

ECCEZIONE, AMMINISTRAZIONE, DIRITTO COLONIALE IN UN “PARERE” DI SANTI ROMANO

1. Il “parere” - 2. Il contesto teorico

1. Il “parere”

Nel maggio 1937 il ministro delle colonie Alessandro Lessona, alludendo verosimilmente ad alcuni tentativi di apertura, peraltro niente affatto generalizzati, progettati nel quadro della politica di Balbo¹, formula una richiesta particolare al presidente del Consiglio di Stato Santi Romano²: poiché «le dichiarazioni e le manifestazioni politiche, cui ha dato luogo il recente viaggio del

¹ A. DEL BOCA, *Gli Italiani in Libia. Dal fascismo a Gheddafi*, Milano, 2000, p. 240; F. RENUCCI, *La strumentalizzazione del concetto di cittadinanza in Libia negli anni Trenta*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 33-34/2004-2005, pp. 319-342, pp. 324-326; R. PERGHER, *Mussolini's Nation-Empire*, Cambridge, 2018, pp. 192-193.

² Sulla figura di Santi Romano la bibliografia è ormai imponente. Qui ci si limita a rinviare a: M. BARBERIS, *Santi Romano, il neoistituzionalismo e il pluralismo giuridico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2011, pp. 349-359; S. CASSESE, *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo*, in *Le carte e la storia*, n. 1/2012, pp. 5-8; R. CAVALLO PERIN, G. COLOMBINI, F. MERUSI, A. POLICE, A. ROMANO (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano: Pisa, 14-15 giugno 2018*, Napoli, 2019; M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli, 1986, pp. 311-346, anche in ID., *La scienza del diritto pubblico*, 1, Milano, 2001, pp. 405-449; ID., *Romano, Santi*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero: storia e politica*, Roma, 2013, pp. 526-530; P. GROSSI, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1/2011, pp. 1-22; P. GROSSI, A. ROMANO, *Ricordando Santi Romano in occasione dell'inaugurazione dei corsi dell'a.a. 2010-2011 nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa*; B. SORDI, *Il contrastato avvicinamento della storiografia giuridica alla pluralità degli ordinamenti*, cit., pp. 27-35; F. DE VANNA, *L'ordinamento giuridico di Santi Romano e il pluralismo oltre l'orizzonte dello Stato: alcuni percorsi interpretativi*, cit., pp. 37-56; *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*. Atti del Convegno, Roma (6 febbraio 2003), Torino, 2004, in particolare, cfr. G. MELIS, *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano*, cit., pp. 39-55; F. LANCHESTER, *Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione allo Stato di massa*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011; S. LARICCIA, *Santi Romano: l'ordinamento giuridico*, in *Ritorno al diritto*, n. 7/2008, pp. 82-109; F. MAZZARELLA, *Una crisi annunciata. Aporie e incrinature dello Stato liberale di diritto*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 41/2012, pp. 329-397; A. MUSUMECI, *Santi Romano un giurista tra due secoli*, I. BIROCCHI, L. LO SCHIAVO (a cura di), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma, 2015, pp. 325-349; G. MELIS, *Santi Romano, Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia: le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Milano, 2006, pp. 1518-1534; ID., *Romano, Santi*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, 88, Roma, 2017, pp. 276-281; C. PINELLI, *La costituzione di Santi Romano e i primi maestri dell'età repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, pp. 1-26; A. OLIVARI, *Santi Romano on-tologo del diritto*, Milano, 2016; E. RIPEPE, *La teoria dell'ordinamento giuridico: Santi Romano*, in *Enciclopedia italiana. Il contributo italiano alla storia del pensiero. Ottava appendice*, Roma, 2012, pp. 475-481; A. ROMANO, *Santi Romano e la giuspubblicistica italiana. Temi e tendenze*, in P.L. BALLINI (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918-1925)*, Venezia, 2005, pp. 103-133; ID., *Santi Romano. Lo Stato moderno e la sua crisi e l'ordinamento giuridico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2011, pp. 333-58; A. SANDULLI, *Santi Romano, Orlando, Ranalletti e Donati sull'“eclissi dello Stato” (sei scritti di inizio secolo XX)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2006, pp. 77-97; ID., *Santi Romano and the Perception Of The Public Law Complexity*, in

Duce in Libia, hanno fatto sorgere e diffondere voci di un probabile conferimento della cittadinanza metropolitana ai sudditi libici», Lessona rivolge a Romano la preghiera di «voler far oggetto del proprio studio» il tema della cosiddetta cittadinanza libica e, più in generale, quello della condizione dei sudditi coloniali.

