335, 9° per le deputazioni provin-

ciali<sup>167</sup>. Neutralizzata con gli artt. 129 e 130 la possibilità del Re e degli altri esponenti dell'esecutivo di influire 'indirettamente' sul parlamento attraverso le pratiche di *patronage* e di *soborno* di antica tradizione e memoria, per la necessaria interazione con le *Cortes* non restava loro che servirsi delle ben più formalizzate vie predisposte dalla Costituzione, ad esempio dall'art. 125<sup>168</sup>.

La sfida principale di questa costituzione stava però non tanto o non solo nella instaurazione di una monarchia costituzionale dove per la prima volta il Re di Spagna era costretto a condividere l'esercizio del potere legislativo con una istituzione dal nome 'vecchio' (*Cortes*) ma dalla configurazione del tutto moderna, quanto piuttosto e soprattutto nel nuovo rapporto che intendeva instaurare per il futuro tra politica e amministrazione.

Certo, orientata com'era saldamente verso la monarchia costituzionale, la costituente doveva necessariamente rassegnarsi all'assunto per cui la nomina agli impieghi pubblici sarebbe rimasta anche nel nuovo Stato costituzionale prerogativa del Re e/o dei suoi rappresentanti, prerogativa che durante tutto il periodo costituente esercitò il Consiglio di reggenza. Il personale dell'amministrazione pubblica rischiava quindi di continuare a rimanere nelle mani dell'esecutivo senza soluzione di continuità alcuna su questo punto rispetto all'Antico Regime, venendo perciò a costituire il vero e proprio tallone d'Achille della costruzione gaditana. *Rebus sic stantibus* le *Cortes* avrebbero potuto cioè controllare assai da vicino il governo del Re, per norma costituzionale responsabile nei loro confronti, ma avrebbero potuto controllare solo da una certa distanza e indirettamente l'amministrazione dello Stato, che pure costituiva, come

giustamente aveva detto Aner, il necessario "enlace" tra parlamento e governo<sup>169</sup>. Alla impossibilità di sciogliere questo nodo gordiano alludeva certo il deputato Zorraquin il 2 ottobre 1811 nell'avvertire i suoi colleghi come non fosse più sufficiente fare solo degli "excelentes decretos" se poi non si aveva chi li attuasse<sup>170</sup>.

L'attenzione delle *Cortes* per il corpo dei funzionari pubblici era direttamente proporzionale alla consapevolezza che esso anche troppo facilmente poteva restare invischiato in più o meno invisibili vincoli di dipendenza, dipendenza rispettivamente dai nostalgici e tutt'altro che rassegnati sostenitori del vecchio Stato assolutista, dagli agenti ancora attivi del più recente «gobierno intruso», dagli impiegati nominati dalle infide Reggenze che dal 1810 si succedettero nel tempo. I lavori delle commissioni delle *Cortes* che, dopo l'entrata in vigore della costituzione gaditana, si occuparono di verificare la lealtà dei funzionari nei confronti del nuovo governo costituzionale ci hanno lasciato testimonianza importante di questa vera e propria ossessione dei liberali spagnoli, non tanto per l'esecutivo in sé e per sé, quanto per il permanere di gran parte dell'apparato amministrativo, ovverossia della parte della popolazione più attivamente coinvolta nel processo di costruzione del nuovo Stato, nelle mani di eminenze grigie e *camarillas* fondamentalmente avverse al nuovo corso costituzionale. All'interno del personale amministrativo le *Cortes* assai difficilmente sarebbero riuscite a districare l'una dall'altra la fedeltà al "gobierno intruso" e quella verso un Re che intanto si preparava a revocare la Costituzione come suo primo atto<sup>171</sup>.

Il limite consapevolmente segnato in costituzione dai costituenti gaditani all'in-

flusso regio, presupponeva la differenziazione assolutamente moderna tra esecutivo e governo da un lato, tra governo e amministrazione dall'altro. Se con gli artt. 16 e 170 della Costituzione al Re di Spagna era stato certamente attribuito il potere «de hacer ejecutar las leyes», non altrettanto si può dire del potere di governo, inteso come potere attivo di indirizzo e di decisione politica; per avere conferma di ciò è sufficiente andare a vedere le «restricciones de la autoridad del Rey» di cui al lunghissimo art. 172 e al successivo art. 173<sup>172</sup>. Nell'esercizio dei suoi poteri il Re di Spagna era destinato a comparire sempre 'dopo' la decisione delle *Cortes*, a meno che non si voglia caricare di un significato che non ha la «irresponsabilità» regia di cui all'art. 168 e ricondurla, erroneamente, al potere di governo. Solo passando per una separazione dell'esecutivo dal governo sembrava possibile ai costituenti sottrarre il corpo dell'amministrazione pubblica all'asservimento e al *soborno* cui era soggiaciuto durante tutta l'epoca della monarchia assoluta; solo dopo aver operato questa separazione sarebbe stato possibile ri-funzionalizzare il corpo dei funzionari ai suoi doveri nei confronti del nuovo Stato costituzionale. A monte del fallimento di Cadice potrebbe essere stato forse prima e più che il sistema di allocazione e ripartizione dei poteri, l'ingenuità con cui si credette nella possibilità di spoliticizzare l'esecutivo e di neutralizzare l'amministrazione, sospendendo la tradizionale e consolidata competenza di governo e amministrazione, attraverso una riforma costituzionale.

Inserendo in costituzione le tre serie di articoli qui oggetto di attenzione i costituenti mostrarono tuttavia di avere compreso a fondo che nessuna riforma

costituzionale poteva prescindere, per riuscire effettivamente a penetrare l'intera macchina statale e a impadronirsene, da una coerente, profonda e completa riforma della amministrazione. Proprio nella difficoltà/impossibilità di realizzare entrambe le riforme contemporaneamente, e soprattutto di realizzare quella amministrativa (per la caotica situazione politica e la presenza degli occupanti francesi, per la difficoltà dei rapporti delle *Cortes* con il Consiglio di Reggenza, e infine, ultimo ma non per importanza, per l'azione di imbrigliamento prodotta sul processo di trasformazione politico-costituzionale dall'incognita rappresentata dall'assenza-presenza del Re), e in attesa di poter contare su un apparato e un personale amministrativo che avrebbe dovuto essere non solo 'leale' al nuovo ordine costituzionale (ogni impiegato pubblico doveva prestare giuramento di osservare la costituzione, secondo l'art. 374, e essere "responsabile" dinanzi alle *Cortes*, secondo l'articolo 131, 25°), bisognava stare in guardia e diffidare della (vecchia) amministrazione. E questo sino a che non fosse stata definitivamente assicurata la lealtà di quest'ultima al nuovo ordine costituzionale e il (nuovo) governo non fosse stato posto effettivamente nella condizione di rispondere politicamente, come voleva la costituzione, della condotta dell'amministrazione. La costituzione di Cadice, lungi dal disegnare un sistema politico-costituzionale compiuto e coerente per il presente, immediatamente attuabile, sembra limitarsi a poggiare un ponte tra passato e futuro, un ponte da cui la nuova Spagna potesse protendersi verso un futuro tuttavia ancora molto indecifrabile.

\* Le citazioni bibliografiche sono limitate ai lavori direttamente utilizzati nella stesura del testo.

<sup>1</sup> Cfr. Tit. III (*De las Cortes*), Cap. V, art. 95: «Los secretarios del despacho, los consejeros de Estado, y los que sirven empleos de la casa real, no podrán ser elegidos diputados de Cortes», e art. 97: «Ningún empleado público nombrado por el Gobierno, podrá ser elegido diputado de Cortes por la provincia en que ejerce su cargo».

<sup>2</sup> Cfr. Tit. III, Cap. VI (*De la celebración de las Cortes*), art. 129: «Durante el tiempo de su diputación, contado para este efecto desde que el nombramiento conste en la permanente de Cortes, no podrán los diputados admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo alguno de provisión del Rey, ni aun ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera», e art. 130: «Del mismo modo no podrán, durante el tiempo de su diputación, y un año después del último acto de sus funciones, obtener para sí, ni solicitar para otro, pensión ni condecoración alguna que sea también de provisión del Rey».

