

Ancora in tema di cultura giuridica e colonizzazione. Prime note sul *Corso di diritto coloniale* di Santi Romano

GIANLUCA BASCHERINI

Premessa

Solo in tempi relativamente recenti la vicenda coloniale italiana è divenuta oggetto di adeguati studi storici. Se infatti si eccettuano i pionieristici studi di Del Boca e di pochi altri, sono soprattutto le più giovani generazioni di studiosi – del diritto, delle istituzioni, di africanistica – che hanno finalmente avviato una riflessione critica attorno ai diversi profili del colonialismo italiano.

Diverse ragioni concorrono a spiegare questo lungo disinteresse verso le pagine ultramarine della storia dell'Italia contemporanea, riconducibili alle caratteristiche e ai limiti dell'avventura coloniale nostrana e al contempo alle concrete vicende che ne hanno segnato l'esaurimento. Quello italiano fu infatti un colonialismo ritardatario e improvvisato, e del quale furono chiari sin dall'inizio i limitati benefici che ne sarebbero potuti venire per il Paese in termini economici e quale sbocco all'emigrazione¹.

Peraltro, questo genere di considerazioni riguardo all'opportunità e alla convenienza – politica, economica, sociale – del colonialismo, persero rapidamente rilievo nel passaggio tra Otto e Novecento, quando l'espansione coloniale divenne componente centrale della montante ideologia nazionalista, e "vendicare Adua" fu, fino alla campagna d'Etiopia, il *refrain* sufficiente a legittimare le imprese coloniali del Paese. Ritardatario e improvvisato, il colonialismo italiano fu anche di breve durata, specie se paragonato ai grandi imperi coloniali d'Europa, costantemente precario nell'effettivo controllo del territorio, e oggetto di un rapido dissolvimento nel quadro degli eventi bellici del secondo conflitto mondiale. Questa natura effimera dell'avventura coloniale italiana non impedì peraltro alla gran parte delle forze politiche nell'immediato dopoguerra di reclamare un ritorno dell'Italia in Africa, disinvoltamente distinguendo tra colonie liberali e colonie fasciste e richiamando in causa quell'argomento demografico-migratorio

che fin dalle origini aveva costituito uno dei principali fattori di legittimazione del progetto coloniale patrio². D'altra parte, alla breve durata dell'impresa coloniale italiana ed all'assenza di una decolonizzazione purchessia fece riscontro invece una prolungata permanenza in servizio dell'amministrazione coloniale, favorita per un verso dalla mancata epurazione, alla fine del regime, del funzionariato fascista e, per altro verso, dal riconoscimento all'Italia dell'amministrazione fiduciaria sulla Somalia tra il 1950 ed il 1960³. La fine del colonialismo italiano rivela dunque un'improvvisa perdita di memoria, associata per da un lato all'assenza di una qualsivoglia analisi critica delle responsabilità riconducibili a quell'esperienza e, dall'altro, ad una persistenza di strutture e di personale che avrebbe avuto importanti conseguenze anche sulla gestione e le attività dei vari enti di ricerca attivi in materia coloniale, contribuendo peraltro a mantenere in vita una serie di stereotipi, legittimanti al tempo del colonialismo e autoassolutori, una volta conclusa l'avventura coloniale, rispetto ad un colonialismo sgangherato ma di "brava gente".

Dunque, è solo a partire dagli anni Ottanta, in parte per ragioni legate al ricambio generazionale, in parte per le nuove prospettive aperte in questo campo dal fiorire in area anglosassone dei *postcolonial* e dei *subaltern studies*, che i diversi aspetti del colonialismo italiano divengono oggetto di crescente attenzione e di riflessioni critiche. Peraltro, nonostante il crescente sviluppo quantitativo e qualitativo degli studi e delle ricerche in materia, non sono mancate vicende che ancora di recente hanno confermato la persistente circolazione nel dibattito in materia di stereotipi autoassolutori circa il volto umano del colonialismo

nostrano, mentre la disattenzione verso la vicenda coloniale nelle celebrazioni dei centocinquanta anni dell'unificazione italiana, oltretutto coincidenti con i cento anni della guerra di Libia, rafforza la sensazione di una rimozione della esperienza coloniale, di un imbarazzo a fare conti con quella storia.

Questa ripresa di attenzione verso il colonialismo italiano ancora stenta invece a investire, diversamente da quanto accade in altri Paesi, il campo prettamente giuridico. I giuristi (non parlo ovviamente degli storici del diritto), quand'anche animati da sensibilità e prospettive di taglio storico, tendono ancora in larga misura a disinteressarsi dell'esperienza coloniale, probabilmente ritenendola una vicenda lontana – nel tempo, nello spazio, nelle problematiche che solleva – dall'attualità e dalle sue questioni. Eppure la vicenda coloniale si distende su un arco temporale (dalla crisi di fine secolo alla caduta del fascismo) che copre una parte di assoluto rilievo della storia delle istituzioni e del pensiero giuridico europeo; un tempo che ha conosciuto, nelle sue diverse scansioni, importanti dibattiti e sviluppi della cultura giuridica che, se per un verso non mancano di interessare ancora il nostro presente, per temi e qualità di quel dibattito, per altro verso, al tempo in cui si svolsero, tennero in non poca considerazione la vicenda coloniale.

Questo lavoro intende dunque riprendere un ragionamento attorno ai rapporti tra esperienza coloniale e cultura giuridica e alla successiva rimozione della vicenda coloniale dall'orizzonte di studio dei giuristi⁴, avviando un'indagine attorno alla riflessione giuscoloniale di Santi Romano e, in particolare, al suo *Corso di diritto coloniale* pubblicato nel 1918⁵.

1. *Il progetto coloniale italiano e la conquista della Libia*

Il manuale di Romano viene alle stampe all'interno di quella presa in carico delle questioni coloniali ad opera della giuspubblicistica che accompagnò la conquista della Libia in età giolittiana. La conquista della Quarta sponda segnò uno snodo centrale sul terreno dei rapporti fra esperienza coloniale e cultura, giuridica e non solo, costituendo un passaggio di rilievo non solo nella formazione di un consenso sociale attorno all'impresa coloniale⁶, quanto piuttosto nel «discorso» e nel «linguaggio pubblico» in materia coloniale⁷. Mutano con la Libia soggetti, regole, contenuti e retoriche di quel discorso. Fino ad allora il dibattito in materia, e più in generale la formazione di un consenso coloniale, si era svolto prevalentemente attorno alle attività delle società geografiche e coloniali; con la Libia quel dibattito si istituzionalizza, entra negli insegnamenti universitari e lì si riorganizza all'interno dei vari ambiti di studio e ricerca⁸.

La colonizzazione libica costituì un tor-nante di rilievo nelle trasformazioni stori-camente intervenute nel progetto coloniale patrio e nella transizione dai moduli del colonialismo liberale a quelli del colonialismo imperiale fascista. All'idea di una colo-nizzazione quale impresa mossa da bisogni essenzialmente economici, venne in que-gli anni a sostituirsi, come rileva lo stesso Romano, una visione della colonizzazione quale strumento di espansione politica della metropoli⁹. Si vengono ulteriormente articolando, di conseguenza, gli obiettivi e le modalità organizzative dell'impresa co-loniale nostrana – emblematica a riguardo è l'istituzione nel 1912 del ministero delle Colonie e l'attribuzione ad esso di quel-

le competenze politico-amministrative in materia fino ad allora spettanti ad appositi organismi costituiti presso il ministero de-gli Esteri¹⁰ –; e in questa transizione il di-ritto e la cultura giuridica sono chiamati a dare un contributo decisivo, come testimo-nia appunto l'attenzione che il diritto pub-blico rivolge allora all'impresa coloniale.

Il diverso progetto coloniale che l'Italia giolittiana immagina per la Libia, la diversa articolazione ordinamentale caratterizzan-te quelle province dell'impero ottomano e la diversa strutturazione del diritto musul-mano ivi vigente rispetto al diritto consue-tudinario incontrato nei possedimenti del corno d'Africa, sono solo alcuni dei fattori che spiegano perché, per quanto concerne l'organizzazione e gli sviluppi degli studi di diritto coloniale, è la conquista della Tri-politania e della Cirenaica a portare l'at-tenzione degli studiosi di diritto pubblico su un tema fino ad allora prevalentemente oggetto di lavori di diritto internazionale¹¹, e ad aprire nuove prospettive di studio. Alla comparazione tra Paesi colonizzatori si af-fiancano, specie tra i romanisti e i filosofi del diritto, tentativi di comparazione tra Paesi colonizzatori e Paesi colonizzati¹². È in questi anni, inoltre, che si separa l'in-dagine sulle questioni concernenti le co-lonie da quella riguardante invece l'em-igrazione, profili fino ad allora largamente affrontati come appartenenti ad un'unica problematica¹³. In questo torno di tempo si istituiscono insegnamenti, nascono riviste, si pubblicano raccolte giurisprudenziali, si moltiplicano gli studi dedicati ai diritti indigeni vigenti nei diversi possedimenti italiani, e si pubblicano «le prime opere organiche e sistematiche [...] destinate a costituire le basi della cultura giuridica co-loniale italiana sino ad oltre la conquista

etiopica»¹⁴. Tra queste opere, spicca quel manuale romaniano, attorno al quale queste pagine intendono svolgere una prima riflessione.

