

Impero d'Etiopia e impero fascista: un problema costituzionale

OLINDO DE NAPOLI

La vittoria nella guerra contro l'Etiopia portò a notevoli problemi di carattere giuridico. Dopo la proclamazione della vittoria, il 5 maggio 1936, ci fu il decreto legge del 9 maggio n. 754¹. Esso all'art. 1 stabiliva che «i territori e le genti che appartenevano all'Impero d'Etiopia» venivano posti «sotto la sovranità piena ed intera del Regno d'Italia», e che il titolo d'Imperatore d'Etiopia era assunto «per sé e per i suoi successori dal Re d'Italia». Il decreto stabiliva anche un abbozzo di autorità nell'impero che era data da un governatore generale col titolo di «Vice Re», dal quale dipendevano anche i governi di Eritrea e Somalia. Secondo questa norma l'impero era costituito dalla sola Etiopia. Secondo la successiva normativa, il regio decreto legge del successivo primo giugno n. 1019:

I territori dell'Impero d'Etiopia, dell'Eritrea e della Somalia costituiscono l'Africa Orientale Italiana.

Essa ha personalità giuridica ed è retta e rappresentata – in nome del Re Imperatore – da un

Governatore generale, che ha il titolo di Vice Re d'Etiopia².

L'art. 2 precisava la composizione amministrativa dell'impero, che era suddiviso in tre grandi governi regionali più il governatorato di Addis Abeba. Dunque, non tutti i territori delle colonie del Corno sotto dominio italiano costituivano l'impero, ma solo l'Etiopia. Di contro, si instaurò una prassi istituzionale di usare il termine impero per riferirsi a tutti i territori italiani del Corno d'Africa³. Da quel momento in poi le leggi sarebbero state firmate dal «Re d'Italia e Imperatore d'Etiopia».

Ad ogni modo, oltre all'indubbia valenza simbolica dei titoli onorifici ad esso connessi (il re diveniva «Imperatore», Mussolini era il «Fondatore dell'Impero», nell'impero governava un «Vice Re» e dal 1938 fu istituito il titolo di «Primo Maresciallo dell'Impero», di cui si dirà), da questo punto di vista l'impero non appariva altro che una unità amministrativa territoriale.

Eppure, per alcuni giuristi, l'impero era molto di più: costituiva una meta storica e un nuovo orizzonte politico e giuridico, il segno di una necessaria trasformazione dell'ordinamento. Poteva l'Impero realmente rappresentare un cambiamento costituzionale e ordinamentale di alta intensità?

Per molti dei giuristi che se ne occuparono sembrerebbe di no. Per costoro l'impero era un problema costituzionale tutto sommato assai marginale. «Per domini d'Oltremare, per vasti che sieno, un grande Stato non muta la sua struttura costituzionale», spiegava a poca distanza da quel secondo radioso maggio⁴ Mariano d'Amelio⁵. Questo dato sembra stridere con l'apparato propagandistico e ideologico, che aveva profuso notevole impegno nel propagandare l'inizio di una nuova era. La «riapparizione dell'impero sui colli fatali di Roma» sembrava significare il disvelamento della missione profonda del fascismo, nella sua vita spirituale e anche giuridica. Secondo un'ampia pubblicistica, come si dirà, tutto doveva essere posto «sul piano dell'impero»: possibile che in questo tutto non fosse compreso l'ordinamento costituzionale? Possibile che la nuova definizione dell'Italia fascista come «impero» non comportasse corposi cambiamenti nel diritto pubblico?

1. *Debellatio* o occupatio?

L'acquisizione dell'Etiopia da parte dell'Italia fascista fu oggetto di forti contestazioni a livello internazionale. La guerra che ad essa aveva portato era una guerra illegale, contro un paese membro della Società delle

Nazioni (SdN), peraltro riconosciuto dalla stessa Italia. La SdN compì vari atti nella direzione di contestare la legittimità di quella conquista, il più famoso dei quali fu ospitare un discorso di denuncia del negus Haile Selassie il 12 maggio 1936⁶. Di conseguenza, gli esperti di diritto costituzionale e internazionale italiani si dovevano affrettare a respingere quelle contestazioni in punta di diritto. La dottrina giuspubblicistica italiana appena dopo l'ufficialità della notizia della caduta dell'impero etiopico qualificò il titolo d'acquisto del territorio etiopico come *debellatio*: la guerra era finita per estinzione di uno dei due belligeranti ed era subentrata l'autorità dello stato debellante. Così si era espresso da subito l'autorevole Santi Romano, che non solo era presidente del Consiglio di Stato ma era anche considerato un esperto di diritto coloniale⁷. Per Romano «il trionfo delle armi dell'Italia fascista» aveva determinato una situazione che, dal punto di vista giuridico, si poteva definire in modo netto e preciso: «l'impero etiopico ha cessato di esistere». D'altra parte, esso non era stato altro che «un agglomerato di barbari» usurpatore del nome di Stato. Perciò, era stato un errore l'accoglimento nella SdN. Questo non-Stato aveva cessato di esistere in quanto aveva «subito una vera e propria *debellatio*». «Lo Stato debellato sparisce – asseriva Romano – muore come entità giuridica; e lo Stato debellante ne acquista *ipso jure* gli elementi superstiti ed in particolare il territorio e la popolazione»⁸.

La *debellatio* faceva sì che qualsiasi dimostranza del governo sconfitto o della comunità internazionale fosse priva di legittimità. Non si era trattato di una trasmissione di potere, come nel caso dell'abdicazione, e non era questo il caso di una

perdita di territorio. In Etiopia non era mai esistito lo Stato e ora non esisteva «altra organizzazione se non quella che fa capo allo Stato italiano». Le parole molto forti di Romano non cadevano tuttavia nel vuoto: fin dall'800, per giustificare il colonialismo, si era detto che gli Stati africani non avevano il carattere della sovranità, o che non erano affatto Stati⁹. La conclusione del ragionamento di Romano era però notevole: la *debellatio* implicava la conclusione della guerra e la nascita di un nuovo assetto; tutto ciò avveniva per la sola volontà dell'Italia fascista, «che ama dettare la propria legge con la parola del suo Duce»¹⁰.

Poco dopo, il 13 maggio, gli rispondeva Carlo Costamagna dalle colonne della «Gazzetta del Popolo». La storiografia ha opportunamente sottolineato la contrapposizione tra i due, che sicuramente si incrociarono agli inizi del regime nei suoi primi tentativi di incidere sulla costituzione¹¹. Fioravanti ha proposto una distinzione tra giuristi della tradizione e giuristi del regime: in questo quadro Romano era un giurista della tradizione, assieme all'altro «maestro», Oreste Ranalletti, entrambi allievi della scuola di Vittorio Emanuele Orlando. Tali giuristi avevano l'obiettivo fondamentale di difendere lo stato amministrativo di diritto, anche dall'interno del regime. Anche la loro partecipazione e collaborazione si caratterizzerebbe come un tentativo di «circoscrivere e delimitare il potere del governo d'indirizzo fondato sul primato del partito». In quest'ottica, essi sentivano di dover lavorare all'interno del regime fascista per essere tutori dello stato di diritto ed impedire che il modello costituzionale si trasformasse sotto la spinta del partito¹². D'altra parte, il governo di partito era l'impossibile giuridico per la scuola italiana del

diritto amministrativo, che aveva fondato la personalità dello Stato sulla sua neutralità. Anche per Melis, Romano e i giuristi «tradizionali» come lui rappresentavano uno «Stato-cittadella» la cui costruzione essenziale non fu intaccata durante il regime. La partecipazione nei numerosi uffici e istituzioni del regime vi fu per molti, «ma declinata in modi e con intensità di adesione e soprattutto di militanza politica molto differenti». Secondo questa visione, la partecipazione di Romano non entrò mai in contraddizione «coi fondamenti della formazione culturale precedente né con la consolidata eredità dei maestri»¹³. Se Romano rappresentava la cittadella, Costamagna rappresentava, per dir così, gli assediati. Egli si riproponeva di «riscrivere tutto il diritto pubblico» dal punto di vista del nuovo principio costituzionale dominante¹⁴. In effetti, egli professava un'avversione verso tutti quei giuristi della vecchia tradizione che erano solo formalmente fascisti e che continuavano a proporre le vecchie dogmatiche¹⁵. La convinzione di fondo era che col fascismo fosse in atto «un processo di trasformazione della struttura istituzionale» che segnava di fatto «l'esistenza di una nuova Costituzione», anche se formalmente lo Statuto albertino non era stato abolito¹⁶. Era dunque abbastanza naturale che Costamagna si schierasse subito contro Romano in un momento di così forte tensione politica.