Quello che ne deriva è un parere personale del presidente del Consiglio di Stato, che, sebbene sia richiesto in ragione della carica ricoperta da Romano, non può in alcun modo essere considerato espressione di tendenze in atto presso l'organo consultivo. Ciò non di meno, e qualsiasi fossero i motivi che spinsero Lessona a richiederlo, il parere di Romano può essere considerato un punto d'arrivo delle sue riflessioni in materia, che coprono così un arco temporale assai ampio.

Le norme da tenere in considerazione sono quelle dell'ordinamento organico per la Libia del 1934 (regio decreto-legge 3 dicembre 1934, n. 2012), per cui «i cittadini italiani libici conservano i propri statuti personale e successorio, se di religione mussulmana; e il proprio statuto personale, se di religione israelita», e godono di determinati diritti civili e politici (art. 40). Ma il quesito che Lessona pone al presidente del Consiglio di Stato in effetti è retorico, predisposto com'è in termini tali da anticipare la risposta. Precisa difatti Lessona: «Da notare: al cittadino italiano libico può essere concessa, su sua domanda, la cittadinanza metropolitana, purché egli si trovi in alcune condizioni, fra le quali il “non essere poligamo” (art. 37). Questa è l'unica condizione che tocchi lo statuto personale. Ma, pur disciplinato con siffatta larghezza, l'acquisto della cittadinanza metropolitana, non gradito agli stessi mussulmani, è oggi un fatto di mera eccezione: e tale è stato ed è ancora, per ovvie ragioni, fermamente ritenuto da noi. Ora si tratta di esaminare, precisamente, se questa che è l'eccezione possa o debba, come da qualche parte si vorrebbe, diventare la regola; se, cioè, vi siano motivi giuridici sufficienti e ragioni di convenienza politica perché venga agevolato e generalizzato il conferimento ai mussulmani libici della cittadinanza metropolitana; e se e quali conseguenze o ripercussioni, d'ordine giuridico e politico, potrebbero derivare da un'immissione su larga scala, nella grande famiglia degli Italiani, di cittadini di razza araba che, se pure possano adempiere alla condizione di “non essere poligami”, saranno sempre in buona parte retti da uno statuto personale quale quello derivante dal Corano; in quanto che essi considerano “apostasia” l'acquisto di una cittadinanza europea. I tre elementi – politico, religioso, giuridico – si fondono nell'islamismo in tal modo da porlo in netta antitesi, con quelli che sono i caratteri

Italian Journal of Public Law, n. I/2009, pp. 1-38; ID., *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800-1945*, Milano, 2009, specie pp. 156 ss.

della civiltà italiana. Impossibile è quindi l'assimilazione: proprio quella assimilazione, la quale – a parte il requisito formale del “non essere poligami” – dovrebbe essere a base del conferimento della cittadinanza. Impossibile e, se si guarda bene, contrastante con la stessa garanzia, che l'ordinamento organico solennemente concede, della conservazione dello statuto personale: garanzia veramente inconciliabile col proposito dell'assimilazione e del largo conferimento della cittadinanza metropolitana. [...] Quale ragione vi sarebbe, dunque, per modificare il sistema in vigore: il quale, mentre attribuisce ai nostri sudditi della Libia una speciale “cittadinanza italiana libica” che riconosce e garantisce il loro statuto personale, consente largamente ai migliori e più degni fra essi di chiedere ed ottenere, in determinate condizioni, la cittadinanza metropolitana? Sono queste in sostanza, brevemente riassunte, le questioni da esaminare e risolvere»³.