2. *Il Corso di diritto coloniale e la scarsa attenzione prestatavi dagli studiosi del pensiero romaniano*

Il frontespizio del volume ci dice che il manuale di Romano venne pubblicato, per i tipi dell'editrice romana Athenaeum e sulla base degli appunti raccolti dal dott. Domenico Biscotti, a seguito del corso di diritto coloniale impartito dal giurista siciliano, allora professore nell'ateneo pisano, presso l'Istituto di scienze sociali Cesare Alfieri di Firenze. Anno di pubblicazione, come già detto, il 1918. Del resto anche qui, come ne *L'ordinamento giuridico*, si fa riferimento al testo come ad un volume primo al quale tuttavia non seguirà un secondo volume¹⁵. Data e luogo non possono lasciare indifferente il conoscitore, anche superficiale, della traiettoria intellettuale romaniana. Vengono pubblicati in quell'anno, dall'editore pisano Mariotti, la prima edizione unitaria de *L'ordinamento giuridico* e, nella «Rivista di diritto pubblico», il saggio *Oltre lo Stato*, nel quale Romano mette su carta la prolusione tenuta nell'anno accademico 1917-1918, proprio in quell'istituto fiorentino nel quale tenne il corso di diritto coloniale – istituto che, fino alla fine dell'Ottocento, fu il solo ad impartire insegnamenti di livello universitario in materia di diritto coloniale¹⁶. Nell'elenco di pubblicazioni che accompagna gli *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*¹⁷, il *Corso di diritto coloniale* segue uno scritto in tema di camere di com-

mercio, apparso nel 1913 sulla «Rivista di diritto pubblico» e precede *L'ordinamento giuridico e Oltre lo Stato*.

Nostante questa collocazione del *Corso* alla immediata vigilia di quell'importante passaggio del pensiero romaniano, di esso assai difficilmente si trova traccia negli studi dedicati a questo autore, compresi quelli orientati, più che alle prospettive di teoria generale caratterizzanti la riflessione romaniana del tempo, ad una storicizzazione di quella riflessione: alla ricostruzione di questa fase del pensiero del giurista siciliano e ad una lettura della stessa nella più complessiva traiettoria intellettuale dell'autore¹⁸. Colpisce ma, per le stesse ragioni, non stupisce la scarsa attenzione prestata a questo scritto dagli studiosi del pensiero romaniano. Facile immaginare infatti che una pubblicazione all'apparenza contingente come il *Corso* – legata allo specifico incarico presso l'istituto fiorentino – rimanesse in ombra, aparendo a ridosso di quel «cippo confinario» che *L'ordinamento giuridico* e gli altri scritti del tempo costituiscono nella parabola intellettuale romaniana: momento di una prima sintesi matura ed al contempo di individuazione del percorso che avrebbe da allora seguito¹⁹. A ciò si aggiunga che il giurista siciliano non pare interessarsi particolarmente alla materia. Oltre al *Corso* – se si escludono i capitoli dedicati all'argomento nei manuali di diritto costituzionale –, la sola altra pubblicazione espressamente dedicata alle colonie è un breve scritto, originariamente apparso sul *Popolo di Roma* del 6 maggio 1936, sulla *debellatio* dell'Etiopia²⁰. Due anni dopo Romano, in qualità di Presidente del Consiglio di Stato, tornerà ad occuparsi di colonie in occasione del parere sull'istituzione del primo maresciallato dell'Impero²¹.

Romano, pur riconoscendo l'utilità e spesso la necessità di un'espansione coloniale, non sembra entusiasarsi per il fenomeno coloniale, e una lettura che intrecci il *Corso di diritto coloniale* a scritti quali *L'ordinamento giuridico* e *Oltre lo Stato*, apparsi lo stesso anno, induce a ritenere la colonizzazione connessa, nella riflessione del giurista siciliano, ad un'idea dello Stato e della sua espansione che si lega al passato, e della quale proprio in quegli anni egli registra e indaga le profonde e radicali trasformazioni. Irriducibilmente separata dalla metropoli in ragione di un dislivello di civiltà che la imbriglia a dispositivi da Stato patrimoniale, per la colonia non è ancora venuto il tempo di quel processo di ricomposizione dei rapporti tra Stato, società e diritto che Romano vede in atto negli spazi metropolitani. Non di meno, proprio una lettura che collochi la riflessione giuscoloniale romaniana all'interno della più complessiva traiettoria intellettuale di questo studioso, ne restituisce la qualità ed il ruolo come rilevante terreno d'interlocuzione per quella ricerca romaniana che, avviatasi alla fine dell'ottocento attorno ai temi del territorio, passa per la concettualizzazione della pluralità degli ordinamenti giuridici e perviene, alla vigilia degli anni Trenta, all'edificazione dello Stato amministrativo.

Anticipo spunti sui quali ritornerò nel prosieguo. Per ora, mi interessa richiamare l'attenzione sulla complessità e l'articolazione entro cui si cala la riflessione giuscoloniale di Romano. Colonialista poco convinto, il Romano studioso di diritto coloniale è non di meno un Romano *minore* solo per quanto concerne la quantità dei lavori che dedica all'argomento, non certo per quanto concerne la qualità della riflessione che sviluppa. Da una parte, infatti, la

prospettiva coloniale assume un notevole rilievo nei lavori che a cavallo dei due secoli Romano dedica al territorio; dall'altra parte, nei dieci anni che vanno dalla prolusione pisana²² a *L'ordinamento giuridico*, Santi Romano fissa il canone del diritto coloniale dell'Italia giolittiana e fascista. Il *Corso* fornisce una delle prime ricostruzioni sistematiche del diritto coloniale, testimoniando peraltro «l'ampio grado di consapevolezza che la dottrina stessa aveva ormai assunto del ruolo determinante che la scienza giuridica coloniale aveva incominciato a rappresentare nell'esperienza colonizzatrice del Paese»²³, ed al contempo, riflette da diverse angolazioni le riflessioni e le opzioni di metodo che il giurista siciliano veniva maturando in quegli anni.

Le pagine che seguono si propongono pertanto di sviluppare e organizzare, almeno in parte, queste riflessioni attorno ad un triplice ordine di questioni. Si tratta per un verso di accennare ai contenuti complessivi della riflessione giuscoloniale romaniana; per un altro, di abbozzare una lettura del *Corso* sullo sfondo degli altri lavori del tempo, e più in generale di indagare le legature che connettono la riflessione in materia di diritto coloniale alla complessiva traiettoria intellettuale del giurista siciliano; per un altro verso ancora si tratta, infine, di ragionare attorno all'assenza di approfondimenti relativi alla componente giuscoloniale della riflessione di questo autore, il solo tra i maestri del diritto pubblico italiano del Novecento a dedicare un manuale al diritto coloniale (uso il termine "maestri" per indicare quei giuristi la cui riflessione ha mutato la scienza giuridica, continuando ad offrire tutt'oggi apporti alle sue elaborazioni).

3. *Il pensiero giuscoloniale di Santi Romano*

Prima di dare alle stampe il *Corso* del 1918, Romano si era già organicamente occupato di colonie nel XII ed ultimo capitolo di quell'*Italienisches Staatsrecht* rimasto inedito fino al 1988 ma che, destinato alla raccolta *Das öffentliche Rechts der Gegenwart* curata da Laband, Jellinek e Piloty per i tipi dell'editore Mohr, l'Autore aveva terminato nell'estate del 1914²⁴. Già da tempo gli studiosi hanno richiamato l'attenzione sul «grado di avanzata maturazione che la teoria dell'ordinamento giuridico aveva già raggiunto» in quest'opera di «ricostruzione complessiva delle istituzioni costituzionali dell'epoca giolittiana»²⁵, ed analoga maturazione si riscontra nelle riflessioni inerenti le colonie. Gli argomenti che il giurista sviluppò nel *Corso* del 1918 avevano infatti già trovato una prima compiuta elaborazione nell'ultimo capitolo dell'*Italienisches Staatsrecht* e, se manca nel testo del 1914 rispetto a quello del 1918 l'indagine comparativa dei diversi sistemi di governo coloniale, così come manca un'analisi del fenomeno coloniale dal punto di vista del diritto internazionale, non di meno già in queste pagine si trovano in sintesi alcune delle principali tesi che Romano sviluppò più diffusamente nel *Corso* dato alle stampe quattro anni più tardi.