Per Costamagna, la vittoria africana rappresentava la «confutazione della dottrina di Ginevra». Erano sorti «i giuristi a pesare il diritto del successo sulle grandi bilance della loro logica formale»: «la scienza tradizionale del diritto riconosceva e consacrava siffatto modo di estinzione di uno Stato e siffatto titolo di acquisto».

Quando uno Stato perde la possibilità di risposta militare e della coercizione al suo interno, esso è morto. Però, la teoria della *debellatio* si ispirava ai criteri tradizionali della «scuola positiva del diritto internazionale», una scuola che andava respinta in quanto «teoria arretrata della metafisica umanitaria della Società delle Nazioni»¹⁷. La colpa fondamentale di questa cultura giuridica «ginevrina» era quella di fondare il diritto internazionale sul diritto della pace. Come si poteva conciliare un titolo di acquisto come la *debellatio*, fondato sul «diritto della guerra», con l'adesione generale ai principi societari della pace e del rispetto della sovranità? I principi societari non potevano legittimare in alcun modo la conquista fascista ed era assurdo pensare di poter essere assolti dall'accusa di aggressione per il fatto che essa si era ormai perfezionata con la soppressione dell'agredito. Per Costamagna la costruzione dell'impero fascista segnava la necessità di un ripudio definitivo dei principi del diritto internazionale. D'altra parte, la *debellatio* presupponeva l'esistenza di uno Stato che poi, sconfitto nelle armi, sarebbe scomparso; ma questo non era il caso dell'Etiopia, che non essendo uno Stato civile, semplicemente non era esistita come Stato. Anche Romano aveva sostenuto che l'Etiopia era un «non-Stato» ma da questo punto di vista Costamagna appariva più consequenziale e radicale: se lo Stato etiopico non era mai esistito, se non in forza della «teosofia» ipocrita e irenistica della Società delle Nazioni, esso non era neanche stato debellato.

Perché appunto la dedotta figura della *debellatio* non può applicarsi se non alla giuridica personalità di uno Stato civile, nei rapporti fra due Stati civili coll'effetto di determinare la incorporazione

costituzionale dell'uni nella giuridica personalità dell'altro Stato¹⁸.

L'Italia aveva impugnato la sentenza di condanna emessa dalla SdN nei suoi confronti sostenendo che il preteso aggredito non era un vero Stato ma solo «un'accozzaglia di tribù barbare, di popoli selvaggi privi di qualsiasi principio etico», un «innominabile conglomerato». È per questo che le operazioni militari da parte italiana non erano state accompagnate da alcuna dichiarazione di guerra.

Di conseguenza, la categoria giuridica da applicarsi era quella già adoperata per il caso delle cosiddette *peuplades*, cioè le tribù, a cui non spettava il titolo di soggetto del diritto internazionale. In questo caso, il territorio diveniva oggetto di dominazione dello Stato civile che se ne impossessava a titolo di *occupatio*, ovviamente senza divenire parte del suo territorio dal punto di vista costituzionale. L'occupazione era in effetti il titolo di acquisto riconosciuto alla Conferenza di Berlino del 1884: le potenze europee che occupavano un territorio considerato libero da diritti di sovranità, cioè *territorium nullius*, lo inglobavano nei loro possedimenti coloniali a condizione che l'occupazione fosse *effettiva* e che fosse notificata alle altre potenze¹⁹. Costamagna, con una retorica volta a rinfacciare l'ipocrisia dei paesi che detenevano le leve della SdN, ricordava che questi ultimi proprio in base a tale principio si erano costruiti imperi coloniali vastissimi:

Proprio alla stregua del titolo dell'*occupatio* si sono costituiti i grandi imperi coloniali dell'Inghilterra e della Francia, ora sedenti alla testa della Società delle Nazioni. E la teoria del *no man's land* o *terra di nessuno*, ha avuto proprio nella letteratura inglese, nonché in quella americana, le sue più audaci formulazioni²⁰.

La SdN stava ora abbandonando questi concetti, in omaggio a un'astratta concezione egualitaria. La conclusione era che il fascismo dovesse dar vita a un nuovo diritto delle genti e ripudiare la gestione societaria in nome della sua missione imperiale. Ma non solo: il ripudio dell'idea di *debellatio* comportava anche la necessità di evitare «ogni fusione e confusione dello Stato fascista col preteso ex-impero etiopico». Per questo motivo, quando si dichiarava che il re d'Italia era anche imperatore d'Etiopia, bisognava intendersi che l'impero d'Etiopia che si proclamava non era «un'eredità semitico-africana», bensì una creazione ex-novo del fascismo «a titolo originario e non derivato». Questo atto avrebbe certificato il valore irriducibilmente rivoluzionario delle gesta di fronte alle «ideologie cosmopolitiche, razionaliste e materialiste» che affliggevano la civiltà occidentale e si estrinsecavano nella SdN. In forza di tutte queste argomentazioni, si rendeva necessario procedere a un rigoroso inventario della dottrina fascista dello Stato, o meglio a «rielaborare i presupposti del diritto pubblico», per poi gettare le basi di un nuovo diritto delle genti²¹. Un intenso argomentare, al cui centro c'era l'idea che la nascita dell'impero fascista rappresentava una svolta nella storia costituzionale italiana e nella fondazione di un diverso diritto internazionale basato sull'autoproclamato diritto delle nazioni imperiali.

Il contrasto tra Costamagna e Romano, molto più forte dal punto di vista accademico e istituzionale, rispecchiava di certo due modi diversi di essere giuristi sotto il fascismo e due modi opposti di intendere il diritto pubblico. Eppure, quel contrasto sull'idea di impero veniva poco compreso o intenzionalmente minimizzato. Gia-

cinto Bosco, dal 1932 professore di diritto internazionale all'Università di Firenze, registrava che l'asserita *debellatio* dell'impero etiopico aveva dato luogo a «qualche contrasto nella dottrina italiana»²²; ma si trattava di contrasti non significativi, perché tutti erano concordi sulla legittimità dell'annessione proclamata il 9 maggio 1936:

La disputa non presenta un eccessivo interesse poiché entrambe le tesi portano alla conclusione che l'acquisto del territorio etiopico, verificatosi a favore dell'Italia è legittimo, definitivo e incontestabile dal punto di vista del diritto internazionale²³.

Al contrario, le conseguenze, dal punto di vista del ragionamento giuridico, c'erano ed erano pesanti. Per Bosco la vittoria italiana aveva portato all'estinzione dello Stato etiopico, cioè alla «cessazione di quei rapporti di diritto internazionale» che presupponevano «l'esistenza della personalità giuridica»²⁴. Secondo Costamagna, invece, l'idea che lo Stato etiopico era esistito ed era stato un legittimo soggetto dotato di personalità giuridica internazionale avrebbe comportato che l'Italia aveva violato delle norme legittime e sarebbe stato assurdo ritenere che il fatto compiuto aveva sanato la situazione. Era proprio questo, in effetti, l'arrovellato ragionamento di Bosco:

È evidente peraltro che il riconoscimento *de jure* della sovranità italiana sul territorio etiopico non può essere considerato come una violazione dell'obbligo di rispettare l'integrità e l'indipendenza dell'Etiopia, poiché quest'obbligo presupporrebbe che l'entità da rispettarsi sia ancora esistente, mentre il riconoscimento della sovranità italiana implica un giudizio insindacabile sulla estinzione dello Stato etiopico. In altri termini non si può essere obbligati a rispettare l'integrità di chi ha cessato di esistere²⁵.

