

Joseba Agirreazkuenaga

**L'AUTOGOVERNO RESILIENTE NEI PAESI BASCHI:
DALLA DIFESA DELLA COSTITUZIONE FORALE
ALLO STATUTO DI NAZIONE POLITICA (1808-1918)***

Introduzione¹

Wilhelm von Humboldt, diplomatico, ministro prussiano dell'educazione (1809) e noto linguista, all'indomani del suo secondo lungo soggiorno nei Paesi Baschi nel 1801, durante il quale ebbe modo di incontrare i leader politici e culturali locali, scrisse un saggio sul popolo basco; a riprova del notevole acume con cui era solito osservare e studiare le società politiche della sua epoca, il trattato si apriva con un quesito fondamentale che costituiva il fulcro interpretativo della sua analisi:

In che modo la Monarchia spagnola deve trattare la nazione basca (per la repubblica francese i distretti baschi possono avere solamente una rilevanza marginale) al fine di poterne sfruttare, per quanto sia possibile, la vitalità e l'operosità in beneficio della Spagna? [...] Il secondo quesito riveste un'importanza maggiore e assai più concreta, e tanto più in questa fase storica in cui è frequente che popoli diversi si uniscano in un medesimo Stato. Tuttavia bisogna sinceramente confessare che sino ad ora ci si è preoccupati più di evitare i problemi che la diversità comporta anziché di utilizzare ciò che di buono risiede nelle particolarità.

In una lettera privata indirizzata nel 1801 a José María Murga, autorevole componente dell'élite politico-culturale della Vizcaya, scrisse che «La Biscaye est le seul Pays que j'ai jamais vu où la culture intellectuelle et morale soit vraiment populaire, où les premières et les dernières classes de la société ne soient pas séparées par une distance pour ainsi dire immense». Nei suoi scritti Wilhelm von Humboldt descrisse e definì la nazione culturale basca, una nazione che si estendeva su entrambi i versanti dei Pirenei e che era compresa nei territori di due potenti Monarchie unificate. Egli riconobbe l'esistenza di una personalità politica distinta che si manifestava sia negli abitanti sia nei loro rappresentanti politici all'interno delle *Juntas Generales* dei territori della Basconia occidentale (Alava, Bizkaia e Gipuzkoa). Questi territori possedevano un proprio sistema politico di autogoverno e al con-

* Titolo originale «El autogobierno resiliente en los países vascos: De la defensa de la Constitución foral al estatuto de nación política (1808-1918)». Traduzione dal castigliano di Dario Ansel.

Data di ricezione dell'articolo: 30-IX-2013 / Data di accettazione dell'articolo: 15-X-2013

¹ Al fine di identificare i diversi personaggi storici citati nel saggio si vedano Agirreazkuenaga J. (1993) e Agirreazkuenaga J. (1995a).

tempo le élite politiche locali erano riuscite a tessere una efficiente rete di influenze in seno alla Corte e tra le alte sfere dirigenti dell'allora Monarchia spagnola transoceanica².

Le riflessioni e le tesi di Humboldt rimarranno vive durante i secoli XIX e XX. Nell'odierno processo di unificazione politica europea le forme in cui si articolano le istituzioni pubbliche hanno acquisito una nuova dimensione ed ormai non seguono più il modello di Stato-nazione sviluppatosi durante gli ultimi centocinquanta anni³. Nel corso dell'Ottocento e del Novecento è sempre esistita una persistente volontà di autogoverno ossia il tentativo di articolare ed adeguare i mezzi e gli strumenti giuridici e politici dell'epoca nella forma di un autogoverno resiliente, ed in tal senso, durante il XX secolo, si è manifestata la crescente aspirazione alla costituzione di una nazione politica attraverso il

² «Nella prima parte esporrò quanto scrissi durante il mio soggiorno nella Basconia spagnola e francese e mi sforzerò di fornire al lettore un'immagine chiara di questo piccolo paese e dei suoi abitanti. Ciò è assolutamente necessario per comprendere con rigore buona parte della lingua a cui naturalmente sono strettamente legati i costumi della nazione e le peculiarità locali del paese; al contempo è comunque interessante visitare questa nazione così ingegnosa, dinamica e operosa, che dimora nell'area settentrionale di un paese meridionale e tra i monti di una costa, e che per questo motivo è al contempo un popolo marinaro e montanaro che fonde nella propria personalità molti di quei caratteri che altrove si ritrovano unicamente isolati; che inoltre all'epoca della mia visita possedeva una costituzione libera e si organizzava in uno stato federale diviso in molte piccole località a loro volta separate in ulteriori centri locali ancor più piccoli; cosicché, quanto a situazione geografica, legislazione e vitalità di indole spesso mi ricordavano i piccoli stati liberi dell'antica Grecia» [cfr. von Humboldt W. (1933), «Anuncio de una publicación sobre la lengua y nación vascas: su punto de vista y contenido», in Garate J., *Guillermo de Humboldt. Estudio de sus trabajos sobre Vasconia*, Imprenta Provincial de Vizcaya, Bilbao, p. 120]. Negli appunti di Humboldt è opportuno rilevare il modo differente di concepire la nazione, quale sinonimo di popolo o comunità, ed il Paese. Egli non si riferisce alla nazione nella sua accezione rivoluzionaria come gruppo astratto dotato di una volontà politica. Quando descrive i Paesi Baschi confessa che «mi attrasse con forza la diversità della lingua, del popolo e del paese» (*ibidem*, p.113). «I baschi francesi vivono in piccoli ed insignificanti distretti, non li lega alcuna forma di unione politica o nazionale, e si perdono nella massa di una nazione dalla quale si differenziano unicamente per via del loro idioma, dei loro costumi e dell'infervorato amore nei confronti della propria casa, all'interno della quale desiderano raggiungere una condizione di indipendenza». Tuttavia «la nazione riflessiva, laboriosa, che persevera risoluta nei propri piani e che si sottomette di buon grado ad una imposizione necessaria» è quella che comprende il territorio dei Biscayens, vale a dire gli abitanti delle province della Gipuzkoa e dell'Alava e della Signoria di Bizkaia. «Tutti i baschi formano una nazione» ma solamente i Biscayens «uno stato in senso stretto». È chiaro dunque che la volontà politica dei Biscayens ha forgiato un nuovo tipo di nazione, che si differenzia dalla nazione puramente culturale, in quanto essi sono riusciti a costruire un sistema istituzionale politicamente attivo ed in grado di preservare il livello di autogoverno pubblico raggiunto. Si potrebbe dire che all'interno di una stessa comunità linguistica Humboldt ha potuto ritrovare la nazione oggettiva – «non ho mai incontrato un popolo che abbia conservato una tale personalità nazionale ed una fisionomia che a prima vista appaia tanto originale» – e la nazione soggettiva che promuove una costruzione politica basata sulla propria «libera costituzione», evidentemente nell'ambito di strutture istituzionali superiori, e tale era il caso della Monarchia spagnola. Cfr. *Idem* (1925), *Los vascos*, Eusko Ikaskuntza, San Sebastián, p. 278 e *Idem* (1933), «Cartas», in Garate J., *op. cit.*, p. 45.

³ Nella mappa politica della Spagna realizzata da Torres Villegas nel 1852 in cui «si illustra la divisione territoriale e la classificazione politica di tutte le Province della Monarchia a seconda del rispettivo regime speciale prevalente», l'autore distingue differenti tipologie di Spagna: «Spagna uniforme o puramente costituzionale che comprende le trentaquattro Province delle corone di Castiglia e León, identiche sul piano economico, giudiziario, militare e civile. – Spagna integrata o assimilata: comprende le undici Province della Corona d'Aragona, tuttora differenziate sul piano fiscale e in alcuni ambiti del diritto privato. – Spagna coloniale: comprende i possedimenti dell'Africa, delle Americhe e dell'Oceania, territori a legislazione speciale. – Spagna Forale: comprende le quattro province libere o forali che conservano il loro regime speciale, diverso dal

conseguimento di uno statuto che riconoscesse giuridicamente e politicamente tale volontà di autogoverno. La costituzione del Governo Basco nel 1936 ha rappresentato un nuovo traguardo nel processo di istituzionalizzazione politica che comunque affondava le proprie radici in una volontà politica collettiva resiliente. A riprova di ciò è sufficiente ricordare alcune significative testimonianze di politici e intellettuali ottocenteschi. Per esempio, José María Oreñe, liberale *exaltado* e promotore di una linea politica democratica, originario di Santander, provincia confinante con la Bizkaia, scrisse nel 1859 che «Le Province Basche sono un'Oasi in questo deserto, grazie ai loro fueros, vale a dire le franchigie economiche, alla loro autonomia o Sovranità Provinciale, che in nessun modo si contrappone alla Sovranità Nazionale, proprio come l'indipendenza della famiglia non si contrappone né al municipio, né allo Stato»⁴.

Dal canto suo, il leader repubblicano Francesc Pi i Margall, sposato con la basca Petra Arsuaga, nel 1856 si rifugiò a Bergara (Gipuzkoa), località in cui si era sviluppata una fiorente produzione industriale tessile, e nel 1869 organizzò ad Eibar il movimento repubblicano basco, il *Laurac bat*, 'le quattro province in una' (Urquijo M., 1994)⁵. Tuttavia Pi i Margall sosteneva un modello di nazione di tipo contrattuale, una 'nazione-patto' in cui le varie parti in causa, nel pieno e libero esercizio della propria sovranità, decidevano di promuovere una unione politica di rango superiore⁶. Anche nell'opera *Las nacionalidades*, edita nel 1877, nonostante proponesse la creazione di una Spagna federale, intesa come nazione di Stati federati, trattò nei seguenti termini la questione basca e la forma in cui articolare l'unione politica dei territori baschi con la Spagna:

In Spagna la questione dei baschi è molto più grave che in Francia [...] Sconfitti, adesso non si tratta di strappar loro i fueros, quanto di abolire le esenzioni dal servizio militare e dal pagamento dei tributi. Accadrà questo perché saranno altri spagnoli ad abolirle? Sosterranno maggiormente le nostre idee e le nostre passioni? Non sarà il risultato naturale della diversità razziale questa rivalità che esiste fra loro e noi? Nella misura in cui combiniamo i diversi principi della teoria delle nazionalità, io sono dell'idea che si dovrebbe appoggiare l'indipendenza dei baschi. La Spagna lo permetterà?⁷

Nello stesso periodo, nel 1877, l'ormai anziano Juan Tellitu Antuñano, ex deputato generale della Bizkaia, propose di avviare un processo pacifico di indipendenza dell'antica Signoria⁸.

resto delle province», Torres Villegas F. J. (1852), *Cartografía hispano-científica o sea Los mapas españoles en que se presenta a España bajo todas sus diferentes fases*, Imprenta de D. José María Alonso, Madrid.

⁴ Oreñe J. M.^a (1876), *Los fueros*, Librería americana, Madrid, p. 19 [1^a ed. 1859].

⁵ Nel 1866, su impulso della *Diputación* navarra, iniziò una fase di collaborazione e convergenza tra le quattro deputazioni provinciali con l'obiettivo di collaborare per la realizzazione di grandi progetti infrastrutturali.

⁶ Sul processo di nazionalizzazione spagnola e sulle diverse alternative mi rimetto al penultimo libro di Borja de Riquer (2001) le cui coordinate teoriche rendono più intellegibile il nostro articolo.

⁷ Pi i Margall F. (1886), *Las nacionalidades*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 62-63 [1^a ed. 1877].

⁸ Cfr. Archivo Histórico Foral de Bizkaia (AHFB), Régimen foral, Reg. 15, e Vázquez de Prada M. (1984: p. 573).

Nel XIX secolo, anche negli ambienti conservatori non mancarono manifestazioni di stima e simpatia nei confronti del sistema forale di autogoverno. Joan Mañé y Flaquer, che ebbe modo di visitare i Paesi Baschi in due occasioni, nel 1865 e nel 1878, si oppose al processo di abolizione legale della Costituzione forale e alla politica del presidente spagnolo Cánovas del Castillo, nonostante appoggiasse il resto del suo programma politico. Il pensiero di entrambe le personalità catalane, Pi e Mañé, si muoveva in una chiara prospettiva spagnola sebbene i due avessero della nazione spagnola una concezione assai differente. Mañé elaborò un'idea di nazione spirituale e cattolica e allo stesso tempo composita, che aveva assimilato alcune varianti regionali, in particolare di quelle regioni in cui il cattolicesimo e un *casticismo* di stampo integratore avevano promosso e promuovevano una nazione di tipo spirituale. In quest'ottica quindi, la Spagna era concepita come una entità spirituale immutabile.

È evidente dunque che un qualsiasi osservatore ben informato della seconda metà dell'Ottocento sarebbe arrivato alla conclusione che i Paesi Baschi godevano di un sistema di autogoverno e di una amministrazione pubblica forale, soggetta a delle Assemblee rappresentative, che erogava una serie di servizi alla cittadinanza. La tesi sostenuta nel presente articolo, così come in altre mie precedenti pubblicazioni, può essere formulata nei seguenti termini: dal 1808 al 1876, nei Paesi Baschi, le *Diputaciones* forali operarono come veri e propri governi esecutivi dotati di una crescente capacità di autogoverno e di poteri amministrativi. Durante la rivoluzione liberale spagnola esse diedero vita ad un sistema amministrativo forale che rappresentò la sola amministrazione pubblica funzionante ed effettivamente operante nei Paesi Baschi. In realtà agli occhi della popolazione esse rappresentarono l'unico Stato esistente e promossero ideologicamente il progetto di costruzione pubblica forale in costante polemica con l'amministrazione spagnola senza tuttavia arrivare a sottrarsi, almeno per quanto concerne le élite politiche e dirigenziali, alla fedeltà nei confronti della Corona e della nazione spagnola. Da un punto di vista politico, giuridico e amministrativo, nel nuovo progetto di nazione spagnola i territori forali si autorappresentarono come Stati associati alla Corona. In merito alla ripartizione delle competenze per materia, promossero una sistematica rilettura delle leggi generali promulgate dal Parlamento spagnolo ed infine da un punto di vista simbolico incentivarono un doppio patriottismo, di matrice basca in ambito provinciale e spagnola in proiezione esterna. La crisi del 1864 mise in difficoltà tale modello di azione politica ed i settori conservatori cercarono di reinterpretare il foralismo in chiave cattolica, determinando così una spaccatura interna all'élite di governo e di mediazione con ripercussioni sull'intera società vasca. Ciononostante è necessario analizzare più da vicino il pensiero e le affermazioni di intellettuali e politici, o responsabili della mediazione (parlamentari, Deputati generali, burocrati forali e infine letterati e giornalisti), in ambito privato e/o pubblico.

Quindi, in definitiva, durante la rivoluzione liberale del XIX secolo si formò una comunità materiale di interessi economici ed un mercato finanziario interno che permetteva di gestire in autonomia il debito pubblico; a sostegno di questa stessa comunità, immaginata come indipendente all'interno della Monarchia, fu forgiato un discorso ideologico che

promuoveva l'idea illusoria di una società egualitaria dalle forti connotazioni comunitarie che si contrapponeva al processo di costruzione dello Stato-nazione spagnolo, percepito quest'ultimo come un'esperienza complementare ma allo stesso tempo estranea. Si potrebbe parlare di una rivoluzione liberale di stampo forale in cui il fuerismo divenne un referente comune ad ideologie contrapposte che, in particolare tra il 1839 ed il 1868, si erano addirittura affrontate in una sanguinosa guerra civile.

Il 1876 presenta elementi di continuità e di cambiamento, ma la mia tesi è che genesi, sviluppo e relativo successo delle proposte nazionaliste basche nel XIX secolo siano strettamente connessi all'esistenza di una autorità politica che era stata forgiata nel corso della rivoluzione liberale, una tesi fra l'altro avanzata già alla fine dell'Ottocento dal poligrafo navarro Arturo Campión⁹. Le élite liberali e carliste basche non desideravano privarsi di quei poteri di natura pubblica che il regime forale, sin dal XVII secolo e in modo continuativo, aveva garantito loro; in definitiva, si tratta dunque di un esempio di resilienza e di persistenza nel tempo di un'azione governativa sotto forme giuridiche diverse. In base alla successione cronologica degli avvenimenti politici e sociali più rilevanti è opportuno distinguere tre grandi periodi che permettono di storicizzare il discorso fuerista:

1. 1789-1823: La rivoluzione liberale francese e la compatibilità tra le Costituzioni forali e le nuove Costituzioni generali della Repubblica o della Monarchia.
2. 1823-1876: Rivoluzione-controrivoluzione: il nuovo Stato liberale spagnolo ed il neo-fuerismo basco dei liberali: tra Stato forale (Alava, Bizkaia, Gipuzkoa) e provincia forale (Navarra).
3. 1876-1936: La Spagna uniforme e l'autonomia economico-amministrativa dei Paesi Baschi che culmina, nel corso di una guerra civile, con la conquista, nel 1936, del tanto agognato Statuto d'autonomia.