<sup>3</sup> Tit. VI (*Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos*), Cap. I (*De los Ayuntamientos*), art. 318: «No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey que está en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirven en las milicias disciplinadas» e Tit. VI (*Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos*), Cap. II (*Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales*), art. 330: «Para ser individuo de la diputación provincial se requiere ser ciudadano [...] en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, natural ó vecino de la provincia con residencia á lo ménos de siete años, y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia: y no podrá serlo ninguno de los empleados

de nombramiento del Rey, de que trata el art. 318».

<sup>4</sup> M. Calvo y Conejo dedicò alla trattazione delle incompatibilità parlamentari all'interno delle Cortes generali e straordinarie del 1810-1812 solo le pp. 1-5 del suo *Incompatibilidades e incapacidades parlamentarias (1810-1910)*, Madrid, Libreria A & M Jimenez, 1916, con la motivazione che sulle incompatibilità parlamentari non fu emanata una legge speciale sino al 1849 (p. 1), ma anche M. Martínez Sospedra, dedica al tema, nel suo *Incompatibilidades parlamentarias en España (1810-1936)*, Valencia, Al tossal, 1974 di cui ancora utilissima è l'introduzione generale (pp. 16-32), solo le pp. 37-45.

<sup>5</sup> Cfr. C. Garriga Acosta, *Cabeza moderna, cuerpo gótico: la Constitución y el orden jurídico*, in «Anuario de Historia del derecho español», LXXXI, 2011, pp. 99-162, qui pp. 100, 115-116, 121, 123, 125-132, *mapassim*.

<sup>6</sup> D'obbligo a questo proposito il riferimento ai lavori di B. Clavero (ci si limita qui a citare il suo *Voz de Nación por Constitución. España, 1808-1811*, in «Giornale di Storia costituzionale», n. 4, 2002, pp. 81-104) e ai pionieristici lavori di J.M. Portillo Valdés (primo fra tutti *Revolución de Nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, CEC, 2000).

<sup>7</sup> Per la storia politica vedi in questo senso, ad esempio, l'interpretazione del «modello liberale gaditano» di J.I. Marcuello Benedicto, *Cortes y proceso político en la Monarquía constitucional española: modelos liberales doceañista y moderado (1810-1868)*, in «Hispania. Revista española de historia», LV, n. 189, 1995, pp. 11-36, in part. pp. 12-22. Per la storiografia giuridica vedi invece Martínez Sospedra nel suo *Incompatibilidades parlamentarias en España* cit., pp. 40 ss.

<sup>8</sup> Le incompatibilità gaditane erano certo non meno assolute di

quelle inserite nella Costituzione federale americana del 1787 (cfr. *Constitution 1787*, Article I, Section VI, 2: «No Senator or Representative shall, during the time for which he was elected, be appointed to any civil office under the authority of the United States, which shall have been created, or the emoluments whereof shall have been increased during such time; and no person holding any office under the United States shall be a member of either House during his continuance in office») ma meno assolute di quelle previste dalla Costituzione francese del 1791 (cfr. *Constitution de 1791*, Titre III (*Des pouvoirs publics*), Chap. II (*De la Royauté, de la Régence et des ministres*), Sect. IV (*Des ministres*), art. 2: «Les membres de l'Assemblée nationale actuelle et des législatures suivantes, les membres du tribunal de cassation, et ceux qui serviront dans le haut-juré, ne pourront être promus au ministère, ni recevoir aucunes places, dons, pensions, traitements, ou commissions du pouvoir exécutif ou de ses agents, pendant la durée de leurs fonctions, ni pendant deux ans après en avoir cessé l'exercice. Il en sera de même de ceux qui seront seulement inscrits sur la liste du haut-juré, pendant tout le temps que durera leur inscription»), costituzione che però prevedeva anche la possibilità di opzione tra mandato parlamentare e funzione pubblica per i ministri e per altri funzionari pubblici che risultassero eletti (cfr. *Constitution de 1791*, Titre III (*Des pouvoirs publics*), Chap. I (*De l'Assemblée nationale législative*), Sect. III (*Assemblées électorales. Nomination des représentants*), art. 4: «Seront néanmoins obligés d'opter, les ministres et les autres agents du pouvoir exécutif révocables à volonté, les commissaires de la trésorerie nationale, les percepteurs et receveurs des contributions directes, les préposés à

la perception et aux régies des contributions indirectes et des domaines nationaux, et ceux qui, sous quelque dénomination que ce soit, sont attachés à des emplois de la maison militaire et civile du roi. Seront également tenus d'opter les administrateurs, sous-administrateurs, officiers municipaux, et commandants des gardes nationales»).

- <sup>9</sup> Di incompatibilità di carattere costituzionale parla Werner Weber nel suo ampio studio *I. Abhandlungen; Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten)*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», NF, 19. Band, 2. Heft, der ganzen Folge, 58. Band, 1930, pp. 161-255, in riferimento a quelle di esse fissate direttamente in costituzione e che quindi sono almeno in linea di principio volte, se non ad attuare la separazione dei poteri, almeno a tenere distinti i detentori personali delle tre funzioni classiche di governo. Incompatibilità parlamentari di tipo "costituzionale" erano ad esempio a suo avviso senza dubbio quelle contenute nelle costituzioni francesi del 1791 e del 1795, come pure quelle contenute nella costituzione di Cadice del 1812 (cfr. *ivi*, pp. 168, 170, 174, e soprattutto 180).
- <sup>10</sup> Il principio, come è stato dimostrato tra l'altro da studi recenti, non aveva trovato attuazione concreta nemmeno negli Stati Uniti, nonostante la presenza nella costituzione americana di una incompatibilità assoluta tra mandato parlamentare e funzione pubblica alle dipendenze dall'esecutivo; cfr. in questo senso E. Rotelli, *La Repubblica non parlamentare della Rivoluzione americana*, in *Id.*, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 97-250, dove si argomenta come tale incompatibilità inserita nel testo costituzionale del 1787, ebbe il ruolo importantissimo, non tanto di dare attuazione per la prima volta in misura

integrale e senza compromessi al principio della separazione dei poteri, che non avrebbe trovato nella costituzione americana la applicazione coerente e radicale che tradizionalmente si ritiene, quanto piuttosto nel condizionare e pregiudicare, se non addirittura nel determinare, in senso non parlamentare la forma di governo del tutto "particolare" degli Stati Uniti d'America.

- <sup>11</sup> Cfr. Martínez Sospedra nel suo *Incompatibilidades parlamentarias en España* cit., p. 36.
- <sup>12</sup> La classificazione „konstitutionelle Monarchie mit dominierendem Parlament" si mutua da M. Kirsch, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp - Frankreich im Vergleich*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1999, in part. pp. 190-200, 413 e *passim*. Nello stesso senso vedasi però anche H. Mohnhaupt, *Das Verhältnis der drei Gewalten in der Constitution der Cortes vom 19. März 1812*, in U. Müssig (Hrsg.), *Konstitutionalismus und Verfassungskonflikt. Symposium für Dietmar Willoweit*, Tübingen, Mohr Siebeck GmbH & Co. K, 2006, pp. 79-99.
- <sup>13</sup> Sulla problematicità storica del rapporto tra governo e amministrazione sia qui consentito il rinvio a A.G. Manca, *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative. Considerazioni introduttive*, in A.G. Manca, F. Ruggie (a cura di), *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX-XX)*, Bologna-Berlin, Il Mulino-Duncker & Humblot, 2007, pp. 7-25.
- <sup>14</sup> *Ivi*, p. 9.
- <sup>15</sup> Per una ricostruzione critica del dibattito circa «le origini francesi del liberalismo spagnolo», sia qui consentito il rinvio a J.-R. Aymes, *Le débat idéologique-historiographique autour des origines françaises du libéralisme espagnol. Cortés de Cadix et constitution de 1812*, in «Historia Constitu-

cional (Revista Electrónica de Historia Constitucional)», n. 4, 2003, pp. 45-102. In questa direzione anche, fra gli altri, B. Mirkine-Guetzevitch, *La constitution espagnole de 1812 et les debuts du libéralisme européen (Esquisse d'histoire constitutionnelle comparée)*, in *Introduction a l'étude du droit comparé. Recueil d'Etudes en l'honneur d'Edouard Lambert*, Paris, L.G.D.J., 1938, pp. 211-219.

