

UNIVERSITÀ
DEL SALENTO

*

XXXIV
2020, 1
nuova serie

Itinerari di ricerca storica

In copertina:

*Portada del libro de la
Constitución de la República
Española, 1931, Sucesores de
Rivadeneyra (S.A.), Imprenta
(Madrid) 1931 (courtesy
Wikimedia Commons)*

ISSN 1121-1156
eISSN 2385-2739

UNIVERSITÀ DEL SALENTO
DIPARTIMENTO DI STORIA, SOCIETÀ E STUDI SULL'UOMO

Itinerari di ricerca storica

anno XXXIV
2020, 1
nuova serie



UNIVERSITÀ
DEL SALENTO

UNIVERSITÀ DEL SALENTO
PUBBLICAZIONI DEL
DIPARTIMENTO DI STORIA, SOCIETÀ E STUDI SULL'UOMO
già
PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI STUDI STORICI
DAL MEDIOEVO ALL'ETÀ CONTEMPORANEA
DIRETTORE: BRUNO PELLEGRINO

Publicazioni periodiche:

- Itinerari di Ricerca Storica (I - 1987)
- Itinerari di Ricerca Storica (II - 1988)
- Itinerari di Ricerca Storica (III - 1989)
- Itinerari di Ricerca Storica (IV - 1990)
- Itinerari di Ricerca Storica (V - 1991)
- Itinerari di Ricerca Storica (VI - 1992)
- Itinerari di Ricerca Storica (VII-VIII - 1993-1994)
- Itinerari di Ricerca Storica (IX - 1995)
- Itinerari di Ricerca Storica (X - 1996)
- Itinerari di Ricerca Storica (XI - 1997)
- Itinerari di Ricerca Storica (XII-XIV - 1998-2000)
- Itinerari di Ricerca Storica (XV - 2001)
- Itinerari di Ricerca Storica (XVI - 2002)
- Itinerari di Ricerca Storica (XVII - 2003)
- Itinerari di Ricerca Storica (XVIII - 2004)
- Itinerari di Ricerca Storica (XIX - 2005)
- Itinerari di Ricerca Storica (XX-XXI - 2006-2007)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXII-XXV - 2008-2011)

Nuova serie

- Itinerari di Ricerca Storica (XXVI - 2012)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXVII - 2013, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXVII - 2013, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXVIII - 2014, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXVIII - 2014, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXIX - 2015, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXIX - 2015, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXX - 2016, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXX - 2016, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXXI - 2017, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXXI - 2017, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXXI - 2017, special issue, 3)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXXII - 2018, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXXII - 2018, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXXIII - 2019, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXXIII - 2019, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXXIV - 2020, numero 1)

UNIVERSITÀ DEL SALENTO
DIPARTIMENTO DI STORIA, SOCIETÀ
E STUDI SULL'UOMO

Itinerari di ricerca storica
Periodico diretto da Bruno Pellegrino

a. XXXIV - 2020, numero 1
(nuova serie)

Università del Salento
Pubblicazioni del Dipartimento di Storia, Società e Studi sull'Uomo
già Pubblicazioni del
Dipartimento di Studi storici dal Medioevo all'Età contemporanea

Direttore: Bruno Pellegrino

Comitato scientifico: Mario Casella, Ornella Confessore,
Leandra D'Antone, Gérard Delille, Anna Lucia Denitto, Carlos Forcadell Álvarez,
Vitantonio Gioia, Jean-Marie Martin, Ernesto Mazzetti, Bruno Pellegrino,
Fabio Pollice (Direttore del Dipartimento), Paolo Preto,
Miguel Ángel Ruiz Carnicer, Pedro Rújula,
Antonio Varsori, Giovanni Vitolo.

Comitato di redazione: Salvatore Barbagallo, Antonio Bonatesta, Massimo Bucarelli,
Elisabetta Caroppo, Sandro Ciurlia, Daria De Donno, Anna Lucia Denitto, Hubert
Houben, Alessandro Isoni, Francesco Martelloni, Roberto Martucci, Francesco
Mineccia, Liberata Nicoletti, Annapina Paladini, Giuseppe Patisso, Luciana Petracca,
Simona Pisanelli, Cosimo Damiano Poso, Michele Romano, Francesco Somaini,
Valerio Vetta.

Segreteria di redazione: Francesco Martelloni, Simona Pisanelli, Valerio Vetta

Comunicazione digitale: Antonio Magurano

E-mail: segreteriaedazione.itinerari@unisalento.it

Tel 0832-295421

Fax 0832-296800

Sede: Monastero degli Olivetani, Viale S. Nicola, Lecce 73100

<https://www.dsssu.unisalento.it/>

Gli articoli sono valutati da referees anonimi

La pubblicazione a stampa di questa rivista inizia nel 1987 e la versione elettronica
nel 2013.

L'intera collezione, dal primo volume (1987), sarà disponibile all'URL

<http://siba-ese.unisalento.it/>

Publication manager online version: Michele Romano

Direttore responsabile

Bruno Pellegrino

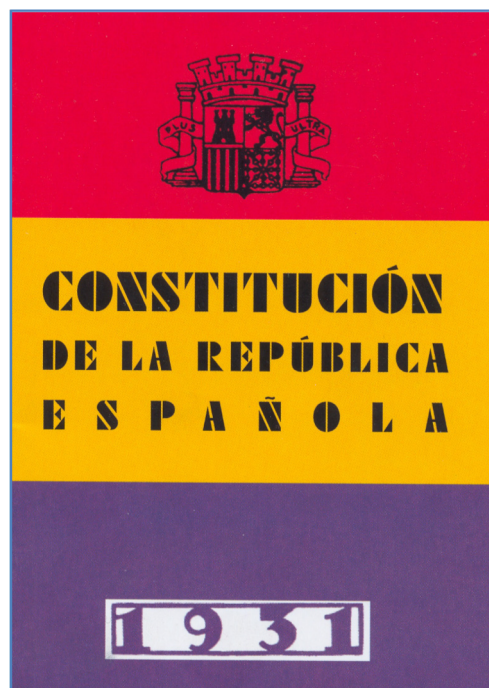
Autorizzazione del Tribunale di Lecce n. 2 del 27 febbraio 2012

