

## **LA COSTITUZIONE DI BAIONA DEL 1808. LO STATUTO COSTITUZIONALE DEL REGNO DI NAPOLI E SICILIA**

**(20 giugno 1808)**

**di Angelo GRIMALDI ©**

### **1. La Costituzione di Baiona del 1808**

Le scelte di Napoleone Bonaparte riguardo alla Spagna furono in parte influenzate dai contrasti interni alla famiglia reale (complotto dell'“Escorial”). Gli avvenimenti precipitarono in seguito all'ammutinamento di Aranjuez del 17-18 marzo 1808, con il quale Ferdinando VII, principe ereditario, eliminò Godoy dal governo ed il 19 marzo 1808 ottenne l'abdicazione di Carlo IV.

Carlo IV fu costretto a chiedere l'aiuto di Napoleone, con cui aveva raggiunto un accordo per far passare le truppe francesi in territorio spagnolo al fine di invadere il Portogallo. Approfitando della confusa e debole situazione politica spagnola, Napoleone occupò la Spagna (dando inizio così alla Guerra d'indipendenza spagnola, 1808-1814) e fece trasferire la famiglia reale a Bayonne, in Francia. Nell'incontro, Napoleone costrinse Ferdinando a restituire la corona al padre, Carlo IV, che a sua volta la consegnò a Napoleone. L'imperatore, dopo i rifiuti di Luigi e Girolamo, costrinse il fratello Giuseppe ad accettare il trono di Spagna. Il cognato, Gioacchino Murat, che aveva sperato di ottenere il trono spagnolo, ricevette il regno di Napoli.

Il 25 maggio 1808 in un messaggio agli spagnoli, Napoleone proclamò che la Spagna si trovava di fronte ad un cambio di regime, con una Costituzione senza aver avuto la rivoluzione. Dopo le “abdicazioni di Bayonne”, Napoleone Bonaparte decise di convocare un consiglio di notabili a Baiona al fine di legittimare il nuovo governo instaurato con l'invasione francese; in questo modo si ratificavano le “abdicazioni di Bayonne” e si dava una copertura politica al nuovo governo. Murat convinse Napoleone ad attribuire al Consiglio un carattere ed una veste collaborativa, soprattutto nella stesura della Costituzione destinata a governare gli spagnoli.

La convocazione della Giunta di Bayonne fu effettuata con decreto pubblicato sulla "Gaceta de Madrid", il 24 maggio 1808. Dei 150 rappresentanti spagnoli convocati solo 65 furono i partecipanti. Così, il Consiglio di Bayonne si ridusse ad un incontro che non raggiunse i cento membri, per lo più espressione della nobiltà e della burocrazia borbonica e, in ogni caso, lungi dal poter attribuire ad esso carattere di rappresentanza nazionale .

Il progetto di Costituzione fu oggetto di una revisione formale da parte del Consiglio, progetto redatto dallo stesso Napoleone. Sul punto ci sono tante opinioni, sembra che l'imperatore fosse stato aiutato da Hugo Maret, duca di Bassano<sup>1</sup>, mentre il conte di Toreno sostenne che gran parte del testo sia attribuibile a "mano spagnola". Quest'ultimo, pur riconoscendo di non poter indicare esattamente l'autore, affermò che il testo completo fu consegnato a Napoleone a Berlino dopo la battaglia di Jena<sup>2</sup>. Un diverso orientamento proviene da Georges Desdevises du Désert, il quale sostenne che un giornalista francese, il signor Esmenard, nel mese di settembre 1807 inviò un progetto di Costituzione a Napoleone e fu proprio quel documento che l'imperatore rimise all'esame del Consiglio di Bayonne.

Il Consiglio di Bayonne iniziò le sue sessioni il 15 giugno 1808 e chiuse il 7 luglio dello stesso anno. Un periodo così breve dimostra quanto poco margine di manovra abbia potuto esercitare l'Assemblea.

Lo statuto fu pubblicato sulla Gazzetta di Madrid dal 27 al 30 luglio 1808. Ebbe un effetto molto limitato, dal momento che le sconfitte militari, in modo particolare quella di Bailen, impedirono l'effettiva applicazione del testo. Del resto, lo stesso articolo 143 (*La presente Constitución se ejecutará sucesiva y gradualmente por decretos o edictos del Rey, de manera que el todo de sus disposiciones se halle puesto en ejecución antes del 1 de enero de 1813*<sup>3</sup>) dello Statuto affermava che la Costituzione sarebbe entrata in vigore gradualmente attraverso decreti o editti del re, dunque l'efficacia sarebbe avvenuta attraverso un'intermediazione normativa del monarca (che non si verificò).