- <sup>16</sup> Di separazione dei poteri in senso proprio non si può infatti parlare, a ben vedere, né in un sistema parlamentare di governo, dove l'esecutivo è collegato al legislativo da un legame di fiducia, e neanche però in un sistema monarchico-costituzionale di governo, dove il legislativo è condiviso dal parlamento e dal massimo titolare del potere esecutivo o dai suoi rappresentanti. L'esclusione dei ministri dal parlamento incide in modo determinante sulla forma di governo, mentre non si può dire lo stesso della esclusione dei funzionari pubblici; tanto è vero che la liberalizzazione dell'accesso al parlamento dei funzionari pubblici non significa necessariamente instaurazione di un governo parlamentare, la cui sussistenza si può e si deve misurare anche sulla base di altri criteri di differenziazione, primo fra tutti la possibilità per il parlamento di licenziare i ministri in seguito ad un voto formale di sfiducia. Al contrario di quanto asserito a fine Ottocento da D. Zanichelli (cfr. *Le incompatibilità parlamentari*, in *Questioni di diritto costituzionale e di Politica*, II, Bologna, Zanichelli, 1887, capitolo 1: pp. 1-83, p. 81), la presenza dei ministri in parlamento storicamente non è stata sufficiente però a far vivere un governo parlamentare, né nell'Italia liberale ottocentesca, né nella Germania di epoca monarchico-costituzionale.
- <sup>17</sup> Tit. II, Cap. III (*Del Gobierno*), art. 16: «La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey».
- <sup>18</sup> Tit. II, Cap. III (*Del Gobierno*),

- art. 15: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey».
- <sup>19</sup> Tit. III (*De las Cortes*), Cap. VII (*De las facultades de las Cortes*), art. 131, 25°: «Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos».
- <sup>20</sup> Cfr. K.L. von Haller, *Ueber die Constitution der Spanischen Cortes*, 1820, pp. III-XIV, 1-86. Su Haller cfr. la voce biografica di Blösch in *Allgemeine Deutsche Biographie*, Band. 10, pp. 431-436, in part. p. 433.
- <sup>21</sup> Cfr. *Real decreto. Manifiesto del Rey, declarando por nula y de ningún valor ni efecto la Constitucion de las llamadas Côrtes generales y extraordinarias de la Nacion... dado en Valencia á 4 de Mayo de 1814*, in M.F. Martín, *Derecho parlamentario español. Coleccion de Constituciones, disposiciones de caracter constitucional, leyes y decretos electorales para Diputados y Senadores y reglamentos de las Cortes que han regido en España en el presente siglo*, Madrid, Impr. de los hijos de J. A. García, 1885, decreto qui citato però dalla più recente ristampa in facsimile *Derecho parlamentario español. Congreso de los diputados. Secretaria general*, Sez. *Textos parlamentarios clásicos*, 3 voll., Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1992, qui vol. II, pp. 856-863.
- <sup>22</sup> J.I. Marcuello Benedicto, *Cortes y proceso politico en la Monarchia constitucional española: modelos liberales doceañista y moderado (1810-1868)*, in «Hispania. Revista española de historia», LV, n. 189, 1995, pp. 11-36, qui p. 18.
- <sup>23</sup> Blösch, voce *Karl Ludwig von Haller* cit., p. 433.
- <sup>24</sup> von Haller, *Ueber die Constitution* cit., pp. 11, 45.
- <sup>25</sup> Sulle accuse ai «giacobini spagnoli», che ricorrono ossessivamente lungo l'intero testo, cfr. ivi, pp. IV, 1, 2, 11, 13, 53, 72, 83.
- <sup>26</sup> Cfr. ivi, p. 7.
- <sup>27</sup> Del tema è tornata in effetti ad occuparsi anche la più recente storiografia costituzionale francese; cfr. per tutti M. Morabito, *Il comando negato. Rivoluzione francese e potere esecutivo*, Manduria, Pietro Lacaita editore, 1997.
- <sup>28</sup> Art. 129: «Durante il tempo della deputazione, a partire dal momento in cui il mandato sia confermato dalla deputazione permanente delle Cortes, i deputati non potranno accettare per se o sollecitare per altri, alcun impiego di assegnazione regia, né alcuna promozione, che non sia di scala nella rispettiva carriera».
- <sup>29</sup> Art. 130: «Parimenti non potranno, durante il tempo della deputazione e per un anno dalla cessazione delle funzioni, accettare per sé o sollecitare per altri, alcuna pensione o onorificenza di assegnazione regia».
- <sup>30</sup> von Haller, *Ueber die Constitution* cit., p. 15.
- <sup>31</sup> *Ibidem*.
- <sup>32</sup> Art. 95: «I segretari dei ministeri [ministri], i consiglieri di Stato e coloro che hanno impieghi a corte, non potranno essere eletti deputati delle Cortes».
- <sup>33</sup> Art. 97: «Nessun impiegato pubblico nominato dal governo potrà essere eletto deputato delle Cortes nella provincia in cui svolge l'impiego».
- <sup>34</sup> von Haller, *Ueber die Constitution* cit., p. 13. Contro la esclusione dei Consiglieri di stato dalla eleggibilità a deputati cfr. anche ivi, p. 29.
- <sup>35</sup> Art. 318: «Non potrà essere *alcalde, regidor* né *procurador sindico* nessun impiegato pubblico di nomina regia in attività, fatta eccezione che per coloro che servono nelle milizie disciplinate».
- <sup>36</sup> Art. 330: «Per essere membro della deputazione provinciale bisogna essere cittadino... in possesso dei suoi diritti, di età superiore ai 25 anni, originario della provincia o domiciliato in essa da almeno 7 anni, e avere risorse sufficienti a mantenersi con decenza; e non potrà essere tale nessuno degli impiegati di nomina regia di cui si dice nell'art. 318».
- <sup>37</sup> von Haller, *Ueber die Constitution* cit., pp. 39, 40.
- <sup>38</sup> Cfr. [A. de Argüelles], *Discurso preliminar leido en las Cortes al presentar la Comision de Constitucion el proyecto de ella* (Cadiz, 24 de diciembre de 1811), in A. de Argüelles, *Discurso preliminar a la constitucion de 1812*, con una *Introducción* de L. Sanchez Agesta, Madrid, CEPC, 1981, pp. 65-129 p. 128; per le espressioni virgolettate nel testo v. Aymes, *Le débat idéologico-historiographique* cit., pp. 2, 3.
- <sup>39</sup> Cfr. art. 170, ma soprattutto i lunghi elenchi agli artt. 171 e 172, poi ancora 173 della Costituzione.
- <sup>40</sup> Cfr. il lungo elenco (articolato in ben 26 punti) all'art. 131 della Costituzione.
- <sup>41</sup> «Generali e straordinarie» furono dette le Cortes che vararono la Costituzione di Cadice, mentre «ordinarie» furono dette quelle convocate dopo il varo della Costituzione e elette secondo la sua norma e alcuni decreti e istruzioni successivi. Le Cortes ordinarias, in cui confluì un numero considerevole delle Corti straordinarie precedenti, cominciarono a lavorare il 1 ottobre 1813 e chiusero i lavori il 10 maggio 1814 su atto di scioglimento di Fernando VII che, al suo rientro in Spagna, sospese la Costituzione del 1812 con il già cit. (vedi sopra alla n. 17) decreto del 4 maggio (sulle corti ordinarie del 1813 e 1814 cfr. A. Fernandez Dominguez, *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio historico y juridico-politico*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 38-41). Ordinarie furono dette anche le Corti che si riunirono di nuovo nel 1820.
- <sup>42</sup> [J. Blanco White], *A Sketch of the Court of Madrid, in the Reign of Charles the Fourth, and the Intrigues connected with the Influence of the Prince of the Peace, in Letters from Spain by Don Leucadio Doblado*, London, H. Colburn, 1825<sup>2</sup>,