Per quanto concerne i contenuti del *Corso* del 1918, non rileva ai fini che questo lavoro si propone un'analisi puntuale delle soluzioni che Romano appronta in ordine ai diversi aspetti del diritto coloniale, quanto piuttosto richiamarne rapidamente la struttura compositiva, prestando attenzione a taluni approcci e passaggi che possono risultare maggiormente rilevanti nella ricerca di eventuali legami tra le riflessioni

che il giurista svolge nel *Corso* e la più complessiva parabola intellettuale che in quegli anni viene a compimento.

Definiti nei primi due paragrafi introduttivi il concetto di colonizzazione e i caratteri del diritto coloniale, l'analisi che Romano dipana muove dalla classificazione giuridica delle colonie e dalla individuazione degli elementi qualificanti la relazione coloniale (capp. I-III), per poi passare ad indagare le vicende inerenti l'acquisto, la perdita e le modificazioni territoriali delle colonie dal punto di vista del diritto internazionale e, successivamente, dal punto di vista del diritto interno (cap. IV). A questo punto, la ricostruzione romaniana si concentra sul versante dei rapporti tra lo Stato e le colonie dal punto di vista del diritto pubblico, e dispiega la propria vocazione sistematica interrogandosi attorno ai rapporti che legano lo Stato alla colonia sul terreno dei suoi elementi costitutivi (potestà, territorio, cittadinanza/sudditanza – capp. V-VII) e, successivamente, sul terreno delle competenze che, in materia coloniale, e dunque nelle colonie e nel Regno per ciò che riguarda le colonie, spettano al legislativo, all'esecutivo e al giudiziario (capp. VIII-XII).

Con realistico disincanto²⁶, Romano riconosce fin dalle prime pagine dell'opera che è lo scarto di civiltà a qualificare il fenomeno coloniale e a qualificare come coloniali le relazioni tra uno Stato e un territorio ad esso esterno, riconoscendo tuttavia al contempo, da una parte, che tale dislivello di civiltà non deve intendersi «se non in modo del tutto relativo» e che anzi «non è da escludersi che esso [...] possa non corrispondere alla realtà delle cose» (p. 10) e, dall'altra, che colonizzare non significa necessariamente civilizzare, perché non

sempre «il popolo colonizzato [è] suscettibile di raggiungere la civiltà del popolo colonizzatore» e perché inoltre «bisogna francamente affermare che la colonizzazione è un fenomeno di espansione politica che ha soprattutto per scopo il vantaggio della metropoli» (p. 12)²⁷. Appare dunque ben chiara a Romano la valenza finzionale della cosiddetta missione civilizzatrice²⁸, strumentale ad assicurare una regolazione duale del fenomeno coloniale, secondo matrici ordinamentali diverse quanto ad istituti e soprattutto a garanzie, e finalizzata a sua volta ad assicurare la conservazione della disegualianza coloniale fondamentale: il dominio dei colonizzatori e la subalternità dei colonizzati.

Per quanto concerne invece il diritto coloniale Romano evidenzia, da una parte, come questo, irriducibile al pubblico o al privato, risulti essere un diritto «eterogeneo», composto da norme di diversa natura, e da ricondursi «a quei diritti che si individuano per l'unità della materia che studiano» e, dall'altra, come il diritto coloniale debba intendersi quale diritto non «eccezionale» ma «speciale», qualificazione questa che, ammettendo il ricorso all'interpretazione estensiva e analogica, abilita il diritto metropolitano a «dare argomento per interpretare il diritto coloniale» (ma non viceversa), ammettendo al contempo un certo ricorso all'analogia anche nei rapporti tra il diritto di una colonia e quello di un'altra (pp. 21-23).

Riguardo all'analisi delle varie figure di colonie (possedimenti, servitù internazionali, concessioni, protettorati) caratterizzante il capitolo primo della trattazione, Romano, interessato soprattutto ai possedimenti, sottolinea come questa tipologia di colonie *appartenga* allo Stato, ed è al fine

di spiegare tale appartenenza che il giurista siciliano rilegge la categoria jellinekiana dello *Staatsfragment*, definendo queste «figure intermedie tra lo Stato e le circoscrizioni amministrative» non a partire dall'assenza di uno dei tre elementi costitutivi dello Stato, quanto piuttosto alla luce del loro essere «paese accessorio». È ancora una volta il «dislivello delle rispettive civiltà» a spiegare la "mancata fusione" tra metropoli e colonia (pp. 30-32, ma si veda anche, ad esempio, p. 42 dove, a proposito del protettorato coloniale, l'Autore ribadisce come anche in questo caso si configuri «un rapporto che per sua natura rientra nel diritto coloniale» svolgendosi questo fra «uno Stato, che ha una civiltà progredita, ed un territorio che, viceversa, ha una civiltà elementare»).

Nell'analisi dell'acquisto, delle modificazioni e della perdita delle colonie dal punto di vista del diritto costituzionale (pp. 59 ss.), il *Corso* offre una ricostruzione al contempo equilibrata e realistica del riparto di competenze in materia tra Corona, Parlamento e Governo, riassumendo efficacemente, su questo terreno, gli orientamenti della dottrina sulla ridefinizione dei rapporti tra legislativo ed esecutivo che, a partire dalla crisi di fine secolo, costituiva un delicato problema politico-costituzionale; dottrina che, variamente convergendo su una specialità della vicenda coloniale originata dal dislivello di civiltà, disegna il reggimento coloniale sul calco di ordinamenti premoderni, in cui la separazione dei poteri arretra e l'esecutivo recupera la centralità che quella separazione aveva ridimensionato nella metropoli nel corso dell'Ottocento. Da una parte, infatti, per quanto concerne la competenza regia o parlamentare in materia coloniale, ai sensi

dell'art. 5 dello Statuto e ribadendo quanto già espresso nell'*Italienisches Staatsrechts*, il giurista siciliano, al fine di sostenere la competenza parlamentare in materia, rifiuta l'idea di un monarca al di fuori e al di sopra dello Stato, attribuendo alla Corona, nell'ordinamento italiano di allora e dunque anche in campo coloniale, «solo i poteri che gli assegnava la legge, e prima ancora lo Statuto, ma con tutta l'ampiezza e il rilievo che questo lasciava alla funzione legislativa»²⁹ – per Romano, dunque, il «principio generale» è che la competenza, in caso di acquisto, modificazione o perdita di una colonia, spetta al Parlamento, e che «tale competenza viene meno solo quando subentra quella della Corona attinente alla materia internazionale, a norma dell'art. 5 dello Statuto». Dall'altra parte, Romano realisticamente evidenzia come a questa regola faccia invece riscontro una sostanziale prevalenza dell'esecutivo, riconducibile al fatto sia che gli atti in materia di acquisto, modificazione e perdita delle colonie «continuano per un certo periodo di tempo ad avere importanza internazionale» sia che questi atti «devono spesso essere eseguiti prontamente allorché contengano in sé un elemento d'urgenza» (pp. 65-67).

Romano articolerà più compiutamente queste considerazioni sul ruolo dei diversi poteri in colonia negli ultimi cinque capitoli del suo manuale, non prima tuttavia di aver inquadrato il fenomeno coloniale sul terreno dei rapporti tra lo Stato e i suoi elementi costitutivi. A questo proposito, lo studioso ribadisce a più riprese che tali rapporti, e la stessa colonizzazione, sono irriducibilmente segnati da una mancanza di fusione riconducibile ad un supposto dislivello di civiltà, ma che nondimeno tale frattura rimane interna allo spazio giuridi-

co dello Stato. È la mancanza di fusione che spiega perché la potestà che lo Stato esercita nelle colonie è sovrana «nello stesso senso in cui è intesa la sovranità che lo Stato esercita entro i limiti del proprio territorio» (p. 101), ma anche perché nondimeno in colonia «tale potere sovrano assume un carattere diverso», smarrendo «quel carattere che nella metropoli ha dato luogo alla speciale figura di governo, detta "Governo costituzionale"», e potendosi piuttosto raffrontare l'ordinamento coloniale con lo «Stato patrimoniale» (pp. 103 ss.). Ancora, è quella mancanza di fusione, tanto più se accompagnata come nel caso italiano da differenze di razza, a rendere «indispensabile la distinzione tra cittadini e sudditi coloniali» (p. 125) e il loro diverso trattamento; a rendere «variabile» (p. 124) secondo il grado di civiltà lo status di suddito coloniale e a sconsigliare invece l'accesso dei sudditi alla cittadinanza, o a concedere simili naturalizzazioni «come un favore solo alle persone più segnalate» (p. 127). Anche in materia di territorio, è sempre la mancata fusione dei due ordinamenti a spiegare perché, laddove il diritto che lo Stato ha sul territorio metropolitano «è un diritto che lo Stato ha su uno dei suoi elementi», il territorio coloniale, coerentemente con una concezione patrimonialistica, costituisce piuttosto «oggetto di un vero diritto reale pubblicistico» (pp. 122 ss.).