Itinerari di ricerca storica

anno XXXIV

2020, 1

nuova serie



UNIVERSITÀ
DEL SALENTO

ISSN 1121-1156
eISSN 2385-2739

Proprietà letteraria riservata

UNIVERSITÀ DEL SALENTO - Printed in Italy

SOMMARIO

SAGGI

Parte I

Ricerche di storia costituzionale

- 11 ALESSANDRO ISONI
Per una cultura della storia costituzionale
- 15 FRANCESCO ZECCHINO
I trappeti nell'economia e nel tessuto urbano di una comunità tra Puglia e Campania
- 27 SAVERIO DI FRANCO
Il dominio spagnolo nel regno di Napoli (secoli XVI-XVII). Istituzioni, economia e cultura di una storia antimoderna
- 39 FAUSTO CARBONE
Dai giuramenti alla deportazione: la posizione del Board of Trade and Plantations in merito alla questione degli Acadiani in Nuova Scozia (1713-1755)
- 57 GIANLUCA LUISE
Poteri locali e interesse centrale. L'Amministrazione a Napoli dall'Unità alle leggi speciali
- 75 GIACOMO DEMARCHI
Nelle quinte del costituzionalismo razionalizzato. Miguel Cuevas y Cuevas e la costituente spagnola del 1931
- 85 MATTEO GERLINI
Il sistema di salvaguardie di EURATOM dalla fondazione della Comunità al Trattato di Non Proliferazione Nucleare. From self satisfaction to self inspection
- 97 FRANCO VITTORIA
Aldo Moro: la difficile nascita del centro-sinistra e le istituzioni
- 113 NADAN PETROVIC
Le istituzioni regionali di fronte al fenomeno migratorio: evoluzione storica delle politiche pubbliche a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati

Parte II

137 HUUB KURSTJENS
Frederick II: from mythomoteur to mythophantom. Identity, mythologization, nationalism and regionalism

-- NATALE VESCIO
G. B. Vico, la rivoluzione abbandonata e la congiura fallita

NOTE E DISCUSSIONI

TITOLO

-- BRUNO PELLEGRINO
Presentazione

-- GIUSEPPE MARIA VISCARDI
La religione popolare tra storia e scienze sociali: un dialogo tra sordi?

-- FRANCESCO MALGERI
Introduzione

-- SOFIA BOESCH GAJANO
La religione popolare: un problema sempre attuale

-- SALVATORE LARDINO
La religione popolare tra storia e scienze sociali. Note a margine di una presentazione

GIUSEPPE MARIA VISCARDI
Conclusioni

-- GLI ABSTRACT

-- GLI AUTORI

SAGGI

Parte I

Ricerche di storia costituzionale

Nelle quinte del costituzionalismo razionalizzato.
Miguel Cuevas y Cuevas e la costituente spagnola del 1931*

GIACOMO DEMARCHI

Il costituzionalismo razionalizzato e l'esperienza spagnola del 1931: un crocevia di testi, trad(i)uzioni e persone

Con il 2020 ricorre, nel giro di due anni, il secondo anniversario per il costituzionalismo democratico contemporaneo. Weimar 1919 ed Austria 1920 rappresentano, per contenuti e metodo, due degli imprescindibili tasselli di quel costituzionalismo razionalizzato che finse da laboratorio per le democrazie occidentali del secondo dopoguerra, *in primis* la nostra. Seguendo in questa serie, l'anno prossimo cadranno i novant'anni della costituzione che, forse, rappresenta, il punto finale di quel laboratorio costituente che (anche) fu l'Europa fra le due guerre mondiali. Stiamo ovviamente parlando della Costituzione della Seconda Repubblica spagnola, testo che fu l'ultima e originale sintesi dei principali fondamenti del processo di razionalizzazione del costituzionalismo intrapreso dopo la Prima Guerra Mondiale. Come con grande chiarezza ricordava già nel 1932, Luis Jiménez de Asúa, il grande penalista presidente della Commissione costituente, nel suo noto commentario alla costituzione del 1931:

Cuando en los últimos días del mes de Julio me vi abrumado con el nombramiento parlamentario de componente de la Comisión de Constitución, y sorprendido después con la pesada honra de presidirla, quise rejuvenecer mis conocimientos de Derecho público, y en angustiosas jornadas de urgencia, leí los libros más modernos sobre Derecho constitucional y hube de recordar en los tomos de Nicolás Pérez Serrano y Carlos Posada, así como en el reciente volumen de Mirkine, los textos de las viejas y nuevas Constituciones de Europa y América¹.