- pp. 292-320.
- <sup>43</sup> La Giunta Centrale Suprema, l'organo provvisorio di governo eletto dalle giunte provinciali che avevano assunto il governo della nazione nella guerra di indipendenza contro i francesi e che si erano riunite nel mezzo della rivolta del popolo spagnolo, si insediò il 25 settembre 1808 ad Aranjuez in nome del sovrano assente e cioè «del Rey nuestro Señor Don Fernando VII». Il suo primo presidente fu il conde de Floridablanca; la carica di presidente sarà successivamente assunta, tra gli altri, anche dal grande illuminista spagnolo Gaspar Melchor de Jovellanos. Sulla cosiddetta *Junta Central Suprema y Gubernativa del Reino o Junta Central de Gobierno* dei Regni di Spagna e delle Indie, cfr. Martín, *Derecho parlamentario español* cit., vol. I, pp. 355 ss.
- <sup>44</sup> «El Español», por J. Blanco-White, Tomo V, n. XXVI, Londres, 1812, pp. 119 ss.
- <sup>45</sup> V. il testo originale sopra riportato alla nt. 1 e in italiano alle nt. 32 e 33.
- <sup>46</sup> Su Blanco-White cfr. J. Varela Suanzes, *El debate sobre el sistema británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX*, in J.M. Iñurritegui, J.M. Portillo (eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, CEPC, 1998, pp. 79-108, in part. pp. 93-95.
- <sup>47</sup> Il sistema politico britannico, già all'epoca comunemente definito come un sistema parlamentare di governo, era in realtà di fatto ancora una monarchia costituzionale dove i membri del governo, spesso reclutati tra le fila della maggioranza parlamentare, erano però ancora solitamente revocati non su sfiducia dal parlamento ma in seguito alla rottura del vincolo fiduciario con il monarca; cfr. in merito E. Rotelli, *La monarchia costituzionale della 'gloriosa' Rivoluzione inglese*, in Id., *Forme di governo* cit., pp. 17-96.
- <sup>48</sup> Sugli effetti funesti che avrebbe potuto avere la trasposizione in Spagna dell'«ejemplo de Inglaterra» cfr. [A. de Argüelles], *Discurso preliminar* cit., p. 84.
- <sup>49</sup> Cfr. ivi, p. 90 e, nello stesso senso, pp. 87, 91.
- <sup>50</sup> Sull'«absolutismo despótico» che caratterizzò il regno di Carlo IV (1788-1808), che il 19 marzo 1812 abdicò nelle mani del figlio Fernando VII sull'onda del *motin* popolare di Aranjuez del 2 maggio 1808, vedasi M. Frieria Álvarez, I. Fernandez Sarasola, *Contexto histórico de la Constitución española de 1812*, in <<http://www.cervantesvirtual.com/portal/1812/contexto.shtml>>, in part. pp. 3 ss.
- <sup>51</sup> Sulla caduta del "controverso" *primer secretario de Estado o del Despacho* di Carlo IV, cosiddetto *Principe de la Paz* per aver trattato con la Francia la pace di Basilea del 1795, e nel 1808 «indicato come la causa di tutti i mali di cui stava soffrendo la Spagna e, primo fra tutti, la presenza dei francesi», v. S. Scandellari, *Da Bayonne a Cadice. Il processo di trasformazione costituzionale in Spagna: 1808-1812*, Messina, Sicania University Press, 2009, in part. pp. 6, 34-55.
- <sup>52</sup> L'eccessiva ristrettezza del suffragio e il palese anacronismo della delimitazione dei collegi elettorali del Regno Unito condurranno di lì a presto, com'è noto, alla riforma elettorale del 1832 (seguita da quelle del 1867 e 1884) e ai vari *Acts* di redistribuzione dei seggi che col tempo porteranno alla generalizzazione dei collegi uninominali, nonché al *Balloct Act* del 1872 (A. Torre, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995, pp. 209-297).
- <sup>53</sup> Si concorda in merito con J. Varela Suanzes, *El debate sobre el sistema británico de gobierno* cit., p. 90: «No puede descartarse tampoco (...) que los liberales doceañistas asociaran el núcleo del cabinet system, esto es, el nexo entre Gobierno y mayoría parlamentaria, a la compra de votos y al tráfico de influencias; en definitiva, corrupción parlamentaria y electoral por parte del rey y de las camarrillas dirigentes de los partidos políticos». Sulla Gran Bretagna a cavallo tra XVIII e XIX secolo v. ora G. Niedhart, *Grossbritannien*, in *Handbuch der europaischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, Band 1: *Um 1800*, Bonn, Verlag J.H.W. Dietz, 2006, pp. 165-213.
- <sup>54</sup> Cfr. in merito già R. Bonghi, nel suo *Le incompatibilità parlamentari*, in «Nuova Antologia di scienze, lettere ed arti», seconda serie, vol. XLII, LXXXII, Roma, 1883, pp. 728-766, in part. p. 244; G. Meyer, *Das parlamentarische Wahlrecht. Nach des Verfassers Tode herausgegeben von Georg Jellinek*, Berlin, Verlag von O. Haering, 1901, p. 32, dove si richiama la circostanza in Inghilterra le esclusioni dalla eleggibilità dei funzionari pubblici continuarono incessantemente sotto Giorgio I, II, III e IV; e, da ultimo, Rotelli, *La monarchia costituzionale della 'gloriosa' Rivoluzione inglese* cit., pp. 40 ss.
- <sup>55</sup> In merito sia consentito il rinvio a A.C. Manca, *Per uno studio preliminare delle incompatibilità parlamentari nella Costituzione spagnola del 19 marzo 1812: la fase "preparlamentare" del periodo costituente*, in G.P. Brizzi, G. Olmi (a cura di), *Dai cantieri della storia. Liber amicorum per Paolo Prodi*, Bologna, Clueb, 2007, pp. 611-627, dove si sono ampiamente utilizzati F. Tomás y Valiente, *Génesis de la Constitución de 1812. De muchas leyes fundamentales a una sola constitución*, in «Anuario de Historia del Derecho Español», LXV, 1995, pp. 13-125, e J.M. Portillo Valdés, *Imaginación y representación de la nación española (El debate sobre la naturaleza de la representación nacional y la tenta-*

tiva de Francisco / Xavier Uriortua, in «Anuario de Historia del Derecho Español», n. 65, 1995, pp. 303-320.