Tuttavia precisiamo che in realtà il presente articolo si chiude cronologicamente nel 1919 perché già in questa fase storica la volontà di istituire un'autorità pubblica basca godeva di un largo consenso all'interno delle istituzioni locali, ed un importante settore politico e sociale, in particolare in Bizkaia, declinava apertamente tale aspirazione in termini nazionali.

I. La sfida della rivoluzione liberale (1789-1823)

Nel corso della storia la questione basca ha assunto molteplici sfaccettature e pertanto è necessario rifuggire da qualsiasi forma di riduzionismo o da visioni unilaterali come se la storia sia una sorta di *fatum* inesorabile. I baschi hanno conosciuto e sono stati coinvolti da due processi di nazionalizzazione, quello francese e quello spagnolo, e al contempo sono stati protagonisti, con diversi gradi di identificazione, di un terzo processo di nazionalizzazione, autoctono, basco e di matrice prettamente liberale. Per chiunque ignori i termini entro i quali si è sviluppato questo processo di nazionalizzazione, promosso e supportato da

⁹ Campión A. [1887-1888], «Fuerismo, regionalismo y federalismo», in Rocafort C. – Dalmau C. – Chías y Carbó B. (eds.) (1910), *España regional*, Alberto Martín, Barcelona.

una solida autorità pubblica locale, sarà difficile trovare una ragione che possa spiegare efficacemente perché le diverse generazioni che si sono succedute negli anni abbiano dato il proprio sostegno alla rivendicazione di una forma di autogoverno e in che modo nel Novecento si arrivò alla creazione di un soggetto politico autonomo per la nazione basca.

Nel 1764 fu fondata la *Sociedad Bascongada de Amigos del País*. Il suo regolamento costitutivo all'articolo 1° recitava: «L'obiettivo di questa Società è di stimolare l'inclinazione e l'interesse della Nazione Basca per le scienze, le Belle lettere e le Arti, correggerne e purificarne i costumi, rimuovere l'ozio, l'ignoranza e le sue nefaste conseguenze, e rendere più salda l'unione fra le tre Province Basche di Alava, Vizcaya e Guipúzcoa». Un'associazione, dunque, dal pensiero cosmopolita ma che operava a livello locale ed i cui mentori non esitarono a reprimere la *matxinada*, la rivolta sociale che ebbe luogo in Gipuzkoa nel 1766. Nei suoi *Apuntes sobre el bien y el mal de España*, redatti nel 1762 per ordine di Carlo III, Antonio de la Gángara dedicava il prologo alla Nazione spagnola e scriveva: «Non ho altra patria, altro partito, altra appartenenza, altro sangue che la Spagna, la Spagna e la Spagna»¹⁰.

Le élite economiche e politiche provinciali basche della seconda metà del Settecento svilupparono lealtà nazionali composite, dividendosi tra la nazione francese (1794) e la nazione spagnola, ma in entrambi i casi nel pieno godimento ed uso di una propria costituzione politica, che si identificava con i principi della libertà, e quindi perfettamente consapevoli dell'esistenza di differenti livelli di patriottismo. Il manifesto della *Sociedad Bascongada de Amigos del País* del 1764 può essere riletto in quest'ottica di costruzione ed articolazione della "nazione basca" come comunità politica e culturale nell'ambito di una superiore unità amministrativa, la Monarchia spagnola. Eventi successivi connessi perlopiù alle relazioni commerciali con le Americhe, ed in particolare l'introduzione di limitazioni al libero commercio, segno identitario per eccellenza dei baschi, non diversamente da quanto avveniva nelle repubbliche marinare europee, lo spostamento delle dogane interne e le riforme del regime forale imposte in modo unilaterale dal governo centrale spagnolo, influenzarono profondamente le formulazioni politiche e ideologiche. Per questo, quando Humboldt presentava la questione nei succitati termini, in realtà stava diagnosticando un problema che era già vivo nelle coscienze delle classi dirigenti basche.

Queste ultime desideravano dare vita ad una nuova nazione, evidentemente "inventandola" nel quadro politico di una monarchia, quella spagnola, all'interno della quale, secondo Humboldt, operavano con piena consapevolezza collettiva nazionale, vale a dire con una coscienza di gruppo¹¹. Tuttavia non si trattava di una creazione o 'invenzione' *ex nihilo* quanto del prodotto di una esperienza storicamente determinata, fondata su basi giuridiche e istituzionali. La citata formulazione di Humboldt non presupponeva una relazione di esclusione quanto invece di complementarietà nell'ambito di una Monarchia federativa o

¹⁰ Cfr. de la Gángara A. (1820), «Apuntes sobre el bien y el mal de España escritos por orden del rey», in *Inéditos de los mejores autores españoles*, Imprenta de la viuda de López, Madrid, p. 9.

¹¹ «Che i baschi, come nazione, svolgano in Spagna un ruolo significativo, guardato dal castigliano con una certa dose di emulazione, non è cosa da ammirare». Cfr. von Humboldt W. (1933), «Cantábrica» [1801], in Garate J., *op. cit.*

composita, in modo tale da garantire una maggiore efficienza e vantaggi ad entrambe le parti in causa. Non siamo di fronte ad un discorso nazionalista esclusivista, ma piuttosto dinanzi ad un discorso nazionale 'integratore' e progressista per il quale la diversità risulta un fattore positivo di arricchimento.

I *cabiers de doléances* (quaderni delle lamentele) redatti in occasione della convocazione degli Stati Generali del 1789 riportano alcune rivendicazioni dell'epoca, tra le quali in particolare merita di essere ricordata la richiesta, avanzata dalle donne di Saint-Jean-de-Luz e Ciboure, di concedere ai navarri il diritto di voto ed un trattato costituzionale, una richiesta che si basava sul pieno riconoscimento della propria sovranità e sul riconoscimento politico del Regno di Navarra; per lo stesso motivo i delegati navarri non parteciparono all'Assemblea Nazionale francese evitando in questo modo di prendere qualsiasi decisione. Quando l'Assemblea votò per la sostituzione nel nuovo testo costituzionale dell'espressione «re di Francia e Navarra» con quella di «re dei francesi», Polverel, sindaco dei rappresentanti navarri a Parigi, sostenne che se «il re sconfessa il proprio giuramento e l'Assemblea Nazionale il titolo di re di Navarra, ai navarri non resta che costituirsi in Repubblica indipendente» (Destrée A., 1955: p. 401). La nuova costituzione francese abolì il sistema costituzionale legale del Regno di Navarra ed il regime forale dei territori baschi francesi che i rivoluzionari consideravano un retaggio del sistema feudale. Adesso però torniamo ad occuparci della Spagna.

Il regime forale o Costituzione politica esclusiva di ciascun territorio forale, che i foralisti consideravano una Costituzione interna, era allo stesso tempo un ordinamento giuridico, inteso come insieme di norme consuetudinarie, ed una istituzione di diritto pubblico e privato che a fine Settecento era legalmente riconosciuto nell'ambito dell'organizzazione delle monarchie amministrative spagnola e francese, nonostante una crescente tendenza alla centralizzazione amministrativa che limitava i poteri propri dei *pays d'état*. Durante la rivoluzione liberale il contrasto tra queste due fonti del diritto si fece più intenso e l'amministrazione pubblica fu ideata e strutturata come uno strumento di sviluppo sociale, politico ed economico nell'ottica della nuova concezione di Stato-nazione, un modello che Napoleone esportò nel continente e che dall'Europa si estese a tutto il mondo.

La cosmovisione forale prevede una forma di organizzazione delle relazioni commerciali imperniata sulla libertà del commercio ed un'altra, propria di una società agricola pastorale, in cui la casa, *Etxe*, è l'unità basilare su cui poggia l'organizzazione sociale e si fonda qualsiasi progetto di organizzazione politica (Urrutikoetxea J., 1992). Nelle dinamiche interne al regime forale si verifica una competizione orizzontale e verticale fra i differenti livelli di potere. Parallelamente, il governo della Monarchia era stato strutturato in segreterie che contribuirono a centralizzare le funzioni di governo e Floridablanca istituì nel 1787 la *Junta Suprema del Estado*, un «organismo collegiale integrato dal re e dai suoi ministri». Si tratta del più immediato predecessore del Consiglio dei Ministri che fu creato nel 1811 e formalmente istituito con la promulgazione del decreto del 19 novembre 1823.

I.1. La *Junta de Bilbao* dell'ottobre 1793 ed il nuovo impulso politico dato all'articolazione delle autorità pubbliche forali di Alava, Bizkaia e Gipuzkoa: le Conferenze politiche forali, 1793-1876

Tra il 30 ottobre ed il 2 novembre del 1793 si riunirono nella città di Bilbao i delegati della Signoria di Bizkaia e delle province dell'Alava e della Gipuzkoa, per esaminare le novità introdotte nel sistema istituzionale vigente e tentare di far conciliare i diversi interessi dei cittadini delle tre province¹². Dal verbale della riunione si evince che i delegati avevano il «desiderio di salvaguardare i propri fueros, le proprie franchigie e libertà» ed aspiravano a «migliorare la Costituzione del Paese e consolidare la Fratellanza che sperano possa protrarsi nel tempo». Sia il verbale sia le risoluzioni adottate al termine della riunione rivelano un profondo cambiamento di atteggiamento, sancendo il punto di avvio di una nuova dinamica politica e istituzionale.

Ebbene, stando all'oblio in cui è caduto questo verbale nell'ambito della storiografia politica basca, conviene chiedersi se realmente le “Conferenze” e la collaborazione politica tra le tre province siano state qualcosa di congiunturale o piuttosto parte di un più ampio processo di integrazione e di parallela creazione di una nuova comunità istituzionale desiderosa di forgiare un nuovo discorso politico nel quale i baschi avrebbero avuto un ruolo di soggetto politico attivo. In base all'accordo sottoscritto dai rappresentanti delle tre province della Basconia occidentale, i delegati di ciascuna Assemblea territoriale dell'Alava, della Bizkaia e della Gipuzkoa si impegnarono a concordare una serie di iniziative ed avanzarono la proposta di istituire una *Junta General* annuale delle tre comunità. Ciononostante è opportuno rilevare che persistevano ancora delle divisioni interne che continuavano ad impedire una reale compenetrazione di interessi; tra queste per esempio il diverso approccio che avevano la Gipuzkoa e l'Alava, da una parte, e la Bizkaia, dall'altra, rispetto alle politiche che impositivo sull'estrazione e sul commercio del ferro.

Nel corso dell'Ottocento il regime forale subì una serie di riforme al fine di renderlo compatibile con le diverse Costituzioni liberali adottate in Spagna nel corso del secolo. Per questo motivo nel periodo 1812-1876 l'istituto delle Conferenze acquisì un crescente protagonismo tanto che la prassi dell'accordo politico tra i rappresentanti dei tre territori forali si impose alle singole e autonome determinazioni provinciali. In definitiva le Conferenze istituirono un vincolo politico-giuridico tra i rappresentanti di Bizkaia, Gipuzkoa e Alava, ed in particolare da quando nel 1839 iniziarono a riunirsi stabilmente esse rappresentarono una vera e propria comunità d'interesse. Le questioni e gli argomenti oggetto di dibattito in seno alle Conferenze erano quelli propri di un governo:

1. I tributi o i donativi alla Corona.

¹² Si denominarono Conferenze le riunioni periodiche dei rappresentanti o delegati delle *Juntas Generales* di Bizkaia, Gipuzkoa e Alava, convocate con l'obiettivo di risolvere problemi comuni alle tre province, sia di carattere interno sia nell'ambito delle relazioni con le istituzioni gerarchicamente superiori. Nel 1520 si riunì per la prima volta una *Junta Mixta* dei procuratori dei tre territori baschi. Nel 1760 fu adottata la denominazione di Congresso ed in altre occasioni di Conferenza basca, di Conferenza delle diputaciones sorelle, di Conferenza forale (Agirreazkuenaga J., 1995b).

2. La difesa dell'integrità forale. Durante il periodo 1823-1833 si raggiunse un maggior grado di coesione che permise di affrontare più efficacemente la difficile situazione creatasi in seguito alla crisi dell'Antico Regime.
3. L'attuazione della legge del 25 ottobre 1839 favorì una sinergia fra le tre province con l'obiettivo di pianificare una politica comune per affrontare i progetti di articolazione politico-giuridica del nuovo Stato costituzionale spagnolo.
4. Inoltre le Conferenze favorirono il consolidarsi una gestione interna comune: che si manifestò nella promozione di una nuova metastoria e di una nuova letteratura continuando in questo modo l'opera della scomparsa *Real Sociedad Bascongada de Amigos del País* (1764). Tra l'altro si studiò anche la possibilità di intraprendere progetti comuni a partire dal 1866, quali l'istituzione di una Università basco-navarra.

Ebbene, le Conferenze dei rappresentanti delle *Juntas Generales* e delle *Diputaciones*, che plasmarono una sorte di "sottogoverno", contribuirono a generare una coscienza politica collettiva e forse per questo motivo il ministro José Posada Herrera, l'autentico artefice del sistema amministrativo spagnolo (1858-1863)¹³, nel luglio 1859 vietò le Conferenze politiche delle *Diputaciones* basche adducendo la seguente motivazione:

Acconsentire a che le Diputaciones forali delle Province Basche possano riunirsi quando, come e dove vogliano per discutere delle questioni di loro interesse senza che vi prendano parte i Governatori equivarrebbe a sostenere il principio assurdo, e più che assurdo, pericoloso e irrealizzabile in qualsivoglia buona amministrazione, che possa esistere uno Stato all'interno di un altro Stato e di conseguenza negare al Governo il diritto, che la costituzione e le leggi gli attribuiscono, di vigilare su tutti i rami dell'amministrazione¹⁴.

I membri della *Unión Liberal* che appartenevano alla generazione del ministro José Posada Herrera, generazione in cui crebbe politicamente anche Cánovas del Castillo, erano consapevoli che la Spagna forale, i territori forali, godevano grazie ai *fueros* di un'amministrazione pubblica che di fatto si sostituiva del tutto al sistema amministrativo ordinario che si stava impiantando nel resto dello Stato spagnolo. Era come se la funzione del nuovo Stato si riducesse unicamente alla presenza dell'autorità militare e all'attività amministrativa esercitata dal Governatore civile e dall'apparato burocratico da questi dipendente. Dinanzi all'azione ordinaria dell'amministrazione pubblica forale, i governatori civili furono costantemente impegnati nel tentativo di recuperare l'iniziativa politica e amministrativa ricorrendo persino alla forza e a provvedimenti di autorità. Patricio Azcárate, governatore civile della Bizkaia, si lamentò apertamente dei vincoli cui era sottoposta la propria capacità decisionale e di intervento:

Se le province basche si dovessero trasferire in America del Nord, esse sarebbero altri tre stati indipendenti che entrerebbero a far parte dell'unione americana senza che sia necessario introdurre alcuna riforma [del loro ordinamento, *N.d.T.*], perché sono Paesi

¹³ Nel 1856 Mañé scrisse sul catalanismo nel periodico madrileno *El Criterio* diretto da Fidel de Sagarminaga.

¹⁴ AHFB, Convenio de Vergara, Reg. 2, leg. 8.

che si autogovernano e ottempererebbero al proprio compito inviando i propri deputati a Wassimpton (*sic*) proprio come avviene qui quando li inviano a Madrid. Però, SIGNORA, ciò non può continuare, perché le province basche sono parte integrante della vostra monarchia e, da quando questa è divenuta costituzionale, bisogna che anch'esse siano monarchico-costituzionali, e non repubblicane, e rispettino e riconoscano l'unità costituzionale¹⁵.

Non sorprende che la collaborazione politica dei territori forali sia stata ispirata da un nuovo discorso politico, definito “politica bascongada”, ossia il nuovo discorso del baschismo politico, formulato e sostenuto a partire dal 1850 da Ramón Ortiz de Zárate, e che nel 1860 assimilò la metastoria tradizionale spagnola e la proiezione imperiale della Spagna. Non a caso, dunque, le *Diputaciones* basche organizzarono entusiastiche manifestazioni di appoggio al nazionalismo spagnolo stanziando donazioni economiche ed inviando uomini dapprima a sostegno della guerra contro il Marocco e più tardi, nel 1869, contro l'indipendenza cubana.

Tuttavia l'amministrazione periferica forale poco si adattava a questo disegno politico. Piuttosto, nella Spagna costituzionale progettata da Posada Herrera, appariva come una disfunzione da correggere o addirittura da eliminare. Come conseguenza di ciò si produsse un rafforzamento dello Stato forale alternativo, un processo che si interruppe, dal punto di vista della legittimità e della legalità giuridica, nel 1876 su iniziativa di Cánovas del Castillo. Ma la prassi sociale e politica non può essere corretta esclusivamente per mezzo di leggi e decreti. Per questo non deve sorprendere l'emergere di nuovi discorsi politici di legittimazione dei poteri pubblici baschi, dapprima in seno al Partito Fuerista e successivamente ad opera del Partito Nazionalista Basco.