Il preambolo della Costituzione di Baiona fa riferimento ad un patto tra il re e il popolo (*Nemos decretado y decretamos la presente Constitución, para que se guarde como ley fundamental de nuestros Estados y como base del pacto que une a nuestros pueblos con Nos, y a Nos con nuestros pueblos*), ma si tratta di una carta octroyé, espressione della sola volontà di Napoleone Bonaparte. Per l'imperatore le "abdicazioni di Bayonne" significavano un trasferimento assoluto e incondizionato del potere sovrano. Fra i partecipanti al Consiglio, la minoranza dei c.d. "francofili", sostenne che Napoleone avrebbe convocato il

<sup>1</sup> P. CONARD, *La Constitution de Bayonne (1808): essai d'édition critique*, Paris, Carnély, 1910, p. 40;

<sup>2</sup> Conde de TORENO, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Madrid, 1835, tomo I, p. 308;

<sup>3</sup> CONSTITUCIÓN DE BAYONA DE 1808, Junta de Andalucía, in [www.juntadeandalucia.es/educacion/vscripts/w/w4130.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/educacion/vscripts/w/w4130.pdf);

Consiglio di Baiona al fine di attribuire ad esso una connotazione di rappresentanza nazionale e per questa via raggiungere un nuovo patto con il Regno. Questo orientamento, di conseguenza, avrebbe attribuito, secondo le intenzioni di Napoleone e dei suoi consiglieri, carattere pattizio allo Statuto di Baiona. Per tutti gli altri membri la loro partecipazione al Consiglio di Bayonne rappresentò sostanzialmente una concessione “graziosa” di Napoleone.

Per Napoleone gli spagnoli da un lato riconoscevano Giuseppe Bonaparte quale nuovo re, dall'altro si concedeva loro una Costituzione che conteneva alcune garanzie: l'obbligo di cittadinanza spagnola per ricoprire ogni incarico pubblico (art. 141: “Ninguno podrá obtener empleos públicos civiles y eclesiásticos si no ha nacido en España o ha sido naturalizado”), una disciplina per regolare composizione e funzionamento del parlamento (le Cortes), la religione cattolica riconosciuta come religione di Stato (l'esercizio di altri culti è espressamente vietato).

Lo Statuto fu redatto nel maggio 1808, raccolta fedelmente l'ideologia imperiale, era modellato sulla Costituzione del 22 Frimaio anno VIII (13 dicembre 1799), come modificata dal Senato-Consulto del 16 Termidoro anno X (4 agosto 1802) e dal Senatoconsulto del 28 Floreale anno XII (18 maggio 1804).

Vediamo in particolare i singoli aspetti in comune. Innanzitutto (Titolo II, art. 2) l'impostazione ereditaria nella figura del re e dei suoi fratelli e l'istituzione della legge salica. I primi sei commi dell'articolo 2 riprendono, con minimi adattamenti, il contenuto degli articoli 3, 4, 5, 6 e 7 della Costituzione francese, come modificata dal Senato-Consulto del 28 floreale anno XII, che disciplinavano la dignità imperiale e l'ereditarietà della discendenza diretta, naturale e legittima di Napoleone Bonaparte, di maschio in maschio, per ordine di primogenitura.

Gli articoli da 8 a 20 disciplinano la “reggenza” (Titolo III De la Regencia), sono ripresi, con le inevitabili modifiche, dagli articoli del Titolo IV del testo francese (artt. 17-31).

Anche lo Statuto di Baiona, come la Costituzione francese del periodo napoleonico, fa propria la teoria costituzionale del Sieyès, in particolare al principio che “la fiducia viene dal basso e l'autorità dall'alto”. Il popolo non deve designare direttamente coloro che eserciteranno il potere politico, per la semplice ragione che il governo mancherebbe di autorità se la ricevesse da quelli sui quali deve esercitarla.

La costituzione spagnola racconta fondamentalmente questa impostazione di fondo, e cioè che le scelte e le decisioni politiche costituiscono prerogativa esclusiva del capo dello Stato, mentre tutti gli altri organi (Parlamento, Senato, Consiglio di Stato e ministri), sono meri istituzioni di consiglio e di supporto del re. Come nel costituzionalismo napoleonico, il re (in Francia il primo Console e, successivamente, l'Imperatore) si innalza e si abbassano i poteri delle Istituzioni

(soprattutto i poteri rivali). Dunque, il re è investito di ampi poteri contrapposti a quelli deboli dell'Assemblea.