- <sup>56</sup> Le Cortes, che iniziarono a lavorare il 24 settembre 1810 portando a termine il loro lavoro costituente il 19 marzo 1812, solo in un secondo tempo e man mano che i francesi occupavano, scendendo verso sud, il territorio spagnolo, si trasferirono dalla Isla de Leon a Cadice, allora una delle pochissime città ancora libere dagli invasori francesi.
- <sup>57</sup> Cfr. [de Argüelles], *Discurso preliminar* cit., p. 68.
- <sup>58</sup> Cfr. A.C. Manca, *Per uno studio preliminare* cit.
- <sup>59</sup> Lo stimolo era venuto loro da una carta del 7 dicembre 1810 inviata da Londra da Pedro Cevallos: cfr. *Actas de la Comision de Constitucion (1811-1813)*, *Estudio preliminar* por M.C. Diz-Lois, Madrid, Paperback, 1976, pp. 14-15. Cevallos era stato inviato a Londra già dal gennaio 1809 dalla Giunta Centrale Suprema per negoziare un prestito dagli inglesi. Sulla circostanza cfr. anche Martín, *Derecho parlamentario español* cit., vol. II, p. 288, che sottolinea come solo due giorni dopo il ricevimento della carta di Cevallos si procedette alla nomina di una Commissione costituzionale.
- <sup>60</sup> Cfr. *Decreto de convocatoria de Cortes, fecha 28 de Octubre de 1809, publicado en 27 de Noviembre siguiente en Real cédula expedida por el Consejo Supremo de España é Indias*, ripubblicato in Martín, *Derecho parlamentario español* cit., vol. II, pp. 570-571.
- <sup>61</sup> Cfr. A) "Convocatoria para las Juntas superiores, fecha 1º de Enero de 1810", B) "Convocatoria para las ciudades de voto en Cortes, fecha 1º de enero de 1810", C) "Convocatoria para los Diputados de provincia, fecha 1º de Enero de 1810", D) "Instruccion que deberá observarse, para la eleccion de Diputados de Cortes, fecha 1º. De Enero de 1810", E) "Convocatoria è instruccion especial para las elecciones por Cana-

rias, fecha 1.º de Enero de 1810", F) "Instrucciones para las elecciones por America y Asia, fecha 14 de Febrero de 1810", tutte in Martín, *Derecho parlamentario español* cit., II, rispettivamente alle pp. 571-572, pp. 572-573, pp. 573-574, pp. 574-590, pp. 590-593, pp. 594-600.

Le giunte provinciali avrebbero dovuto eleggere ognuna un deputato. La Spagna era stata divisa a questo scopo in 33 province o reinos (C. Muñoz de Bustillo, *Constitución y territorio en los primeros procesos constituyentes españoles*, in C. Garriga (ed.), *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*, Mexico, CIDE, 2010, pp. 201-232, in part. pp. 211-215). Di queste province alla fine 32 inviarono effettivamente deputati alle Cortes. Nelle circoscrizioni elettorali provinciali dove non si erano potute svolgere regolari elezioni perché sotto l'occupazione francese, che nell'agosto del 1810 teneva in pugno più della metà delle province, e cioè in ben 23 province, si dovette ricorrere a rappresentanze provvisorie dei deputati (*suplentes*), come dovettero fare d'altronde molte province spagnole d'oltremare. *Proprietarios* erano invece detti i deputati regolarmente eletti secondo le Istruzioni della Giunta Suprema del 1º gennaio 1810. Le Juntas superiores avrebbero dovuto eleggere 17 deputati, le *ciudades de voto en Cortes* 37 deputati.

- <sup>62</sup> Cfr. M.F. Martín, *Derecho parlamentario español* cit., vol. I, p. 627. Per il *Decreto del Consejo Supremo de Regencia de España é Indias, fijando el mes de Agosto de 1810 para la reunion de las Cortes, fecha 18 de Junio de 1810*, cfr. ivi, vol. II, pp. 600-601. Sull'insediamento come nuovo governo del *Supremo Consejo de Regencia de España é Indias*, cfr. ivi, vol. I, pp. 606 ss.; sulle vicende del Consiglio di Reggenza nel periodo dal 31 gennaio al 24 settembre 1810 (data in cui si riunirono le Cortes

*generales y extraordinarias* e sino a cui sarebbe dovuto restare in carica il Consiglio di Reggenza, ivi, pp. 624-712. Del Consiglio di Reggenza furono chiamati a far parte dalla Giunta Suprema: il vescovo di Orense Pedro de Quedo y Quintano, che però non si unì agli altri consiglieri prima del 29 maggio 1810, quando il consiglio si trasferì dalla Isla de Leon a Cadice, e che dopo i primi sei mesi di vita del Consiglio ne divenne il presidente; il consigliere di Stato e *secretario de estado y del despacho universal* Francisco de Saavedra; il capitano generale degli eserciti regi Francisco Xavier Castaños che aveva fatto la campagna di Baylen; il *consejero de estado y del despacho universal de marina* Antonio de Escaño; e infine, per le Americhe, il ministro del *Consejo de España é Indias* Esteban Fernandez de Leon, subito sostituito da Miguel de Lardizábal y Uribe (ivi, pp. 608-609 e 626-629).

- <sup>63</sup> Cfr. ivi, vol. I, pp. 632-634, 669.
- <sup>64</sup> Cfr. ivi, p. 636.
- <sup>65</sup> Cfr. ivi, pp. 588-589.
- <sup>66</sup> Cfr. la sua *Consulta de la convocacion de las Cortes por estamentos del 21 maggio 1809*, ivi, pp. 458-477.
- <sup>67</sup> *Decreto de la Regencia del Reino mandando que las Cortes se reuniesen en un solo Cuerpo, fecha 20 de Setiembre de 1810*, in Martín, *Derecho parlamentario español* cit., vol. II, pp. 617-618.
- <sup>68</sup> Cfr. *Decreto de las Cortes [...] Real Isla de Leon 24 de Setiembre de 1810*, in ivi, vol. II, pp. 624-626. Su questo decreto si vedano le considerazioni di M. Lorente in *Divisiones de poderes y contenciosos de la administración: una breve-historia comparada*, in C. Garriga (ed.), *Historia y Constitución* cit. pp. 307-345, in part. pp. 308-310.
- <sup>69</sup> Ivi, p. 624.
- <sup>70</sup> Sulla differenza tra *decreto* e *orden*, che furono le denominazioni di cui furono rivestite le disposizioni delle Cortes (queste

- infatti non si servirono mai del termine di *ley*) in quanto dirette alla Reggenza il primo e invece al rispettivo *Secretario del Despacho* il secondo, cfr. le «Notas Preliminares» di Martín, al suo *Derecho parlamentar español* cit., vol. II, p. 7.
- <sup>71</sup> Cfr. *Decreto de las Cortes [...] Real Isla de Leon 24 de Setiembre de 1810* cit., p. 625.
- <sup>72</sup> Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes generales y extraordinarias* (da qui in poi *Diario de Sesiones*). Sesión del día 29 de setiembre de 1810, p. 16. Della approvazione di questo ordine dà conto anche Martín, nel suo *Derecho parlamentar español* cit., vol. II, pp. 629-630.
- <sup>73</sup> Per il testo dei citati articoli costituzionali vedi sopra alle nt. 2 e in tr. it., 28 e 29.
- <sup>74</sup> Le sedute segrete erano previste dal *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes*, presentato il 24 novembre e approvato il 27 novembre 1810, regolamento che all'art. 9 del Capítulo I ("De las Cortes") affermava che le sedute erano pubbliche, a meno che non fosse il Consiglio di Reggenza a chiedere che si discutesse e votasse in segreto un suo documento (per il testo integrale del *Reglamento* cfr. Martín, *Derecho parlamentar español* cit., vol. II, pp. 631-644, in part. p. 632).
- <sup>75</sup> Sulla seduta segreta delle *Cortes* del 28 settembre 1810 cfr. Martín, *Derecho parlamentar español* cit., vol. II, p. 223.
- <sup>76</sup> Muñoz Torrero, deputato per la provincia dell'Extremadura, ecclesiastico e *catedrático* di filosofia, nonché più tardi rettore dell'Università di Salamanca, aveva steso materialmente il decreto delle *Cortes* proclamante la sovranità della Nazione cit. sopra alla n. 66 e si distinguerà nella lotta per l'abolizione dell'Inquisizione e per la garanzia della libertà di stampa.
- <sup>77</sup> Cfr. *Decreto de las Cortes [...] dado en la Real isla de Leon á 4 de Diciembre de 1810*, in Martín, *Derecho parlamentar español* cit., vol.