Un processo in cui la collaborazione fra elemento politico e tecnico-giuridico diveniva il motore per la costruzione del perimetro istituzionale del costituzionalismo democratico, alla luce di una sempre più marcata specializzazione della giuspubblicistica, ma in cui la ricostruzione storico-istituzionale rischia di focalizzarsi principalmente sulla modellistica giuridica, perdendo di vista la rilevanza del dato personale. In un contesto marcatamente elitista come quello spagnolo dei primi decenni del XX secolo, caratterizzato da una forte centralizzazione della preparazione giuridica superiore, l'osmosi fra mondo universitario, amministrativo e politico può essere realmente compresa solo esaminando i processi di cambio e circolazione della cultura politico-istituzionale alla luce della biografia intellettuale dei suoi protagonisti. In questa prospettiva, il momento di rifondazione dell'ordine politico diviene il momento finale di un complesso processo, in cui relazioni

* Progetto di ricerca DER2014-56291-C3-1-P "Tradición y constitución: problemas constituyentes de la España contemporánea" (HICOES VI). Parte dei contenuti qui esposti trovarono una prima stesura in G. Demarchi, *Técnicos parlamentarios y Cortes Constituyentes: Miguel Cuevas y Cuevas en la forja del constitucionalismo de la Segunda República Española*, in: D. Repeto Garcia (coord.) - *Las Cortes de Cádiz y la Historia Parlamentaria*, Cádiz, Servicio de publicaciones de la Universidad, 2012, pp. 629 – 638.

¹ L. JIMÉNEZ DE ASÚA, *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, Reus, 1932, pp. IX-X.

personali, formazione culturale e sistemi di reclutamento divengono gli strumenti attraverso cui dar concreto fondamento a pur sempre necessarie schematizzazioni. Sono, d'altronde, gli stessi protagonisti dell'edificazione della seconda repubblica spagnola a sottolineare l'importanza delle relazioni personali per la comprensione del processo costituente del 1931. Come lo stesso Jiménez de Asúa ricordava nel testo poc'anzi riportato:

En el intrincado itinerario de esta literatura política contemporánea han sido guías y maestros dos camaradas de la Universidad de Madrid: Nicolás Pérez Serrano y Miguel Cuevas, Oficiales técnicos de la Secretaría del Congreso. Su desinteresada y competente ayuda, no sólo me fue valiosísima en la busca de libros y datos, sino que me permitió superar el difícil trance que para mí representaba el discurso de presentación del Proyecto constitucional que pronuncié en las Cortes el 27 de Agosto.

Ma se alcuni di questi protagonisti, quali Pérez Serrano o lo stesso Jiménez de Asúa hanno goduto della necessaria attenzione storiografica, alcuni personaggi sono caduti in un oblio che è necessario colmare². È il caso del secondo “camarada” citato da Jiménez de Asúa, Miguel Cuevas y Cuevas, a cui lo stesso Pérez Serrano attribuì la paternità della formula dell'*Estado Integral*, definizione con cui veniva riassunto l'innovativo modello territoriale di regionalismo *a la carte* costruito dalla seconda repubblica³. Nelle pagine che seguono, si cercherà di offrire alcune coordinate della formazione culturale e professionale di questo sconosciuto ma influente protagonista della razionalizzazione del costituzionalismo spagnolo.

Un giovane giurista fra tecnica giuridica e riforma politica

Miguel Cuevas y Cuevas nacque a Motril, in provincia di Granada, il 19 settembre 1892⁴. La sua formazione universitaria ebbe luogo in anni di particolare fermento e rinnovamento giuridico-culturale nel contesto spagnolo, di cui lo stesso Cuevas fu protagonista. Gli studi universitari in giurisprudenza presso l'ateneo granadino coincisero con l'arrivo sulla cattedra di diritto politico spagnolo comparato di Fernando de Los Rios Urruti, importante momento di contatto e apertura verso una proiezione di respiro europeo

² Su Pérez Serrano, v. nota 12. Su Jiménez de Asúa: E. ROLDÁN CAÑIZARES, *Luis Jiménez de Asúa: Derecho penal, República, Exilio*, Madrid, Uni. Carlos III-Editorial Dykinson, 2019.

³ N. PÉREZ SERRANO, *La constitución española (9 diciembre 1931) – Textos, Bases, Antecedentes*, Madrid, Editorial Revista Derecho Privado, 1932, pp. 62-63: «Obedece, probablemente, a un criterio personal y sugestivo, pero hartamente discutible, defendido entre nosotros por el culto profesor D. Miguel Cuevas, que sostiene la superación de los viejos conceptos del Estado unitario y del Estado federal por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea». Sul modello dell'*Estado Integral* mi permetto di rimandare a G. Demarchi, *Sovranità, Autonomia, Democrazia: El Estado integral Spagnolo del 1931 come laboratorio del regionalismo contemporaneo*, in «Giornale di Storia Costituzionale», Macerata, EUM, n. 34, 2017, pp. 241-260.

⁴ L'atto di nascita è disponibile presso Archivo del Congreso (ACD), serie Gobierno Interior (G.I.), leg. 135, exp. 2. I dati inerenti la sua carriera universitaria a Granada e del dottorato presso l'*Universidad Central* (oggi Complutense) di Madrid sono in Archivo Universitario de Granada (AUG), 02624/013 (Expediente académico de Miguel Cuevas Cuevas, natural de Motril, Granada), permalink: <https://archi.ugr.es:8443/jopac/registro?id=00251417>; Archivo General Universidad Complutense (AGUCM), De – 228,9.

degli studi, fungendo da ponte per l'esperienza di Cuevas nell'Università Centrale di Madrid per le lezioni propedeutiche per il dottorato⁵. Un sistema di studi dottorali come quello ispanico di quegli anni che, centralizzato su Madrid e rivolto a una micro-élite, viveva una nuova e differente internazionalizzazione, incarnata dalla nascita, quasi in contemporanea, del Ministero della pubblica istruzione e di un'istituzione fondamentale e rivoluzionaria come la *Junta para Ampliación de Estudios*⁶.