La prospettiva coloniale, come accennato, aveva peraltro già costituito oggetto d'interrogazione e confronto negli scritti sul territorio che Romano redasse nel lustro a cavallo di Otto e Novecento – *Sui cosiddetti «Staatsfragmente»* del 1898, e *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato* del 1902³⁰. Le questioni inerenti alla qualificazione del territorio coloniale furono,

del resto, tra le più discusse dalla giuscolonialistica, in ragione dell'immediato rilievo costituzionale degli interrogativi che ad essa si collegavano: dall'individuazione del potere competente in materia coloniale alle questioni riguardanti l'efficacia ultramarina della legislazione metropolitana. Su queste problematiche Romano perviene progressivamente ad affermare una netta distinzione tra le due sfere territoriali, che lascia il giurista siciliano piuttosto isolato rispetto a una dottrina italiana complessivamente orientata verso una decisa parificazione fra i due territori. La posizione romaniana al riguardo origina nella più generale relazione dialettica che l'Autore intrattiene con la coeva giuspubblicistica tedesca. In linea con quella corrente di pensiero, infatti, Romano tende a marcare una netta distinzione tra i due ambiti territoriali, laddove la rilettura che egli opera dello *Staatsfragment* jellinekiano evidenzia invece la sua consapevolezza della necessità di ripensare le suggestioni provenienti da quella dottrina alla luce del diverso progetto coloniale portato avanti dalla Germania e dall'Italia³¹.

Ma quel che qui interessa maggiormente evidenziare è piuttosto la capacità della lettura romaniana della relazione coloniale – tesa a ribadire «l'irriducibile distanza» che separa metropoli e colonia sul terreno delle rispettive civiltà e del diverso diritto che ad esse si addice – di cogliere più efficacemente nella dialettica civiltà/civilizzazione «la struttura profonda dell'esperienza coloniale»³² e di metterla alla base della propria costruzione dommatica, senza tuttavia dissimularne la natura fittizia e la valenza ideologica. L'ideologia della civilizzazione, costruita a partire da un supposto dislivello di civiltà di matrice razziale, risul-

ta dunque funzionale ad assicurare la conservazione della diseguaglianza coloniale fondamentale – il dominio dei colonizzatori e la subalternità dei colonizzati – e a garantire una regolazione duale del fenomeno coloniale secondo matrici ordinamentali diverse quanto ad istituti e garanzie. Questa ideologia dunque comporta rilevanti ricadute sul terreno dei rapporti tra metropoli e colonie, orientandoli nella riflessione romaniana verso un'articolazione dentro/fuori, ma al contempo tutta interna allo spazio giuridico dello Stato. Peraltro, che quel rapporto dentro/fuori costituisca la matrice del sapere e della relazione coloniale, trova ulteriore conferma nell'analisi che Romano svolge dell'organizzazione dei poteri in campo coloniale. A proposito del potere legislativo, ad esempio, Romano non manca, da una parte, di ribadire le differenze intercorrenti tra metropoli e colonia nell'organizzazione del potere stesso – «si ha sempre un diritto speciale per le colonie diverso dal diritto comune della metropoli» (p. 143) – e, dall'altra, di rimarcare come quella specialità caratterizzante il diritto coloniale, e il «bisogno di una maggiore speditezza e prontezza con cui occorre provvedere, anche legislativamente, ai bisogni della colonia», faccia sì che la prevalenza dell'esecutivo in materia costituisca un «fenomeno costante», indipendentemente dai vari sistemi di politica coloniale (assoggettamento, assimilazione, autonomia)³³ e dalla presenza o meno di esplicite attribuzioni al riguardo (p. 140). Peraltro, nota Romano, nel diritto coloniale italiano questa prevalenza dell'esecutivo, per un verso, porta con sé un ampliamento dei poteri di cui esso gode in materia di delega e in campo regolamentare; per altro verso, invece, rileva il giurista, «[n]elle

colonie [...] non sussiste quella rigida separazione dei tre poteri [...] che costituisce la base fondamentale del moderno Stato di diritto», e la prevalenza dell'esecutivo non riguarda solo le funzioni legislative, ma anche quelle giurisdizionali, dal momento che «talvolta l'amministrazione della giustizia nelle colonie ha, in certi momenti, un fine governativo nel senso ampio del parola, perché, più che il mantenimento dell'ordine giuridico, obiettivamente considerato, ha lo scopo del mantenimento dell'ordine pubblico, che in astratto rientra nella competenza del potere esecutivo, come tale» (p. 152).

Coerentemente con le premesse ora poste, più ampio è lo spazio dedicato dal *Corso di diritto coloniale* all'analisi del potere esecutivo riguardo alle colonie, e alle sue articolazioni territoriali secondo i moduli dell'accentramento o del decentramento. Torna, in questi capitoli come in quello dedicato al potere giudiziario, pure segnati da una più analitica disamina dei singoli organi e istituti attivi nelle diverse colonie, il tema di una specialità coloniale che ritma l'organizzazione del reggimento coloniale secondo quella strutturazione duale e quell'asincronia ordinamentale che comporta una differenza dei dispositivi sia per quanto concerne i rapporti tra metropoli e colonia, sia, in colonia, per quanto riguarda i rapporti tra colonizzati e colonizzatori.

Rimane da spendere qualche parola sulla componente comparativa del *Corso*. È questo infatti un punto di vista che accompagna le diverse parti della riflessione romaniana: tanto nei capitoli dedicati ai rapporti tra metropoli e colonia dal punto di vista degli elementi costitutivi dello Stato, quanto nei capitoli dedicati all'organizzazione e al riparto di competenze tra i

diversi poteri in campo coloniale, l'analisi comparativa precede infatti l'indagine del diritto italiano. Orientata a offrire ispirazioni ad una colonizzazione «ancora in via di sviluppo» (p. 25), quella romaniana è una comparazione di colonizzazioni, e non una comparazione tra ordimenti colonizzati e ordinamenti colonizzatori. Non di meno, si tratta di una comparazione molto sensibile al piano storico, ben poco modellistica ed anzi caratterizzata da un forte realismo e concentrata sull'indagine della effettività dei rapporti giuridici caratterizzanti le diverse esperienze coloniali, al di là dei principi e delle formule.

È in questa chiave ad esempio che Romano, al di là della riconduzione della singola esperienza coloniale ad uno, piuttosto che ad un altro dei sistemi di politica coloniale, individua nei meccanismi dell'assoggettamento la matrice profonda e necessaria di quella struttura duale che segna ogni reggimento coloniale e che appare funzionale a garantire assieme economicità dell'impresa coloniale e mantenimento della diseguaglianza fondante la retorica della civilizzazione. Per Romano infatti «niun dubbio che l'assoggettamento debba aversi per qualunque colonia, anche per le così dette colonie autonome e di assimilazione» (p. 105), e a voler ritenere il contrario «la conseguenza logica da trarne sarebbe che gli Stati dovrebbero rinunciare alla colonizzazione» (p. 107). Non di meno, è sempre questa prospettiva comparativa che permette al giurista siciliano di mettere in risalto, al di là della modellistica, le diversità degli esiti che caratterizzano i singoli sistemi di politica coloniale nelle diverse realtà coloniali. Dunque, è muovendo da questa prospettiva storico-comparativa che, come vedremo tra breve, può risultare

più agevole avviare una lettura della trama del *Corso* sull'ordito degli altri lavori del tempo, orientata più che all'individuazione di corrispondenze e relazioni tematiche, alla ricerca di una presenza (o assenza) in esso di quelle sensibilità e di quegli approcci che in Romano trovano una prima maturazione alla fine del primo conflitto mondiale, e che ne fanno uno dei principali maestri del Novecento giuridico italiano.