- II, p. 645.
- <sup>78</sup> *Ibidem*.
- <sup>79</sup> Il caso concreto in questione era quello del deputato Antonio Samper, comandante generale *ad interim* del corpo degli ingegneri, su cui le *Cortes*, dice Torrero, si erano già pronunciate negativamente, nel senso che non avevano rilevato alcuna incompatibilità, il 15 novembre 1810. Il pronunciamento delle *Cortes* avvenne di sicuro in seduta segreta, dato che nei *Diarios de Sesiones* del giorno non si è trovata traccia di discussione di questo caso (cfr. *Diarios de Sesiones*, Sesión del día 15 de Noviembre de 1810, p. 105). Nella sessione segreta del 1 ottobre 1810, quando era stato formulato «il dubbio se le questioni relative ai poteri dei deputati delle Corti si dovessero trattare in pubblico o in segreto, e alcuni deputati avevano osservato che su queste questioni, su cui sarebbero potuti facilmente insorgere incidenti e osservazioni personali, sarebbe stato opportuno trattare nei particolari in sessione segreta», si era deciso per l'appunto che da quel momento in poi le questioni di incompatibilità parlamentare si sarebbero discusse nel corso di sedute segrete (cfr. Martín, *Derecho parlamentar español* cit., vol. II, p. 21).
- <sup>80</sup> Cfr. *Diario de Sesiones*. Sesión del día 3 de Diciembre de 1810, pp. 141-142.
- <sup>81</sup> Rotelli, *La repubblica non parlamentare della Rivoluzione americana* cit., in part. pp. 213-220 («La incidenza delle incompatibilità parlamentari, dichiarate e omesse, sulla organizzazione costituzionale complessiva»); dello stesso, *La monarchia costituzionale della Rivoluzione francese*, in *Id., Forme di governo* cit., pp. 251-354, in part. pp. 301, 304 (sulla *résolution du 7 novembre 1789* e su quella del 26 gennaio 1790), pp. 318-321 (risoluzione dell'8 aprile 1791); dello stesso, *La monarchia costituzionale della "gloriosa Rivoluzione inglese"*, ivi, pp. 17-96, in

- part. pp. 40-47.
- <sup>82</sup> Per il *Decreto de las Cortes. Reglamento provisional del Poder ejecutivo* del 16 gennaio 1811, cfr. Martín, *Derecho parlamentar español* cit., II, pp. 646-652.
- <sup>83</sup> Ivi, pp. 338-339.
- <sup>84</sup> Ivi, p. 346.
- <sup>85</sup> Sulle lamentele dei Reggenti sul fatto che essi «creian quel el Gobierno no podia conservar su crédito si las Cortes tomaban medidas propias del Poder ejecutivo sin conocimiento suyo», cfr. ivi, p. 347. Sulle vicende della Reggenza sino alle trattative di pace tra Fernando VII e Napoleone verso la fine del 1813 e da qui sino all'arresto dei membri della Reggenza per ordine del Re la notte tra il 10 e l'11 maggio 1814, vedi ivi, rispettivamente alle pp. 346-386 e 387-419.
- <sup>86</sup> Cfr. Capítulo I, art. 3: «Los individuos del Consejo de Regencia los nombrarán las Cortes uno á uno por escrutinio secreto [...] Los individuos del Consejo de Regencia serán amovibles á voluntad de las Cortes», del *Reglamento provisional del Poder ejecutivo* cit. sopra, p. 646.
- <sup>87</sup> Cfr. Martín, *Derecho parlamentar español* cit., vol. II, p. 333.
- <sup>88</sup> Cfr. Capítulo I, art. 2: («...No podrá ser nombrado para el Poder ejecutivo ningun Diputado del Congreso Nacional durante su Diputacion») del *Reglamento provisional del Poder ejecutivo* cit., p. 646.
- <sup>89</sup> Per l'art. 8 del Capítulo I («Del Poder ejecutivo interino») del *Reglamento provisional del Poder ejecutivo* («El Consejo de Regencia nombrará los Secretarios de Estado y del Despacho universal, haciéndolo saber á las Cortes antes de su publicacion. Los Secretarios del Despacho serán responsables al Consejo de Regencia des desempeño de su cargo [...]») vedasi Martín, *Derecho parlamentar español* cit., vol. II, p. 648.
- <sup>90</sup> Per l'art. 7 del Capítulo I del *Reglamento provisional del Poder eje-*

- cutivo del 16 gennaio 1811, cit., cfr. ivi, pp. 647-648.
- <sup>91</sup> Per l'art. 1 del Capitolo VII («Del Consejo de Regencia con respecto á la fuerza armada») del *Reglamento provisional del Poder ejecutivo* del 16 gennaio 1811, cfr. Martín, *Derecho parlamentario español* cit., vol. II, p. 650.
- <sup>92</sup> Cfr. *Diario de Sesiones*. Sesión del día 13 del Octubre de 1810, p. 41.
- <sup>93</sup> *Diario de Sesiones*. Sesión del día 9 de diciembre de 1810, p. 153.
- <sup>94</sup> La discussione in Aula di questo progetto si può seguire agevolmente attraverso il *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*; assai poco si sapeva invece della elaborazione del progetto dentro la Commissione costituzionale sino alla pubblicazione degli *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)* cit., basati sulle carte relative ai lavori della Commissione rinvenute nel tomo 25 (da p. 267 a p. 384) dei *Papeles reservados* di Fernando VII conservati all'Archivio delle Cortes. Gli *Actas* erano autorizzati da uno dei segretari della Commissione delle Cortes, che sino all'8 novembre 1812 fu Evaristo Perez de Castro, deputato supplente per Valladolid, poi sostituito. Sui lavori della Commissione costituzionale cfr. anche Martín, *Derecho parlamentario español* cit., vol. II, pp. 288-300.
- <sup>95</sup> Cfr. Manca, *Per uno studio preliminare* cit., p. 616.
- <sup>96</sup> Per i membri della Commissione (Pedro María Rich, Francisco Gutiérrez de la Huerta, Evaristo Pérez de Castro, Alfonso Cañedo, José Espiga, Antonio Oliveros, Diego Muñoz Torrero, Francisco Rodríguez de la Bárcena, Vicente Morales Duarez, Joaquín Fernández de Leyva, Antonio Joaquín Pérez, Agustín Argüelles, José Pablo Valiente) cfr. *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)* cit., pp. 19-20 ss. Ai membri sopra elencati, cui si unì in seguito da esterno Antonio Ranz Romanillos, le Cortes aggiunsero altri due deputati su proposta del 12 marzo, uno proveniente da Cuba e uno dal Messico, così che alla fine 10 deputati erano europei e tre americani, più i due aggiunti successivamente (p. 20).
- <sup>97</sup> Cfr. Diz-Lois, *Estudio preliminar a Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)* cit., pp. 7-68, qui p. 32. Su Ranz, ellenista, giurista e politico, tra i primi a votare la Costituzione di Baiona, che dopo essere nominato consigliere di Stato da Giuseppe I era stato poi anche riabilitato dalla Giunta Centrale Suprema, cfr. ivi, in part. pp. 34-35, 37-38.
- <sup>98</sup> Sulla presenza di Ranz all'interno della Giunta di Legislazione cfr. ivi, pp. 40 ss. e in part. pp. 46 ss.
- <sup>99</sup> Cfr. ivi, p. 37. A partire dal 12 marzo 1811 Ranz è un membro di fatto della commissione e il suo nome è uno di quelli che appare più di frequente negli *Actas*; forse fu lui, addirittura, secondo l'A., quello che stese la maggior parte degli articoli (cfr. ivi, p. 33). Per altri dati biografici sempre su Ranz cfr. inoltre ivi alle pp. 34-35, 37-38.
- <sup>100</sup> Cfr. ivi, p. 52.
- <sup>101</sup> Cfr. ivi, pp. 53-54.
- <sup>102</sup> Secondo Maria Cristina Diz-Lois tutto lascia pensare che dopo essersi sciolta la Giunta di Legislazione ci fu qualcuno, per l'appunto Romanillos, che si fece carico di riprendere in mano gli *Acuerdos* presi al suo interno e di redigere conformemente ad essi un progetto di costituzione. Ad un progetto di Costituzione di Romanillos si fa infatti spesso riferimento negli Atti della commissione. Poco importa, evidentemente, se sia stato lui effettivamente a trascriverlo di suo pugno dato che i lavori certo si svolsero per suo impulso; la relazione stretta tra Ranz e il progetto di costituzione discusso a Cadice spiega ad ogni modo perché Ranz fu chiamato a far parte della Commissione per la Costituzione del 1811 (cfr. ivi, p. 54).
- <sup>103</sup> Cfr. Manca, *Per uno studio preliminare* cit., pp. 619-622.
- <sup>104</sup> Cfr. ivi, pp. 619 ss.
- <sup>105</sup> Cfr. *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)* cit., p. 109, n. 5. Nella Costituzione poi effettivamente varata la Deputazione permanente doveva risultare essere solo un'emanazione delle Cortes (art. 157 della costituzione: «Antes de separarse las Cortes nombrarán una diputacion, que se llamará diputacion permanente de Cortes [...]»), un'istituzione però molto importante data la prevista durata trimestrale, nonostante la periodicità annuale, delle Cortes.
- <sup>106</sup> Sull'approvazione degli artt. 13 («Los Secretarios del Despacho y los que sirven empleos de la Casa real no podran ser elegidos diputados en Cortes») e 15 («Ningun empleado publico nombrado por el gobierno podrá ser elegido diputado en Cortes por la provincia en que ejerce su cargo») cfr. ivi, p. 108.
- <sup>107</sup> Alla nomina del nuovo organismo consultivo dell'esecutivo e alla soppressione del vecchio Consiglio di Stato di epoca pre-costituzionale le Cortes si risolvono solo rispettivamente il 26 e 21 gennaio 1812 (Martín, *Derecho parlamentario español* cit., vol. II, p. 360), dopo l'ennesimo rimpasto del Consiglio di Reggenza.
- <sup>108</sup> Cfr. *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)* cit., pp. 157-159.
- <sup>109</sup> Ranz, dopo l'ingresso nella Commissione per la Costituzione, continuò la sua ascesa politica sino ad esser nominato Consigliere di Stato con decreto delle Cortes del 20 febbraio 1812, decreto successivo alla creazione del nuovo Consiglio che risaliva al 21 gennaio precedente (cfr. Diz-Lois Martínez, *Estudio preliminar* cit., p. 37). E ciò nonostante che le stesse Cortes il 28 ottobre 1811 avessero deciso di escludere le persone, come Ranz, che avevano giurato fedeltà a Bonaparte, da qualsiasi incarico di Reggente o Secretario del despacho e di Consigliere di Stato. Nella medesima