Ricardo Becerro de Bengoa pubblicò nel 1877, in un contesto segnato dalla grande incertezza sul futuro delle istituzioni pubbliche forali, un breve ma puntuale resoconto della passata esperienza delle Conferenze che interpretò in chiave politica: «Ogni singola provincia costituisce all'interno della federazione o fratellanza euskara una sorta di stato indipendente e autonomo e tutte e tre, unite nella identità del sangue e della legge, l'Irurac bat del nostro originario e primitivo popolo»¹⁶. Questa idea verrà riprodotta e riproposta da altri autori come Joan Mañé y Flaquer e Georges Desdevises du Désert¹⁷. Quest'ultimo, richiamandosi all'interpretazione di Becerro de Bengoa, sostenne che i verbali delle Conferenze erano la viva rappresentazione dello Stato Basco: «L'acte était scellé du grand sceau de l'Irurac-Bat, l'État vascongade, triple et un»¹⁸.

¹⁵ Azcárate P. (1856), *Exposición a S.M. sobre arreglo de los Fueros de las provincias vascongadas*, Viuda e Hijos de Miñón, León, p. 21.

¹⁶ Becerro de Bengoa R. (1877), *El libro de Álava*, Imprenta de los Hijos de Manteli, Vitoria, p. 288.

¹⁷ Mañé y Flaquer J. (1968), *El oasis. Viaje por Vizcaya al final de su etapa foral*, Biblioteca Vascongada Villar, Bilbao [1ª ed. 1880], p. 253 e Desdevises du Désert G. (1896), «Le régime Foral en Espagne au XVIII e siècle», *Revue Historique*, Tomo 62, Paris, pp. 255-256.

¹⁸ «L'atto è stato suggellato con il grande sigillo dell'Irurac-Bat, lo Stato basco, tre ed uno», *ibidem*, p. 256.

I.2. Bayona 1808:

Costituzione forale e Costituzione generale della Monarchia

Nel luglio 1808 l'assemblea di Bayona si riunì per discutere il testo presentato da Napoleone, una nuova Costituzione politica generale della Monarchia spagnola. I rappresentanti delle assemblee dei territori forali e del Regno di Navarra decisero di partecipare all'assemblea con l'esplicita volontà di comunicare alle nuove autorità che essi già godevano di una propria costituzione esclusiva, vale a dire che già possedevano delle istituzioni rappresentative dalle quali derivavano determinati poteri pubblici, e l'insieme degli organismi istituzionali fu denominato d'ora in poi costituzione forale, la struttura materiale dell'organizzazione delle autorità pubbliche ed il diritto privato forale. Per questo motivo ne rivendicarono la legittimità giuridica. Tale fu la richiesta avanzata da Luis Gainza e Miguel Escudero: «resti in vigore la Costituzione particolare della Navarra» (24 giugno 1808). Dal canto suo il rappresentante dell'Alava, il Marchese di Montehermoso auspicò «che la provincia dell'Alava sia esclusa dall'applicazione della Costituzione che si adotterà in Spagna e che resti in vigore quella attuale di cui gode in virtù del fuero» perché in caso contrario «sarebbe inevitabile la sua rovina senza la Costituzione forale di cui beneficia». Pertanto già ci troviamo di fronte ad una definizione di costituzione forale. Il delegato della Gipuzkoa, José María Lardizabal, tentò di conciliare da un punto di vista giuridico-politico il «progetto di Costituzione Generale della Spagna» e la costituzione particolare della provincia da lui rappresentata, segnalando gli articoli in contraddizione: l'articolo 60, titolo IX, «nella parte in cui si concede alla Guipúzcoa, in qualità di provincia, un seggio e il diritto di voto nelle Cortes» in quanto, in virtù dei patti forali, essa è indipendente e dunque non prende direttamente parte al governo della Castiglia; l'articolo 63, relativo alla nomina del Deputato provinciale; l'articolo 87, titolo XI, che introduceva un unico ordinamento della giustizia valido in tutto l'ambito statale quando la Gipuzkoa già disponeva di un proprio ordinamento giudiziario; gli articoli 90 e 94, poiché i giudici, secondo la legislazione forale, avrebbero dovuto essere originari della Gipuzkoa; l'articolo 103, titolo XII, che stabiliva il trasferimento delle dogane interne ed «essendo la Guipúzcoa frontiera, il suo fuero la libera da qualsiasi vincolo doganale»; l'articolo 107, che uniformava il regime fiscale della provincia a quello ordinario del resto della Spagna «quando la Guipúzcoa ne è esentata»; gli articoli 105 e 106, che abolivano i privilegi «concessi ai ceti, mentre in Guipúzcoa ne esistono vari, a ricompensa dei suoi più grandi e fedeli servitori» e inoltre aveva la facoltà di nominare i propri dipendenti pubblici; l'articolo 123, titolo XIII, perché i cittadini della provincia diventano così contribuenti e in Gipuzkoa non vivono che *hijosdalgos*¹⁹. In definitiva Lardizabal reclamava la possibilità di usare liberamente le norme stabilite dalla Costituzione propria della Gipuzkoa.

¹⁹ In questo contesto il termine si riferisce al concetto di *hidalgua universal* dei baschi. Tale condizione sociale e giuridica deriverebbe dalla concessione, a partire dal XIV secolo, di una serie di privilegi di tipo nobiliare, quali fra l'altro la libertà giuridica e l'esenzione dal pagamento delle imposte dirette. Secondo questo principio tutti i cittadini della Bizkaia e della Gipuzkoa erano *hijosdalgos* o *hidalgos* per nascita [N.d.T.].

A sua volta, Juan José María Yandiola, rappresentante delle *Juntas Generales* della Bizkaia, sostenne che da sempre «la Vizcaya è rimasta separata dal Governo generale della Spagna, con una propria Costituzione e proprie leggi». Al pari del suo collega guipuzcoano enumerò alcuni degli articoli che contraddicevano il dettato e le consuetudini della «Costituzione della Vizcaya»: l'articolo 63, relativo alla rappresentanza generale; l'articolo 87, comma 1; l'articolo 104, relativo al sistema fiscale; l'art 103, relativo al trasferimento delle dogane interne sul confine. Concluse il suo intervento segnalando che «La signoria si rimette in definitiva alla legittimità della sua Costituzione, alla sua utilità generale e particolare» e per questo «supplico V.M.I. e R. perché si degni di dichiarare che la Costituzione della Vizcaya non sarà derogata da quella generale che si applicherà in Spagna o che, in alternativa, si proceda a modificarne il testo, che venga presa in considerazione per un più giusto accordo tra i propri interessi e quelli del resto della Nazione».

Tali interventi erano il prodotto di una reinterpretazione in chiave liberale della costituzione forale e godettero dell'approvazione generale da parte delle élite illuminate basche. Queste reinterpretazioni, anche se con formulazioni differenti, rimasero vive a lungo durante l'intero secolo. Esse rimandano chiaramente ad uno specifico sistema di associazione e unione alla Monarchia spagnola che rievoca il modello di costituzione interna tipico della tradizione costituzionale inglese. Le richieste dei rappresentanti baschi furono disattese, il regime forale fu abolito nel 1810 e si costituirono i Governi della Navarra e della Bizkaia, entrambi presieduti da generali, ed inoltre questi territori furono separati dalla Monarchia spagnola ed annessi all'impero francese.

Le *Juntas Generales* della Bizkaia riunite a Bilbao nel 1812 per giurare la Costituzione di Cadice ripresero a grandi linee l'intervento di Yandiola a Bayona, sebbene adottando un atteggiamento più prudente, che mutò a partire dal 1814. Nel 1812, dalla folla assiepata attorno alla chiesa di San Nicola si levarono ingiurie ed insulti contro i membri della Giunta che avevano appoggiato il giuramento incondizionato della nuova Costituzione. Secondo Mariano Renovales, comandante generale delle Province Basche, le *Juntas* avevano ratificato la propria decisione come se si fosse trattato di una risoluzione emanata da una «repubblica indipendente» e non di una delibera presa da una semplice provincia²⁰. Le *Juntas Generales* si rifiutarono di giurare in modo incondizionato e senza riserve sino a quando non fosse stato chiarito «se per ratificare la Costituzione Spagnola è necessario rinunciare definitivamente a quella Vizcaína e se è possibile conservare del tutto o in parte gli aspetti positivi di entrambe». Ed infatti la mozione che proponeva di giurare in modo incondizionato la Costituzione risultò nettamente minoritaria, appoggiata da solo 8 rappresentanti contro i 120 che la respinsero; tuttavia le *Juntas* espressero il proprio rispetto, la propria stima, obbedienza e riconoscenza nei confronti della nuova Carta. Tale risoluzione riproponeva la formula del sì obbedisce ma non si adempie, e per questo motivo la Reggenza pretese che

²⁰ «Anzi, continuavano ad approvare Decreti che sembravano emanati da una repubblica indipendente piuttosto che da una Provincia della Monarchia Spagnola. In quella sede si stabilivano i compensi dei Deputati [...] si assegnavano incarichi di ogni genere. In quella stessa sede si determinavano gli stipendi degli ufficiali e dei soldati». Archivo del Congreso de los Diputados (ACD), Sección General, Leg. 18, n. 27.

le *Juntas* giurassero nuovamente sulla Carta e questa volta in modo chiaro ed inequivocabile. Nel mese di settembre del 1813, nel pieno del processo di attuazione della Costituzione, Antonio Leonardo Letona²¹, in qualità di *jefe político*²² della Bizkaia, obbligò i municipi a giurare la Costituzione e poté finalmente comunicare alla Reggenza l'avvenuto giuramento. Le *Juntas Generales* decisero di aprire una negoziazione e di dare avvio ad un processo di adeguamento dei due testi costituzionali con l'obiettivo di conservare gli aspetti positivi di entrambi gli ordinamenti²³. A mio modo di vedere non è importante il giuramento in sé quanto l'esplicita e palese volontà di ricevere un'autorizzazione formale per avviare il processo di conciliazione e di adeguamento dei due testi costituzionali. Tuttavia la Reggenza si oppose ad una simile possibilità e arrivò a sollecitare l'intervento militare del generale Castaños. Parallelamente, anche le *Juntas Generales* della Gipuzkoa avevano avanzato formale richiesta perché si procedesse all'adeguamento giuridico dei due testi costituzionali. Le *Juntas Generales* dell'Alava giurarono la Costituzione mentre le Cortes della Navarra non ottennero l'autorizzazione a riunirsi. I parlamentari spagnoli, infatti, erano consapevoli del fatto che non potevano esistere due camere legislative nel Regno e per questo ne impedirono la convocazione, probabilmente anche in considerazione delle delibere adottate nel frattempo dalle *Juntas Generales* della Bizkaia e della Gipuzkoa (Mikelarena F., 2010).

Nel 1820, una mozione che proponeva di giurare senza riserve la Costituzione fu respinta dalle *Juntas Generales*. Il 26 marzo²⁴ la commissione integrata dai rappresentanti delle *merindades* e dai Padri di provincia delle *Juntas Generales* diffuse un rapporto con l'obiettivo di «esaminare le analogie che possano esistere tra la costituzione particolare della Vizcaya e quella promulgata per l'intera Monarchia l'anno milleottocentododici dalle Cortes generali e straordinarie e se necessario rinunciare alla prima o se possibile conservare del tutto o in parte gli aspetti positivi di entrambe». Secondo la commissione, «nella nuova carta costituzionale, che sarà la nuova iride di pace e di rigenerazione delle Spagne, si ritrova lo spirito della costituzione Vizcayna». In un primo momento pareva che non sussistessero incompatibilità giacché entrambi i testi costituzionali si ispiravano al principio della difesa della libertà. Ciononostante, ben presto, analizzando le due costituzioni, la commissione aggiunse:

non si osserva però una perfetta corrispondenza, in quanto quella della Monarchia non ha proceduto ad adeguare le sagge istituzioni Vizcaynas che amministrano il regime interno provinciale e che giustamente sono state considerate come il baluardo della libertà e della felicità dei suoi cittadini. Così, quando la *Junta General* del 18 ottobre 1812 rivolse alle autorità spagnole la propria rispettosa offerta di obbedienza e riconoscenza, non poté fare a meno di esprimere, nel medesimo documento, un infervorato voto per la conservazione delle proprie istituzioni particolari e del proprio governo interno. I

²¹ Per la biografia di Letona si veda Agirreazkuenaga J. 1995a.

²² Secondo la Costituzione di Cadice il *jefe político* era la massima autorità provinciale e fungeva dunque da governatore [N.d.T.].

²³ Sul giuramento della Costituzione del 1812 da parte delle *Juntas Generales* della Bizkaia e sull'interpretazione di questo atto si veda fra gli altri Agirreazkuenaga J. (1987: pp. 307-308).

²⁴ Cfr. *Juntas Generales del M.N. y M.L. Señorío de Vizcaya*, 1820.

principi di diritto pubblico, la felicità del Popolo Vizcaino e la sua situazione prescrivevano e prescrivono imperiosamente un simile atto.

La commissione si compiacque di «trovarsi unita alla grande famiglia Spagnola [...] Tuttavia poiché non è mai stata parte integrante di questa Corona, né può frapporsi tra la Vizcaya ed il suo Signore alcun organismo intermedio, le reciproche relazioni sono sempre state dirette e questo speciale patto sociale è rimasto in vigore sino ad oggi». Una relazione di questo genere e tale situazione politica avrebbero potuto mutare «ma un simile cambiamento necessita comunque che sia preceduto da una serie di riunioni preliminari e che ciascun contraente possa accordare modi e termini in cui procedere»

Nonostante tutto, la Costituzione del 1812 fu applicata alla lettera e pertanto furono create le *Diputaciones* provinciali, non diversamente da quanto avvenne nel resto delle province spagnole.

Dal 1823 al 1833, durante la reazione assolutista e la reviviscenza del regime forale, alcuni settori politici e intellettuali elaborarono un foralismo politico basato sui principi dottrinali della monarchia tradizionalista. Fu Pedro Novia de Salcedo a stabilire i termini di questo nuovo foralismo che si fondava sulle basi teoriche del monarchismo assolutista e tradizionalista. Stando a un rapporto politico redatto dal console inglese a Bilbao, nel 1826 si percepiva nettamente il grado di autonomia raggiunto dal discorso fuerista tradizionalista. A proposito dei *fueros*, nel 1929 Novia de Salcedo scrisse:

Quale che sia stato il potere o la forma per cui legittimamente si costituirono, lo stato fu fondato e tutti i suoi abitanti hanno il diritto, reale e positivo, di rispettarli e preservarli [...] Quale sia stato nelle Province Basche lo abbiamo già dimostrato, così come la loro condizione di stati a sé stanti e indipendenti, e con ciò solo si comprova pienamente il diritto che spetta a tutti i popoli di osservare i propri *fueros* e le proprie gi²⁵.

II. L'adeguamento delle costituzioni forali alle costituzioni della Monarchia. 1823-1876

Nel corso del lungo ciclo di guerre civili che videro affrontarsi, dal 1820 al 1839, liberali e antiliberali, o realisti o carlisti, a partire dal 1834 all'interno del blocco liberale si assiste ad un processo di rielaborazione del fuerismo politico. Furono Blas López, consultore delle *Juntas Generales* dell'Alava, Fauto Otazu e Inigo Ortes de Velasco coloro che formularono i principi di un nuovo discorso politico del fuerismo liberale tentando di tenere insieme istituzioni forali e costituzione liberale spagnola. In Bizkaia si mantennero in costante contatto con Casimiro Loizaga, consigliere giuridico delle *Juntas Generales* e della *Diputación*. Quanto al progetto dello Statuto Reale, una carta ottriata a metà strada tra una costituzione di

²⁵ Novia de Salcedo P. (1851), *Defensa histórica, legislativa y económica del Señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa*, Tomo IV, Librería Delmas e Hijo, Bilbao, p. 8.

stampo liberale ed un sistema di tipo monarchico-tradizionalista, chiesero che il testo riconoscesse la costituzione forale. Nello stesso periodo prese corpo anche l'alternativa carlista ed in tale contesto fu pubblicato, nel novembre del 1834, un libretto intitolato *Observaciones sobre la necesidad de examinar el régimen administrativo de las provincias vascongadas para fallar con acierto en esta materia*²⁶. Quanto aveva proposto nel 1808, in occasione del dibattito costituzionale in difesa della «Costituzione forale», il rappresentante delle *Juntas Generales* di Alava, il Marchese di Montehermoso, era adesso rielaborato nei termini di un «regime amministrativo». Di fatto, come si vedrà a breve, si trattava di un tentativo di conciliare l'effettivo autogoverno politico, limitato ai soli poteri amministrativi, con il progetto, avanzato dalla maggioranza dei liberali spagnoli, di una Costituzione uniforme e centralista.