Romano asseconda il desiderio di Lessona: già trasformare la «sudditanza» in «cittadinanza italiana libica», scrive, si è rivelata una riforma «eccessivamente e pericolosamente liberale». Quanto al conferimento ai libici della cittadinanza metropolitana, è regolato dall'art. 37 del regio decreto-legge 3 dicembre 1934 n. 2012⁴, che si informa a «criteri molto larghi», in contrapposizione «a quell'indirizzo, per cui, di solito, le condizioni che si richiedono per la naturalizzazione degli indigeni delle colonie sono maggiori e più gravi di quelle richieste per la naturalizzazione degli stranieri».

In generale, continua Romano, i sistemi per la «naturalizzazione da parte della metropoli dei cittadini o sudditi coloniali» sono tre: «1) mediante provvedimento governativo, che riguardi singole persone che si trovino in certe condizioni stabilite dalla legge; 2) mediante una disposizione legislativa generale, che consideri cittadini metropolitani tutti indistintamente gli appartenenti alla colonia; 3) mediante una norma anch'essa generale, che conceda la cittadinanza metropolita-

³ Datato Roma, 3 maggio 1937, in *Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri*, *Archivio Storico del Ministero Africa Italiana* (da qui ASDMAE, ASMAI) Affari politici, fasc. 291. Sulla vicenda, si veda cfr. R. PERGHER, *Mussolini's Nation-Empire*, cit., pp. 192-193; F. RENUCCI, *La strumentalizzazione*, cit., pp. 324-326 e n. 24. Sulla cittadinanza libica si veda anche G. BASSI, *Il diritto come strumento di politica coloniale nella Libia italiana (1911-1943)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 47/2018, pp. 207-255; si veda anche, per un quadro generale, cfr. P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4, Bari, 2001, pp. 282 ss.

⁴ «Al cittadino italiano libico può essere concessa, su sua domanda, la cittadinanza metropolitana, purché si trovi nelle condizioni seguenti: 1° aver compiuti 21 anni di età; 2° non essere poligamo; 3° non essere mai stato condannato per reato implicante la perdita dei diritti politici; 4° aver almeno superato l'esame di promozione dalla terza classe elementare italiana. Inoltre deve trovarsi in una almeno delle seguenti condizioni speciali: a) aver servito con fedeltà e con onore nel Regio esercito o nella Regia marina o nella Regia aeronautica o in altro corpo militare dello Stato; b) essere titolare di una funzione pubblica governativa o di una pensione corrisposta dallo Stato; c) essere insignito di una decorazione o di una distinzione onorifica concessa dal Governo; d) essere nato da un cittadino italiano libico divenuto cittadino metropolitano, quando il richiedente aveva già oltrepassato il 21 anno di età».

na a gruppi di popolazioni, che, per caratteri etnici, per la loro civiltà, per la religione professata, o per altri motivi, si creda possibile o opportuno distinguere dai rimanenti gruppi».

Per la Libia è stato adottato il primo di questi sistemi, e le condizioni previste dall'ordinamento del 1934 «sono così larghe che, qualora non si intenda rinunciare al sistema adottato per seguirne un altro del tutto diverso, difficilmente potrebbe sembrare conveniente modificarle in senso più favorevole alla concessione». L'art. 37 del regio decreto 3 dicembre 1934 «lascia saggiamente un ampio potere discrezionale all'autorità governativa, che può usarne variamente secondo le circostanze e le opportunità contingenti. In astratto, la disposizione dell'art. 37 permetterebbe il conferimento della cittadinanza metropolitana ad un numero grandissimo di libici; se ciò non avviene e se tale conferimento è oggi un fatto eccezionale, si ha la conferma pratica che le ragioni che ostacolano una più larga applicazione della disposizione vigente stanno fuori la disposizione stessa e consigliano di mantenere ad essa l'elasticità di cui è provvidamente dotata».