- data di Ranz anche Cevallos, altro personaggio controverso, fu nominato Consigliere di Stato. Nello spazio di un anno Ranz passò così da impiegato presso José I a impiegato per la causa della nazione; lo stesso fatto che fosse probabilmente massone, ritiene la Diz-Lois, non basterebbe ancora a spiegare del tutto la ripresa della sua fulminea carriera nel mutato clima politico delle corti generali e straordinarie (cfr. ivi, p. 38).
- <sup>110</sup> Cfr. Manca, *Per uno studio preliminare* cit., pp. 622 ss.
- <sup>111</sup> Cfr. *Actas de la Comision de Constitución (1811-1813)* cit., pp. 169-170.
- <sup>112</sup> Cfr. l'intervento di Pérez de Castro nel verbale dei lavori della Commissione, ivi, p. 169.
- <sup>113</sup> Art. 128 della Costituzione: «Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas [...]».
- <sup>114</sup> Cfr. in merito il cap. 3 («Juntas, Diputaciones y Ayuntamientos») di B. Clavero, *Manual de historia constitucional de España*, Madrid, Alianza, 1989, pp. 32-34, nonché, per un'interpretazione delle *diputaciones* e degli *ayuntamientos* gaditani come «agentes de las Cortes mismas», C. Muñoz de Bustillo, *Constitución y territorio en los primeros procesos constituyentes españoles*, in Garriga (ed.), *Historia y Constitución* cit., pp. 201-232, qui p. 223.
- <sup>115</sup> Cfr. *Actas de la Comision de Constitución (1811-1813)* cit., pp. 201-203.
- <sup>116</sup> Cfr. art. 316: «No podrá ser alcalde, regidor, ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey que esté en actual servicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirven en las milicias disciplinadas», ivi, p. 203.
- <sup>117</sup> Cfr. ivi, p. 210.
- <sup>118</sup> Cfr. l'art. 322 discusso ivi, p. 207.
- <sup>119</sup> Cfr. a questo proposito Clavero, *Manual de historia constitucional de España* cit., pp. 33-34; M. Lorente Sariñena, *Las infracciones a la Constitución de 1812*, Madrid, CEC, 1988; C. Muñoz de Bustillo, *Los otros celadores del orden constitucional doceañista: diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales*, in Iñurrategui, Portillo (eds.), *Constitución en España* cit., pp. 179-213.
- <sup>120</sup> Cfr. *Actas de la Comision de Constitución (1811-1813)* cit., pp. 170 e 171.
- <sup>121</sup> Cfr. Diz-Lois Martínez, *Estudio preliminar* cit., p. 10, n. 2.
- <sup>122</sup> *Diario de Sesiones*, Sesión del día 28 de setiembre de 1811, pp. 1944 ss.
- <sup>123</sup> Presidente della *Junta Superior de observacion y defensa* della Murcia egli era, oltre che nobile, anche militare di altissimo rango, e cioè Comandante generale del regno della Murcia (cfr. P. Chavarri Siderea, *Las elecciones de diputados a las Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*, Madrid, CEP, 1988, pp. 329-330, 333-334).
- <sup>124</sup> Vedi in merito F. Tomas y Valiente, *Legislacion liberal y legislacion absolutista sobre funcionarios y sobre oficios publicos enajenados: 1810-1822*, in Instituto Nacional de Administración Pública (ed.), *Actas del IV Symposium de Historia de la administracion*, Madrid, INAP, 1983, pp. 703-722.
- <sup>125</sup> Sul Regno di Sardegna appena divenuto costituzionale cfr. A.G. Manca, *I funzionari-deputati tra parlamento e amministrazione in una prospettiva comparata*, in A.G. Manca, W. Brauneder (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, Bologna-Berlin, Il Mulino-Duncker & Humblot, 2000, pp. 391-429 e, inoltre, *La Commissione per l'accertamento del numero dei deputati impiegati nella Camera dei deputati subalpina (1848-1860)*, di prossima pubblicazione (2012).
- <sup>126</sup> Cfr. *Diario de Sesiones*. Sesión del día 28 de setiembre de 1811, p. 1944.
- <sup>127</sup> *Ibidem*.
- <sup>128</sup> Cfr. Chavarri Siderea, *Las elecciones* cit., pp. 177-179.
- <sup>129</sup> *Diario de Sesiones*. Sesión del día 28 de setiembre de 1811, p. 1944.
- <sup>130</sup> *Ibidem*.
- <sup>131</sup> Cfr. Chavarri Siderea, *Las elecciones* cit., pp. 398-399.
- <sup>132</sup> *Diario de Sesiones*. Sesión del día 28 de setiembre de 1811, p. 1944.
- <sup>133</sup> *Ibidem*, pp. 1944-1945.
- <sup>134</sup> *Ibidem*.
- <sup>135</sup> Ivi, pp. 1944-1946.
- <sup>136</sup> Ivi, p. 1944.
- <sup>137</sup> Ivi, p. 1946.
- <sup>138</sup> *Diario de Sesiones*. Sesión del día 2 de octubre de 1811, pp. 1975 ss.
- <sup>139</sup> Cfr. Chavarri Siderea, *Las elecciones* cit., pp. 56 e 398-399.
- <sup>140</sup> *Diario de Sesiones*. Sesión del día 2 de octubre de 1811, p. 1975.
- <sup>141</sup> Ivi, p. 1976.
- <sup>142</sup> Membro della *Junta superior de observación y defensa*, eletto dalla provincia di León che peraltro aveva all'epoca la capitale occupata dai francesi (cfr. Chavarri Siderea, *Las elecciones* cit., pp. 69 e 287).
- <sup>143</sup> Deputato supplente per la provincia di Palencia.
- <sup>144</sup> *Diario de Sesiones*. Sesión del día 2 de octubre de 1811, p. 1976.
- <sup>145</sup> *Ibidem*.
- <sup>146</sup> *Ibidem*.
- <sup>147</sup> Cfr. Chavarri Siderea, *Las elecciones* cit., pp. 40 e 418.
- <sup>148</sup> *Diario de Sesiones*. Sesión del día 2 de octubre de 1811, p. 1977.
- <sup>149</sup> *Ibidem*.
- <sup>150</sup> Ivi, p. 1977.
- <sup>151</sup> Cfr. *Orden, en que se prohíbe á los Sres. Diputados de Cortes solicitar ni admitir empleos, pensiones, etc., durante su diputacion y in año despues, exceptuandose solo los empleos de escala y los casos de un extraordinario servicio á la Patria*, in Martín, *Derecho parlamentario español* cit., vol. II, pp. 629-630.
- <sup>152</sup> Cfr. Chavarri Siderea, *Las elecciones* cit., pp. 54, 218-219.
- <sup>153</sup> *Diario de Sesiones*. Sesión del día 2 de octubre de 1811, p. 1979.
- <sup>154</sup> *Diario de Sesiones*. Sesión del día 3 de octubre de 1811, p. 1983.
- <sup>155</sup> *Diario de Sesiones*. Sesión del día 11 de eñero de 1812, p. 2601. Per il testo dell'art. 318 vedi sopra nt.