Qui non è tanto il problema di rilevare la debolezza fin troppo evidente di tale ragionamento, quanto di sottolineare che un'argomentazione del genere si muoveva pienamente *all'interno* delle regole societarie. La critica di Costamagna, così sbrigativamente derubricata, a ben vedere aveva la sua *ratio*.

Il dibattito suscitava eco in Germania, dove Carl Schmitt riprendeva la polemica antisocietaria, con un esplicito richiamo a Costamagna²⁶. Sulla questione intervenne anche Arnaldo Bertola dalle colonne della «Rivista di diritto pubblico», nel cui consiglio di direzione facevano parte, tra gli altri, un esperto di diritto coloniale come Mariano d'Amelio e lo stesso Santi Romano. Bertola non poteva che dare ragione a Romano, con la particolarità di riportare le note di quest'ultimo a maggiore coerenza. Non c'era dubbio che di *debellatio* si era trattato e le critiche rivolte a Romano erano «in gran parte al di fuori dei termini di un dibattito strettamente giuridico»²⁷. Secondo Bertola, però, per quanto incivile, l'impero etiopico era stato un vero Stato, dotato di personalità di diritto internazionale: «anche se incivile, anche se costituito [...] da un agglomerato di tribù barbare o semibarbare, non è men vero che nei rapporti esteriori esso era pure considerato (e anche dall'Italia nei vari accordi ed atti) un vero Stato»²⁸. Questo Stato l'Italia fascista aveva debellato con le armi, estendendo poi la sua sovranità sui territori e le popolazioni prima sotto il suo controllo. Bertola usava poi un po' di finezza tecnica per smontare le tesi di Costamagna (peraltro mai espressamente nominato) che alla *debellatio* seguisse necessariamente l'inglobamento del territorio conquistato nel territorio statale: ciò non era vero, perché alla *debellatio* pote-

va ben conseguire l'acquisto di territori coloniali e non necessariamente l'annessione di essi nel territorio dello Stato²⁹.

Anche Gaspare Ambrosini prese parte al dibattito sul valore costituzionale dell'impero. Divenuto nel 1937, nell'ateneo romano, il primo professore ordinario di diritto coloniale, materia figlia della conquista dell'impero³⁰, Ambrosini era uno studioso sostanzialmente antiformalista ed estraneo alla scuola di Orlando, a cui sarebbe successo negli anni Cinquanta nella cattedra di diritto costituzionale³¹. Ambrosini sosteneva che il titolo d'acquisto era la *debellatio*, ma come Bertola ammetteva l'esistenza di uno Stato etiopico: «sgominati gli eserciti del Negus e postosi egli in fuga, cessò il funzionamento di qualsiasi potere pubblico nello Stato Etiopico, che in conseguenza si dissolvette nell'anarchia e perciò si estinse»³². La conseguenza era stata «la dissoluzione della preesistente organizzazione statale». Di più: il decreto del 9 maggio aveva sicuramente mantenuto la personalità giuridica dell'Etiopia, che si era estinta solo col decreto del giugno che aveva fatto nascere l'AOI³³. Anche sull'aspetto più strettamente costituzionale della modificazione del territorio statale la visione era opposta a quella di Costamagna: per il giuscolonialista, a partire dal decreto legge del 9 maggio 1936 «l'Etiopia diventava, anche giuridicamente, territorio dello Stato italiano, il quale perciò poteva organizzarlo a suo arbitrio»³⁴. Una interpretazione per la verità non molto qualificata dal punto di vista dottrinario, che ignorava cioè la lunga disquisizione che aveva portato all'affermazione della dottrina per la quale la colonia non era territorio dello Stato ma una «pertinenza» posta sotto la sua sovranità. Idea della quale era stato l'assertore più au-

torevole Santi Romano, nel corso di diritto coloniale del 1919³⁵.

Un tentativo di superare le divisioni sul titolo di acquisizione dell'impero si ebbe da parte di Renzo Sertoli Salis, altro studioso di diritto coloniale, che sarebbe divenuto uno dei sostenitori della politica razzista in Africa. In un suo intervento al Terzo congresso di studi coloniali, Sertoli Salis proponeva una terza categoria per il titolo d'acquisto dell'Etiopia, quella di *derelictio*: in seguito alla sconfitta le genti etiopiche erano state abbandonate ed erano diventate *nullius*. Una tesi assai debole, come rivelava Bertola, perché il concetto di derelizione comporta la volontà del proprietario di abbandonare la cosa, secondo «l'insegnamento tradizionale», volontà che certo non poteva dirsi esistente nella guerra italo-etiopica³⁶. Trattandosi del riferimento alle *Institutiones* di Giustiniano, la stroncatura doveva sembrare non lieve.

2. Una colonia imperiale

Qual era la forma giuridica dei nuovi territori sotto sovranità italiana? Per Costamagna, i «rottami» di quel non-Stato non potevano congiungersi alla «vita costituzionale» del popolo italiano, e dunque quel territorio non poteva divenire parte del territorio statuario, esattamente come non lo erano la colonia primogenita, l'Eritrea, la Somalia, e nemmeno la Libia e le isole del Dodecaneso che avevano una civiltà millenaria. L'idea della *debellatio*, d'altra parte, richiamava alla mente il processo di unificazione nazionale, laddove i precedenti stati scomparvero come soggetti di diritto

pubblico e i loro territori furono annessi. Non poteva assolutamente ammettersi, per Costamagna, che il territorio dell'Etiopia raggiungesse il rango di un territorio – ad esempio quello dell'ex Stato della Chiesa – annesso a e parte integrante del territorio nazionale. Andavano da questo punto di vista applicate le categorie tradizionali, e l'impero non era altro che una pertinenza dello Stato³⁷.

Ambrosini sosteneva la necessità che l'AOI assumesse il nome più preciso di «colonia imperiale», una qualifica «fascistissima». Non era solo un problema di maquillage: il nome proposto alludeva a una particolare forma statale, un «sistema misto e complesso, che contiene in sé, in rispondenza alla diverse esigenze unitarie e localistiche, elementi dei due sistemi»³⁸. La colonia imperiale era in sostanza uno Stato regionale particolare, i cui nativi erano privati dei diritti civili e politici, dunque erano solo sudditi³⁹. Per la verità, quello della differenziazione tra cittadini e sudditi non era un aspetto nuovo, ma piuttosto la risultante di un processo iniziato e affermatosi in età liberale⁴⁰. Il termine «colonia» risultava insufficiente per descrivere questa nuova entità giuridica: l'AOI presentava infatti «i due aspetti della colonia di popolamento e di valorizzazione», ma essi erano fusi assieme da un nuovo spirito che ne permeava l'essenza: «uno spirito nuovo: quello di espandere la razza e la civiltà italica e di costituire nell'Africa Orientale un'entità politico-territoriale destinata a potenziare la Metropoli e ad integrarsi con essa»⁴¹. Per questo, si poteva dire che l'AOI aveva una funzione imperiale e poteva più propriamente qualificarsi come «colonia imperiale»⁴². Ambrosini usava il termine colonia anche se era consapevole che la le-

gislazione in vigore evitava quella categoria giuridica e ciò era dovuto al fatto che essa voleva porla su un piano diverso di quello delle colonie. Perciò, l'AOI costituiva «una figura giuridica nuova», che andava qualificata appunto come «colonia imperiale» o addirittura come «Impero d'Italia» o semplicemente «Impero», la qualifica più conforme al sentimento popolare e al modo stesso con cui Mussolini si era espresso nel discorso del 9 maggio, quando aveva detto «l'Italia ha finalmente il suo Impero»⁴³.