È poi chiara l'«impossibilità giuridica» di sostituire a questo sistema un altro di quelli indicati: considerare per legge cittadini metropolitani tutti gli appartenenti alla colonia «rappresenterebbe un'innovazione così profonda e così nuova nella storia della colonizzazione europea, che si potrebbe addirittura qualificare un vero sconvolgimento così dell'ordinamento metropolitano come di quello coloniale», oltre che una minaccia per «quell'unità ed omogeneità della nazione italiana, che si è sempre cercato di mantenere e di cementare».

Torna naturalmente anche l'argomento per cui i musulmani avvertirebbero come «apostasìa» l'acquisto della cittadinanza di uno Stato cristiano, così come quello della loro ostilità ad ogni fusione con la popolazione italiana; ma soprattutto la concessione ai Libici della cittadinanza del Regno «male si concilierebbe con l'osservanza, che noi ci siamo impegnati a garantire, dei loro statuti personali, delle consuetudini locali, di tutta una serie di ordinamenti particolari, che, del resto, sarebbe assolutamente impossibile non conservare. Che se poi si dovessero, come è necessario, mantenere i principi giuridici fondamentali da cui è regolata la vita di quelle popolazioni, la loro parificazione ai cittadini del Regno sarebbe svuotata d'ogni contenuto sostanziale e non solo non avrebbe senso, ma implicherebbe stridenti e insanabili contraddizioni».

La stessa Francia, la cui legislazione coloniale è, nel ragionamento di Romano, il modello del sistema dell'assimilazione, «non ha dettato in proposito norme più larghe [...] di quelle vigenti per la Libia», ma anzi «è stata indotta dall'esperienza a lasciare inapplicate o quasi anche queste norme; e, infine, come, ad esempio, pel Madagascar, ha dovuto prendere delle misure restrittive».

Infine adottare l'ultimo dei tre sistemi, per cui la cittadinanza del Regno sarebbe conferita non a tutti i libici, «ma soltanto ad alcune comunità di essi, cioè alle comunità non musulmane», appare a Romano semplicemente «inopportuno»: «a prescindere, infatti, da altre considerazioni, sulle quali non giova fermarci, è evidente che i libici musulmani, nonostante che non desiderino, come si è notato, di acquistare la cittadinanza metropolitana, non vedrebbero favorevolmente la concessione ai libici appartenenti ad altra razza e ad altra religione di una qualità che potrebbe essere fonte per questi ultimi di privilegi e di vantaggi da cui essi rimarrebbero esclusi». Il riferimento negativo è ancora una volta la Francia, poiché «non si deve dimenticare che il famoso decreto Crémieux del 24 Ottobre 1870 [di naturalizzazione degli Israeliti di Algeria] fu causa, sia pure non unica, della grave rivolta algerina dello stesso anno».

In conclusione, Romano esprime il suo avviso, «conforme a quello che si può dire comune a tutti gli studiosi della colonizzazione», per cui «più che a facilitare l'acquisto della cittadinanza metropolitana da parte degli indigeni delle colonie, si deve tendere ad ostacolare e a rendere del tutto eccezionale tale acquisto. [...] E per la Libia non c'è alcuna ragione di allontanarsi da questa che dev'essere una tendenza generale e costante»⁵.

Nonostante le contraddizioni che la politica coloniale fascista mostrava in tema di cittadinanze coloniali (soprattutto relativamente alla questione del meticciato⁶), se si guarda a qualche esempio autorevole la posizione del giurista siciliano sembra tutt'altro che isolata: nella terza edizione dei *Principi di diritto coloniale* di Umberto Borsi, del 1938, si può leggere che «le ragioni che inducono a distinguere la cittadinanza o sudditanza coloniale dalla cittadinanza metropolitana inducono altresì a vietare o a rendere poco agevole ai cittadini o sudditi coloniali di acquistare tale cittadinanza»⁷. Cittadinanza *pleno iure* e status di suddito coloniale costituiscono evidentemente

⁵ Romano in chiusura tiene comunque a precisare che questo tema è del tutto distinto dalla «questione se ed entro quali limiti convenga ammettere una rappresentanza delle popolazioni delle colonie più progredite in certi organi della metropoli, specialmente nelle camere parlamentari» (cfr. S. ROMANO, *Riservata. Personale a S.E. l'On. Alessandro Lessona Ministro per l'Africa Italiana, 30 giugno 1937*, in ASDMAE, ASMAI, Affari politici, fasc. 291).