È dunque in questa temperie che Cuevas porta avanti la sua esperienza di studio e ricerca fra l'ateneo andaluso di provenienza (tra il 1917 e il 1920 fu un ausiliare onorario presso la sua Università di Granada), e la sua formazione dottorale: nell'anno accademico 1922-23 partecipa a una missione del Ministero dell'istruzione pubblica a Parigi, ampliando gli studi presso la *École libre des sciences politiques* e la Facoltà di giurisprudenza della Sorbona⁷. Il giurista di Motril poteva a ragione rientrare, sin dalla sua formazione, nell'ideal-tipo del giurista-riformista, che funse da motore della successiva esperienza costituente repubblicana, capace di muoversi fra comparazione ed internazionalizzazione ed erede, in una nuova chiave, della lezione del krauso-positivismo di Adolfo Posada⁸.

Tutti questi elementi sono ben presenti sin dalla scelta e nella redazione della sua tesi di dottorato, dedicata al tema de *Le commissioni permanenti nei parlamenti di Francia e Spagna*, lavoro con cui il 19 febbraio 1925 ottenne il dottorato con il massimo dei voti.

Lo stesso anno la sua tesi venne pubblicata sulla *Revista General de Legislación y jurisprudencia* (RGLJ), ricerca in cui Cuevas non solo dimostrava una vasta conoscenza della letteratura classica sull'argomento, ma anche la volontà di intraprendere un percorso di approfondimento e rinnovamento della cultura giuridica spagnola, basato sulla conoscenza diretta degli ultimi sviluppi del dibattito istituzionale europeo su un argomento complesso, che permetteva di esaminare al contempo problemi politici, costituzionali e amministrativi⁹. Il tema del parlamentarismo e della sua razionalizzazione, che rappresentava una delle questioni fondamentali del dibattito costituzionale far le due guerre mondiali, permise a Cuevas di sviluppare una riflessione capace di inserire i limiti del sistema rappresentativo ispanico (e della sua riforma) come parte di un discorso organico, visto da una prospettiva tecnico-comparata che andava al di là della mera riflessione teorica. Sin dal 1920, difatti, Cuevas entrò per concorso pubblico in quella che era la segreteria tecnica del congresso dei deputati, élite burocratico amministrativa che, proprio nei primi decenni del XX secolo, visse un profondo rinnovamento.

⁵ Su Fernando de los Ríos ed il peso della sua esperienza granadina: G. CÁMARA VILLAR, *Fernando de Los Ríos*, in «Teoría y realidad constitucional», n. 30, 2012, pp. 553-571 (qui pp. 557-559).

⁶ M. MARTÍNEZ NEIRA, J. M. PUYOL MONTERO, *El doctorado en Derecho: 1930-1956*, Madrid, Universidad Carlos III - Instituto Antonio de Nebrija de Estudios sobre la Universidad, 2009, pp. 11-31; P. AUBERT, *¿A la Sorbona, a Marburgo o a la Alpujarra? La Junta para Ampliación de Estudios*, in «Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset», n. 14, 2007, <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-v-n-14-septiembre-2007/ensayos/-a-la-sorbona-a-marburgo-o-a-la-alpujarra-la-junta-para-ampliacion-de-estudios>.

⁷ Questi dati sono desunti da una sorta di curriculum vitae presente in Archivo General de la Administración (AGA), f. (5), 22 leg. 32, exp. 16201

⁸ S. MARTÍN MARTÍN, «La modernización del discurso jurídico en la Universidad centra durante la Segunda República», in E. GONZÁLEZ CALLEJA Y Á. RIBAGORDA (ed.), *La Universidad central durante la Segunda República: las Ciencias Humanas y Sociales y la vida universitaria*, Madrid, Dikynson, 2013, pp. 169-213 (qui pp. 194 y ss.).

⁹ La commissione di dottorato era composta da José Gascón y Marín, José de Yanguas y Roman Riaza come *vocales*, mentre fungeva da segretario un giovane Nicolás Pérez Serrano. La tesi si pubblicò nel n. 147, v. 74 del 1925 della RGLJ, pp. 333-412.

Non bisogna dimenticare come il corpo degli ufficiali delle segreteria, in una certa misura riconducibile alla figura dei *Letrados de Cortes* gaditane, acquisì una precisa identità culturale nel tornante fra Otto e Novecento, cercando progressivamente di delimitare la propria funzione e la propria indipendenza sulle basi di una specifica e preparazione tecnica, come ben dimostra l'introduzione fra 1908 e 1910 di un severo esame di accesso, con un esteso temario ed una particolare attenzione alla conoscenza delle lingue¹⁰. L'art. 1 del del bando di aprile 1910 specificava difatti come

Por la especial conveniencia para el mantenimiento de las relaciones de la Cámara con los Parlamentos extranjeros de dotar á la Secretaría de algunos funcionarios que posean á la perfección los principales idiomas europeos, será condición indispensable para poder aspirar á las dos primeras de las tres vacantes, demostrar el conocimiento acabado, para una de ellas, de las lenguas francesa é inglesa, y de la francesa y alemana para la otra.

La formalizzazione e professionalizzazione nella selezione dei membri della *Secretaría técnica* era parte di un processo di auto-definizione del funzionario parlamentare come ancillare rispetto alla politica, facendone un sempre più importante strumento di mediazione fra cultura giuridica ed attività legislativa. E proprio con il concorso del 1920 si assistette a un'ulteriore profilazione del ruolo degli *oficiales de Cortes*, escludendo le prove di meccanografia (funzione per cui si iniziarono poco prima a bandire posizioni *ad hoc*) ed al contempo focalizzando ulteriormente i temi del concorso sulle questioni inerenti al diritto parlamentare ed elettorale¹¹.