Del tutto riluttante ad usare il termine colonia era invece Sergio Panunzio, altro intellettuale estraneo se non opposto alla cerchia orlandiana, su cui si dirà qualcosa più avanti. Se alcuni elementi giuridici potevano indurre taluni a credere che l'impero fosse una colonia – sosteneva questi – non poteva mettersi in dubbio che «per gli elementi politici, di carattere specialmente sociale ed economico, si trascende e si supera questa figura»⁴⁴. Va notato intanto che per Panunzio, contro l'opinione generale e la lettera dei decreti del 1936, l'impero non corrispondeva alla sola Etiopia, ma comprendeva anche Eritrea e Somalia, questo perché la nuova Etiopia era una costruzione fascista e non corrispondeva all'«Etiopia negussita». Perciò, il teorico dello Stato fascista preferiva parlare di «Impero dell'Africa Orientale Italiana»⁴⁵. Questa entità aveva poi valenza giuridica come unità oggettiva e non come personalità soggettiva: era cioè un ente autarchico posseduto dallo Stato italiano⁴⁶.

L'idea che con la conquista dell'Etiopia non si fosse solo aggiunta una nuova e più grande colonia ai possedimenti coloniali italiani ma fosse nato qualcosa di giuridicamente diverso trovava riscontri e consensi al di là delle contrapposizioni. C'era ovvia-

mente una certa dose di retorica di regime in quegli autori che vi si soffermavano. Ma errore sarebbe, come ha insegnato Mazzacane, espungere queste costruzioni retoriche dall'analisi storiografica respingendole nel mondo della propaganda effimera⁴⁷. Al contrario, se si vuol cogliere l'andamento nei cangianti orientamenti della cultura giuridica, il sostanziale consenso sull'idea che «nuovissimi problemi [erano] posti dalla conquista dell'Etiopia»⁴⁸, va presa molto sul serio.

Cosa significava che l'impero non era esattamente una colonia? Si tratta di una questione più complessa di quanto non si direbbe a prima vista. Si è detto che la dottrina era arrivata a definire la colonia non come parte integrante del Regno d'Italia, ma solo come una sua appendice, una «pertinenza» come si era espresso Romano. Tale concetto aveva un portato notevole: nelle colonie non si estendevano le leggi dello Stato.

«Lo Stato Italiano non è diventato un Impero, ma è rimasto il Regno d'Italia»⁴⁹, annotava Vezio Crisafulli, in quegli anni giovane giurista considerato a ragione tra gli artefici di una «cesura dottrinale» in corso alla fine degli anni Trenta nella cultura costituzionale del fascismo riguardante i concetti di Stato e partito⁵⁰. Di conseguenza, l'impero era un'unità amministrativa esterna allo Stato, tra l'altro in continuità nominale con il passato: «nessun mutamento esteriore, dunque, poiché tale non si può certo considerare il nuovo titolo assunto dalla Corona [...] alla personalità costituzionale dello Stato; e nessun mutamento sostanziale, può aggiungersi». Il futuro giudice costituzionale confermava la teoria della *debellatio*, precisando che la legislazione fascista non aveva voluto restituire in

vita il precedente impero etiopico. Eppure, anche a ritenere con la «migliore dottrina» che le variazioni territoriali delle colonie non interessassero «il territorio dello Stato propriamente detto», sembrava al giovane giurista che un mutamento costituzionale fosse occorso⁵¹.

Per effetto dell'acquisizione dell'Etiopia, si è estesa e complicata la sfera dello Stato; come sempre avviene, quando l'ordinamento giuridico di questo si estende a territori e popolazioni, sia pure d'oltremare, che prima non vi erano compresi e insieme dà vita a nuovi enti i cui ordinamenti sono derivati rispetto a quello statuale e in esso trovano, perciò il proprio fondamento, il proprio limite e la propria disciplina. Ed è ben noto, e d'altronde di facile intuizione, come attenga proprio alla costituzione dello Stato determinarne la sfera [...]»⁵².

Per questi motivi, al decreto legge del 9 maggio bisognava riconoscere «natura *materialmente* costituzionale», in quanto si poteva far rientrare attraverso un'interpretazione estensiva tra i provvedimenti di carattere costituzionale elencati nell'art. 12 della legge del 12 dicembre 1928 n. 2963, e in specie al punto 1, che indicava provvedimenti che comportassero un mutamento delle attribuzioni e delle prerogative della Corona, e al punto 7, che indicava come di carattere costituzionale i provvedimenti che riguardavano i trattati internazionali⁵³. Crisafulli era consapevole che solo un'interpretazione estensiva di tale articolo poteva far considerare il decreto che proclamava l'acquisizione dell'impero di carattere costituzionale, in quanto *stricto jure* il provvedimento non cambiava propriamente le prerogative del re (essendo quello di prerogativa un concetto diverso da quello di potere⁵⁴), né l'acquisizione territoriale derivava da un trattato internazionale che non c'era mai stato⁵⁵.

A questo punto il giurista si chiedeva, cosa dovesse intendersi per impero dal momento che la struttura costituzionale dello Stato sembra rimasta immutata. L'impero in effetti non aveva i caratteri di uno Stato. Dal punto di vista amministrativo esso era suddiviso in 4 unità amministrative (i governi dell'Amara, dei Galla e Sidaama, dell'Harar e il Governatorato di Addis Abeba) che godevano di una loro personalità giuridica al pari di Eritrea e Somalia. Si constatava che il decreto del primo giugno parlava di impero solo due volte e «sempre come di un ente storico-geografico più che giuridico». Insomma, gli enti territoriali veri e propri erano i singoli governatorati, al pari delle altre colonie di Eritrea e Somalia, e l'AOI, che tutte le ricomprendeva e aveva a capo un governatore generale-vice. Ciò significava che quello di impero era un concetto essenzialmente «storico, politico ed economico» e tale era anche il titolo imperiale assunto dalla corona⁵⁶. In conclusione, non essendo uno Stato, l'AOI doveva considerarsi una colonia, «intesa naturalmente nell'ampio senso di *possedimento* e pertinenza dello Stato», e in particolare gli indizi legislativi facevano propendere non per una colonia unitaria ma per una unione coloniale e anche «colonia federale»⁵⁷.

Sostanzialmente dello stesso avviso di Crisafulli era Salvatore Villari, un giuscolonialista di secondo piano, il quale pure affermava l'inesistenza dal punto di vista giuridico di un impero d'Etiopia e sottolineava la valenza politica del termine⁵⁸.

Probabilmente le parole più acute sul tema della definizione giuridica dell'AOI furono scritte da Mariano d'Amelio. Com'è noto, questi era uno dei giuristi più in vista in assoluto durante il regime fascista. Primo presidente della nuova Corte

di Cassazione unificata dal 1923, d'Amelio cumulò la carica con quella di presidente del Consiglio superiore della magistratura e della Suprema Corte disciplinare, massimi istituti di controllo dell'organico giudiziario⁵⁹. È di primaria importanza ricordare la formazione di d'Amelio come giovane magistrato (e legislatore) in Eritrea al seguito di Ferdinando Martini⁶⁰. Divenuto ora uno dei più influenti giuristi con posizioni di vertice all'interno delle istituzioni del regime, d'Amelio intervenne nel dibattito sul significato giuridico dell'impero in un articolo sul «Corriere della Sera» nel settembre 1936. Anche lui, dunque, come Romano e Costamagna, interveniva su un quotidiano per illustrare elementi tecnici per un pubblico non necessariamente ristretto alla consueta cerchia dei fruitori del dibattito tecnico. Il presidente della Cassazione asseriva da un lato che la conquista imperiale nulla innovava dell'ordinamento costituzionale, dall'altro che bisognava superare vecchie concezioni giuridiche riguardanti la classificazione giuridica della colonia. L'«acclamazione imperatoria» del 9 maggio in piazza Venezia era avvenuta sulla scorta della tradizione romana per la quale il popolo ratificava con le sue invocazioni il decreto letto dal suo condottiero. Ma che cosa si era creato in quella sera?