⁶ G. BARRERA, *Patrilinearità, razza e identità: l'educazione degli italo-eritrei durante il colonialismo italiano (1885-1934)*, in *Quaderni Storici*, 109, 37, 1, 2002, pp. 21-53; L. CECI, *Separare e punire: il razzismo nell'Impero fascista*, in *The racist laws before and after the Shoah: models, practices and heritage*, Bologna, 2019, pp. 25-37; O. DE NAPOLI, *La prova della razza. Cultura giuridica e razzismo nell'Italia degli anni Trenta*, Firenze, 2009.

⁷ U. BORSI, *Principi di diritto coloniale*, Padova, 1938, p. 240. Borsi arrivava al punto di ritenere vietato l'acquisto della cittadinanza metropolitana per i sudditi coloniali: «non essendovi disposizioni circa l'acquisto della cittadinanza metropolitana da parte dei sudditi coloniali, è da ritenere che sia anche oggi, come in passato, vietato, sia perché, essendo invece ammesso e regolato per i cittadini libici, è applicabile il principio *qui de uno dicit, de altero negat*, sia per l'orientamento giustamente definito "antiassimilativo" della politica italiana in Africa orientale» (cfr. *ibid.*, p. 240, citato in O. DE NAPOLI, *La prova della razza*, cit., p. 23, cui si rimanda anche per le considerazioni dissimili di altri giuristi).

due condizioni e due sfere strutturalmente separate. Non tutti i giuristi che si occupavano di diritto coloniale condividevano su questo punto lo stesso avviso: altri riconducevano la strada d'accesso del suddito coloniale alla condizione di cittadino *pleno iure*, alle procedure di naturalizzazione generalmente previste per gli stranieri dalla legge sulla cittadinanza del 1912⁸; ma in questo modo la condizione di suddito coloniale appunto si avvicinava sempre più a quella dello straniero⁹; e il passaggio dall'una all'altra condizione si caratterizzava sostanzialmente come atto di concessione¹⁰, che non poteva non risentire fortemente di considerazioni discrezionali di opportunità.

2. Il contesto teorico

La riflessione di Santi Romano in materia di “cittadinanze” coloniali è tuttavia risalente: già nel *Diritto pubblico italiano*, databile al 1914¹¹, Romano tenta di fornire un quadro generale tale da consentire di ricondurvi le differenti forme che le diverse appartenenze coloniali possono prendere nel quadro ordinamentale dell'Italia liberale.

Qui il giurista siciliano parte dalla premessa che «i sudditi coloniali sono una categoria a sé di sudditi dello stato, distinti da tutti gli altri e specialmente dai cittadini»; e questo sebbene la qualità di suddito coloniale, non essendo determinata «con disposizioni identiche per tutte le colonie», non sia «una qualità unica»¹².

Nel testo del 1914, i sudditi coloniali si distinguono dai cittadini in quanto «non godono i diritti politici di questi ultimi, ma solo quelli che sono loro concessi dalle leggi che li riguardano e che concernono esclusivamente il Governo delle colonie; anche il loro stato personale e i loro rap-

⁸ Così, cfr. A. PARGIOLIO, *La nuova legge organica per l'Eritrea e la Somalia*, in *Rivista delle colonie italiane*, 5, pp. 349-361, citato in O. DE NAPOLI, *La prova della razza*, cit., p. 23.

⁹ Si è parlato di «soggettività sospesa, incerta tra il cittadino e lo straniero». Cfr. L. NUZZO, *Dal colonialismo al postcolonialismo: tempi e avventure del soggetto “indigeno”*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, cit., pp. 463-508, p. 490.

¹⁰ S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1933, p. 145.