La prima guerra civile carlista (1833-1839) si concluse con la stipula della Convenzione di Bergara nel cui primo articolo il generale Espartero si impegnava ad appoggiare la realizzazione di uno studio sulla compatibilità giuridica tra *Fueros* e Costituzione spagnola, una istanza che era stata già avanzata, invano, dalle *Juntas Generales* della Bizkaia nel 1812 e nel 1820. La Costituzione del 1837 si ispirava ai principi dell'uniformità giuridica e del centralismo amministrativo ed una legge parlamentare aveva abolito espressamente le istituzioni forali. In un simile contesto giuridico e politico, dopo la firma della convenzione di Bergara il 31 agosto 1839, in virtù del patto siglato tra i capi militari delle due fazioni in guerra, carlisti e liberali, il Governo spagnolo interpretò gli estremi dell'accordo di pace ben oltre il contenuto letterale del testo e l'11 settembre presentò un disegno di legge che riconosceva giuridicamente i *fueros*. Nel preambolo della norma si chiariva che «tra i mezzi impiegati dal Governo nel raggiungimento dei grandiosi obiettivi che tanto influiranno sul processo di pacificazione generale, uno di questi era stato di impegnarsi a proporre alle Cortes la concessione o una riforma dei *fueros* delle province Basche e della Navarra». Il disegno di legge era formulato nei seguenti termini:

Articolo 1°: Si confermano i *fueros* delle province Basche e della Navarra.

Articolo 2°: Il Governo, non appena vi sarà l'opportunità, e sentite le province, sottoporrà alle Cortes quelle modifiche dei *fueros* che stimi necessarie e che permettano di conciliare gli interessi delle stesse con l'interesse generale della nazione e con la Costituzione politica della Monarchia.

Palacio 11 settembre 1839. Lorenzo Arrazola²⁷.

Nel dibattito in Commissione emersero due differenti concezioni politiche ed ideologiche dell'adeguamento costituzionale del regime forale, orientamenti che rimasero vivi nel corso degli anni '40 dell'Ottocento ed anche oltre. La risoluzione della maggioranza in commissione confermava in modo piuttosto chiaro la superiorità gerarchica della Costituzione generale su quella forale. Per questo motivo, l'articolo 2 del progetto presentato, oltre che a

²⁶ Cfr. *Observaciones sobre la necesidad de examinar el régimen administrativo de las provincias vascongadas para fallar con acierto en esta materia*, Imprenta de D. Miguel de Burgos, Madrid, 1834.

²⁷ Cfr. «Proyecto de ley del Gobierno y dictamen de la Comisión sobre los *fueros* de las provincias Vascongadas y de Navarra», *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de diputados. Apéndice al número 25*, Imprenta Nacional, Madrid. Si vedano Clavero B. (1990), Fernández T. R. (1990) e Larrea M^a. A. – Mieza R. M^a. (1990).

ratificare della Convenzione di Bergara, limitava esplicitamente l'applicazione del regime forale solo in ambito municipale ed economico: «Si confermano i fueros delle province Bascche e della Navarra in ambito municipale ed economico, nel resto dei casi continua ad applicarsi in queste province il regime Costituzionale in vigore nelle rispettive capitali al momento della stipula della citata convenzione di Vergara»²⁸.

Con un voto di disapprovazione la minoranza in Commissione denunciò che «la maggioranza, non potendo uniformarsi al progetto del Governo, lo sostituisce con il testo che avrà l'onore di sottoporre alla decisione e al giudizio del Congresso»²⁹. Nel documento si tornava più volte sul fatto che il Congresso avrebbe dovuto «riconoscere o modificare i Fueros». Quanto al disegno di legge, la minoranza, al fine di fugare «qualsiasi dubbio che il sospetto e la capziosità avrebbero potuto sollevare in merito all'unità della Monarchia e alla coesistenza di fueros e Costituzione», propose di aggiungere all'articolo 1 il seguente passaggio: «purché non in contrasto con i diritti politici di cui godono i suoi cittadini, al pari del resto degli spagnoli, in conformità alla Costituzione della Monarchia del 1837». La valenza politica, oltre a quella economica e municipale, del regime forale veniva così salvaguardata stabilendo una forma di coesistenza giuridica tra *fueros* e costituzione.

Nel corso del dibattito emersero due differenti concezioni dell'identità giuridica costituzionale e, sebbene in entrambi i casi la nazione politica rappresentata dal Re fosse riconosciuta come genuinamente spagnola, si affrontavano, latenti, due diversi costituzionalismi che si differenziavano a seconda del significato politico, in termini di autorità pubblica, da attribuire al regime forale.

Parallelamente, in una riunione che ebbe luogo a Bilbao il 19 settembre 1839, le *diputaciones* provinciali di Alava, Bizkaia e Gipuzkoa, rispettivamente rappresentate da León Samaniego, Manuel Urioste de la Herrán e Joaquín Calbetón, i primi due legati alla corrente liberale moderata ed il terzo liberale *exaltado*, diedero una lettura innovativa della congiuntura politica e delinearono un possibile quadro di riforma legale del Regime Forale alla luce del dettato costituzionale. Ancora una volta l'obiettivo era di rendere compatibili sul piano politico e giuridico le «Costituzioni politiche Forali» e la Costituzione politica della Monarchia spagnola.

Per questo motivo non mancarono di sottolineare «il senso di riconoscenza con cui queste province valutano l'ordinamento dei propri fueros e la docilità con la quale si prestano a che si proceda a riformare quanto sarà considerato incompatibile con la Costituzione dello Stato». Con l'obiettivo di assicurarsi piena legittimità politica e legale proposero di convocare le *Juntas Generales* e le elezioni delle autorità forali. Ma allo stesso tempo avanzarono un concreto piano di intervento ed invitarono la *Diputación* della Navarra ad unire «i propri sforzi a quelli delle [province] sorelle, come ha già fatto in altre occasioni simili, per difendere i legittimi diritti della comune causa» della riforma forale. L'ottavo punto del do-

²⁸ I firmatari di questo progetto, datato 25 settembre 1839, furono Agustín Argüelles, Miguel Antonio Zumalacárregui, Francisco Javier Ferro Montaós, José Díaz Gil, in ACD, Madrid, Leg. 56, n. 189.

²⁹ Si veda il testo manoscritto allegato al preambolo, in ACD, M, Leg. 56, n. 189. Il voto di disapprovazione della minoranza in Commissione fu appoggiato da Javier de Quinto, Manuel M^a de Murga e Fermín Arteta.

cumento era indubbiamente il più delicato dal momento che in esso si cercava di dare soluzione alle materie più controverse e più difficilmente conciliabili sul piano giuridico³⁰.

Sicuramente furono affrontati i temi su cui vi erano maggiori divergenze di opinione: l'applicazione del nuovo ordinamento giudiziario e la divisione dei poteri, il versamento del *cupo*, un tributo fisso annuale in precedenza pattuito, l'esonero dalla leva mediante il versamento di un ulteriore tributo sostitutivo, l'ubicazione delle dogane, il sistema dei dazi, la libertà di commercio, la continuità delle *Juntas Generales*. Queste competenze rimasero oggetto di dibattito sino al 1876 ed anche oltre nel Novecento come si evince, per esempio, dal manifesto a favore dell'autogoverno sottoscritto nel 1917 dalle *Diputaciones*: non si discute in termini di identità culturale ma di identità giuridica costituzionale e, sebbene in entrambi i casi la nazione politica rappresentata dal Re fosse riconosciuta come genuinamente spagnola, è presente un tentativo di conciliare "patriottismi costituzionali" differenti a seconda del significato politico, in termini di autorità pubblica, da attribuire al regime forale.

II.1. Le riforme forali:

fra Provincia forale (Navarra) e Stato forale (Bascongade)

In una lettera datata Bilbao 8 novembre 1839 e indirizzata al Deputato provinciale Joaquin Calbetón, liberale progressista di San Sebastián, il leader dei fueristi moderati Manuel Urioste de la Herrán suggerì una possibile strategia di negoziazione con le autorità centrali³¹

³⁰ Di seguito il testo del documento: «8°. Che, nonostante la conferenza sia convinta del fatto che né loro né le diputaciones, di cui sono emanazione, posseggano sufficienti poteri per adottare o proporre modifiche ai fueros del paese, poiché è possibile che queste, incalzate dagli eventi, siano chiamate a discutere tale interessante e gravissima questione, quale unico e attuale organo di rappresentanza, sebbene imperfetto, delle province basche, stima sia necessario stabilire rapidamente i termini generali e i limiti entro cui, a suo modo di vedere, circoscrivere le modifiche. Tali termini potrebbero essere:

- che si proceda ad estendere al paese l'ordinamento giudiziario del resto della nazione;
- che, soppressa in Guipúzcoa e in Vizcaya la carica del *corregidor*, le sue mansioni politiche e amministrative vengano attribuite ai rispettivi Deputati secondo quanto stabilito dalla Costituzione dell'Alava;
- che, con l'obiettivo di rimuovere l'astio e i pregiudizi che l'esenzione dal servizio militare alimenta nelle altre province del regno, ci si accordi con il Governo fissando per ciascun anno di leva un tributo sostitutivo in denaro o in uomini;
- che, riconosciuta la necessità che anche le province basche contribuiscano al sostentamento economico dello stato, si stabilisca, di comune accordo e nei termini più vantaggiosi possibili, il versamento di un importo invariabile per almeno venti o trenta anni, equivalente alla somma di tutti i contributi diretti e indiretti; importo la cui ripartizione interna dovrà essere demandata alle stesse province;
- che, poiché in questo modo lungi dall'essere un peso per il resto della nazione queste province contribuiranno come tutte le altre, per di più senza gravare con spese amministrative e di governo, si reclaims la piena libertà commerciale con le colonie come avviene in altre zone della Spagna e all'estero, e che la nostra industria non sia tassata in misura maggiore della industria Spagnola;
- e che, considerate le attuali circostanze, conviene che non si faccia alcuna menzione né alla creazione di dogane né ad altre misure fiscali che sono sempre state causa di grande insofferenza nel paese».

Cfr. AHFB, *Libros históricos*, n. 1, e Agirreazkuenaga J. (1995b).

³¹ «Quando in occasione della nostra conferenza stabilimmo le condizioni a cui attenersi nella riforma dei fueros le fissammo non con l'obiettivo di partecipare direttamente al processo di riforma [...] ma affinché in casi specifici e ove possibile le Diputaciones provinciali basche [...] conoscessero i termini entro cui circo-

che, nell'ambito del processo di riforma giuridica dei *fueros*, permettesse la sopravvivenza di un'autorità pubblica forale. Urioste de la Herrán criticò la *Diputación* della Gipuzkoa per aver pubblicato nel Boletín Oficial provinciale (nel numero 301 del 31 ottobre 1839), i termini precisi entro i quali si sarebbe dovuto procedere alla riforma della stessa *diputación* provinciale poiché in questo modo le controversie che sarebbero sorte in seno ai liberali baschi sarebbero state strumentalizzate nel corso delle negoziazioni con il Governo Centrale³². L'obiettivo prioritario della *Diputación* era che «senza alcuna partigianeria si proceda ad introdurre le modifiche necessarie e che lo si faccia nel più breve tempo possibile». L'elaborato, diviso in sei capitoli, stabiliva le questioni fondamentali della riforma forale e gli elementi normativi che necessitavano di un adeguamento giuridico, ma sempre secondo il particolare punto di vista dei liberali *exaltados* di San Sebastián:

1. Comuni: «È necessario conservare l'istituzione dei Comuni in Guipúzcoa secondo i criteri stabiliti recentemente dal regime forale, realizzando unicamente quelle riforme che le concrete necessità del momento e l'interesse dei municipi rendano indispensabili. Queste si riducono alla concessione dei diritti attivi e passivi a tutti gli spagnoli residenti in un comune con l'obiettivo che possano percepire il proprio reddito, appositamente fissato, senza l'obbligo di attestare la loro *hidalgúia*». Oltre a questa misura, nel documento si stabilisce che il voto sia diretto e segreto e che si proceda ad uniformare le ordinanze comunali commisurando il numero di consiglieri del Comune al numero di abitanti. Nei casi in cui si renda necessario imporre una tassa o nominare dei dipendenti salariati diventa obbligatorio convocare l'*Ayuntamiento general*³³ e «ridurre le competenze dei Sindaci nell'ambito giudiziario».
2. *Diputaciones*: Si considera viziato il sistema elettorale e si propone che con voto segreto vengano eletti due deputati in ciascuna delle quattro circoscrizioni ed un Deputato Generale in ogni provincia. La figura del *Corregidor* sarebbe stata soppressa attribuendo alla *Diputación* «l'autorità amministrativa suprema sui paesi della Provincia in materia di beni demaniali». Questa avrebbe esaminato ed approvato i bilanci dei singoli comuni. In merito alle *Juntas Generales* il testo si limita ad affermare che «nessuna professione dovrebbe essere esclusa dalla possibilità di rappresentare il proprio paese come delegato nelle Juntas Generales», in esplicito riferimento alla particolare situazione degli avvocati, ma non si fa alcuna menzione alla continuità dell'organo rappresentativo delle *Juntas Generales*.

scrivere gli interventi di riforma senza dover convocare nuove conferenze. In questo caso non ci siamo incontrati e di conseguenza le misure adottate [...] dovrebbero essere considerate nulle [...] Tuttavia abbiamo notato che il Signor Luzuriaga, trattando dei nostri fueros, ha già voluto limitarne ulteriormente l'ambito di azione». AHFB, Reg. 1, leg. 6.

³² Nel Bollettino, oltre al *jefe político* Eustasio Amilibia, tra i firmatari figurano le seguenti personalità: Pedro María Queheille, Agustín Iturriaga, Miguel María Aranalde, José María Sáenz Izquierdo, José Manuel Brunet, Joaquín Calbetón e nelle funzioni di segretario Manuel Joaquín Uzcanga.

³³ La composizione dell'*Ayuntamiento general* variava da municipio a municipio e generalmente la sua convocazione spettava al Comune ordinario. Avevano diritto di parteciparvi oltre ai membri del consiglio comunale in carica, gli ex consiglieri e i delegati locali di zona e di quartiere [N.d.T.].

3. Contributi: Si suggerisce di conseguire la possibilità di versare «una quota fissa e non modificabile per venti o trenta anni, e di risarcire i torti subiti da questa provincia durante le due precedenti epoche costituzionali trattenendo da tale quota le somme necessarie a pagare il debito contratto per aver servito lo Stato». In altre parole la *Diputación* avrebbe conservato piena autonomia tributaria ed una parte del *cupo* sarebbe stata destinata all'ammortizzazione del considerevole debito pubblico provinciale.
4. Sistema dei redditi: «[...] non crede sia questo il momento più opportuno per istituire dogane alle frontiere». Tuttavia è consapevole del fatto che si tratta della questione di maggiore gravità e che è necessario trovare una soluzione «cercando di sviluppare un comune interesse nazionale e saldando ogni giorno di più i legami di fratellanza che debbono unire questa provincia al resto degli spagnoli». Inoltre si suggerisce di rimuovere gli ostacoli all'attività industriale e di dare impulso alle attività commerciali.
5. Ordinamento giudiziario: la *Diputación* provinciale appoggia l'introduzione di un nuovo sistema di giustizia e propone la creazione di quattro Tribunali di prima istanza.
6. Forza pubblica: che non si riformi la Milizia Nazionale della Guipúzcoa e che si introduca un controllo sulle armi.

Nel corso delle negoziazioni per la legge di riforma dei *fueros* della Navarra, i rappresentanti locali adottarono un orientamento molto simile, ma con la rilevante differenza che la continuità di un'assemblea rappresentativa non costituì, come invece avvenne in Gipuzkoa, una rivendicazione prioritaria. Nel 1841, la Navarra perse lo status di regno per diventare una semplice provincia forale. Infatti, il decreto del 16 novembre 1839, lungi dal ristabilire i meccanismi rappresentativi tradizionali, estese alla Navarra l'ordinamento amministrativo introdotto dalla Costituzione del 1837, che si basava sull'articolazione del territorio in *Diputaciones* provinciali. L'artefice ideologico del nuovo assetto istituzionale fu il segretario della *Diputación*, il liberale progressista Yanguas y Miranda. La riforma fu appoggiata con fervore ed entusiasmo da parte di una nuova classe sociale che si era arricchita durante la guerra grazie alla gestione dell'approvvigionamento di viveri per l'esercito liberale e all'acquisto dei beni espropriati durante la *desamortización* di Mendizábal (Donezar, 1975). In Navarra sorse quindi una nuova borghesia che riuscì a sfruttare a proprio vantaggio la favorevole congiuntura politica ed i cui membri si convertirono in agenti sociali del nuovo Stato liberale riuscendo in questo modo a consolidare il proprio status economico e politico. Un personaggio come Nazario Carriquiri³⁴ rappresenta il tipico esponente della nuova situazione sociale venutasi a creare in questi anni in Navarra.

Con il passare degli anni questi nuovi borghesi si avvicinarono alle posizioni del liberalismo moderato e si fecero promotori di un processo di mitopoiesi della legge di riforma forale del 1841, nei termini di una legge *paccionada* tra Stato e Navarra. Il carattere *paccionado* e concordatario fu per la prima volta attribuito alla citata legge dall'insigne giurista e politico José Alonso.

³⁴ Per la biografia di Carriquiri si veda Agirreazkuenaga J. (1993).