L'Italia ha conquistato un impero, ma l'Italia non è diventata un Impero. Non si tratta di una pura concezione giuridica, ma di una realtà d'alto valore morale. L'Italia ha una Costituzione così nobile ed antica che può conquistare un grandioso dominio, celebre fin dai tempi biblici, sei volte più vasto del suo territorio, senza che abbia a cambiare o modificare la sua personalità costituzionale⁶¹.

La formula usata dal decreto del 9 maggio 1936 – notava il giurista – riproduceva,

per quanto concerneva l'annessione (usava questo termine), quanto scritto nel regio decreto del 5 novembre 1911 n. 1247 per l'annessione della Libia⁶². Come allora, così l'Italia estendeva ora la sua sovranità ai nuovi territori, «senza che i nuovi acquisti alterino il suo ordinamento politico», perché per dei possedimenti d'oltremare, per grandi che siano, «un grande Stato non cambia la sua struttura». Si trattava indubbiamente di una posizione conservatrice.

Tradizionalmente, si era soliti sottolineare che in colonia c'era un altro tempo storico e dunque vigeva un diritto eccezionale. Secondo Gennaro Mondaini, che scriveva all'inizio del secolo, lo sviluppo del diritto coloniale in pratica se non anche in teoria mostrava costantemente il trionfo di principi che erano oramai scomparsi dal diritto europeo e i metodi pratici della colonizzazione perseguivano coerentemente la «regressione atavistica» dei popoli indigeni⁶³. Quello del diritto della colonia come diritto dell'eccezione è un punto su cui la storiografia ha in diverso modo insistito⁶⁴. Con d'Amelio questa differenziazione da un lato si confermava, dall'altro si normalizzava.

Le discussioni di un tempo sono superate. Il carattere di eccezionalità della storia e del diritto nei domini di oltre mare non è più riconosciuto, ammettendosi generalmente che quelle che furono dette le anomalie nel campo costituzionale, nell'amministrativo, nel giudiziario, sono, invece, principi normali di un sistema diverso e autonomo di diritto pubblico. L'atavismo giuridico ce le fece apparire tali. Giustificarle con sottili ragionamenti non giova⁶⁵.

La differenziazione era ormai un carattere intrinseco degli Stati che possedevano colonie e in ciò non doveva vedersi alcuna eccezionalità. Quello del diritto coloniale doveva dunque considerarsi un sistema

istituzionalmente «diverso e autonomo» dal sistema del diritto costituzionale dello Stato. Non c'era ormai in questo nulla di anomalo. E, aggiungeva, la questione riguardava anche la *vexata quaestio* della qualificazione giuridica del territorio coloniale: «quando, per esempio, si dice che l'Impero è territorio di Stato ma non dello Stato si pone innanzi una distinzione scolastica, che non regge di fronte al decreto del 9 maggio»⁶⁶. È per questo che d'Amelio non aveva avuto problemi ad usare il termine «annessione» ripudiato da quasi tutti gli altri esperti. Sembra di intendersi – ma è un punto non sviluppato appieno – che col nuovo «diritto imperiale» il principio della differenziazione entrasse stabilmente all'interno dell'ordinamento giuridico. Da questo punto di vista, poteva affermarsi che non esistevano le «eccezioni di diritto»: le eccezioni erano solo elementi di un «sistema giuridico minore» che esisteva accanto a quello principale. Questa direzione portava poi a giustificare l'esistenza di un vero diritto pubblico imperiale differenziato dal diritto pubblico statale⁶⁷.

3. Il concetto giuridico e la rilevanza politica

L'irrilevanza dell'impero dal punto di vista del diritto pubblico dello Stato sembra confermata dal fatto che i manuali di diritto pubblico successivi al 1936 trascurarono del tutto il concetto. È un dato che colpisce. Il trattato istituzionale di Romano ignorava il problema dell'impero anche nelle sue riedizioni successive alla conquista dell'Etiopia. Sembrava che fosse passato il punto di vista di d'Amelio: l'impero non era un problema di diritto pubblico dello Stato. Se

guardiamo ad esempio l'edizione del 1941, Romano sembra molto più interessato al problema dell'«unione» con l'Albania realizzatasi nel 1939. Quella sì era un problema costituzionale: «della unione monarchica, di recente stabilita fra l'Italia e l'Albania, converrà dire più diffusamente, avvertendo però che il suo ordinamento è sempre in via di progressivo svolgimento, il che rende più difficile precisarne alcuni punti»⁶⁸. Alcune tracce legislative facevano intendere che si trattasse di una unione personale delle due corone nelle mani del re d'Italia, ma numerosi atti successivi sembravano invece sancire una vera unione tra due Stati: ad esempio, la creazione del Partito fascista albanese, l'istituzione nel Ministero degli esteri italiani del Sottosegretariato di Stato per gli affari albanesi e l'equiparazione della cittadinanza dei due paesi⁶⁹. Se ne deduceva che l'unione tra Italia e Albania era un'unione «perpetua e permanente», che aveva carattere istituzionale, che le due corone rimanevano distinte sebbene affidate ad un'unica persona e che, pur non trattandosi di protettorato, la rappresentanza dell'Albania all'estero era assunta dall'Italia⁷⁰. L'argomento era trattato sub specie di «unione monarchica»⁷¹ e nulla si diceva di un impero italiano. Il discorso serviva, anzi, a non qualificare l'Albania come colonia, in coerenza con la volontà esplicita del regime⁷².

Lo stesso discorso valeva per le *Istituzioni* di Oreste Ranelletti, l'altro grande maestro della scuola orlandiana. Solo in una nota in margine alla trattazione della condizione giuridica dei nativi delle colonie Ranelletti svolgeva una veloce rassegna legislativa delle nuove norme sull'AOI dalle quali deduceva che questa e non l'impero d'Etiopia aveva personalità giuridica e che

non si trattava altro che di una «colonia» ripartita in sei governi. L'impero d'Etiopia era null'altro che una parte della colonia dell'AOI⁷³. Nessun problema costituzionale particolare sembrava porre l'impero, né per il titolo di acquisto né nel senso che l'Italia *diveniva* un impero, cosa come si è visto usualmente negata. Anche Ranelletti poneva attenzione, semmai, all'unione italo-albanese, caso tutto particolare di unione reale o «confederazione di Stati»⁷⁴. Inutile dire come nessun cenno all'impero vi fosse nelle lezioni di diritto costituzionale del grande maestro, Vittorio Emanuele Orlando, ormai appartatosi dal regime⁷⁵.

Furono due giuristi diversi e su alcuni aspetti in conflitto tra loro, ma entrambi estranei alle visioni tradizionali, a propugnare che l'impero avesse una forte valenza costituzionale. Del primo, Costamagna, si è accennato: la realtà imperiale doveva avere una forza eversiva dell'ordine giuridico internazionale⁷⁶ — questo il punto sotteso alla polemica sulla *debellatio*. L'Italia avrebbe contribuito a fondare un nuovo ordine mondiale basato sulla missione della civiltà europea e della razza bianca, un nuovo *ius gentium*. Politica, si potrebbe dire. Ma non solo. Per Costamagna il concetto di impero doveva assumere «un significato infinitamente più alto di quello riferibile alla formula dell'Impero d'Etiopia». Era un modo per superare la strettezza della forma della legge per la quale l'impero non era che una unità amministrativa⁷⁷. Per questo, il concetto di impero era effettivamente «un concetto nuovo nel quadro del diritto pubblico posteriore alla pace di Westfalia», che aveva sancito la parità e autonomia dei singoli Stati, negando l'esistenza di una speciale «causa collettiva dell'Europa»⁷⁸. Al contrario, l'impero conteneva un principio

che tutelava il diritto del popolo superiore ad espandersi politicamente e demograficamente⁷⁹. Secondo il «principio del dominio», lo sviluppo del possedimento coloniale era auspicabile ma sempre nella misura in cui esso fosse funzionale in senso morale, politico ed economico, allo sviluppo del popolo italiano⁸⁰.