Cuevas diveniva dunque membro della Segreteria del *Congreso* nel mezzo di quel rinnovamento tecnico e culturale intrapreso nel 1910 che, per quanto posto in quiescenza dal colpo di stato primoriverista nel 1923, riuscì a costruire gli strumenti attraverso cui sistematizzare circolazione e ricezione della cultura giuridica internazionale nel contesto spagnolo, come ben testimonia la creazione del *Boletín analítico de los principales documentos parlamentarios extranjeros*. Pubblicazione nata proprio nel 1910, fu la miglior testimonianza dei primi passi mossi verso l'uso sistematico del diritto comparato come strumento legislativo, rappresentando uno strumento innovativo tanto nel contesto spagnolo come in quello europeo, capace di fomentare una diversa relazione fra filologia del testo e elaborazione normativa e di porre i presupposti per un cambio di prospettiva nell'approccio alla fonte giuridica¹². Fu, d'altronde, in questo contesto che nacque nel 1930, anno di complessa transizione, come iniziativa interna alla stessa segreteria del Congresso dei Deputati la pioneristica rivista *Política*, antesignana per contenuti e finalità della *Revista de derecho público*. Cuevas, al pari di altri giovani colleghi della Segreteria e dell'Università che in seguito assursero a maggior e consolidata fama, quali Pérez Serrano o Ayala, fu fra gli animatori di questi progetti e del rinnovato dibattito sul "derecho

¹⁰ J.V. GÓMEZ RIVAS, *La Administración parlamentaria española. Creación y consolidación*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2002; N. PÉREZ SERRANO JAREGUI, *El letrado de las Cortes: (un oficio técnico de jurista cercano a la política)*, in L.M. DíEZ-PICAZO (a cura di), *El oficio de jurista*, Madrid, Siglo XXI, 2006, pp. 103-147. Il primo concorso pubblico fu bandito sulla *Gazeta de Madrid* (GM) il 12 aprile 1910, n. 102, pp. 86-88. Nel bando si dettagliavano, in due fitte pagine su tre colonne, i requisiti fondamentali e le materie d'esame: i temi possibili, 95, spaziavano nei campi del *Derecho político*, *Derecho administrativo*, *Derecho penal*, *Reglamentación del Congreso*, oltre che esservi una serie di temi sulla Storia moderna spagnola.

¹¹ GM, n. 90, 30 marzo 1920, pp. 1156-1151.

¹² R. M. GRAU GUADIX, *El Boletín de Legislación Extranjera. Análisis documental de una colección ejemplar*, in «Revista de las Cortes Generales», n. 107, 2019, pp. 315-360.

político” e sul rinnovamento delle categorie del costituzionalismo¹³.

E in effetti il mondo del diritto pubblico comparato fu il campo d’azione privilegiato in cui sempre si mosse Cuevas, anche nei complessi anni del Directorio di Primo de Rivera. D’altro canto, la riflessione teorica su altri contesti permise di indagare le novità del costituzionalismo democratico razionalizzato in anni di regime autoritario, segnati dall’assenza di pluralismo politico ed attività parlamentare.

L’anno successivo la discussione della sua tesi di dottorato, Cuevas pubblicò nella RGLJ un esteso e dettagliato commento sulla nuova costituzione del Cile, varata nel 1925, come risposta a un breve colpo di stato militare, dal presidente Alessandri Palma¹⁴. La nuova carta fondamentale cilena diventava l’occasione per una riflessione sul nuovo corso del costituzionalismo democratico del primo dopoguerra, in cui garanzia dei diritti individuali e collettivi, revisione del parlamentarismo e superlegalità costituzionale divenivano le linee guida di un diritto pubblico che, per essere in grado di costruire una cittadinanza democratica fondata sul diritto doveva necessariamente ridefinire il fondamento della sovranità e dell’esercizio del governo e del potere politico. Se, quindi, nella carta fondamentale cilena «Los preceptos, en fin, dedicados al nuevo derecho de protección social son los que mejor demuestran el propósito de dar a esta Constitución una fisonomía moderna en consonancia con las corrientes doctrinales y legislativas acentuadas considerablemente en el mundo de la postguerra»¹⁵, l’introduzione del presidenzialismo non era che uno dei molti tentativi di superare una più sistemica crisi dei meccanismi di legittimazione, in quanto «Ni para Chile ni para pueblo alguno actual, el problema está reducido a la simple cuestión de optar entre dos regímenes de gobierno, es mucho más hondo, afecta a la esencia misma del Estado»¹⁶.

L’esame della carta fondamentale cilena diveniva l’occasione di affrontare, peraltro, la necessaria ridefinizione dei concetti di governo ed amministrazione alla luce della democratizzazione del tessuto istituzionale, specialmente nella sua declinazione territoriale. Anche in uno stato unitario come il Cile, diveniva necessario distinguere governo da amministrazione, al punto che

Consagra a esta cuestión la Constitución chilena dos capítulos especiales, uno dedicado al Gobierno interior del Estado y otro al Régimen administrativo interior. Entiéndase bien que esta plausible y científica distinción, cada vez más imperiosa en el derecho público moderno, entre Gobierno y administración, no está referida a las autoridades y esferas centrales del Estado, como es de desear que así lo vayan haciendo los futuros textos constitucionales, sino, como es desear también, imiten esos futuros textos, a los órganos respectivos de Gobierno y de Administración subordinados de carácter local, sin que ello quiera decir que se trate para nada de los órganos dependientes de servicios administrativos centrales que estén extendidos por el territorio nacional¹⁷.

¹³ G. GUILLÉN KALLE, *La “Revista de Derecho Público” (1932-1936): el “ideal” de la Segunda República Española*, Madrid, Isabor, 2004; J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *Antología de la Revista de Derecho Público (1932-1936)*, Madrid, CEPC, 2016. Su Pérez Serrano ed Ayala rimando, per tutti, a: S. MARTÍN MARTÍN, *El derecho político de la Segunda República - Francisco Ayala, Eduardo L. Llorens, Nicolás Pérez Serrano*, Madrid, Dykinson – Univ. Carlos III, 2011.