La nuova *Diputación* provinciale navarra redasse un progetto di riforma dei *fueros* contenente le seguenti indicazioni: si adotta il nuovo sistema giudiziario ordinario; si sopprime l'antico assetto istituzionale, vale a dire le Cortes di Navarra divise in camere e le istituzioni ad esse collegate; si accetta l'introduzione del nuovo ordinamento istituzionale ed amministrativo periferico secondo il dettame costituzionale: sette deputati provinciali ad elezione diretta; viene riconosciuta la figura del delegato civile dello Stato sul territorio della provincia, distinta dall'autorità militare; resta in vigore l'autonomia fiscale ed esattoriale e si accetta l'introduzione di un sistema a contribuzione fissa, o *cuipo*, da versare annualmente al Tesoro; l'azione di controllo sui bilanci municipali passa alla *Diputación*; viene approvato il *sistema de quintas*, che permette l'esenzione dal servizio militare previo pagamento di una somma prestabilita; scompare qualsiasi istituzione rappresentativa autonoma in grado di essere fonte di legittimazione e di continua attualizzazione dei nuovi ambiti d'intervento contemplati in seno all'amministrazione pubblica.

In definitiva, la riforma avrebbe dovuto salvare dei *fueros* ciò che la borghesia considerava utile ai propri interessi, vale a dire l'autonomia economico-fiscale, mentre, sotto il profilo politico-istituzionale, la fonte del diritto storico del regime forale veniva continuamente mutilata dalle norme di diritto pubblico dello Stato. Ciò al contrario non si verificava nella sfera del diritto privato e civile. Negli aspetti sostanziali, il testo definitivo approvato dalle Cortes e dal Senato non differì dal progetto stilato dalla *Diputación* provinciale.

Pertanto non c'è da stupirsi se non si raggiunse un'intesa allorché i rappresentanti delle tre province basche tentarono di formare un fronte comune con i delegati navarri con l'obiettivo di negoziare la riforma dei *fueros*.

Il rappresentante della Bizkaia Francisco Hormaeche, in una lettera-relazione inviata alla *Diputación*, illustrò molto chiaramente le ragioni del disaccordo con i delegati navarri:

i navarri autorizzano la creazione della presidenza della *Diputación* provinciale e l'applicazione dell'intera legislazione politica ordinaria del Regno. Acconsentono a che si sopprimano le proprie Cortes, il Consiglio ed il Viceré: vogliono conservare la propria amministrazione economica e municipale: si oppongono a che si introducano monopoli, pedaggi, valori bollati e diritti: e, c'è da sorprendersi, vogliono trasferire le dogane sulla frontiera [...] il dissenso che in tale materia ci divide è, come Lei ben sa, immenso e sarà per noi causa di una cocente delusione³⁵.

Quindi due strategie assai diverse cui corrisposero risultati altrettanto differenti. Mentre la *Diputación* provinciale navarra accettò e firmò nel 1841 una legge di riforma dei *fueros*, la *Diputación* generale o forale della Bizkaia rivendicava nel 1840 la continuità dei *fueros* nella loro integrità ed Hormaeche, a Madrid, si impegnò a negoziare una formula di accordo *ad interim* per quanto concerne l'amministrazione della giustizia. In base all'accordo strappato da Hormaeche, «sino al definitivo adeguamento legislativo cui fa riferimento l'articolo 2 della

³⁵ Si veda la «Lettera di F. Hormaeche, delegato della Bizkaia, indirizzata da Madrid, il 28 maggio 1840, ai deputati generali provinciali». AHFB, Régimen Foral, Reg. 2.

legge del 25 ottobre 1839, la giustizia sarà amministrata nelle Province Basche come da Fuero».

È da segnalare che la riforma adottata in Navarra fu anche oggetto di critiche interne. Tra i suoi principali detrattori vi fu l'antico *letrado* delle Cortes del Regno, il tradizionalista-carlista Ángel Sagaseta de Ilurdoz. Autore di un *pamphlet* molto critico, prontamente sequestrato dalle autorità e di cui fu proibita la circolazione³⁶, sinteticamente si può dire che Sagaseta rappresentò in Navarra un fuerismo di matrice tradizionalista, vicino alla linea ideologica e politica seguita da Novia de Salcedo in Bizkaia: si oppose alle tesi degli assolutisti e rivendicò la continuità legislativa dei diritti storici della Navarra e della sua legislazione, sia nell'ambito di una Monarchia assoluta sia nell'ambito di un nuovo regime forale. Anche alcuni nobili, e tra questi per esempio il Conte di Guenduláin, membro del partito moderato, nelle proprie memorie scritte lamentarono la scomparsa delle Cortes che, a loro modo di vedere, determinò la perdita di controllo sull'operato della *Diputación* provinciale³⁷.

In Navarra la nuova borghesia agraria riuscì ad organizzarsi efficacemente adottando un programma di riforma dei *fueros* ben definito che si accordava con la nuova posizione egemonica recentemente acquisita. Essa desiderava applicare anche in Alava, Bizkaia e Gipuzkoa il modello di riforma forale che era stato adottato in Navarra. Sia il *Proyecto de la Comisión nombrada por el Gobierno para proponer la modificación de los Fueros de las Provincias Vascongadas*, redatto il 16 ottobre 1841 dalla commissione del Governo centrale, con la partecipazione di Claudio Antón Luzuriaga, sia *El proyecto de ley presentado por el Sr. Ministro de la Gobernación, sobre arreglo de los fueros de las Provincias Vascongadas*, presentato in parlamento il 26 febbraio 1842, provavano che il Governo Centrale era disposto a concedere un certo grado di decentralizzazione amministrativa ed anche a stipulare un accordo economico che garantisse l'autonomia fiscale delle province forali, ma che allo stesso tempo non avrebbe mai riconosciuto alcuna forma di decentralizzazione politica.

Il progetto politico dei liberali moderati continuava invece ad insistere sulla necessità di un accordo politico-istituzionale e a rivendicare una sorta di sovranità condivisa. Il progetto di riforma forale e di adeguamento dei *fueros* alla Costituzione generale redatto da Casimiro Loizaga, liberale moderato e consigliere giuridico delle *Juntas Generales* della Bizkaia, che fu presentato in Giunta nel dicembre 1839, affermava che «La Vizcaya conserverà i suoi Fueros ed il proprio Regime speciale nell'ambito dell'amministrazione politico-economico-governativa». Ecco alcuni dei punti più significativi del documento:

- Si sancisce la continuità giuridica delle *Juntas Generales* e della sua *Diputación General* con funzioni di potere esecutivo. L'articolo 5 prevede il *pase foral* [ossia la facoltà di non dare esecuzione a un provvedimento che violasse i *fueros*, N.d.T.]: «Non avranno alcun effetto legale in Vizcaya le Leggi, i Regi Decreti, i Provvedimenti e qualsiasi risoluzione se

³⁶ Sagaseta de Ilurdoz Á (1882), «Fueros fundamentales del Reino de Navarra», *Revista Euskara*, Tomo V, Pamplona, pp. 71-80. [1ª ed. 1839]. Una breve biografia di Sagaseta è consultabile in Agirreazkuenaga J. (1993).

³⁷ Mencos J. I. (1952), *Memorias de D. Joaquín Ignacio Mencos Conde de Guenduláin. 1799-1882*, Aramburu, Pamplona.

non previamente comunicata alla *Diputación General*». L'articolo 5 e l'articolo 3, che stabilisce che la validità delle deliberazioni della Giunta è subordinata all'approvazione Reale, ratificano sul piano giuridico l'esercizio di una sovranità condivisa.

- Tesoro: si stabilisce che spetta alle *Juntas Generales* la facoltà di imporre, previa approvazione reale, le tasse dirette e indirette che saranno riscosse nel suo territorio e che confluiranno nel bilancio provinciale. Secondo l'articolo 9, «in sostituzione della totalità dei tributi che siano stati imposti o che saranno imposti nell'intero territorio della Monarchia, verserà una somma pattuita d'accordo con la Junta General». In altre parole, Loizaga accettava la norma del *cupo*.
- Si fissano le materie di esclusiva competenza delle *Juntas Generales*, in funzione del grado di sviluppo del sistema amministrativo pubblico nel 1839: culto e clero secolare, scuole, istituti di beneficenza, carceri, costruzione e manutenzione di strade, ponti, moli e porti.
- Si istituisce una zona franca con dogane interne di libero commercio «di qualsivoglia articolo, prodotto e bene sia permesso introdurre e vendere, in base alle leggi generali del Regno, in negozi privati e nelle rivendite di generi di monopolio». L'industria provinciale sarà esentata dal pagamento di tasse e imposte e la fabbricazione e vendita dei suoi prodotti saranno considerate a tutti gli effetti parte integrante della produzione nazionale. Gli articoli stranieri saranno tassati al momento dell'importazione o in porto.
- Amministrazione della giustizia: sarà esercitata da giudici togati e in ulteriore istanza dal Tribunale territoriale e dal Tribunale supremo di giustizia in conformità alle Leggi generali del Regno. Spetterà alla *Diputación* corrispondere gli stipendi del *Corregidor*, dei giudici e dei procuratori fiscali. Loizaga era dunque favorevole all'introduzione del nuovo ordinamento giudiziario. Conseguentemente si sarebbe proceduto alla soppressione di una parte dei tribunali della Signoria.
- Legislazione civile: resterà in vigore.
- Esercito: l'articolo 8 contempla la sostituzione del servizio di leva con il pagamento di un tributo fisso e l'arruolamento generale in caso di aggressione o minaccia nei confronti del «territorio basco». Le città portuali forniranno alla marina militare il numero necessario di giovani per la leva.
- Elezioni delle Cortes: alla *Diputación* Forale sono trasferite le funzioni attribuite alla *Diputación* provinciale che viene soppressa.

Secondo Loizaga, tale progetto di riforma non infrangeva l'unità costituzionale rispetto agli articoli 4, 6, 11, 67, 69, 71, 72, 76 e 77 del testo del 18 giugno 1837 e per tanto la parte restante della Costituzione avrebbe avuto in Bizkaia «la medesima applicazione che nel resto della Nazione». Assicurare l'esercizio di una autorità pubblica nella provincia era quindi una garanzia di effettiva attuazione della Costituzione del 1837.

Nel quadro teorico del diritto pubblico positivo del XIX secolo, Loizaga difendeva l'armonizzazione dei due testi costituzionali nella sfera «politico-economico-governativa» all'interno del nuovo Stato-nazione. Il suo progetto, che di fatto prefigurava una dimensione confederale dello Stato costituzionale, divenne un referente politico-dottrinale del fueri-

smo liberale. I territori forali della Bizkaia, della Gipuzkoa e dell'Alava, attraverso le loro periodiche conferenze, volte ad uniformare le rispettive decisioni pubbliche nell'ambito delle relazioni con il Governo centrale, desideravano dare vita, all'interno della nazione politica spagnola, ad uno Stato Forale associato allo Stato Costituzionale. Promuovevano una identità politica e giuridica, diversa dunque dalle successive formulazioni che si fonderanno in prevalenza su fattori culturali e linguistici.

Quando i fueristi liberali moderati si schierarono a favore del colpo di stato contro Espartero, questi, nell'ottobre 1841, riuscì a sconfiggerli facilmente e approfittando delle circostanze, senza seguire l'iter legale, il 29 ottobre 1841 emise un Regio Decreto che riorganizzava l'amministrazione delle province Basche. Infatti, il decreto violava la legge del 25 ottobre di rango superiore.

Il decreto modificava gli aspetti più controversi del processo di riforma e di adeguamento costituzionale dei *fueros*:

1. I *corregidores* politici si trasformavano in *jefes políticos* supremi.
2. I comuni sarebbero stati eletti con il sistema elettorale ordinario.
3. Le *diputaciones* 'forali' si sarebbero denominate 'provinciali' come stabilito dall'articolo 69 della Costituzione.
4. Le *diputaciones* provinciali avrebbero esercitato le funzioni disimpegnate sino a quel momento dalle *diputaciones* forali.
5. L'ordinamento giudiziario si sarebbe uniformato a quello ordinario dello Stato.
6. Le dogane sarebbero state trasferite sulla costa.

II.2. La riforma forale nei discorsi e nei progetti politici

Nel precedente paragrafo abbiamo individuato all'interno della corrente politica liberale due diversi orientamenti sulle modalità di riforma dei *fueros*. Tuttavia è possibile riconoscere sino a quattro diverse linee di pensiero che permettono di distinguere con precisione, in seno all'élite dirigente vasca, le differenti forme di interpretare e pianificare la sfida della coesistenza, dell'adeguamento e della compatibilità tra *fueros* e costituzione:

1. I liberali moderati o conservatori difesero la tesi della conservazione integrale dei *fueros*. La Costituzione liberale avrebbe dovuto limitarsi al riconoscimento giuridico del regime forale in ambito politico, economico e governativo, e tale riconoscimento da parte della Corona e della monarchia spagnola avrebbe rappresentato il vincolo stesso dell'unità costituzionale. Si trattava di una riproposizione della teoria *pactista* della sovranità condivisa. L'abolizione del *pase foral*, il 5 gennaio 1841, che aveva garantito alle province basche l'esercizio di una sovranità condivisa, fu interpretata come la soppressione dei cosiddetti «*Fueros* politici». Nel 1841 nell'ambito di questo orientamento emersero due tendenze differenziate, una capitanata da José Miguel Arrieta Mascarúa, uomo vicino ideologicamente ai tradizionalisti, e l'altra legata alla figura di Manuel Urioste de la Herrán, d'ispirazione apertamente liberale, sostenitore di un intervento atti-

vo nella politica statale. Quest'ultimo, secondo un osservatore dell'epoca, agiva e si comportava come se fosse stato «più spagnolo» di Arrieta Mascarúa. All'interno di questo gruppo alcuni settori iniziarono a evocare esplicitamente l'esistenza di una nazionalità basca.

Gli *haundikis* e i membri della *gentry* dei paesi rurali e dei nuclei urbani così come i settori della finanza e dell'industria della borghesia commerciale bilbaina (T. J. Epalza) costituirono la base sociale del fuerismo liberal-moderato ed occuparono i posti chiave dell'amministrazione forale. Allo scopo di diffondere le proprie idee crearono, nel 1837, la rivista *El Bilbaino* e tre anni dopo, nel 1840, fondarono il giornale *El Vascongado*, diretto predecessore di un altro importante periodico cittadino, l'*Irurac bat*. Nel 1850, Ramón Ortiz de Zárate suggerì una nuova strategia politica basata sull'accordo tra le diverse tendenze basche con l'obiettivo di intervenire in modo unitario nella politica statale. In definitiva si sarebbe dovuto procedere all'istituzionalizzazione delle Conferenze politiche che sarebbero diventate il principale strumento di intervento al di fuori dei Paesi Baschi. Nel dicembre 1864, in seguito alla pubblicazione da parte della Chiesa Cattolica del *Syllabus*, che fra le altre cose sancì l'incompatibilità tra i principi liberali e il cattolicesimo, si produsse una rottura in seno al gruppo.

2. Un settore del liberalismo progressista, favorevole alla Costituzione del 1837, propose di mantenere in vigore unicamente gli aspetti più vantaggiosi della legislazione forale, ed in concreto i *Fueros* economici-amministrativi, vale a dire l'autonomia fiscale-amministrativa, e per questo accettava la formula del *cupo* fisso che avrebbe garantito l'amministrazione in piena autonomia del Tesoro provinciale oltre all'esonazione dalla leva militare obbligatoria; le restanti materie sarebbero state regolate dalla Costituzione generale. Tale processo di costituzionalizzazione dei *fueros* fu appoggiato dai rappresentanti della borghesia commerciale di San Sebastián e dai deputati provinciali navarri, gli stessi che negoziarono la riforma forale in Navarra tra il 1840 e il 1841. Dispose di propri organi di informazione e di opinione quali *El Eco del Comercio* di Madrid, *El Vizcaíno originario* di Bilbao e *El Liberal guipuzcoano* di San Sebastián. A partire dal 1844, dopo che le dogane interne furono trasferite sulla frontiera e l'ordinamento giudiziario statale fu definitivamente esteso anche ai territori baschi e alla Navarra, questo settore politico e sociale collaborò con i liberali conservatori al fine di creare un fronte comune per la difesa delle norme forali ancora in vigore.
3. Un terzo gruppo di pressione, anch'esso legato al liberalismo, difese la stretta applicazione del testo costituzionale del 1837 in quanto gli aspetti positivi dei *Fueros*, in particolare quelli riguardanti la tutela delle libertà individuali, erano meglio definiti e garantiti dalla Costituzione spagnola. Nel raffronto tra *Fueros* e Costituzione, l'applicazione di quest'ultima appariva una misura più che sufficiente. Tale corrente di opinione non ebbe molti sostenitori, principalmente alcuni membri della borghesia commerciale e artigianale di Bilbao e San Sebastián. Nonostante ciò nel 1843 dispose di un periodico di riferimento, *El Amigo de Vizcaya*.