Fatta la tara della vaghezza (in che consisteva realmente questo nuovo diritto pubblico? quali nuove norme costituzionali si stavano inverando?), la quale contribuiva a che Costamagna, pur accreditato come uno dei più autorevoli teorici della politica sociale del regime, fosse scarsamente considerato dall'establishment giuspubblicistico accademico⁸¹, si può dire che queste idee erano espressione di una concezione integralmente politica del diritto. Il giurista, sostenitore di un fascismo realmente rivoluzionario, proponeva un «concetto essenzialmente politico di diritto», funzionale a una politica totalitaria⁸². L'idea di totalitarismo di Costamagna era radicalmente diversa da quella dei tradizionalisti come Ranelletti, che pure vi avevano consentito ma nei limiti angusti del riconoscimento di uno spazio politico occupato da un partito unico. Ed è per questo che Costamagna gli si era contrapposto, accusandolo di non cogliere il più profondo nesso Stato-partito e di ignorare la specificità dello Stato fascista riconducendolo al «tipo eterno» di Stato teorizzato dalla giuspubblicistica prefascista⁸³. Il suo pensiero va inserito nel quadro dei giuristi del regime che propugnavano una «nuova costituzione» e una nuova dogmatica. Accanto a Costamagna, si possono considerare parte di questo ambiente Pietro De Francisci, Giuseppe Chiarelli e Carlo Alberto Biggini, dei quali il più influente fu di certo il romanista De Francisci, ministro

della Giustizia tra il 1932 e il 1935. Su di essi si ricorda il giudizio di Massimo Severo Giannini, allievo di Romano e perciò anche condizionato dal suo particolare punto di vista: «era un ordine di idee più conclamato che precisato, portato avanti da persone non molto stimate»⁸⁴.

Il secondo giurista che propugnava la valenza costituzionale dell'impero era Sergio Panunzio, professore di teoria dello Stato a Roma, già commissario governativo e organizzativo della fascista Facoltà di Scienze Politiche di Perugia. Nei verbali del concorso all'Università di Cagliari del 1936, Panunzio sottolineava che se il diritto costituzionale non poteva che essere trattato col metodo giuridico, era pur vero che questo metodo nella materia costituzionale aveva i suoi limiti «nel "fatto" e nelle reali forze operanti della società e dello spirito umano, donde la sua indiscutibile e necessaria integrazione col criterio storico-politico»⁸⁵. Non era che una testimonianza della vivace discussione che investiva il diritto pubblico negli anni Trenta, in cui Panunzio giocava il ruolo di uno dei più importanti rappresentanti della corrente radicale della giurispubblicistica⁸⁶. Allontanandosi dalla dottrina tradizionale, Panunzio sosteneva che il nuovo diritto pubblico fascista non era più uno Stato di diritto, riferibile allo Stato garantista liberal-parlamentare ormai superato, ma semmai uno «Stato giuridico», che cioè incarnava la comunità nazionale e si esprimeva attraverso il diritto⁸⁷.

Che ruolo aveva l'impero nel nuovo diritto costituzionale teorizzato da Panunzio? Secondo il professore di dottrina generale dello Stato, bisognava distinguere l'impero d'Etiopia dall'impero fascista.

L'Impero fascista è l'ideale [...] che pertanto non rientra, perché non lo può, in nessuna categoria

logica o sistematica di diritto positivo ed appartiene solo alla storia ed alla politica, e più esattamente all'etica del Fascismo. L'Impero d'Etiopia è, invece, una determinatissima realtà di diritto positivo, una costruzione giuridica concreta, quale risulta dall'insieme del nostro ordinamento giuridico⁸⁸.

Dunque, «il primo è un Impero ideale, il secondo Impero reale». Fatta la distinzione, Panunzio specificava che il rapporto tra i due era quello di mezzo/fine: l'impero d'Etiopia aveva la «funzione di mezzo» rispetto all'impero fascista⁸⁹. La tesi puramente giuridica per cui l'unico ad avere valenza giuridica era l'impero d'Etiopia, era sì «valevole ai fini della dommatica giuridica», ma non escludeva, anzi implicava, notevoli elementi di tipo spirituale. L'impero era dunque anche un ideale vivo che fungeva da attrattore per la politica: si doveva pensare, sosteneva Panunzio, anche solo al grande tema dell'estensione all'impero, pur con «congruo adattamento ambientale», dell'ordinamento sindacale e corporativo⁹⁰.

Se sono probabilmente condivisibili tutte le riserve dal punto di vista tecnico nei confronti di giuristi come Panunzio⁹¹, va pure detto che l'asserita valenza politica della fondazione dell'impero conseguenze giuridiche ne aveva, e non solo per la nascita di una nuova branca autonoma di studi e della dogmatica, il diritto imperiale, come predicava d'Amelio. In effetti, gravi cambiamenti giuridici erano richiesti dall'esigenza di intendere la nuova politica integralmente «sul piano dell'impero». Di qui i molti discorsi sulla politica demografica, sull'impostazione del razzismo e del problema ebraico, della scuola e dell'università, della politica africana⁹². In particolare, tutta la costruzione giuridica razzista,

non solo coloniale, che sarebbe sfociata nel rinnegamento dell'eguaglianza statutaria dei cittadini dinanzi alla legge (art. 24) fino all'inserimento del principio della discriminazione razziale nel primo articolo del nuovo codice civile, avrebbe trovato giustificazione politica nella costruzione dell'impero.

Strumentale o meno che fosse, Mussolini stesso impostò da subito la questione razziale in relazione alla conquista dell'impero: «è in relazione con la conquista dell'Impero, poiché la storia ci insegna che gli imperi si conquistano con le armi ma si tengono con il prestigio, occorre una chiara, severa coscienza razziale che stabilisca non soltanto delle differenze ma delle superiorità nettissime»⁹³. Al momento della pronuncia di questo discorso, che serviva a ufficializzare il nuovo orientamento verso gli ebrei, era già nato un significativo corpus normativo razzista che riguardava le colonie⁹⁴. Se le norme razziste in colonia si applicavano a popolazioni già classificate giuridicamente come sudditi, diversamente le norme antiebraiche avrebbero creato una discriminazione giuridica all'interno della comunità dei cittadini. Gli ebrei italiani cioè non perdevano la cittadinanza ma il loro status era giuridicamente inferiore, una cittadinanza di secondo livello. Mutava dunque, e in maniera radicale, il rapporto pubblicistico di appartenenza allo Stato italiano. Una conseguenza non proprio di secondo piano dal punto di vista costituzionale, che gli stessi maestri della tradizione come Ranelletti e Romano non facevano che registrare nei loro trattati istituzionali.

Quanto a quest'ultimo, è nota la vicenda che lo avrebbe visto dare il suo parere favorevole alla legge del 2 aprile 1938 n. 240 che istituì un nuovo grado militare, quello

di «Primo Maresciallo dell'impero» e contestualmente lo attribuiva sia a Mussolini che al re Vittorio Emanuele III⁹⁵. Si trattava di una norma che metteva sullo stesso piano il re e il duce, portando a una «parificazione implicita» inammissibile per la Corona, incrinando il delicato equilibrio costituzionale del ventennio che passa sotto il nome di diarchia⁹⁶. Si avviava, secondo Giuseppe Bottai, un processo che avrebbe portato Mussolini ad essere «un Re di Stato totalitario, espressione di popolo organizzato»⁹⁷. Per riprendere la metafora usata prima, la cittadella era assediata, ma alcuni dei suoi difensori erano ormai inermi.