¹⁴ M. CUEVAS Y CUEVAS, *La nueva Constitución de Chile*, in RGLJ, v. 75, n. 148, 1926, pp. 482-542. Sulla storia dei processi costituenti cileni, rimando a S. CORREA SUTIL, *Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente*, in «Estudios públicos», n. 137, 2015, pp. 43-85.

¹⁵ M. CUEVAS Y CUEVAS, *La nueva Constitución de Chile*, cit., p. 529.

¹⁶ Ivi, p. 539.

¹⁷ Ivi, p. 516.

Governo, amministrazione e territorio furono, peraltro, il focus principale dell'attività docente di Cuevas nella seconda metà degli anni Venti nell'Università Centrale, dove dal 1924 svolgeva le mansioni di assistente alle "clases prácticas". In questo contesto il giovane studioso impartì due cicli di conferenze: il primo, prima nel corso dell'anno accademico 1925-26 su *Il problema della responsabilità nell'amministrazione e dei funzionari*; il secondo, articolato in quattro incontri nel febbraio 1928, dedicato al tema *Il territorio e la sua divisione amministrativa*. Di questo secondo ciclo è possibile desumere i contenuti principali di tre delle quattro lezioni grazie alle sintesi riportate dal quotidiano *El Sol*. Di special interesse la prima, in cui l'attenzione era centrata sulla relazione Stato-territorio, esaminata a partire da

La doble significación, política y administrativa, que el territorio, según sea considerado, tiene, matiza los dos tipos de la división que del mismo se hace. De una parte, la política, que no es sólo la basada en la forma federal o no del Estado, si no que comprende toda división que se realiza por motivos de gobierno. De otra parte, la administrativa, que se funda en las exigencias específicas y técnicas de los servicios, únicas que tiene en cuenta, sin mezclarlas a motivos de gobierno¹⁸.

Dall'intreccio di queste due declinazioni del governo del territorio derivavano «[...]cuatro tipos de división territorial, que interesan a la Administración: el político-administrativo natural, el político-administrativo artificial, el administrativo natural y el administrativo artificial»¹⁹.

Dopo questa visione di sistema, il *focus* nelle successive lezioni si concentrava sul contesto spagnolo, offrendo un panorama della storia della divisione territoriale della monarchia da Baiona e sino ai progetti autonomici del 1919, giungendo infine ad esaminare le nuove caratteristiche e le possibilità di articolazione territoriale offerte dagli statuti comunali e provinciali di Calvo Sotelo, elaborati durante le prime battute del *Directorio* primoriverista²⁰.

Significativamente, Cuevas dedicava ampio spazio alle possibili articolazioni amministrative offerte dai nuovi statuti, come ad esempio le *Mancomunidades forzosas* fra municipi o la *Carta Intermunicipal*, o ancora il fatto che «Las provincias pueden mancomunarse para obras y servicios interprovinciales, por acuerdo voluntario de las Diputaciones y aprobación del Gobierno, que puede disolverlas», sottolineando come, per quanto nessuno di questi istituti significasse una revisione del modello territoriale, creasse nuovi spazi ed esigenze amministrative²¹.

Eravamo, d'altronde, nel pieno dei lavori dei lavori *dell'Asamblea Nacional* primoriverista, organismo pseudo-parlamentare incaricato di portare a compimento quel processo di nazionalizzazione conservatrice e organicista che il *Directorio* aveva messo in marcia nel 1923. Il dibattito attorno alla riforma costituzionale, che nelle intenzioni di Primo de Rivera avrebbe dovuto trovare la sua ordinata e sicura soluzione proprio nella *Nación políticamente unitaria* disegnata dall'*Anteproyecto de Constitución* del 1929, riattivò al contrario un'ampia riflessione sulla necessità di un rinnovamento in profondità del tessuto istituzionale spagnolo, *in primis* riguardo al mai sopito problema

¹⁸ «El Sol», 8 febbraio 1928, p. 4.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Per un panorama sul tema, rimando a E. ORDUÑA REBOLLO, *La reforma de la Administración local de la frustración maurista al estatuto de Calvo Sotelo*, in *Reformistas y reformas en la administración española*, Madrid, INAP, 2005, pp. 143-176.

²¹ «El Sol», 12 febbraio 1928, p. 6.

dell'autonomia territoriale, che nel giro di un anno portò al crollo della stessa monarchia alfonsina²².

Al servizio della costituente democratica

Con la proclamazione il 14 aprile 1931 della repubblica si apriva la strada verso quella costituente che vide al centro una «... mentalità condivisa dai giuristi repubblicani attraverso tre fattori, tutti in contrasto con la precedente mentalità giuridica: una concezione culturale del diritto, una nozione tecnica del diritto e il suo impegno costituzionale»²³. Come abbiamo visto, Miguel Cuevas si inseriva per formazione, studi e metodo perfettamente in questa temperie culturale: come lui stesso mise in chiaro in un suo scritto del 1929 intitolato *La técnica jurídica*:

En este punto, de la importancia que para el jurista tenga la técnica jurídica, reside quizás el motivo capital de este trabajo, pues que estimo que la posesión, cuanto más perfecta mejor, de una depurada técnica jurídica no sólo no es un estorbo, ni mucho menos una tara de que acusarle, sino una obligada condición, una exigible manifestación del deber elemental, en el jurista. Más aún, estimo que un jurista que desconoce su técnica propia, no es un jurista; podrá ser un excelente y moralísimo ciudadano que conozca algunas ideas jurídicas y hasta tenga un gran sentido de lo justo, pero no merecerá por ello llamarse jurista²⁴.