4. I realisti-carlisti si opposero all'introduzione di qualsiasi riforma dei *Fueros* difendendo l'integrità formale secondo il modello vigente nel 1833. Novia de Salcedo ne fu il leader politico-ideologico, promotore di un fuerismo foralista d'ispirazione tradizionalista e difensore della monarchia cattolica³⁸. Tra i loro principali sostenitori vi furono i grandi proprietari terrieri e i settori rurali più in generale, ed inoltre trovarono appoggi anche in ambito urbano come dimostra l'importante risultato elettorale che registrarono a Bilbao nel 1843. Dal 1865 il gruppo, che passò a denominarsi "cattolico", imboccò un nuovo cammino riuscendo ad allargare la propria base sociale soprattutto tra i dirigenti ed i funzionari politici.
5. Da questi ultimi è inoltre possibile distinguere i realisti assolutisti puri per i quali la difesa dei principi cattolici e della monarchia tradizionalista rappresentavano gli obiettivi politici prioritari cui subordinare qualsiasi altra questione.
6. Infine, sebbene sia difficile ricostruire che cosa i *Fueros* rappresentassero per le classi popolari, tuttavia in base a diverse testimonianze dirette, si può asserire che il popolo li interpretasse e percepisse come un complesso sistema di esenzioni nella misura in cui il regime forale garantiva la difesa dei diritti dei consumatori.

Dal 1844, con l'avanzare della rivoluzione liberale e la parallela evoluzione del costituzionalismo spagnolo, significato e contenuto dei "Fueros", o "Regime Forale", iniziarono a mutare sino al punto che, per l'accresciuto peso acquisito all'interno del diritto pubblico statale, si convertirono in una delle principali specificità del costituzionalismo spagnolo. Le *Diputaciones* e le *Juntas Generales* divennero il fulcro di un sistema di autogoverno, un'autorità politica intermedia tra le autorità locali ed il governo centrale. Ed a partire dal 1853 la potestà di controllo sui bilanci municipali passò alle *Diputaciones*.

II.3. Il fuerismo in termini di nazionalità basca (1850-1868)

Ciò che rimaneva nel 1844 del sistema forale, in ambito politico e giuridico, fu denominato a partire dal 1845 «Nuovissimo diritto forale». Infatti nel 1844 erano state ripristinate le *Juntas Generales* con l'obiettivo di dare avvio al processo di riforma dei fueros, mentre nel frattempo le *Diputaciones* forali avevano acquisito poteri di gestione pubblica. Pedro Egaña, della corrente politica che nel 1834 faceva capo a Blas Lopez, Fausto Otazu e Iñigo Ortes de Velasco, sostenne che «Quivi non ci debbono essere carlisti o liberali, moderati o exaltados, ma solo Fueristi o, il che è lo stesso, onesti e leali Baschi. Quando un popolo è minacciato di perdere la propria nazionalità, chiunque predichi la divisione è un cattivo cittadino...»³⁹.

Allo stesso modo, il parlamentare guipuzcoano Ascensio Ignacio Altuna sostenne che «coloro che non vogliono che la causa Basca sia rappresentata unitariamente da uno dei partiti in cui disgraziatamente è divisa la nazione, non si oppongono al potere costituito

³⁸ Secondo Juan Gracia conviene parlare di 'foralismo' per distinguerlo dal 'fuerismo' dei liberali.

³⁹ Testo di una lettera del 10 luglio 1844 trascritta in Vázquez de Prada M. (1984: p. 462).

quale che esso sia»⁴⁰. In vari articoli apparsi sul periodico *Irurac bat*, ed in particolare in una serie di interventi pubblicati nel 1850 sotto il titolo di *Consejos al pueblo vascongado para la defensa de sus fueros*, l'alavese Ramón Ortiz de Zárate sostenne la necessità di adottare una nuova strategia che passava per la costruzione di una vera e propria «politica bascongada», dando così avvio a un baschismo di tipo politico. A suo modo di vedere, la politica di difesa dei *fueros* non poteva dipendere dalla sorte del partito di turno al governo in Spagna. Inoltre era necessario restaurare i *fueros* nella formulazione giuridica che avevano avuto sino al 1833, e solo in seguito si sarebbe potuto dare avvio ad un nuovo processo di riforma legislativa (Ormaetxea X., 2013). Nei suoi *Apuntes sobre la defensa legal del País Bascongado* denunciò che i *fueros* erano sottoposti ad un sistematico 'taglio' normativo⁴¹.

Víctor Luis Gaminde, personalità che tra il 1836 e il 1843 fu l'ideologo del liberalismo progressista bilbaino, richiamando le costituzioni americana e tedesca, rivendicò che gli organismi politici della Basconia fossero riconosciuti alla stregua di Stati inglobati in un nuovo Stato Spagnolo o in una Unione Iberica superiore:

[...] la conferma dei Fueros secondo quanto stabilito dalla legge del 25 ottobre equivale a sostenere che le Province Basche sono, in virtù di un accordo di annessione, alleate della Spagna [...] ma, con l'eccezione di casi specifici di emergenza, stati indipendenti come lo sono di fatto e per ragioni di opportunità. Qui la valle di Andorra... nel Nuovo mondo i dipartimenti della repubblica di Washington. Ciascun territorio di queste nazioni è in sé un governo soggetto al protettorato di un ente superiore, che si chiami monarchia illimitata, costituzionale o repubblica. Le province Basche appartengono a questa stessa categoria. Furono, e lo sono ancora, degli stati, non da oggi ma da secoli, e se la nazionalità radica essenzialmente nell'esercizio di determinate pratiche e norme autonome e nella facoltà di stipulare trattati cui non sono ammessi i territori che non siano a tutti gli effetti degli stati, allora le tre province sorelle lo sono incontestabilmente [...] La Legge del 25 ottobre 1841 istituisce un contratto sociale tra la Vizcaya e le Castiglie⁴².

Dinanzi a simili affermazioni e manifestazioni, i governatori civili cercavano di imporre la propria autorità, ma fu su queste basi e in questi termini che si svilupparono le varie posizioni politiche e ideologiche sulla questione forale e rispetto all'iter da seguire nel processo di adeguamento dei *fueros* alla Costituzione. In questi anni le *Diputaciones* appoggiarono con fervore l'espansione coloniale in Marocco e la repressione militare dell'insurrezione cubana: il loro aperto sostegno all'ideologia nazionalista spagnola non lasciava spazio ad equivoci.

⁴⁰ Altuna A. I. (1855), *Refutación al discurso del Sr. D. Francisco Manuel Egaña procurador de la unión de Arguisano en las Juntas Generales de Hernani*, Imprenta de I. R. Baroja, San Sebastián.

⁴¹ «I Fueros, buoni usi e consuetudini delle province Bascongade, subiscono quotidianamente e continueranno a subire in futuro ripetuti attacchi da parte del governo supremo, qualsiasi sia il colore politico degli uomini al potere. [...] È opportuno che le Conferenze delle tre Diputaciones si riuniscano più frequentemente e a cadenza periodica ogni mese o una volta ogni due mesi [...] Salvare le istituzioni forali. Questa deve essere la bandiera di tutti i baschi, senza divisioni politiche». Cfr. *Escritos de Don Ramón Ortiz de Zárate*, Bilbao, 1900, p. 1 e ss.

⁴² Gaminde V. L. (1852), *Impugnación al proyecto llamado Arreglo de los Fueros de las provincias Bascongadas presentado por la Comisión de Gobierno a las de las mismas provincias*, Librería Delmas e Hijo, Bilbao, pp. 14-15.

La visione del Paese dei *fueros* che Mañé contribuì a diffondere in Spagna e all'estero rievocava e riprendeva fedelmente le tesi sostenute, negli anni '50 del secolo, dai dirigenti politici del fuerismo liberale conservatore, i vari Egaña, Altuna, ecc. Ma negli anni '60 l'apparizione di tre nuovi periodici rivela anche l'emergere di nuovi orientamenti ideologici in seno al fuerismo, giornali che ebbero quale comune denominatore la difesa dei *fueros* intesa però come politica basca attiva ed autonoma.

Innanzitutto l'*Irurac bat*, di tendenza liberal-fuerista, che nel 1968 si spinse sino a riconoscere la libertà di culto. Già dall'editoriale del primo numero, uscito nel 1856, il periodico adottò un discorso di esplicita matrice nazionalista basca⁴³. L'*Euscalduna*, periodico liberal-conservatore e cattolico, che dal 1865 si attenne al principio, proprio della dottrina cattolica, dell'incompatibilità tra liberalismo e cattolicesimo. Infine, il *Semanario católico vasconavarro*, diretto dal canonico Manterola, difensore di un cattolicesimo politico più intransigente d'ispirazione teocratica. In occasione delle elezioni con suffragio universale del 1869 le candidature cattoliche si affermarono in tutte e quattro le province.

III. La Legge del 21 luglio del 1876

approvata dal Parlamento spagnolo e respinta dai parlamentari baschi
e dalle *Juntas Generales* di Alava, Bizkaia e Gipuzkoa

Nel gennaio del 1876, sotto la presidenza del sindaco di Bilbao Felipe Uhagón fu fondato nella capitale vizcaína il Partito Liberale Fuerista, presieduto da L. Sacristán e dal segretario José Marcelo Lecanda. Tra gli obiettivi prioritari della nuova organizzazione politica vi era la difesa delle istituzioni «del territorio basco». Anche a San Sebastián si costituì il Partito Liberale. L'obiettivo immediato era l'organizzazione di una candidatura liberale in vista delle successive elezioni parlamentari. La guerra era ancora in corso ed il 13 marzo 1876 il re Alfonso XII, in visita a Bilbao, si rivolse ai soldati ringraziandoli di aver difeso con le armi «l'unità costituzionale della Spagna», attribuendo così al carlismo basco una volontà secessionista che in realtà non possedeva. I giornali di Madrid e Santander diffusero la tesi secondo cui i *fueros* erano stati la causa principale del conflitto ed iniziarono a chiederne apertamente l'abolizione.

Nel mese di maggio i delegati delle *Diputaciones* forali si riunirono con il presidente del governo Antonio Cánovas del Castillo ed il giorno 18 questi fu autorizzato ad avviare il dibattito sul disegno di legge per la riforma dei *fueros*, dapprima in Senato e poi nelle Cortes. Il Senatore Manuel Sánchez Silva pretese che le province basche si uniformassero strettamente all'ordinamento del resto delle province spagnole. Altri invece si opposero alla tesi

⁴³ «Adottiamo a mo' di intestazione del nostro periodico il motto più popolare e significativo che si conosca nell'avita terra: Irurac Bat-Tre stati in uno, come lo sono le nobilissime province che formano l'antichissima Confederazione basca. [...] la sua lingua, i suoi costumi, la sua bella e pura razza che si è conservata senza essersi mescolata ad elementi stranieri [...] Mai quanto oggi il popolo basco ha conservato il proprio spirito così omogeneo (*sic*) e compatto, né come oggi la sua madre adottiva ha sperimentato degli scossoni tanto forti e ripetuti tra i ceti più bassi del suo rivoluzionarismo».

che i *fueros* fossero stati la causa del conflitto. Per esempio, il generale Ignacio María del Castillo, governatore militare di Bilbao durante l'assedio, riteneva non fosse quello il momento adatto per aprire un dibattito su una possibile riforma forale. Analogamente, anche il senatore Aguirre-Miramón, di San Sebastián, difese la compatibilità tra *Fueros* e Costituzione.

Il 16 giugno 1876, in pieno dibattito forale, le *Diputaciones* basche inviarono alle Cortes un documento contenente una serie di notizie e riferimenti storici e giuridici avanzando il seguente interrogativo:

Che cosa si dovrebbe riformare se l'oggetto stesso da riformare è scomparso e per questo non è modificabile? Se la clausola "senza pregiudizio dell'unità costituzionale" deve essere interpretata così come il Governo di S.M. la interpreta, risulterebbe vana la conferma dei *fueros* sancita dall'art. 1° ed altrettanto vana sarebbe la modifica stabilita dall'art. 2°⁴⁴.

Pochi giorni prima, il 1° giugno 1876, ottantaquattro personalità catalane avevano firmato un manifesto, redatto probabilmente da Mañé, nonostante questi non figurasse tra i firmatari del documento, che fu indirizzato alle *Diputaciones* forali di «Viscaya, Álava, Guipuscoa, Navarra» e nel quale si avallava l'interpretazione politica *pacifista* del regime forale reclamando una decentralizzazione amministrativa dello Stato.

Infine, tra i deputati baschi, è opportuno ricordare Camilo Villavaso che nei suoi diversi interventi parlamentari realizzò un'interessante analisi comparativa tra la situazione basca ed il resto dei paesi europei, e Mateo Benigno Moraza il cui discorso storico-giuridico si basava sulla tesi dell'indipendenza originaria dei territori forali. L'indipendenza tornava così ad essere invocata quale argomento storico e giuridico. Tuttavia l'opposizione unanime dei deputati e dei senatori baschi al progetto del governo non sortì alcun effetto.

La Legge del 21 agosto 1876 che abolì la costituzione forale fu approvata dal Parlamento spagnolo e contestualmente respinta dalle *Juntas Generales* di Alava, Bizkaia e Gipuzkoa. Dal canto loro, le *Diputaciones* forali si opposero alla sua applicazione. Cánovas proibì alle *Conferencias* di riunirsi ed infine con decreto sopresse le *Juntas Generales* e le *Diputaciones* forali. In seguito nominò con Regio Decreto i deputati provinciali che negoziarono con il governo uno speciale regime tributario transitorio, differente dal regime ordinario spagnolo, il cosiddetto Concerto Economico.

Qualsiasi norma e prassi che legittimasse sul piano politico e giuridico l'esistenza e lo sviluppo di un diritto pubblico forale fu sospesa e negata. Ciononostante per decreto, e non per legge ordinaria, e su decisione del Governo spagnolo, in forma transitoria, la gestione tributaria fu devoluta alle nuove *Diputaciones* provinciali. Queste iniziarono anche ad acquisire competenze amministrative avviando in questo modo un processo di legittimazione giuridica e politica del nuovo regime che si fondava però su basi giuridiche deboli e frutto di influenze politiche e del volubile appoggio dei «politici amici». I «Concerti Economici» inaugurarono una nuova e lunga stagione di stabili rapporti bilaterali fra Madrid ed

⁴⁴ Si veda il testo «A las Cortes del Reino», riprodotto in Mañé y Flaquer J. (1880), *El Oasis. Viaje al País de los fueros*, Tomo VI, Barcelona, p. 487 [Ed. facs. Bilbao, 1990].

i territori forali, una stagione di negoziazioni continue volte a strappare nuove deroghe alla legislazione ordinaria. L'azione dei rappresentanti baschi appare manifestamente sintomatica e rivela l'esistenza di una esplicita volontà di autogoverno che continuò ad essere perseguito, seppur con strumenti giuridici fortemente indeboliti.

Fu in un simile contesto che il repubblicano Pi i Margall scrisse la citazione con cui abbiamo aperto il presente articolo e che terminava in questo modo: «Nella misura in cui combiniamo i diversi principi della teoria delle nazionalità, io sono dell'idea che si dovrebbe appoggiare l'indipendenza dei baschi. La Spagna lo permetterà?».

Dal canto suo, il 2 aprile 1876, il dirigente repubblicano basco Becerro de Bengoa scrisse nel suo *El libro de Álava*:

Ciascuna di queste province forma all'interno della federazione o fratellanza *euskara* una specie di stato indipendente o autonomo, ed esse sono fra loro unite dall'identità del sangue e della legge formando l'Irurac bat del nostro originario popolo primigenio. Le tre province sorelle sono quindi legate a vicenda da forti e stretti vincoli e si riuniscono in Conferenze quando così lo richiede la gravità o l'importanza dei problemi comuni.

Come già detto, nel 1897, lo storico Desdevises du Désert, richiamandosi alla interpretazione di Becerro de Bengoa, sostenne che i verbali delle Conferenze erano la viva rappresentazione dello Stato Basco: «*L'acte était scellé du grand sceau de l'Irurac-Bat, l'État vascongade, triple et un*».

Frattanto, poiché dal 1876 nelle province basche fu vietata la pubblicazione di articoli sulla questione forale, a Madrid si iniziò a pubblicare il periodico *La Paz*, sotto la direzione di Miguel Loredó. Esso si occupò di difendere la Costituzione basca e di divulgare una concezione fuerista delle istituzioni basche. Inoltre diede spazio ai nuovi orientamenti politici legati al nascente nazionalismo basco.

Possiamo concludere affermando che la Costituzione politica forale basca, nella sua conformazione istituzionale-organizzativa, passò da un ordinamento basato su delle corporazioni pubbliche forali ad un nuovo sistema di province concertate, nel contesto del consolidamento dello Stato-nazione spagnolo. Parallelamente i fueristi liberali che si opponevano a qualsiasi forma di accordo, fondarono nel 1880 a Bilbao, sotto la direzione di Fidel de Sagarminaga, e a Pamplona, su impulso del gruppo degli *euskaros*, i rispettivi partiti fueristi. Fu in un simile contesto che, dinanzi all'inefficacia dei partiti fueristi, Sabino Arana fondò nel 1895 il Partito Nazionalista Basco.