Manca una norma che indichi dove risieda la sovranità (tutta nel monarca) e non c'è traccia dei diritti inviolabili dell'uomo. Le Cortes di fatto sono al servizio del re, a lui spetta convocarle (art. 76). Ad esse sono attribuite generiche funzioni consultive in materia di modifica dei codici e in materia fiscale. Le Cortes erano formate da tre stati, nobili, clero e popolo (quest'ultimo composto da spagnoli delle Indie, negozianti e dotti). Si torna così alla rappresentanza cetuale, rappresentanza per interessi legati al ceto di appartenenza che riportano il sistema all'antico regime, dove i rappresentanti sono eletti e strutturati in ceti e votano per ceto. Nel costituzionalismo napoleonico non c'è posto per la rappresentanza politica.

I poteri del re non sono espressamente elencati nel testo costituzionale, si ritrovano però nelle norme che disciplinano le attribuzioni degli altri organi. Il re è investito di ampi poteri che non si esauriscono in quello di emanare regolamenti; egli è il regista del potere legislativo, esercita l'iniziativa e la sanzione delle leggi, espressamente chiamati "decreti del re". L'Esecutivo è onnipotente!

Nell'esercizio dei poteri costituzionali il re è coadiuvato dai ministri, ma questi sono concepiti come semplici agenti esecutivi nel rigoroso rispetto delle leggi e degli ordini del re. Lo Statuto non riconosce espressamente la figura del "governo", i ministri sono autonomi nelle loro funzioni. Nella pratica di governo il re si ritrova assistito dai ministri i quali, rispetto al re, hanno una maggiore conoscenza della situazione nazionale. Nasce così l'esigenza di riunirsi in organi collegiali. Furono creati il Consiglio dei Ministri e il Consiglio Privato. Il Consiglio di Bayonne invece di disciplinare la "divisione dei poteri", si preoccupò di regolare la "divisione dei ministeri", per paura del c.d. "dispotismo ministeriale", che in passato aveva caratterizzato il Gabinetto Godoy (nel testo costituzionale si ritrova, però, un accenno all'indipendenza del potere giudiziario). Napoleone accolse le osservazioni ed accorpò soltanto due dicasteri, il ministero della Giustizia con gli Affari Ecclesiastici e il ministero di Polizia con l'Interno<sup>4</sup>.

Lo Statuto raccolse anche alcuni diritti fondamentali, come l'abolizione dei privilegi, l'invulnerabilità del domicilio, l'abolizione della tortura (l'Habeas Corpus viene formalmente affermato, si vedano gli artt. 126-141), la libertà di stampa, il diritto di accesso alle cariche pubbliche. Particolare attenzione è posta alla libertà di stampa, il Senato è individuato come custode delle libertà individuali (il Senato è disciplinato dal Titolo VII, artt. 32-51). L'articolo 39 recita:

---

<sup>4</sup> I.F. SARASOLA, *La primera Constitución española: el estatuto de Bayona*, Revista de Derecho, Universidad del Norte, n. 26, 2006, pp. 97-100;

“Toca al Senado velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de la imprenta, luego que esta última se establezca por ley, como se previene después, título XIII, artículo 145. El Senado ejercerá facultades de modo que se prescribirá en los artículos siguientes”.

Il Senato composto prevalentemente da membri di elezione reale, non dissimile dalla Costituzione dell'anno VIII, è anche il custode della Costituzione, in quanto verifica la conformità delle leggi alle sue disposizioni. Come nella Costituzione napoleonica, integrata dal Senato-Consulto del 28 Floreale anno XII, il Senato diventa custode e garante della libertà individuale e della libertà di stampa, al suo interno vengono create due commissioni alle quali si può far ricorso in caso di violazione di queste libertà. Il Senato ha il potere di annullare le operazioni elettorali giudicate irregolari. L'attività di controllo del Senato è estesa ai ministri, ritenuti i principali ostacoli alle libertà individuali e di stampa. La decisione di revocare un ministro per atti in contrasto con gli interessi dello Stato, è attribuita al sovrano con il concorso di un organo collegiale.

CONTINUA

RIVISTA DI DIRITTO E STORIA COSTITUZIONALE DEL RISORGIMENTO