- ¹ *Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia*, 9 maggio 1936, n. 108.
- ² *Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia*, 13 giugno 1936, n. 136.
- ³ Come si notava in G. Ambrosini in *Principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Impero. L'annessione dell'Etiopia e la creazione dell'Impero*, in «Rivista di diritto pubblico», parte I, 1938, pp. 414-415.
- ⁴ M. Isnenghi, *Il radioso maggio africano del Corriere della Sera*, in «Il movimento di Liberazione in Italia», n. 104, 1971, pp. 3-46.
- ⁵ M. d'Amelio, *Diritto pubblico imperiale*, in «Corriere della Sera», 10 settembre 1936, p. 1.
- ⁶ B. Strang (ed.), *Collision of Empires: Italy's Invasion of Ethiopia and Its International Impact*, Farnham-Burlington, Ashgate, 2013.
- ⁷ S. Romano, *La debellatio dell'Etiopia*, in «Il Popolo di Roma», 6 maggio 1936, p. 3. Su Romano come esperto di diritto coloniale, si consideri il suo *Corso di diritto coloniale* (1° ed. 1918); cfr. G. Bascherini, *Ancora in tema di cultura giuridica e colonizzazione: prime note sul Corso di diritto coloniale di Santi Romano*, in «Giornale di Storia costituzionale», n. 25, 2013, pp. 117-135. Si vedano anche i suoi pareri su alcune rilevanti questioni coloniali che si affiancavano a quelli del Consiglio Superiore coloniale, in C. Bersani, *Forms of legal membership between theory and practice: the activity of the Consiglio Superiore Coloniale*, in S. Berhe, O. De Napoli (eds.), *Citizens and Subjects of the Italian Colonies: Legal Constructions and Social Practices 1882-1943*, London-New York, Routledge, 2022, pp. 88-108. Melis, come Fioravanti, sottolinea l'estraneità di fondo di Romano al fascismo, avendo questi preso la tessera del partito solo un paio di mesi prima della sua nomina, nell'ottobre 1928. Romano svolse un ruolo centrale nelle istituzioni negli anni Trenta, ma questa centralità «non derivava da un inserimento in profondo nel sistema politico del fascismo», un sistema che per molti versi gli era estraneo, anche se non ostile: G. Melis, *Santi Romano e il Consiglio di Stato*, in «Le Carte e la Storia», n. 1, 2003, p. 10.
- ⁸ Romano, *La debellatio dell'Etiopia* cit.
- ⁹ P. Costa, *Il fardello della civilizzazione. Metamorfosi della sovranità nella giuscolonialistica italiana*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 33-34, 2004-2005, tomo 1.
- ¹⁰ Romano, *La debellatio dell'Etiopia* cit.
- ¹¹ Entrambi fecero infatti parte della Commissione «dei diciotto» per la riforma costituzionale, in cui Romano fu molto attivo e di cui Costamagna fu segretario nel 1925: cfr. Melis, *Santi Romano e il Consiglio di Stato* cit. e M. Cupellaro, «Costamagna, Carlo», in *Dizionario Biografico degli Italiani (Dbi)*, vol. 30, Roma, Treccani, 1984.
- ¹² M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 45-46.
- ¹³ G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 264. Sul tema si veda anche A. Mattone, *Il mondo giuridico italiano fra fascizzazione e consenso: uno sguardo generale*, in M. Cavina (a cura di), *Giuristi al bivio. La Facoltà di Giurisprudenza tra regime fascista ed età repubblicana*, Bologna, Clueb, 2014, pp. 1 ss.
- ¹⁴ Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato* cit., p. 47.
- ¹⁵ Su questo punto rimando a M. Toraldo Di Francia, *Costamagna, Carlo*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto*, Roma, Treccani, 2012.
- ¹⁶ Toraldo Di Francia, *Costamagna, Carlo* cit.
- ¹⁷ C. Costamagna, *Il titolo dell'Impero: debellatio o occupatio?*, in «Gazzetta del Popolo», 13 maggio 1936, p. 2.
- ¹⁸ *Ibidem*.
- ¹⁹ Sul concetto di *territorium nullius*, A. Fitzmaurice, *Liberalism and Empire in Nineteenth-Century International Law*, in «American Historical Review», vol. 117, n. 1, pp. 122-140.
- ²⁰ C. Costamagna, *Il titolo dell'Impero («debellatio» o «occupatio»?)*, in «Lo Stato», a. VII, fasc. V, 1936, p. 261 (corsivo originale).
- ²¹ Costamagna, *Il titolo dell'Impero* cit.
- ²² G. Bosco, *L'annessione dell'Etiopia e il diritto internazionale*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», vol. 4, n. 1-2, 1937, p. 37.
- ²³ Ivi, p. 38.
- ²⁴ Ivi, p. 39.
- ²⁵ Ivi, pp. 45-46.
- ²⁶ C. Schmitt, «La settima trasformazione della società ginevrina delle nazioni» (1936), in Id., *Posizioni e concetti in lotta con Weimar-Ginevra-Versailles 1923-1939*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 349-351.
- ²⁷ A. Bertola, *L'acquisto e i primi ordinamenti dell'impero d'Etiopia*, in «Rivista italiana di diritto pubblico», 1936, parte I, p. 385. Bertola era professore di diritto ecclesiastico a Torino ma aveva una certa familiarità con la materia del diritto coloniale, avendo tra l'altro pubblicato un testo istituzionale che ebbe varie riedizioni: A. Bertola, *Lezioni di diritto coloniale. Appunti raccolti ad uso degli Studenti dall'allievo Dario Ascoli*, Torino, Cooperativa libri del Gruppo Universitario Fascista, 1929.
- ²⁸ Bertola, *L'acquisto e i primi ordinamenti dell'impero d'Etiopia* cit., p. 386.
- ²⁹ Ivi, pp. 386-387.
- ³⁰ Su questi aspetti, si veda A. Blando, *Gaspere Ambrosini. Dal fascismo all'invenzione dell'autonomia siciliana*, in «inTrasformazione. Rivista di storia delle idee», vol. 7, n. 2, 2018, pp. 128-135.
- ³¹ Cfr. F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia uni-*