IV. Tra Reintegrazione Forale, progetti di Statuto di autonomia e rivendicazione dell'autodeterminazione nel 1918

Questi sono gli anni del definitivo decollo della rivoluzione industriale dapprima in Bizkaia e successivamente in Gipuzkoa. La società basca si trasformò profondamente, divenne una

società più frammentata al proprio interno e pluralista e di conseguenza risultò sempre più difficile raccogliere consensi e garantire la coesione sociale. Ebbene, persino gli uomini politici che controllavano le *Diputaciones* provinciali e che militavano nei partiti statali percepivano il deficit di autogoverno sul piano politico e giuridico. Così per esempio, Pablo Alzola, Presidente della *Diputación* Provinciale della Bizkaia, nel rapporto di gestione redatto nel 1890, si compiacque di essere riuscito a rafforzare il Concerto anche se «non è stato possibile sino ad ora reclamare tutto ciò che, a prescindere al momento dalla rivendicazione dei diritti storici, può e merita di ricevere il Paese Basco». Questi uomini politici chiedevano che alle province basche fosse riconosciuta una qualche forma di autogoverno amministrativo e fiscale, anche in assenza di una solida base giuridica, formula per la quale nel 1900 coniarono la definizione di «Regime politico-amministrativo».

Nel mese di dicembre del 1894, il Concistoro dei giochi floreali organizzati a San Sebastián invitò anche la *Sociedad Euskalerrria* di Bilbao che propose quale tema del concorso: «Forma con cui si devono auto-organizzare i basco-navarri al fine di ottenere la reintegrazione dei loro diritti, creando una associazione comune». Tra i vari progetti presentati la commissione giudicante decretò la vittoria del progetto di Pedro María de Merladet, intitolato *Euskaria para los euskaros* e pubblicato l'anno successivo, nel 1895. La proposta di Merladet era di organizzare una «Asociación Euskara» che «sarà prevalentemente patriottica ed opererà nella piena legalità; opererà in modo assiduo, diligente e dinamico, ma pacificamente»⁴⁵. Nello stesso anno Sabino Arana fondava il Partito Nazionalista Basco e nel 1898 in qualità di deputato provinciale in Bizkaia presentò una mozione per la creazione di una istituzione di collegamento tra le quattro diputaciones provinciali di Alava, Bizkaia, Gipuzkoa e Navarra, ma la proposta fu respinta in favore della prassi informale delle *Conferencias*, sebbene fosse priva di qualsiasi riconoscimento legale. Infatti le *Conferencias* erano una sorta di federazione non legalmente riconosciuta che riprendeva l'esperienza delle Conferenze delle scomparse *Diputaciones* forali.

Stando al verbale interno della Conferenza del 24 gennaio 1898, le tre *diputaciones* chiesero che venisse riconosciuta «l'indipendenza economica e amministrativa delle tre province»⁴⁶. In una riunione successiva, nel 1904, pubblicarono il manifesto *Al País Vascongado "Unión y Fueros"*. Nel 1905 fu fondata la Liga Foral Autonomista, sciolta l'anno successivo a causa della spaccatura interna provocata dalla promulgazione della Legge sulle

⁴⁵ La citazione continua in questo modo: «tanto sono euskaros i vasco-francesi del Lapurdi, del Suberoa e del Naparroboa o Benabarre, così come lo siamo noi oriundi, gli alabeses, i guipuzcoanos e i bizcaínos. Volendo, l'organizzazione si può estendere alle Sette Province Euskaras, spagnole e francesi, o limitarsi alle Quattro spagnole, Alaba, Guipuzkoa, Bizcaya e Nabarra [...] Ciononostante, sia nel caso che l'organizzazione Euskara persegua le rivendicazioni forali delle Quattro Province, il *Lauruk-bat* al di qua dei Pirenei, sia che lo faccia in nome delle Sette Sorelle, il *Zaspirek-bat* con le tre Province Basche al di là del Bidasoa, si agirà unicamente nel rispetto delle relative legislazioni vigenti».

⁴⁶ «Riunite in conferenza le tre Diputaciones di Vizcaya, Guipúzcoa e Álava nella Ill. città di Bilbao, a causa dell'allarme che hanno destato nel Paese i provvedimenti del Governatore civile della Vizcaya, adottati in palese pregiudizio delle facoltà riconosciute alle Diputaciones Basche in ambito economico e amministrativo, hanno accordato all'unanimità di inviare a V. E. un esposto collettivo protestando per gli oltraggi subiti dal

Associazione Religiose. Infatti i partiti cattolici confessionali decisero di rompere qualsiasi accordo con le organizzazioni politiche laiche. Nel 1906 giunse nei Paesi Baschi l'eco del successo della Solidaridad Catalana i cui dirigenti si recarono in visita a Gernika. E nel 1914 fu istituita la Mancomunitat catalana, che si convertì negli anni successivi in un modello per le nuove generazioni di politici nazionalisti baschi a Bilbao. A tal riguardo è opportuno ricordare l'elenco di risposte che la delegazione basca, formata da Luis Elizalde e Isaac Lopez de Mendizabal, diede ad un questionario sulle nazionalità presentato in occasione della *Conférence des Nationalités* di Losanna del 1916, in quanto contribuì alla diffusione internazionale del programma nazionalista basco⁴⁷.

Dal dicembre 1916, l'autonomia divenne il fulcro del nuovo programma politico della *Comunió Nacionalista Vasca*⁴⁸. Il 26 gennaio 1917 si recò a Bilbao una delegazione catalana capeggiata da Cambó e Puig Cadafalch. Quest'ultimo in un discorso pubblico affermò significativamente che «al nazionalismo catalano risulta più utile la pubblicazione di un trattato di algebra in lingua catalana che non cento agguerrite assemblee politiche». A Bilbao Cambó tenne due comizi. Il primo, organizzato dalla Camera di Commercio, per opporsi ad un progetto governativo che prevedeva l'introduzione di una tassa speciale sugli utili maturati durante il primo conflitto mondiale, grazie soprattutto ai vantaggi derivanti dalla condizione di neutralità della Spagna. Il secondo, su invito dei nazionalisti baschi, in cui difese il progetto autonomista. Un anno dopo, in occasione delle elezioni provinciali dell'aprile 1917, il nazionalismo basco raggiunse per la prima volta nella sua storia la maggioranza assoluta nella *Diputaci3n* (11 deputati su di un totale di 20 seggi). Negli anni successivi si rafforzò l'alleanza tra nazionalisti baschi e catalani, il cosiddetto *basco-catalanismo*, definizione coniata dal leader e ideologo della Lega di Azione Monarchica, il liberare Gregorio Balparda. I tradizionalisti diedero naturalmente a tale epiteto una connotazione peggiorativa e vi ricorsero con frequenza per opporsi ai progetti autonomisti del nazionalismo

Paese Basco, per l'invasione di campo nelle competenze proprie delle Diputaciones, creando in questo modo una situazione gravida di problemi e di pericoli».

⁴⁷ «RISPOSTA DELLA DELEGAZIONE BASCA AL QUESTIONARIO SULLE NAZIONALITÀ. PARAGRAFO 1° (Rivendicazione della nazionalità)

(Precisare ricorrendo a formule modificabili)

Ciò che i baschi della Penisola rivendicano è la Reintegrazione Forale senza restrizioni. Ciò implica il ritorno alla situazione precedente alla Legge delle Cortes di Madrid che privò le regioni basche della penisola (Navarra, Vizcaya, Álava e Guipúzcoa) del diritto di riunirsi in Juntas Generales e Cortes, assemblee dotate di un'autorità legislativa non soggetta ad alcun controllo nelle rispettive regioni di competenza.

ALTRE RIVENDICAZIONI

La Reintegrazione Forale, nei termini esposti nel precedente paragrafo, rappresenta certamente un *minimum*, nel senso che tale aspirazione è adottata non solo dal Partito Nazionalista Basco, ma anche dal resto dei partiti dei Paesi Baschi. Quindi, noi possiamo realmente affermare che, avanzando la richiesta della succitata REINTEGRAZIONE FORALE, manifestiamo un desiderio comune all'intera nazione basca, senza distinzioni di partito. Inoltre, il Partito Nazionalista Basco rivendica il diritto delle regioni basche, una volta conseguita la sua storica libertà originaria, di federarsi e creare un'autorità politica superiore che garantisca la libertà e l'unità dell'intera nazione basca. La rivendicazione di tale diritto, che costituisce un obiettivo non immediato del Partito Nazionalista Basco, non sarà abbandonata in quanto esso deriva dalla libertà legislativa che è riconosciuta a ciascuna delle regioni basche dal regime di REINTEGRAZIONE FORALE». (Giugno 1916).

⁴⁸ Nuova denominazione che a partire dal 1916 adottò l'ala maggioritaria del PNV e che mantenne sino alla riunificazione dell'Assemblea di Bergara nel 1930 [N.d.T.].

basco in nome dei principi dell'autentico fuerismo. Infatti, il basco-catalanismo proponeva una lettura ed interpretazione della reintegrazione forale in termini autonomistici. In quegli anni, secondo i leader politici catalanisti e della Mancomunitat, il concetto stesso di autonomia implicava il riconoscimento di una nazionalità.

Nel 1917, i nazionalisti baschi, che come detto avevano conquistato la maggioranza assoluta in seno alla *Diputación* provinciale della Bizkaia, ne ottennero anche la presidenza. Stando alla cronaca del quotidiano *Euzkadi*, il nuovo presidente della *Diputación*, Ramón de la Sota Aburto, precisò:

la maggioranza nazionalista opererà innanzitutto come cattolica e poi come basca. In quanto baschi, aspiriamo al completo sviluppo della personalità collettiva della razza e riconosciamo che ciò non potrà essere ottenuto senza modificare il regime attualmente vigente in Vizcaya, senza ritornare alla legge del 25 ottobre 1839.

Invocò inoltre la «cooperazione tra Álava, Guipúzcoa e Navarra. [...] Deve essere un organismo unificato a regolare le relazioni tra le Diputaciones e per realizzare ciò possiamo adattare alla nostra situazione il modello della Mancomunidad». Tali riforme così come le relazioni tra Paesi Baschi e Stato si sarebbero dovute realizzare «senza ledere gli interessi di nessuna regione».

Non appena si fu insediata la nuova *Diputación*, una sua delegazione, guidata dal presidente Sota, si recò a fine maggio in Catalogna, in risposta alla visita dei leader catalani di pochi mesi prima. Tale viaggio servì senza dubbio a promuovere un impegno comune in favore della rivendicazione di un programma autonomista regionale. Nel mese di giugno si insediò il Governo Dato e l'opposizione convocò a Barcellona per il giorno 19 luglio l'Assemblea dei Parlamentari.

Nonostante in un verbale della sessione segreta della *Diputación* della Vizcaya, del 14 luglio 1917⁴⁹, il Presidente Ramón de la Sota «chiari che era stata la *Diputación* della Guipúzcoa ad aver preso l'iniziativa di invitare tutte le deputazioni basche con l'obiettivo di reclamare dalle Autorità pubbliche un'ampia autonomia e la reintegrazione forale», la proposta fu però attribuita alla *Diputación* della Bizkaia. In realtà, lo stesso Sota aveva dichiarato pubblicamente che l'iniziativa era stata presa separatamente da entrambe le deputazioni. Stando alla cronaca dei fatti, in Bizkaia si insediò una commissione che successivamente chiese ed ottenne di potersi riunire congiuntamente con i rappresentanti della *Diputación* della Gipuzkoa, cosa che avvenne il 9 luglio a San Sebastián. Una nuova commissione congiunta interpellò la *Diputación* dell'Alava che aderì alla commissione. Successivamente quest'ultima, durante i giorni della festa di San Fermín, si rivolse alla *Diputación* della Navarra la quale tuttavia si rifiutò di dare la propria adesione adducendo a motivazione che non era il momento adatto per una simile decisione e che inoltre sarebbe stato necessario convocare una riunione *ad hoc*. La maggioranza in Navarra era infatti appannaggio degli elementi monarchico-governativi mentre i carlisti e gli integralisti erano in minoranza. Al con-

⁴⁹ AHFB, Sección Administrativa, 2654/103 ed Orueta J. (1934), *Fueros y autonomía. Proceso del Estatuto Vasco*, Nueva Editorial, San Sebastián.

trario, la *Diputación* della Gipuzkoa era presieduta dall'integralista Ladislao Zavala, espressione di una maggioranza cattolico-confessionale, e alla presidenza della *Diputación* dell'Alava vi era l'*urquijista*⁵⁰ Dionisio Aldama. L'assemblea fu infine convocata a Vitoria sebbene i promotori avessero desiderato realizzarla a Pamplona. La *Diputación* della Navarra decise di partecipare in qualità di semplice osservatore, in quanto nonostante le pressioni dei carlisti prevalse la linea maggioritaria dei politici dinastici *cuarentainistas*⁵¹.

In occasione dell'Assemblea dei deputati provinciali, che quindi si svolse a Vitoria il 16 luglio 1917, i rappresentanti della Bizkaia presentarono un progetto normativo autonomista per i territori baschi arricchendo di nuovi contenuti politici il tradizionale discorso forale che rivendicava la devoluzione del potere politico attraverso la sola Reintegrazione Forale:

- Riforma del Concerto Economico (pagamento di un *cuño*).
- Concezione regionale del "Paese".
- "Regime processuale" autonomo.

Infine per decisione generale fu redatto un "Messaggio autonomista" che stabiliva la ripartizione delle competenze in forma privativa riservando alle *Diputaciones* basche la quasi totalità dei poteri con l'eccezione delle materie di politica estera. Allo Stato spettavano in forma esclusiva: «Relazioni Estere, Guerra, Marina, Dogane, Debito Pubblico, Moneta, Poste e Pesi e Misure»⁵².

Nell'estate del 1917 si sviluppò un nuovo tipo di movimento autonomista dotato di una straordinaria forza rivendicativa che sostenne e promosse il progetto delle *Diputaciones*. Le Assemblee dei Comuni, costituite in ognuna delle province, ratificarono i principi generali del messaggio approvato a Vitoria, ma allo stesso tempo reclamarono un maggior grado di autonomia per i municipi limitando così l'azione di controllo esercitata dalle *Diputaciones* provinciali. Dopo le successive consultazioni degli ex-deputati provinciali e dei comuni, si arrivò alla formulazione di un nuovo messaggio, diverso da quello approvato a Vitoria, dal contenuto più forale che autonomista. Fu quest'ultimo ad essere inviato al Presidente del Governo spagnolo; le deputazioni chiedevano la Reintegrazione Forale o in subordine la concessione di un'ampia autonomia politica. Ma il Governo spagnolo non accettò di aprire alcun tavolo negoziale e lo stesso documento del "Messaggio" si perse nei meandri dell'amministrazione statale.

⁵⁰ Corrente monarchica alavesa filoforalista legata agli interessi della famiglia degli Urquijo, marchesi dal 1871 [N.d.T.].

⁵¹ Gruppo monarchico che appoggiava la Legge *Paccionada* del 1841, da cui il termine *cuarentainista* [N.d.T.].

⁵² Ecco uno stralcio del "messaggio": «nel rispetto dell'unità della Nazione spagnola, chiedere alle autorità pubbliche che sia concessa, tanto alle *Diputaciones* quanto ai Municipi, un'ampia autonomia che soddisfi le pressanti aspirazioni del Paese. In tal senso, le saranno sempre riservate, anche nel caso in cui prevalgano tali aspirazioni autonomiste, tutte le questioni relative a Relazioni estere, Guerra e Marina, Dogane, poste e Telegrafi, Pesi e misure, Moneta e Debito pubblico. Perché è evidente che riconoscendo, in virtù di antiche consuetudini o in risposta ad una effettiva volontà del momento, alle *Diputaciones* o agli enti che saranno istituiti in terra basca la facoltà di gestire in autonomia le questioni relative alla promozione dell'istruzione in tutti i suoi gradi, alla pratica della beneficenza, alle opere e ai servizi idraulici, all'agricoltura, all'industria e al commercio, e ad altre materie che qui non si specificano, in alcun modo risulta violata la sovranità dello stato».

Frattanto il presidente statunitense Wilson, dinanzi al Senato americano, enunciava i suoi famosi “Quattordici punti” per la creazione di un nuovo ordine internazionale, tra i quali il principio all’autodeterminazione delle nazionalità.

Il 25 ottobre 1918, i deputati e senatori nazionalisti baschi inviarono al presidente Wilson il seguente manifesto:

All'onorevole Presidente degli Stati Uniti d'America. Washington.

Nel 79° anniversario dell'abolizione, da parte del Governo spagnolo, dell'indipendenza del popolo basco, i sottoscritti firmatari, Deputati e Senatori nelle Cortes spagnole, in nome di tutti i baschi che coscienti della propria nazionalità desiderano e lavorano affinché questa possa prosperare liberamente, salutano il Presidente degli Stati Uniti d'America il quale, nello stabilire le basi della futura pace mondiale, le ha fondate sul diritto di tutte le nazioni, grandi e piccole, di vivere come esse meglio credano, basi che, accettate da tutti gli Stati belligeranti, speriamo di poter vedere applicare al più presto per il giusto compimento di quanto impongono la giustizia e la libertà individuale e collettiva⁵³.