Con riferimento poi agli altri scritti dedicati dal giurista palermitano alle questioni coloniali, ed in particolare i capitoli ad esse dedicati nelle varie edizioni del *Corso di diritto costituzionale*, possiamo limitarci a rilevare che – al di là degli adeguamenti derivanti dalle trasformazioni impresse all'ordinamento coloniale patrio dal regime fascista – in queste pagine Romano riprende in sostanza i principi e le coordinate fissate nel *Corso* del 1918. Riguardo invece ai suoi interventi in materia apparsi nella seconda metà degli anni Trenta, ossia lo scritto in tema di *debellatio* dell'Etiopia e il parere sul primo maresciallato dell'Impero, osserviamo come lo scritto, pur nella sua stringatezza, costituì il rilevante contributo che Romano portò ad un dibattito sviluppatosi a ridosso della conquista dell'Etiopia ed al quale presero parte importanti voci della cultura giuridica del tempo. Allo scritto, apparso sul «Popolo di Roma» il 6 maggio 1936, rispose infatti Costamagna sulla «Gazzetta del popolo» del 13 maggio dello stesso anno, opponendo alla tesi romaniana della *debellatio* la non statualità dell'ordinamento etiope³⁴. D'altra parte, lo scritto tanto quanto il parere testimoniano la distanza del giurista dal nazionalismo e dalla retorica imperialfascista, come confermano, per un verso, il riconoscimento implicito nell'argomento della *debellatio*

della statualità dell'Etiopia e, per l'altro, l'equilibrio «tra potestà della legge e regie prerogative statutarie non intaccabili da questa»³⁵.

Gli interventi della seconda metà degli anni Trenta, dunque, sembrano confermare, anche negli anni dell'Impero colonialfascista, quel disinganno romaniano nei confronti delle prospettive coloniali caratterizzanti le tesi nazionaliste che, come precedentemente accennato e come si vedrà meglio ora, già traspariva nei lavori pubblicati alla fine degli anni Dieci del Novecento. Torniamo dunque al *Corso* e agli altri lavori del tempo in cui questo apparve.

4. *Il Corso di diritto coloniale e gli altri scritti del tempo*

Praticamente assenti le colonie da *L'Ordinamento giuridico*, testo da cui peraltro «la vita filtra a malapena attraverso la pesante cortina di una dottrina giuridica controllatissima»³⁶. A parte il riferimento, in una delle rare note, a un lavoro sull'annessione della Tripolitania e della Cirenaica di Marinoni il quale, diversamente da Romano nega che il territorio abbia rilevanza giuridica per il diritto interno³⁷, il solo richiamo alle colonie compare in riferimento ai caratteri fondamentali del concetto romaniano di istituzione, dove queste sono portate quale esempio, assieme a province e comuni, di enti pubblici subordinati allo Stato, e dunque di istituzioni che al pari di altri organi, poteri e istituti vengono a comporre l'istituzione complessa Stato³⁸. Le colonie dunque entrano nella visione romaniana della pluralità degli ordinamenti giuridici in un quadro di sistematica subordinazione

all'ordinamento statale, lo scarto di civiltà impedendo che la società coloniale esprima un ordinamento comparabile a quello metropolitano.

Meno semplice invece indagare la presenza della coeva riflessione romaniana all'interno del *Corso di diritto coloniale*. Si rispecchiano infatti nel *Corso* non tanto i temi, quanto i caratteri di quella riflessione: si riscontra un'affinità nei metodi d'analisi, si ritrova quella vocazione dommatica che per Romano caratterizza il diritto costituzionale, segnata tuttavia da un realismo critico che poggia a sua volta su un approccio saldamente orientato in senso storico e comparativo. Come negli altri lavori del tempo, anche nel *Corso*, e in particolare nelle pagine dedicate all'analisi delle diverse forme di governo coloniale, risalta la tendenza a non arrestarsi dinanzi a principi e formule. L'insofferenza romaniana verso la retorica del costituzionalismo borghese, consolidata dalla rivoluzione dell'89, traspare vividamente dalle pagine dedicate al sistema dell'assimilazione, del quale l'Autore reiteratamente evidenzia non solo gli specifici limiti, ma la sua stessa impraticabilità, la sua inesistenza se non come vaga tendenza destinata a mai realizzarsi, pena altrimenti l'esaurimento della colonizzazione. Infatti questo sistema – in virtù del quale le colonie sono intese quale «prolungamento della madrepatria» e che appare figlio della «smania di uniformità che è propria dei paesi latini» e di quella «solita concezione individualista del diritto pubblico [...] che prescinde dalla realtà delle cose» – per Romano dà sempre «cattivi frutti», in ragione appunto del dislivello di civiltà qualificante la relazione coloniale e, nel caso francese, appare «falsamente colorito da un sentimentalismo

dannoso» (pp. 111 ss.). Analogamente, emerge dalle pagine del manuale romaniano la consapevolezza della storicità, della complessità e molteplicità del giuridico, dell'importanza dei costumi, di quelle regole non scritte, ma nondimeno effettive e profondamente radicate nella coscienza sociale. La percezione romaniana della complessità dell'universo giuridico coloniale trapela, ad esempio, dalle considerazioni che egli svolge in ordine all'articolazione del sistema delle fonti del diritto coloniale: internazionali ed interne e, tra queste ultime, formali («la volontà dello stato cui la colonia appartiene»), ma anche materiali (vale a dire, «il complesso delle cause e delle condizioni materiali») (p. 23). Analogamente, quella stessa consapevolezza traspare anche dalle considerazioni che Romano svolge sui rapporti tra ordinamento coloniale e ordinamenti previgenti, specialmente in ipotesi di maggior strutturazione dei secondi, rapporti in ordine ai quali il giurista «consiglia a tener conto, quanto più è possibile degli ordinamenti già vigenti nella colonia», di «rispettarli, cercando di paralizzarne gli effetti dannosi», oppure di «rimaneggiare la stessa istituzione indigena, facendola funzionare in modo più conforme agli interessi della metropoli» (p. 160). Infine, è sempre la coscienza della complessità dell'universo coloniale che spiega il riconoscimento da parte di Romano dell'opportunità di una partecipazione di giudici indigeni, almeno ai primi gradi di giudizio, in un sistema giurisdizionale organizzato in forma rigidamente duale, uno per colonizzati e uno per colonizzatori, sia sul piano sostanziale che su quello processuale (p. 197).

La sensibilità storica dell'indagine giurisdizionale romaniana risalta invece con

particolare nitore nell'analisi del sistema anglosassone dell'autonomia e nella positiva valutazione del colonialismo britannico che il giurista siciliano opera. Si tratta di una valutazione che tuttavia non muove (come avverrà invece per alcuni autori in età fascista) da fascinazioni imperiali, quanto piuttosto da un'analisi che non definisce rigidamente questo meccanismo di governo coloniale, ma che al contrario ne evidenzia la diversità di realizzazione e di esiti a seconda delle diverse realtà ultramarine in cui trova applicazione; il ruolo che in esso giocano quel complesso insieme di consuetudini e convenzioni caratterizzante la *common law*; la coerenza tra quel dispositivo di governo coloniale e i meccanismi di *selfgovernment* caratterizzanti l'articolazione locale dell'ordinamento metropolitano; infine, ma questo è elemento che come vedremo emerge piuttosto dalla prolusione fiorentina, la capacità di quella forma di governo coloniale di traghettare la Gran Bretagna da impero coloniale a Potenza, rivelando che l'impero britannico è «un'istituzione politica, che sorpassa oramai lo Stato che ne è il centro»³⁹.

Un rapido confronto tra il *Corso* e gli altri lavori del tempo sul piano dei contenuti sembra dunque confermare la già richiamata centralità che nella visione romaniana dei rapporti tra metropoli e colonie gioca il paradigma dentro/fuori. Nelle opere del tempo, che si parli di elementi dello Stato o di organizzazione dei poteri, il richiamo alle colonie è costantemente finalizzato a segnare una distanza rispetto all'orizzonte metropolitano. La colonia nel pensiero di Romano, è il «sé complementare e sotterraneo» di cui scrive Edward Said⁴⁰: eccezione che conferma la regola metropolitana; argomento, secondo le parole di

Romano, «che, mentre da un lato limita la portata della tesi che si è sostenuta, dall'altro lato serve a confermarla»⁴¹.