- taria, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 84-87.
- ³² Ambrosini, *Principi fondamentali* cit., p. 415.
- ³³ Ivi, p. 419.
- ³⁴ Ivi, p. 417.
- ³⁵ S. Romano, *Corso di diritto coloniale* cit., pp. 118-123.
- ³⁶ A. Bertola, *Questioni giuridiche al II congresso di studi coloniali*, in «Rivista di diritto pubblico», 1937, parte I, p. 327.
- ³⁷ C. Costamagna, *Il titolo dell'Impero ("debellatio" o "occupatio")*, in «Lo Stato», a. VII, fasc. V, 1936, pp. 257-262.
- ³⁸ Cit. in Blando, *Caspare Ambrosini* cit., p. 123.
- ³⁹ G. Ambrosini, *La natura giuridica dell'Africa Orientale Italiana*, in *Atti del terzo congresso di studi coloniali*, Firenze 12-17 aprile 1937-XV, Firenze, Sansoni, 1937, pp. 30 e 35.
- ⁴⁰ Sulla nascita della categoria giuridica di sudditanza coloniale mi permetto di rinviare a O. De Napoli, *Between governmentality and indeterminacy: the birth of the legal category of subjecthood (1882-1909)*, in Berhe, De Napoli (a cura di), *Citizens and Subjects of the Italian Colonies* cit., pp. 3-24.
- ⁴¹ Ambrosini, *Principi fondamentali* cit., p. 421.
- ⁴² *Ibidem*.
- ⁴³ Ivi, pp. 421-422.
- ⁴⁴ S. Panunzio, «Sulla natura giuridica dell'Impero d'Etiopia», appendice a *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939, p. 596.
- ⁴⁵ Ivi, p. 591.
- ⁴⁶ Ivi, p. 595.
- ⁴⁷ A. Mazzacane, «La cultura giuridica del fascismo: una questione aperta», in Id. (a cura di), *Diritto economia istituzioni nell'Italia fascista*, Baden-Baden, Nomos, 2002, pp. 1 ss.
- ⁴⁸ V. Crisafulli, *L'Impero e lo Stato*, in «Rivista di diritto pubblico», parte I, 1937, p. 13.
- ⁴⁹ *Ibidem*.
- ⁵⁰ M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 217-272.
- ⁵¹ Crisafulli, *L'Impero e lo Stato* cit., p. 15.
- ⁵² Ivi, pp. 15-16. Sul punto, si veda anche S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1933 p. 9.
- ⁵³ Crisafulli, *L'Impero e lo Stato* cit., p. 16.
- ⁵⁴ Cfr. E. Crosa, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922.
- ⁵⁵ Crisafulli, *L'Impero e lo Stato* cit., pp. 16-17 n.
- ⁵⁶ Ivi, p. 19.
- ⁵⁷ Ivi, pp. 21-24.
- ⁵⁸ S. Villari, *La colonia imperiale dell'Africa Orientale Italiana*, in «Lo Stato», fasc. IX-X, 1936, pp. 520-530.
- ⁵⁹ Si veda V. Clemente, «d'Amelio, Mariano», in *Dbi*, vol. 32, 1986.
- ⁶⁰ L. Martone, *Giustizia coloniale. Modelli e prassi penale per i sudditi d'Africa dall'età giolittiana al fascismo*, Napoli, Jovene, 2002.
- ⁶¹ d'Amelio, *Diritto pubblico imperiale* cit., p. 1.
- ⁶² «La Tripolitania e la Cirenaica sono poste sotto la sovranità piena ed intera del Regno d'Italia» era in effetti una formula del tutto simile a quella del decreto del maggio 1936.
- ⁶³ G. Mondaini, *Il carattere di eccezionalità nella storia del diritto coloniale e le nuove forme giuridiche di espansione territoriale nelle colonie*, in «Rivista coloniale», n. 28/2, 1907, pp. 7, 30.
- ⁶⁴ Si vedano L. Nuzzo, *La colonia come eccezione. Un'ipotesi di transfer*, in «Rechtsgeschichte», n. 7, 2006, pp. 52-58; L. Martone, *Diritto d'Oltremare. Legge e ordine per le colonie del Regno d'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 1-9; L. Nuzzo, *Origini di una scienza. Diritto internazionale e colonialismo nel 19° secolo*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 2012; O. De Napoli, *Law: the myth of progress and differentialism in the liberal age*, in S. Brioni, S. Bonsa (a cura di), *The Horn of Africa and Italy: colonial, postcolonial and transnational cultural encounters*, Oxford, Peter Lang, 2018, pp. 47-71.
- ⁶⁵ d'Amelio, *Diritto pubblico imperiale* cit., pp. 1-2.
- ⁶⁶ Ivi, p. 2.
- ⁶⁷ *Ibidem*.
- ⁶⁸ S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1941, p. 97.
- ⁶⁹ Ivi, p. 98.
- ⁷⁰ Ivi, pp. 99-100.
- ⁷¹ Ivi, p. 95.
- ⁷² G. Lucatello, *La natura giuridica dell'Unione italo-albanese*, Padova, Cedam, 1943. Su questi aspetti si veda ora G. Villari, *The Status of Albanians Under Italian Occupation (1939-1943)*, in S. Berhe, O. De Napoli (a cura di), *Citizens and subjects of the Italian colonies* cit., pp. 131-153.
- ⁷³ O. Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1941, pp. 22-23, n. 38.
- ⁷⁴ Ivi, pp. 159-166.
- ⁷⁵ V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1940. Su questo aspetto si vedano Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato* cit., pp. 40-43; G. Cianferotti, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980; Melis, *La macchina imperfetta* cit., pp. 257-260.
- ⁷⁶ E. Silverio, *L'Impero come eversione dell'ordine di Versailles. La riflessione di Carlo Costamagna*, in V. Ilari, A. Biagini, L. Caracciolo (a cura di), *Italy on the Rimland. Storia militare di una penisola euroasiatica*, tomo II, Suez, Roma, Nadir media, 2019, pp. 93-103.
- ⁷⁷ C. Costamagna, *Impero e dominio*, in «Lo Stato», a. VII, fasc. VI, 1936, p. 322.
- ⁷⁸ Ivi, p. 323.
- ⁷⁹ Ivi, p. 324.
- ⁸⁰ Ivi, p. 326.
- ⁸¹ Melis lo considera un «giurista minore», il che rispecchia la sua influenza nel mondo della giuspubblicistica e dell'accademia, non in generale nella politica fascista: Melis, *La macchina imperfetta* cit., p. 268.

- ⁸² M. Toraldo Di Francia, *Carlo Costamagna*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero – Diritto*, Treccani, Roma, 2012, pp. 504-507; Id., *Per un corporativismo senza 'corporazioni': «Lo Stato» di Carlo Costamagna*, in «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico europeo», n. 18, 1989, pp. 267-327.
- ⁸³ Sul tema, fondamentale P. Costa, *Lo «Stato totalitario»: un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 28, 1999, pp. 61-174, in particolare pp. 113-114.
- ⁸⁴ M.S. Giannini, «Esperienza scientifica», in *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia: Messina-Taormina, 3-8 novembre 1981*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 733.
- ⁸⁵ Cit. in Lanchester, *Pensare lo Stato* cit., p. 60.
- ⁸⁶ F. Lanchester, «Panunzio, Sergio», in *Dbi*, vol. 81, 2014.
- ⁸⁷ Si veda in particolare S. Panunzio, *Rivoluzione e costituzione (problemi costituzionali della Rivoluzione)*, Milano, Treves, 1933; Id., *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939, p. 19. Sul tema, si veda Costa, *Lo «Stato totalitario»* cit., pp. 86-87.
- ⁸⁸ S. Panunzio, *Sulla natura giuridica dell'Impero d'Etiopia* cit., p. 593.
- ⁸⁹ Ivi, p. 594.
- ⁹⁰ Ivi, p. 597.
- ⁹¹ Secondo Cassese non fu mai un vero teorico, ma piuttosto «un orecchiante»: S. Cassese, *Socialismo giuridico e "diritto operaio". La critica di Sergio Panunzio al socialismo giuridico*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 3-4, tomo I, 1974-1975, *Il "Socialismo giuridico". Ipotesi e letture*, p. 495.
- ⁹² *La scuola sul piano dell'impero*, Bologna, La Diana Scolastica, 1937; P. Biondi, *L'Università sul piano dell'Impero*, Tivoli, Cicca, 1937; F. Robotti, *Il problema demografico sul piano dell'impero*, Torino, Amministrazione Stella di S. Domenico, 1937; J. Evola, *Il problema ebraico dal punto di vista dell'Impero*, in «Lo Stato», fasc. X, 1937, pp. 532-542; D. Morana, *La politica della razza sul piano dell'impero: il problema dei meticci*, Catania, Studio editoriale moderno, 1940.
- ⁹³ Sono le note parole del discorso di Trieste del 18 settembre 1938.
- ⁹⁴ O. De Napoli, *La prova della razza. Cultura giuridica e razzismo in Italia negli anni Trenta*, Firenze, Le Monnier, 2009, pp. 51-102; S. Falconieri, *La legge della razza: strategie e luoghi del discorso giuridico fascista*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 46-62.
- ⁹⁵ Melis, *Santi Romano e il Consiglio di Stato*, cit., pp. 11-12.
- ⁹⁶ Si veda A. Romano, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, in «Diritto e società», n. 1, 2004, pp. 30-31, che pure giustifica giuridicamente il parere di Santi Romano, mentre esso suscitò parole durissime da parte del re; P. Colombo, *La monarchia fascista: 1922-1940*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 120-121.
- ⁹⁷ A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1978, cap. 5; R. De Felice, *Mussolini il duce*, vol. II, *Lo Stato totalitario 1936-1940*, Torino, Einaudi, 1996, p. 30; Blando, *Gaspere Ambrosini* cit.