Per Cuevas, il giurista diveniva il depositario di una tecnica fondata su criteri scientifici, che non doveva confondersi con una superiorità morale della scienza giuridica rispetto alla politica, anzi: obbiettivo di questa riflessione era, difatti

fijar cuál sea la finalidad y campo propio de la técnica jurídica. El derecho, tal como vive en la conciencia o en las instituciones de la comunidad, según nos lo muestra la teoría jurídica, para tener existencia eficaz en la vida, ha de realizarse traduciéndose en normas o en actos singulares; es decir, se realiza en el llamado derecho positivo, entendido éste en sentido amplio, cuando realmente es derecho según los supuestos de aquélla. Pues bien, si esas normas las construimos o esos actos los ejecutamos, *auxiliándonos* de medios, procedimientos, métodos e instrumental científicos, adaptados o forjados, según las exigencias teóricas que exclusivamente fijan las finalidades y condiciones del *qué* se trata de alcanzar, nos encontraremos situados en el punto exacto del cómo realizar científicamente el derecho en la vida positiva del mismo. Esta es la finalidad propia de la técnica jurídica, que, por lo dicho, se ve no es otra cosa que la ciencia aplicada del derecho²⁵.

In queste coordinate si mosse l'operato di Cuevas durante la costituente repubblicana

²² M. GARCÍA CANALES, *El problema constitucional de la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, CEPC, 1980; G. ÁLVAREZ CHILLIDA, *El fracaso de un proyecto autoritario: el debate constitucional en la asamblea nacional de Primo de Rivera*, in «Revista de estudios políticos», n. 93, 1996, pp. 359-375.

²³ S. MARTÍN MARTÍN, *La cultura del giurista repubblicano spagnolo tra costituzionalismo e tecnocrazia*, in L. ANTONIELLI, G. DEMARCHI (a cura di), *Le arterie e il sangue della Democrazia. Teoria, pratica e linguaggio costituzionale fra Italia e Spagna (1931-1948-1978)*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 2018, pp. 33-57 (qui p. 43).

²⁴ M. CUEVAS Y CUEVAS, *La técnica jurídica – esbozo de estudio*, Madrid, Huelves y Compañía, 1929, p. 92.

²⁵ Ivi, pp. 98-99.

del 1931, tanto nel suo ruolo, esposto all'inizio, di tecnico-giurista, assessore nel processo costituente, quanto in quello di esperto divulgatore del lavoro delle *Cortes Constituyentes*²⁶.

La miglior testimonianza di questo impegno di divulgazione e commento per un ampio pubblico, inteso come strumento di avvicinamento agli aspetti più tecnici del lavoro costituente, fu la rubrica sulle colonne del quotidiano progressista *Crisol*, intitolata *Al margen del proyecto de Constitución*.

Si trattava di una serie di articoli di approfondimento e commento realizzati fra ottobre e novembre del 1931, focalizzati sulla parte organica della costituzione, in cui il dibattito ed i problemi più rilevanti che la costituente stava affrontando venivano analizzati da una persona direttamente coinvolta nella macchina costituente. Si cercava quindi di offrire un punto di vista interno, ma al contempo distaccato su tematiche ampiamente dibattute nell'opinione pubblica, ma anche dalla complessa natura tecnica. La volontà era quella di fungere da guida in dibattiti parlamentari spesso riportati in modo integrale (i quotidiani, nelle settimane di discussione del progetto, si erano trasformati in veri e propri *Diarios de Sesiones* da passeggio), ma proprio per questo di complessa interpretazione da parte della popolazione.

I primi tre contributi, pubblicati il 20, 23 e 27 ottobre, si concentravano sul problema della configurazione del nuovo parlamento repubblicano: il primo era dedicato alla complessa e dibattuta questione di unicameralismo vs bicameralismo, il secondo si concentrava sulle soluzioni adottate per l'organizzazione interna del Parlamento e il terzo su funzioni e poteri ad esso attribuiti²⁷.

Con l'articolo pubblicato il 31 ottobre, Cuevas introduceva il dibattito inerente al potere esecutivo e delle sue modalità di costituzione, per continuare il 3 novembre con la configurazione delle relazioni tra il governo e la camera rappresentativa²⁸. Il blocco di articoli dedicati alle dinamiche del potere tra parlamento e governo si chiudeva con quello dei consigli tecnici, una delle novità più discusse e controverse²⁹. Risposta al problema della rappresentanza corporativa, l'introduzione dei consigli veniva considerata una soluzione a metà da parte di Cuevas, per quanto fosse, al contempo, una delle molte prove dell'attenzione che i costituenti repubblicani riposero sulle innovazioni introdotte dal costituzionalismo tra le due guerre, *in primis* quelle provenienti dal contesto weimariano³⁰.

Sempre nel mese di novembre, Cuevas si soffermò prima sull'esame del titolo VIII del progetto, inerente al potere giudiziario, per poi approfondire il titolo IX, dedicato ai temi economico-fiscali e, infine, uno dei temi più nuovi e controversi, vale a dire l'introduzione del *Tribunal de Garantías Constitucionales*³¹.

Senza detenersi in questa sede in un esame analitico dei contenuti di ogni singolo

²⁶ Per una sintesi delle varie fasi del processo costituente repubblicano: S. JULIÁ DÍAZ, *La Constitución española del 1931*, Madrid, Iustel, 2009.

²⁷ *El Parlamento: su estructura*, 20 ottobre 1931, p. 9; *El parlamento: organización*, 23 ottobre 1931, p. 7; *El Parlamento: funcionamiento*, 27 ottobre 1931, p. 5.

²⁸ *El Ejecutivo: Presidente y Gobierno*, 31 de octubre 1931, p. 8; *Relaciones de parlamento y ejecutivo*, 3 noviembre 1931, p. 9.