- 3 e in tr. it. nt. 35.
- <sup>156</sup> Per il testo dell'art. 33o v. sopra n. 3 e in tr. it. n. 36.
- <sup>157</sup> Cfr. *Real decreto. Manifiesto del Rey, declarando por nula y de ningún valor ni efecto la Constitución de las llamadas Cortes generales y extraordinarias de la Nación [...] dado en Valencia á 4 de Mayo de 1814*, cit. sopra alla n. 21, qui p. 859.
- <sup>158</sup> Assai significative a questo proposito le riflessioni ad alta voce dei costituenti nel corso della discussione sull'art. 13o quando l'avvocato Felipe Aner (cfr. Charvarri Siderea, *Las elecciones* cit., pp. 57, 177, 179, 182) intervenne a chiarire come niente fosse più lontano dalla loro mente che tenere il Parlamento del tutto avulso dalle relazioni con il Governo: «siendo la Constitución un sistema, debe haber un enlace entre las Cortes y el Gobierno...» (cfr. *Diario de Sesiones. Sesión del día 2 de octubre de 1811*, p. 1977).
- <sup>159</sup> A quanto affermato da M. Artola nella sua *Introducción* a Id. (ed.), *Las Cortes de Cadiz*, Madrid, Marcial Pons, 1991, p. 12, relativamente al fatto che le Corti generali e straordinarie furono a ben vedere una Convenzione, vale a dire una assemblea rappresentativa della nazione chiamata anche, nel mentre che elaborava una nuova costituzione per la Spagna, a fare legislazione, ben poco si può obiettare. Assai più problematico risulta invece assumere incondizionatamente il suo giudizio per cui la forma di governo delineata a Cadice sarebbe stata una monarchia a sistema parlamentare di governo. Se solo si considera che secondo la costituzione di Cadice ad essere ineleggibili al Parlamento dovevano essere non solo tutti gli impiegati pubblici di nomina regia e governativa, ma anche tutte le massime cariche dello Stato che assistevano e consigliavano il Re nel dar esecuzione alle leggi (anzitutto i ministri Segretari di Stato e i Consiglieri di Stato), di-
- venta subito chiaro che in senso tecnico non si può parlare di una monarchia con sistema parlamentare di governo dato che qui il parlamento ha anche il potere di far cadere e sostituire il governo e non solo il compito e il dovere di controllarlo come invece nella costituzione del 1812.
- <sup>160</sup> Che la eleggibilità parlamentare dei funzionari pubblici non basti a determinare un governo parlamentare era già stato notato da D. Zanichelli nel suo *Le incompatibilità parlamentari* cit., qui p. 81.
- <sup>161</sup> Per l'Inghilterra cfr. Rotelli, *La monarchia costituzionale della 'gloriosa' Rivoluzione inglese* cit., e per la Prussia ottocentesca il mio *Il funzionario-deputato tra parlamento e governo nella Prussia dell'Ottocento*, in «Studi Storici», XXXIX, n. 1, 1998, pp. 161-200.
- <sup>162</sup> Titolo IV (*Del Rey*), Cap. I (*De la inviolabilidad del Rey, y de su autoridad*), art. 171: «Además de la prerrogativa que compete al Rey sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes: (...) 16º: Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho».
- <sup>163</sup> Titolo III (*De las Cortes*), Cap. VII (*De las facultades de las Cortes*), art. 131: Las facultades de las Cortes son: [...] 25º: «Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos».
- <sup>164</sup> Titolo X (*De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella*), Capítulo único, art. 374: «Toda persona que ejerza cargo público, civil, militar ó eclesiástico, prestará juramento, al tomar posesion de su destino, de guardar la Constitución, ser fiel al Rey y desempeñar debidamente su encargo».
- <sup>165</sup> Art. 372: «Las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideracion las infracciones de la Constitución, que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido á ella».
- <sup>166</sup> Cfr. W. Weber, *Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten)*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», NF, 19. Band, 2. Heft, Der ganzen Folge, 58. Band, 1930, pp. 161-255, qui p. 168 ma *passim*.
- <sup>167</sup> Titolo VI (*Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos*), Capítulo II (*Del Gobierno político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales*), art. 335: «Tocará a estas diputaciones: [...] 9º: Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia».
- <sup>168</sup> Titolo III (*De las Cortes*), Capítulo VI (*De la celebración de las Cortes*), art. 125: «En los casos en que los secretarios del Despacho hagan á las Cortes algunas propuestas á nombre del Rey, asistirán á las discusiones cuándo y del modo que las Cortes determinen, y hablarán en ellas; pero no podrán estar presentes á la votacion».
- <sup>169</sup> Cfr. l'intervento di Felipe Aner del 2 ottobre 1811 cit. *infra* alla nt. 158.
- <sup>170</sup> Cfr. l'intervento di Zorraquin in *Diario de Sesiones. Sesión del día 2 de octubre de 1811*, p. 1978: «V.M. oye continuamente las mejores ideas, discursos los mas exactos, y V.M. acuerda excelentes decretos; ¿pero se ejecutan? No, Señor: este es el mal que nos va consumiendo, y que solo puede remediarse con la eleccion de personas que sean para los destinos [...]».
- <sup>171</sup> Sul *Decreto de 21 de Septiembre de 1812* con cui si attuava lo *spoils system* per gli impiegati pubblici nominati dal «Gobierno intruso», cfr. Martin, *Derecho parlamentario español* cit., vol. II, pp. 17-20. Sulla eleggibilità a deputati di militari o *empleados* non ancora riabilitati dal governo vedasi inoltre l'Orden de 10 de Mayo de 1813, ivi, pp. 19-20.

<sup>172</sup> Non si condividono su questo punto le considerazioni di Martínez Sospedra, che nel suo *Incompatibilidades parlamentarias en España (1810-1936)* cit., pp. 40 ss., ha sostenuto che Cadice avrebbe introdotto non solo un «sistema di separazione dei poteri» ma anche un «esecutivo regio forte, un governo indipendente dal Parlamento».