Il confronto tra il *Corso* e *L'ordinamento giuridico* sembra dirci che per Romano, come già accennato, gli ordinamenti coloniali non sono interessati alle trasformazioni che il giurista vede invece in atto nella metropoli, che quella riconfigurazione dei rapporti tra diritto, Stato e società non vale per le colonie. Il tempo della metropoli non è il tempo della colonia, galleggiante in una premodernità patrimonialistica. Il mondo della colonia nella rappresentazione romaniana appare liscio, non striato da quei conflitti tra diritto e amministrazione e tra amministrazione e interessi, individuali e collettivi, in atto invece nel mondo della metropoli. In quei territori agisce un'idea di amministrazione e di rapporto Stato/cittadini ancora declinata sui moduli degli status piuttosto che su quelli degli interessi. Essa era perciò oggetto di profondo ripensamento rispetto alla realtà metropolitana, e proprio riguardo ad essa maggiore è la critica e la distanza che si registra tra Romano e le riflessioni di Orlando e della giuspubblicistica tedesca.

Quella riscoperta della complessità giuridica che Romano viene allora svolgendo – il moltiplicarsi nello spazio sociale d'interessi e degli spazi per la loro contrattazione, e il conseguente allargamento nell'ordinamento statale delle fonti e dei luoghi di produzione del diritto – non riguarda i possedimenti ultramarini, ma, al più, l'organizzazione del potere metropolitano *nella* colonia, come testimoniano ad esempio gli ampi spazi attribuiti in campo coloniale alla potestà regolamentare dell'esecutivo. Racchiusa nella sua premodernità ordinamentale, la colonia rimane spazio nel qua-

le lo Stato esercita un immediato rapporto di padronanza (emblematica a riguardo l'insistenza romaniana attorno al concetto di "possedimento"): territorio rispetto al quale l'ordinamento statale ritrova un diritto sovrano di decidere in maniera "assoluta". E se questa lettura emerge con particolare evidenza nelle riflessioni romaniane in tema di territorio coloniale, non di meno la sua insistenza sulla distinzione e distanza tra cittadinanza metropolitana e sudditanza coloniale conferma che nei quadranti ultramarini rileva solo l'interesse dello Stato e non si viene sviluppando quel complesso sistema di mediazioni tra Stato, territorio e soggetti che lo abitano che contiene l'esercizio della sovranità sulla base di regole e principi funzionali a realizzare gli interessi che si affermano alla convergenza tra rapporti sociali e condizioni naturali⁴². Alla colonia, come visto, non si confà quel «governo costituzionale» che opera nella metropoli, né tanto meno essa è riconducibile a quello Stato amministrativo che per Romano, nella metropoli, viene prendendo il posto dello Stato di diritto⁴³.

Se invece accostiamo il *Corso* alla proklusione fiorentina, è facile notare come l'espansione coloniale per Romano sembri riguardare una modalità di proiezione internazionale dello Stato legata al passato. Con le colonie «lo Stato non esce dai propri confini, per quanto continuamente li allarghi»; colonialista poco convinto, per Romano il fenomeno coloniale, ferma la sua utilità se non necessità, attiene a una modalità di espansione dello Stato, e a un'idea di costruzione di uno Stato-Potenza, che riguarda il passato. Oggi per farsi Potenza lo Stato deve sviluppare meccanismi di egemonia, innanzitutto culturale, nella comunità degli Stati più sviluppati. *Oltre lo*

Stato rivela che per il giurista l'espansione coloniale allarga i confini dello Stato, ma non conduce, appunto, *oltre* lo Stato: «[...] si può avere un vastissimo territorio coloniale o metropolitano, e non perciò costituire una di quelle potenze che abbiano virtù di espansione mondiale». Infatti, «che uno Stato avvinca ed assoggetti popolazioni di civiltà inferiore, come son quelle che incontra sulla via delle conquiste coloniali» non sviluppa quella egemonia culturale che sola permette allo Stato di divenire potenza esercitando una «forza di penetrazione [...] pacifica [...] entro la compagine di altri Stati noi pari nel grado di sviluppo»⁴⁴.

Conclusioni

La riflessione giuscoloniale ci restituisce dunque un Romano nient'affatto occasionale o minore, rivelandosi piuttosto quella riflessione un'esplorazione nelle «ultime regioni, in cui è dato respirare l'atmosfera giuridica»⁴⁵; una di quelle ricerche «ai margini e al di là dello Stato» che nella traiettoria intellettuale romaniana accompagnano le indagini che invece «scruta[no] a fondo dentro lo Stato»⁴⁶.

Una lettura degli scritti romaniani di argomento coloniale che tenga sullo sfondo le principali direttrici della più complessiva traiettoria intellettuale del giurista siciliano revoca dunque in discussione l'immagine di una riflessione legata alle contingenze. Il *Corso*, *Oltre lo Stato* e, prima, i lavori sul territorio scritti a cavallo dei due secoli, così come il cap. XII dell'*Italienisches Staatsrechts*, sembrano dunque testimoniare che il diritto coloniale fu uno di quei sondaggi ai margini, una delle tappe attraverso

cui sparsamente si svolse il ripensamento del diritto pubblico, tanto nel suo versante costituzionale quanto in quello amministrativo, che Romano dipana all'interno di quella crisi del diritto e dello Stato che si sviluppa tra la fine dell'Ottocento e gli anni Trenta del Novecento. L'esplorazione giuscoloniale sembra infatti costituire un rilevante terreno d'interlocuzione nell'elaborazione romaniana attorno la pluralità degli ordinamenti giuridici, rivelandosi al contempo paradigmatica dell'opzione statocentrica⁴⁷ all'interno della quale si muove la riflessione dell'Autore, così come dei legami che connettono la concettualizzazione romaniana del pluralismo ordinamentale alle costruzioni del giuspubblicista in tema di Stato amministrativo.

Se la concezione romaniana del pluralismo ordinamentale, lungi dal risolversi in una contestazione del monopolio statale del diritto, mira a «sostituire ai criteri normativistici-privatistici di riconoscimento del diritto nella società, criteri di tipo istituzionistico-pubblicistico», e se tale sostituzione porta con sé il protagonismo di un'amministrazione concepita quale «tutrice ed interprete della impersonalità del potere pubblico»⁴⁸, la radicale e sistematica subordinazione dei possedimenti alla metropoli caratterizzante il fenomeno coloniale e il ruolo attribuito all'amministrazione nei quadranti ultramarini mostra dunque nella sua pienezza quel «potere autocratico dell'amministrazione» di cui «l'ordine istituzionistico [...] è il fondamento teorico»⁴⁹.

Nei possedimenti ultramarini, come detto, non c'è una società capace di produrre quel «movimento sociale» che secondo il Romano della prolusione pisana del 1909 domina il diritto pubblico moder-

no della metropoli⁵⁰, e l'amministrazione in colonia non è quella «attività sociale dello Stato» che si realizza nella metropoli all'interno di un'opera di mediazione con il mondo degli interessi e nella quale lo Stato, che pure «non si spoglia interamente della sua sovranità»⁵¹, ammette tuttavia che quest'ultima «possa essere ripartita, utilizzata in tutto o in parte, con maggiore o minore intensità»⁵². In colonia, anzi, acquista una coloritura qualitativamente peculiare la visione romaniana di un potere esecutivo-amministrativo che si caratterizza dal punto di vista istituzionale in quanto dotato di una particolare autonomia, che a sua volta esprime quella dimensione del potere pubblico come ordinamento originario (e proprio per questo, nella lettura romaniana, giuridico) sganciato da logiche di mediazione e compromesso riconducibili prima alla dialettica politico-parlamentare ed ora alla moltiplicazione e frammentazione di interessi che accompagna l'affermarsi dello stato pluriclasse⁵³. La colonia condivide con lo Stato amministrativo romaniano, che prenderà forma compiuta nelle edizioni del *Corso di diritto amministrativo* del 1926 e del '30, l'idea di un'amministrazione messa al riparo della mediazione politico-parlamentare e, al contempo, immune dai rischi di frammentazione della sovranità che, nella metropoli, potrebbero venire dall'inedita complessità e conflittualità di interessi che si agita dietro la nuova dimensione sociale dello Stato. I possedimenti ultramarini costituiscono in questa prospettiva il campo di azione di un'amministrazione che esprime «una sorta di nucleo primordiale del potere pubblico statale»⁵⁴, e che appare ben distante sul piano delle istanze alle quali è chiamata a dare risposta da quell'i-

dea di discrezionalità amministrativa funzionale nella metropoli a «esprimere tutta la sua potenzialità di diritto in movimento pronto a interagire con la società, in un primato che tuttavia rimaneva al diritto»⁵⁵. E forse è proprio in questa prossimità tra l'amministrazione coloniale e la costruzione romaniana dello Stato amministrativo, oltre che nella sua collocazione temporale, che risiede la capacità del *Corso di diritto coloniale* del giurista siciliano di registrare la transizione tra colonialismo liberale e colonialismo fascista, dato appunto il ruolo che più in generale ha svolto nella storia costituzionale italiana questa «forma politica del tardo Stato liberale» nel garantire «la continuità del dato giuridico tra Stato liberale e fascismo»⁵⁶.