IV.1. La transizione dal Foralismo all'autonomia (1918-1919)

Il 9 novembre 1918 si svolse una riunione ordinaria delle *Conferencias* delle tre *Diputaciones*. In questa occasione il deputato provinciale della Bizkaia propose di formare una commissione per redigere un programma comune di rivendicazione autonomista. Ma in occasione della Conferenza di Vitoria del 19 novembre si verificò una rottura del fronte comune tra le tre *diputaciones*. Sota e Orueta, in rappresentanza della Bizkaia e della Gipuzkoa, pur rivendicando la piena reintegrazione forale, accettavano in subordine, data la reticenza del Governo nel procedere alla devoluzione del regime forale, un'autonomia giuridicamente garantita. Per velocizzare la procedura, il deputato provinciale della Bizkaia che presiedeva la commissione, Luis Urrengoechea, presentò un progetto che Sota sottopose alle *Diputaciones* di Gipuzkoa e Alava. Tuttavia, al momento, quest'ultima accettava come unica possibilità la piena reintegrazione forale e per questo motivo propose di nominare una commissione incaricata di pronunciarsi sul citato progetto autonomista.

Nel frattempo le *Diputaciones* di Gipuzkoa e Bizkaia già si apprestavano alla redazione del progetto autonomista. Di conseguenza, tra il dicembre 1918 e il gennaio 1919, tutti i partiti politici comunicarono le proprie posizioni in merito alla questione della Reintegrazione forale e all'eventuale progetto alternativo che prevedeva una semplice autonomia politica.

Nel novembre 1918, all'interno della *Diputación* della Bizkaia circolarono diversi progetti di Statuto, tutti trasmessi ai membri delle “commissioni dei fueros” attive nel resto

⁵³ Di seguito l'elenco dei firmatari del messaggio-manifesto: José Horn y Areilza, Arturo Campión, Pedro Chalbaud (Senatori per la Bizcaya) Ramón de la Sota, Domingo Epalza, Antonio Arroyo, Anacleto Ortueta, Ignacio Rotaetxe (Deputati per la Bizcaya) José Eizagirre (Deputato per la Gipuzkoa), Manuel Aranzadi (Deputato per la Navarra).

delle *Diputaciones*. Tra le varie proposte è opportuno citare il *Proyecto de Estatuto orgánico de la autonomía vasca*, uno stampato di quattro pagine attribuito al Senatore José Horn, a Ramón de la Sota e a Luis Urrengoechea che presiedeva la “commissione interni” della *Diputación* della Bizkaia. Questo progetto partiva dall’assunto dell’esistenza di una nazione basca e concepiva la Regione basca nei termini di uno Stato dotato di una serie di competenze esclusive. Le relazioni tra Chiesa ed autorità civili sarebbero state regolate dalla Regione. Inoltre si introduceva e definiva il concetto di «Cittadinanza Regionale». L’articolo 6 regolava l’articolazione del potere legislativo tra Regione e Stato: «La facoltà di intervento nella sfera della Potestà legislativa dello Stato, riservata alla Regione e ai suoi cittadini, spetterà a coloro che la stessa Regione indicherà». Nell’articolo 33 si stabiliva anche che i Magistrati del Tribunale Supremo sarebbero stati designati direttamente dal Parlamento basco. Il progetto prevedeva inoltre il riconoscimento ufficiale di euskera e castigliano e proponeva una nuova formulazione del Concerto economico mediante il pagamento di un *cupo* per il mantenimento degli enti ed organismi statali. Infine riconosceva l’autonomia dei municipi.

In tale contesto, i socialisti della *Casa del Pueblo* di Bilbao si allinearono alla posizione di Indalecio Prieto illustrata in una dichiarazione pubblica rilasciata dal futuro ministro della Repubblica durante il dibattito dell’agosto 1917 in favore del programma autonomista delle *Diputaciones*. Nel 1918, il dirigente socialista Toribio Echevarría pubblicò un opuscolo intitolato *La Liga de Naciones y el problema vasco* che riportava le tesi emerse nel corso del dibattito interno alla *Casa del Pueblo* di Eibar. Tra le varie questioni trattate in questo scritto si stabiliva anche la ripartizione delle competenze: «allo Stato federale Iberico sarebbero state riservati, con patto costituzionale, i servizi e le funzioni di carattere generale».

Anche *Hermes*, una rivista bilbaina di arte e cultura, si occupò della questione (Agirrezkuenaga J., 2000). Il direttore Jesús Sarría, un basco-cubano nato a L’Avana nel 1887, scrisse nel 1918: «Il popolo basco, al pari del catalano, dopo tanto battagliaie troverà finalmente sollievo nell’autonomia nazionale [...] il popolo basco chiede una autonomia nazionale piena, la libertà di autogovernarsi uniformandosi al suo grande spirito sociale e giuridico». La rivista si occupò anche del citato discorso del presidente Wilson, tenuto l’11 febbraio 1918 dinanzi al Congresso statunitense, poiché, come detto, esso auspicava che «ogni aspirazione nazionale ben definita fosse pienamente soddisfatta». José Villalonga scrisse un articolo sul tema *La nazione basca e i principi di Wilson* avvertendo «che il popolo basco può oggi appellarsi ai nuovi principi proclamati dal presidente Wilson». Nello stesso 1918, Ramón Belausteguigoitia pubblicò a Bilbao il saggio *Las bases de un Gobierno nacional vasco*. In tutti questi casi siamo di fronte a concrete manifestazioni del fervore autonomista, animato da una visione apertamente nazionalista, che animava la Bilbao della nuova era industriale.

Nel 1918 non era ancora chiaro quale fosse il modello amministrativo che si sarebbe dovuto seguire nell’azione governativa di riforma territoriale dello Stato spagnolo, e per questo il presidente Romanones decise di organizzare una Commissione extraparlamentare che studiasse la questione dell’autonomia municipale e locale. Per ragioni diverse, conservatori e catalanisti declinarono l’offerta di nominare propri rappresentanti nella commissione.

Antonio Maura che in un primo momento aveva sostenuto l'idea di riconoscere l'autonomia locale, municipale e persino regionale, tuttavia aveva appuntato sulla bozza di un suo discorso: «Bandire il verbo FEDERARE e i suoi derivati». In altre parole Maura escludeva qualsiasi alternativa alla semplice decentralizzazione amministrativa optando piuttosto per un mero incremento del grado di autonomia dei municipi.

I membri della Sottocommissione vasca, che dipendeva dalla Commissione extraparlamentare per la formulazione dello Statuto basco e che era stata nominata da Romanones, erano il senatore nazionalista basco Pedro Chalbaud, il liberale José Orueta, deputato provinciale guipuzcoano, e Manuel Senante, integralista e deputato parlamentare eletto nella circoscrizione di Azpeitia. La Sottocommissione redasse un progetto di Statuto che si ispirava al testo del citato Messaggio delle *Diputaciones*.

Nel gennaio 1919 le *Diputaciones* di Bizkaia e Gipuzkoa ratificarono il progetto e ne appoggiarono l'iter amministrativo. Nella documentazione conservata presso l'archivio personale di Antonio Maura il testo approvato ha il titolo di *Statuto di autonomia delle Regioni dell'Álava, della Guipúzcoa e della Vizcaya: Sottocommissione per l'Álava, la Guipúzcoa e la Vizcaya*.

Nello Statuto si precisava che la priorità era la restaurazione dell'autorità pubblica forale secondo la formula della piena reintegrazione forale e tuttavia, poiché i relatori erano consapevoli che tale richiesta non sarebbe stata accolta, in subordine accettavano una soluzione autonomista mediante il ripristino degli enti rappresentativi forali, le *Juntas Generales*. L'assemblea dei Comuni si trasformava in un organo rappresentativo dotato del potere di istituire eventuali nuovi enti; una soluzione dunque in continuità con la tradizione municipalista forale. Inoltre, l'articolo 3 comma 3 del progetto di Statuto della Sottocommissione blindava l'autogoverno rendendolo effettivo: «L'amministrazione centrale in alcun modo avrà il potere di intervenire nell'autonomo esercizio delle funzioni indicate nel presente articolo». Inoltre introduceva un nuovo modello di finanza pubblica che sostituiva il sistema dei concerti con l'istituzione di un *cuipo*, una quota fissa unica e onnicomprensiva.

Nelle note redatte da Antonio Maura sul progetto, appuntò che «l'articolo 3° risulta, nel suo proposito e nella sua inaccettabile formulazione letterale, inadeguato al prudente stato della questione». Ed inoltre che «gli attuali concerti economici sono insostenibili». Dal canto loro, Víctor Pradera, deputato carlista eletto nella circoscrizione di Pamplona, ed il deputato Alba presentarono, in alternativa allo Statuto della Sottocommissione extraparlamentare, due progetti di matrice strettamente foralista.

La commissione extraparlamentare del Congresso spagnolo rigettò il progetto della Sottocommissione basca ed approvò un proprio progetto di Statuto municipale e regionale. Il 21 gennaio 1919 fu presentato il Progetto di Legge «sull'organizzazione autonomista municipale e regionale» ed il 4 febbraio fu resa pubblica la risoluzione adottata dalla Commissione che, come detto, respinse il progetto di Statuto basco pur accogliendone alcuni articoli nel disegno di legge (Risoluzione della Commissione, 4-II-1919). Il progetto di Statuto Regionale per la regolamentazione delle autonomie riduceva di fatto persino le competenze amministrative e fiscali attribuite alle *Diputaciones* basche. Nella sua redazione ci si ispirò al seguente principio: «legislazione centralizzata e amministrazione federale».

L'Alava non aveva nascosto le proprie riserve nei confronti dello Statuto della Sottocommissione: non accettava infatti il nuovo modello fiscale del *cupo* generale sottoposto a revisione periodica e reclamava la piena reintegrazione forale o almeno una reintegrazione parziale che comunque, sottolineava, sempre «sarà qualcosa in più della soluzione autonomista». *Fueros* contro autonomia. «Paragonarci ai Catalani significa iniziare a pensare che siamo al loro stesso livello». Insomma, lo Statuto basco della sottocommissione era considerato a tutti gli effetti un progetto autonomista.

Gregorio Balparda, leader della Lega di Azione Monarchica di Bilbao, che riuniva liberali, *mauristas* e conservatori, e che era stata fondata il 7 gennaio 1919 con l'obiettivo di «contrastare il movimento separatista» e la sua strategia autonomista, ricorse ad argomenti foralisti – era necessario rispettare l'originalità e le procedure proprie del regime forale – per opporsi al progetto di Statuto della Sottocommissione. Il primo atto della Lega fu di telegrafare al Presidente del Consiglio dei Ministri «contestando il fatto che nella Commissione extraparlamentare non fossero state rappresentate le aspirazioni prevalentemente spagnole della maggioranza del paese». Criticò il progetto di riforma del Concerto economico e la proposta di introdurre un *cupo* unico in quanto avrebbe comportato l'esborso da parte della provincia di una somma superiore a quanto stabilito dal Concerto in vigore del 1906. D'ora in poi l'autonomismo si identificò progressivamente con il nazionalismo basco e di riflesso l'antiautonomismo con lo spagnolismo. Era evidente che il concetto di autonomia richiama la nazionalità basca da una parte, ma allo stesso tempo anche l'esperienza di Cuba che aveva da poco conquistato l'indipendenza.

Si dovette attendere la II Repubblica per l'elaborazione di uno *Statuto Generale dello Stato Basco*. La bozza di progetto redatta dalla *Sociedad de Estudios Vascos* nel 1931 e fonte dei successivi testi statutari si affermò come un nuovo modello di cultura politica costituzionale basca che si basava sui principi di un autonomismo politico orientato alla formazione di uno Stato nell'ambito di una Spagna federale.

Conclusione

In base alla documentazione che abbiamo citato ed analizzato nel presente articolo, reputo che l'ipotesi iniziale sulla resilienza dell'autogoverno basco, nelle diverse fasi e cicli storici presi in esame, appaia confermata e credo che si debba stabilire un nesso di continuità tra le prime esperienze costituzionali e le proposte giuridiche formulate a sostegno dell'autogoverno politico durante i primi trent'anni del Novecento. In ambito europeo, il caso basco è un esempio di regione che nel XX secolo modifica progressivamente il proprio discorso politico e ideologico in chiave nazionalistica e tenta di costituirsi in nazione politica al fine di consolidare il proprio sistema di autogoverno ed ottenere un riconoscimento formale e giuridico del proprio status nazionale. A tal riguardo il fuerismo ottocentesco garantì un'infrastruttura materiale e simbolica permettendo, da una parte, l'emergere

di un regionalismo di duplice fede nazionale, basca e spagnola, dall'altra, la formazione di un discorso nazionalista di prevalente fede basca.

Riferimenti bibliografici

- Agirreazkuenaga J. (1987), *Vizcaya en el siglo XIX: las finanzas públicas de un Estado emergente*, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao.
- Agirreazkuenaga J. et alii (1993), *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1808-1876)*, Parlamento Vasco-Eusko Legebiltzarra, Vitoria-Gasteiz.
- Agirreazkuenaga J. (ed.) (1995a), *Diccionario biográfico de los Diputados Generales, burócratas y patricios de Bizkaia. (1800-1876)*, Juntas Generales de Bizkaia-Bizkaiko Batzar Nagusiak, Bilbao.
- Agirreazkuenaga J. (ed.) (1995b), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Diputación Foral de Bizkaia- Bizkaiko Foru Aldundia, Bilbao.
- Agirreazkuenaga J. (2000), *Hermes. Revista del País Vasco. Bilbao 1917-1922. La ciudad, el hombre, la revista. Hiria, gizona, aldizkaria*, Ayuntamiento de Bilbao, Bilbao.
- Agirreazkuenaga J. (2011), *The Making of the Basque Question. Experiencing Self-Government, 1793-1877*, Center for Basque Studies-University of Nevada, Reno.
- Cajal A. (2000), *Administración periférica del Estado y autogobierno foral: Guipúzcoa 1839-1877*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- Clavero B. (1985), *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Ariel, Barcelona.
- Clavero B. (1990), «1839: la Constitución ante los fueros», in Agirreazkuenaga J. – Urquijo J. R. (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la ley del 25-X-1839*, Parlamento Vasco-Eusko Legebiltzarra, Vitoria-Gasteiz, pp. 25-54.
- Destrée A. (1955), *La Basse Navarre et ses institutions de 1620 a la révolution*, Librería General, Zaragoza.
- Donézar J. (1975), *La desamortización de Mendizábal en Navarra. 1836-1851*, CSIC, Madrid.
- Fernández T. R. (1990), «Fueros y Constitución. La discusión parlamentaria de la Ley de 25 de octubre de 1839», in Agirreazkuenaga J. – Urquijo J. R. (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la ley del 25-X-1839*, Parlamento Vasco-Eusko Legebiltzarra, Vitoria-Gasteiz, pp. 55-80.
- Herrero de Miñón M. – Lluch E. (eds.) (2001), *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Crítica, Barcelona.
- Larrea M^a. A. – Mieza R. M^a. (1990), «La Ley de 25 de octubre: su planteamiento y algunas consecuencias», in Agirreazkuenaga J. – Urquijo J. R. (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la ley del 25-X-1839*, Parlamento Vasco-Eusko Legebiltzarra, Vitoria-Gasteiz, pp. 81-104.

- Martínez F. (1994), *Los poderes locales en Vizcaya: Del Antiguo Régimen a la revolución liberal (1700-1853)*, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao.
- Mikelarena F. (2010), «Acerca de la compatibilidad entre la Constitución de 1812 y los Fueros: El caso de Navarra», *Sancho el Sabio*, n. 33, pp. 35-53.
- Riquer B. de (2001), *Escolta Espanya. La cuestión catalana en la época liberal*, Marcial Pons, Madrid.
- Ormaetxea X. (2013), «Ramón Ortiz de Zárate y su obra: “Consejos al pueblo vascongado sobre el sistema que debe de seguirse en la defensa de los Fueros”», in *Naciones en el Estado-Nación*, Barcelona.
- Portillo J. M^a. (2006), *El sueño criollo: La formación del doble constitucionalismo en el País Vasco y Navarra*, Nerea, San Sebastián.
- Rubio C. (2003), *La identidad vasca en el siglo XIX. Discurso y agentes sociales*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- Rubio C. – De Pablo S. (eds.) (2002), *Los liberales. Fuerismo y liberalismo en el País Vasco*, Fundación Sancho el Sabio, Vitoria-Gasteiz.
- Urquijo M. (1994), *Liberales y carlistas. Revolución y Fueros Vascos en el prelude de la última guerra carlista*, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.
- Urrutikoetxea J. (1992), *“En una mesa y compañía”. Caserío y familia campesina en la crisis de la “Sociedad Tradicional”. Irún 1766-1845*, Universidad de Deusto-Deustuko Unibertsitatea, San Sebastián.
- Vázquez de Prada M. (1984), *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central. 1839-1877*, Caja de Ahorros Vizcaína-Bilbao Bizkaia Kutxa, Bilbao.
- Vidal-Abarca J. – Verastegui F. – Otazu A. (eds.) (1995), *Fausto de Otazu a Iñigo Ortes de Velasco. Cartas 1834-1841*, Diputación Foral de Alava- Arabako Foru Aldundia, Vitoria-Gasteiz.