²⁹ *Los consejos técnicos*, 5 novembre 1931, p. 9.

³⁰ Sulla proiezione comparata della costituzione spagnola del 1931: F. J. CORCUERA ATIENZA, *La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada*, in «Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional», n. 2, 2000, pp. 629-695.

³¹ *La Justicia*, 11 novembre 1931, p. 9; *La Hacienda*, 20 novembre 1931, p. 9; *Garantías y reformas*, 25 novembre 1931, p. 8.

articolo, è sicuramente d'interesse individuare alcuni elementi che accomunano dal punto di vista interpretativo e metodologico il lavoro di Cuevas apparso sulle colonne di *Crisol*.

Senza dubbio uno dei fili rossi, rintracciabile in generale nella sua produzione scientifica, è la attenzione mostrata per la dimensione comparata, facendo del momento costituente repubblicano spagnolo parte di quel processo europeo di rafforzamento e razionalizzazione del costituzionalismo a cui si è fatto riferimento in apertura.

Paradigmatico, in questo senso, è il primo articolo, quello dedicato al decisamente controverso tema del bicameralismo. Dopo l'esposizione delle caratteristiche di base del progetto della *Comisión de Constitución* (unicamerale) e della significativa divergenza rispetto al modello proposto nell'*Anteproyecto* della *Comisión Jurídica Asesora* (bicamerale con l'introduzione di un Senato di tipo corporativo), Cuevas ripercorreva le diverse soluzioni adottate dal costituzionalismo occidentale durante il XIX secolo, per poi soffermarsi sul bicameralismo asimmetrico elaborato dalla costituzione di Weimar del 1919.

Un altro punto che merita di essere messo in evidenza è il profondo debito che l'autore riconosce nei confronti della lezione krauso-istituzionista: il necessario legame tra tecnica giuridica e vitalità politica dello stato e la necessità di armonizzare la norma costituzionale con la vita sociale sono elementi che ben evidenziano un percorso di formazione culturale coerente con i presupposti mondo del krausopositivismo³².

Ma il punto che, forse, maggior interesse ricopre nell'economia complessiva del discorso intrapreso sino ad ora è la profonda ammirazione e conoscenza approfondita della cultura giuridica tedesca, in particolare le ultime tendenze ed esperienze emerse nel laboratorio costituzionale weimariano. Un'attrazione che, invece, non sembra essere altrettanto forte verso la lezione della scuola di Vienna: le critiche mosse da Cuevas a Kelsen ed al paradigma della necessità di una corte costituzionale sono tra le più contundenti fra quelle mosse in questa serie di articoli, arrivando infatti a definire le corti costituzionali veri e propri «tribunales especiales» e proponendone la soppressione nel progetto costituzionale³³.

Cuevas dedicò un ultimo articolo alla discussione del progetto costituzionale sulle colonne di *Crisol*, pubblicato il 2 dicembre con il titolo *Ante la votación definitiva*. Erano gli ultimi suggerimenti e critiche che, alla vigilia del voto finale, un tecnico, che aveva contribuito attivamente all'elaborazione del testo dietro le quinte, dava alla Commissione costituzionale, sottolineando la necessità di emendare il progetto di errori formali e tecnici frutto della fretta e della montante pressione politica. Si trattava di critiche per certi versi pesanti, giungendo Cuevas ad affermare, in riferimento alla parte organica, la necessità di porre rimedio alle «incongruencias sistemáticas», poiché «Ya el mecanismo queda manco de piezas indispensables para su funcionamiento regular, conviene poner las que hay en congruente relación para que puedan vencer las dificultades y rozamientos que, sin duda, planteará en el futuro su articulación defectuosa». Dietro quella che potrebbe sembrare una mera polemica di stile, c'era in realtà la paura che errori formali e

³² G. CAPELLÁN DE MIGUEL, *El krausismo español: algunas reflexiones sobre el concepto de "krausopositivismo"*, in «Boletín de la Biblioteca de Menéndez Pelayo», a, 74, 1998, pp. 435-459.

³³ *Garantías y reformas*, 25 novembre 1931, p. 8: «Quien haya tenido la bondad paciente de seguir la serie de estos artículos, no se podrá sorprender – si recuerda los dedicados a los consejos técnicos, afortunadamente eliminados del texto como órganos constitucionales, y a la Justicia, que, por desdicha, no ha logrado relieve de poder fundamentalmente garantizado – de que la conclusión de esta parte de hoy sea, en consonancia con aquéllas, la de propugnar la supresión de ese Tribunal». Sulla ricezione di Kelsen in Spagna, si veda: B. RIVAYA GARCÍA, *Kelsen en España*, in «Revista de Estudios Políticos», n. 107, 2000, pp. 151-177.

un eccesso di «preceptos improprios de la garantía superlegal y de declamaciones retóricas de un sociologismo [...] que hoy ha pasado de moda» distruggessero la Repubblica prima ancora del suo inizio (i problemi che l'esperienza weimariana stava soffrendo erano evidenti a tutti).

Ma, forse, proprio in queste critiche Cuevas dimostrava appieno di abbracciare la nuova dimensione che la tecnica giuridica doveva ricoprire nel costituzionalismo democratico: la partecipazione attiva al miglioramento e al consolidamento delle istituzioni e dei suoi principi fondamentali era il contributo che un giurista doveva offrire al potere politico.

Un contributo critico, ma propositivo che, senza volersi sostituire al momento rappresentativo, doveva fungere da strumento di difesa del perimetro costituzionale e dei valori democratici, mettendo in campo un impegno attivo del giurista (da non confondersi con la sostituzione della politica con la tecnica) che consacrava la necessaria, ed ancora oggi fondamentale unione fra democrazia, costituzionalismo e stato di diritto.