Il *Corso* e gli altri lavori romaniani di argomento coloniale – per la statura intellettuale dell'Autore e per il realismo di un'analisi che individua e mette al proprio centro i profili maggiormente conflittuali della colonizzazione e gli interessi che l'hanno mossa – costituiscono una importante sollecitazione ad interrogarci sul rilievo che la vicenda coloniale ha avuto nel dibattito, nella cultura e nell'educazione giuridica italiana ed europea tra la crisi di fine secolo e la prima metà di Novecento.

La vicenda coloniale offre una prospettiva d'indagine sulla storia costituzionale italiana ed europea fino ad oggi scarsamente coltivata, perché a lungo ritenuta una vicenda riguardante tempi e spazi altri da quelli della contemporaneità metropolitana, ma anche per l'imbarazzo che ancora oggi suscitano quella piccola storia ignobile che fu il colonialismo italiano e il contributo che ad esso venne da non pochi padri nobili del diritto italiano. Prestare attenzione a quella vicenda e al diritto che per

essa si elaborò, può offrire spunti di rilievo a un'indagine sulla costruzione dell'identità e della cultura giuridica nazionale ed europea che si dispieghi nella *longue durée*⁵⁷ e ragioni sulle relazioni che legano la storia europea – che, anche grazie al colonialismo, ha visto il suo spazio allargarsi fino a farsi globale – a un presente segnato da un'incerta costruzione del suo ordinamento giuridico. È il nesso decisivo tra centri e periferie in un mondo oramai compiutamente globalizzato che rende l'approfondimento del diritto coloniale utile anche alla comprensione di molteplici vicende riguardanti il nostro presente e che può contribuire alla costruzione di un'Europa capace di fare i conti con uno dei suoi più terribili "cuori di tenebra" e con l'eurocentrismo che ancora connota tante sue narrazioni, ottimistiche o scettiche che siano.

La riflessione romaniana in materia ci conferma che il diritto coloniale, diffusamente ritenuto diritto speciale, non fu o non fu soltanto – si perdoni il gioco di parole – terreno d'interrogazione per specialisti, ma costituì componente, largamente e lungamente rimossa ma non per questo secondaria, del più ampio dibattito giuridico di un tempo germinale per la nostra contemporaneità. Punto di vista, riferimento dialettico, campo d'interlocuzione di un dibattito che raggiunge in quegli anni una qualità, un'attenzione alla complessità delle legature tra ordinamenti e trasformazioni sociali che lo rende ancora oggi portatore di importanti sollecitazioni per gli studiosi di diritto pubblico.

- ¹ Si vedano, ad esempio, le obiezioni mosse da Ruggero Bonghi, nel dibattito parlamentare che accompagnò l'approvazione della legge sulla baia di Assab e l'occupazione di Massaua, agli argomenti spesi a sostegno dell'impresa coloniale da Pasquale Stanislao Mancini, allora Ministro degli Esteri, peraltro rivendicando coerenza tra la sua politica coloniale e quel suo principio di nazionalità che aveva costituito un «coefficiente simbolico» (così P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 3. La civiltà liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 483) centrale per il Risorgimento e l'Unità. Su quel dibattito, cfr. ad esempio Sergio Romano (*L'ideologia del colonialismo italiano*, in *Fonti e problemi della politica coloniale italiana. Atti del convegno. Taormina-Messina, 23-29 ottobre 1989*, I, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1996, pp. 21 ss.).
- ² Sulle posizioni assunte riguardo alle colonie dai diversi partiti italiani nell'immediato dopoguerra, cfr. G. Rossi, *L'Africa italiana verso l'indipendenza (1941-1949)*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 45 ss. Sulla decolonizzazione italiana, mi limito inoltre a segnalare N. Labanca, *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale in Africa*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 427 ss., nonché G. Calchi Novati, *L'Africa d'Italia. Una storia coloniale e post-coloniale*, Roma, Carocci, 2011, pp. 351 ss.
- ³ Su questi due aspetti della decolonizzazione italiana, cfr. rispettivamente C. Giorgi, *L'Africa come carriera. Funzioni e funzionari del colonialismo italiano*, Roma, Carocci, 2012, pp. 183 ss. e A.M. Morone, *L'ultima colonia. Come l'Italia è tornata in Africa 1950-1960*, Roma-Bari, Laterza, 2011.
- ⁴ Si veda G. Bascherini, *La colonizzazione e il diritto costituzionale. Il contributo dell'esperienza coloniale alla costruzione del diritto pubblico italiano*, Napoli, Jovene, 2012.
- ⁵ S. Romano, *Corso di diritto coloniale*, Roma, Athenaeum, 1918, vol. I.
- ⁶ Nella dottrina del tempo si veda, ad esempio, U. Borsi, *Corso di diritto coloniale. Parte generale* (2ª ed. riveduta), Padova, Cedam, 1937, p. 12, secondo il quale «la conquista della Libia [...] determinò un nuovo orientamento nell'apprezzamento popolare delle colonie».
- ⁷ Così G. Cianferotti, *Giuristi e mondo accademico di fronte all'impresa di Tripoli*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 1.
- ⁸ Cfr. G. Monina, *Il consenso coloniale. Le Società geografiche e l'Istituto coloniale italiano (1896-1914)*, Roma, Carocci, in part. pp. 246 ss.
- ⁹ Romano, *Corso di diritto coloniale*, cit., p. 7.
- ¹⁰ Sull'istituzione del ministero delle colonie, cfr. G. Melis, *L'istituzione e la prima esperienza del Ministero delle colonie*, in Italia (1912-1922), in «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte», 18, 2006, pp. 127 ss., nonché Giorgi, *L'Africa come carriera* cit., pp. 66 s.
- ¹¹ Su questa presa in carico delle questioni coloniali ad opera della giuspubblicistica, cfr. Labanca, *La storiografia italiana sulle istituzioni coloniali*, in A. Mazzacane (a cura di), *Oltremare. Diritto e istituzioni dal colonialismo all'età post-coloniale*, Napoli, CUEN, 2006, pp. 208 ss.
- ¹² Sia permesso al riguardo il rinvio a Bascherini, *La colonizzazione e il diritto costituzionale* cit., pp. 121 ss.
- ¹³ Questa confusione tra colonizzazione ed emigrazione, caratterizzante la colonizzazione italiana fino all'impresa libica, traspare ad esempio dai lavori di A. Brunialti, *Le colonie degli italiani*, in «Biblioteca di Scienze Politiche e amministrative», Torino, UTET, 1897, II serie, vol. 9, in part. pp. 249 ss.; e dalla voce di I. Santangelo Spoto, *Colonia*, in *Il Digesto italiano*, vol. VII, p. II, Torino, UTET, 1897-1902, pp. 573 ss. Tra le voci critiche su questa iden-
- tificazione tra colonialismo ed emigrazione, si veda già A. Mori, *Le nostre colonie al VI Congresso geografico italiano*, in «Rivista coloniale», 1907, pp. 377 ss. Lo stesso Romano, già nelle prime pagine del suo *Corso di diritto coloniale*, dedicate alla definizione del concetto di colonizzazione, si sofferma distesamente sulla necessità di tenere separate espansione coloniale ed emigrazione (cfr. in part. pp. 6 ss.).
- ¹⁴ Così M.L. Sagù, *Alle origini della scienza del diritto coloniale in Italia*, in «Clio», 1988, p. 574.
- ¹⁵ Sulla presenza di questa indicazione ne *L'ordinamento giuridico*, cfr. S. Cassese, *Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno» (di seguito, «Quaderni fiorentini»), n. 1, 1972, pp. 257 s.
- ¹⁶ Su questa risalente attenzione dell'istituto fiorentino verso le materie coloniali, Sagù, *Alle origini della scienza del diritto coloniale* cit., p. 564.
- ¹⁷ *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940, pp. XXIII s.
- ¹⁸ Colpisce, ad esempio, il mancato richiamo del Corso nella bibliografia romaniana che compare nel volume curato da P. Biscaretti di Ruffia, *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 20 ss. Il Corso, e più in generale riferimenti alla produzione giuscoloniale romaniana, non trova spazio ad esempio tra gli studi sulla riflessione romaniana che matura alla fine del primo conflitto mondiale, che essi non richiamano. Si vedano i lavori di: Cassese, *Ipotesi sulla formazione* cit., pp. 243 ss.; M. Fioravanti, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive della ricerca*, in «Quaderni fiorentini», n. 10, 1981, pp. 169 ss.; S. Lariccia, *Santi Romano: l'ordinamento giuridico*, in «Ritorno al diritto. I valori della convivenza», n. 7, 2008,

pp. 82 ss.; A. Romano, *Santi Romano*, Lo Stato moderno e la sua crisi e L'ordinamento giuridico, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, 2011, pp. 333 ss. Rapidi richiami al *Corso* e alla riflessione giuscoloniale di Romano, ma senza che l'argomento costituisca oggetto di analisi, si trovano invece sia nell'*Introduzione generale* sia nello Scritto su *Il diritto costituzionale* che Biscaretti di Ruffia pubblica nel citato volume curato dallo stesso Biscaretti, *Le dottrine giuridiche di oggi* cit., risp. pp. 18 e 91. Un'eccezione in tal senso viene invece dal lavoro di Costa (*Il fardello della civilizzazione. Metamorfofi della sovranità nella giuscolonialistica italiana*, in «Quaderni fiorentini», nn. 33/34, 2004/2005, pp. 169 ss.) che, espressamente dedicato alla riflessione della giuscolonialistica italiana, richiama ed indaga diffusamente il *Corso* di Romano (analogamente, si veda Id., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*. 3., cit., p. 490).

¹⁹ Così P. Grossi, *Scienza giuridica Italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 111.

²⁰ Successivamente ripubblicato nella «Rivista Giuridica del Medio ed Estremo Oriente e Giustizia coloniale», I, 1937, col. 3 ss.

²¹ Il parere è riportato da R. De Felice nell'appendice al quinto volume della sua biografia di Mussolini, *Mussolini il duce. Lo Stato totalitario (1936-1940)*, Torino, Einaudi, 1981, pp. 847 ss.

²² *Lo Stato moderno e la sua crisi*, ora in *Scritti minori. Vol. I. Diritto costituzionale*, rist. Milano, Giuffrè, 1990, pp. 379 ss.

²³ Così Sagù, *Alle origini della scienza del diritto coloniale* cit., p. 588.

²⁴ A. Romano (a cura e con Presentazione di), *Il diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 1988.

²⁵ Così Cassese, *Ipotesi sulla formazione* cit., pp. 262 s.; ma si veda anche U. Scarpelli, *Il diritto pubblico italiano di Santi Romano*, in «Materiali per una storia della

cultura giuridica», n. 19, 1989, pp. 143 ss.

²⁶ Così Costa, *Il fardello della civilizzazione* cit., p. 173.

²⁷ Ed ancora: «[c]olonizzazione [...] vuol dire [...] dominazione, assoggettamento di popolazioni con civiltà inferiori da parte di popolazioni più evolute. Non si può ammettere che il paese colonizzatore sia un Don Chisciotte avventuroso che vada a difendere gli interessi dei più deboli trascurando i propri [...] Fin tanto che la metropoli spende la sua attività ed i suoi capitali nella colonia [...] deve riconoscersi legittima la pretesa dello Stato colonizzatore di ritrarre benefici pari alle energie impiegate», S. Romano, *Corso* cit., p. 107.

²⁸ Che la distinzione civiltà/non civiltà operi «come 'fictio'» nella ricostruzione romaniana è sostenuto da Costa, *Il fardello della civilizzazione* cit.

²⁹ Secondo le parole di Romano, in S. Romano, *Lo Stato moderno* cit., p. 338.

³⁰ Ora in Id., *Scritti minori* cit., risp. pp. 51 e 203 ss.

³¹ Id., *Corso* cit., pp. 35 s. Sulla riflessione romaniana in materia di territorio e sul ruolo che in essa gioca il punto di vista coloniale, cfr. M. Montanari, *Santi Romano: la politica tra «spazio» e «immaginario»*, in A. Mazzacane (a cura di), *I giuristi e la crisi dello stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli, Liguori, 1986, pp. 363 ss.; Costa, *Il fardello della civilizzazione* cit., pp. 197 ss.; e A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010, in part. pp. 229 ss.

³² Così Costa, *Il fardello della civilizzazione* cit., pp. 199 s.

³³ Sulla riflessione romaniana in materia, *infra*.

³⁴ Cfr., anche per indicazioni sugli altri partecipanti a questo dibattito, Costa, *Il fardello della civilizzazione* cit., p. 230, nota 167.

³⁵ Così Romano, *Santi Romano* cit.,

p. 339, nota 17; sulle diverse posizioni che caratterizzano l'idea romaniana di Stato e di nazione fra la prolusione del 1909 e quella del 1917, cfr. altresì R. Ruffilli, *Santi Romano e l'analisi liberal-riformista della «crisi dello Stato» nell'età giolittiana*, in Biscaretti di Ruffia, *Le dottrine giuridiche di oggi* cit., pp. 223 ss. Sullo scarso nazionalismo ed imperialismo del giurista siciliano, cfr. altresì Montanari, *Santi Romano: la politica tra "spazio" e "immaginario"* cit., pp. 370 s.

³⁶ Cassese, *Ipotesi sulla formazione* cit., p. 266.

³⁷ S. Romano, *L'ordinamento giuridico* cit., p. 77, nota 1.

³⁸ Ivi, p. 37.

³⁹ Id., *Oltre lo Stato*, in *Scritti minori* cit., in part. pp. 423 s.

⁴⁰ E. Said, *Orientalismo. L'immagine europea dell'Oriente*, Milano, Feltrinelli, 1995, p. 13.

⁴¹ S. Romano, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Scritti minori* cit., p. 214.

⁴² A questo riguardo, è indicativa la disattenzione di Romano verso quel corporativismo coloniale che farà seguito alla svolta imperiale del colonialismo fascista, corporativismo al quale invece volgeranno la loro attenzione studiosi analogamente interessati alle dinamiche sociali e ai rapporti tra diritto e società – penso, ad esempio, ai lavori che al tema dedicherà alla metà degli anni Trenta Ferruccio Pergolesi. Sono beninteso gli anni della «ritirata» di Romano dal pluralismo, nei quali «l'accento non è più sulle istituzioni ma sullo Stato». Non di meno questa mancanza di attenzione è spiegabile forse con il fatto che quel corporativismo appare a Romano espressione di un pluralismo tutto interno alle vicende del potere pubblico e non riguardante invece gli effettivi «rapporti tra potere pubblico e strutture associate della società civile», ai quali invece appariva sensibile il pluralismo romaniano. Così Cassese, *Ipotesi sulla*

- formazione cit., pp. 280 e 282. Sul corporativismo coloniale si veda peraltro il recente lavoro di G.L. Podestà, *Il colonialismo corporativo. Politiche economiche e amministrazione coloniale nell'Africa orientale italiana*, in G. Dore, C. Giorgi, A.M. Morone e M. Zaccaria (a cura di), *Governare l'Oltremare. Istituzioni, funzionari e società nel colonialismo italiano*, Roma, Carocci, 2013, pp. 59 ss.
- ⁴³ Sui rapporti tra queste due forme politiche nel pensiero romaniano, così come sui rapporti tra il Romano teorico della pluralità degli ordinamenti giuridici e il Romano costruttore dello Stato amministrativo, cfr. Fioravanti, *Stato di diritto e stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in Mazzacane (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia* cit., pp. 318 ss.
- ⁴⁴ S. Romano, *Oltre lo Stato* cit., pp. 431 s.
- ⁴⁵ Id., *L'ordinamento giuridico* cit., p. 17.
- ⁴⁶ Riprendo le immagini da Grossi, *Scienza giuridica* cit., p. 110.
- ⁴⁷ Cfr. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 124 ss.; nonché Id., *La giuspubblicistica dell'Italia unita: il paradigma disciplinare*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 107 ss.
- ⁴⁸ Fioravanti, *Stato di diritto e stato amministrativo* cit., pp. 344 s.
- ⁴⁹ Ivi, p. 346.
- ⁵⁰ S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi* cit., p. 318.
- ⁵¹ Id., *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, S.E.L., 1900, p. 130.
- ⁵² Fioravanti, *Stato di diritto e stato amministrativo* cit., p. 316.
- ⁵³ Ivi, pp. 339 ss.
- ⁵⁴ Così Id., *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia* cit., p. 34.
- ⁵⁵ L. Mangoni, *Giustizia e politica. Il diritto come supplenza*, in ivi, p. 325.
- ⁵⁶ Fioravanti, *Stato di diritto e stato amministrativo* cit., p. 343.
- ⁵⁷ Per tutti, F. Braudel del quale si veda, ad esempio, *Storia e scienze sociali. La "lunga durata"*, ora in *Scritti sulla storia*, Milano, Bompiani, 2001, pp. 37 ss.