¹¹ Così nella cfr. *Presentazione*, A. ROMANO a S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, p. XVIII, dove si rileva come nel dattiloscritto originale manchino citazioni di testi successivi al 1914, «che, però, si trovano numerosissime in forma manoscritta, quindi chiaramente posteriori alla originaria stesura del testo».

¹² S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, cit., p. 438. Si veda in proposito, cfr. I. ROSONI, *L'organizzazione politico-amministrativa della prima colonia eritrea (1880-1908)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, cit., pp. 1039-1127, p. 1067.

porti di diritto privato, sono regolati da norme apposite, che in massima riconoscono efficacia alle consuetudini indigene»¹³.

Romano torna su questo tema nel suo *Corso di diritto coloniale*, pubblicato nel 1918¹⁴. Ancora una volta, la definizione del suddito coloniale appare, in sostanza, formulata in negativo¹⁵, «la distinzione tra cittadini e sudditi coloniali si trova in quasi tutti gli Stati che posseggono colonie» (sebbene possa talvolta macare); ma «diventa quasi indispensabile ogniqualvolta gli indigeni siano di razza diversa dagli abitanti della metropoli». Quindi «i cittadini si possono considerare *subditi optimo iure*; essi sono membri di quella collettività che è elemento costitutivo dello Stato. Invece, i sudditi coloniali non sono elementi costitutivi dello Stato, ma della colonia. Quindi essi non hanno la pienezza dei diritti politici, per quanto riguarda la vita pubblica della metropoli»¹⁶.

Naturalmente non è possibile trascurare i forti elementi di discontinuità, che separano le esperienze del colonialismo liberale da quelle del colonialismo fascista prima, imperiale poi. Tuttavia alcuni elementi sembrano tornare nel pensiero di Romano: a partire, naturalmente, dalla difficoltà di definire in positivo la figura del «suddito coloniale».

¹³ «In quanto non siano contrarie a quello speciale ordine pubblico che lo Stato italiano si propone di conservare in una determinata colonia». S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, cit., p. 438. Quindi Romano precisa: in Eritrea (art. 2, regio decreto 2 luglio 1908, n. 325) e in Somalia (art. 2, regio decreto 8 giugno 1911, n. 937) è suddito coloniale chi, «non essendo cittadino italiano o cittadino di uno Stato straniero riconosciuto», sia o nato nella colonia, o «appartenga a tribù o stirpi di essa», o, infine, «appartenga ad altra popolazione africana e risieda da due anni nella colonia oppure presti o abbia prestato servizio stabile nella sua amministrazione pubblica»; per la Libia (regio decreto 6 aprile 1913, n. 315) si è adoperata l'espressione «sudditi italiani», «invece di quella più corretta "sudditi coloniali", ma non sembra che ciò abbia importanza sostanziale». Si tratta comunque di una qualità che spetta a chi – ancora una volta non essendo cittadino italiano o straniero – «a) sia nato nella Libia; b) o sia nato nel Regno, all'estero o in altre colonie italiane, da padre che sia suddito libico o (se questi è ignoto) da madre che sia suddita libica; c) o sia una donna straniera maritata a un suddito libico». Da rimarcare il fatto che, secondo Romano, queste ultime categorie b) e c) «corrispondono a quella che con formula più sintetica, è, per l'Eritrea e la Somalia, indicata con l'espressione "appartenenza a tribù o stirpi della colonia". [...] Per quanto poi concerne l'Eritrea e la Somalia, sono "assimilati" ai sudditi coloniali gli stranieri che appartengono a popolazioni che non hanno un grado di civiltà simile a quella europea» (cfr. *ibid.*, p. 439).

¹⁴ Su cui si veda 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*, 25, I/2013, pp. 117-135.

¹⁵ Non si tratta di una specificità di Romano: con riferimento ai sudditi della colonia eritrea, è stato scritto che questi, «come lo spazio che determinava la sua esistenza istituzionale, era una soggettività sospesa, incerta tra il cittadino e lo straniero, che poteva essere individuata innanzitutto attraverso un'assenza: la mancanza oggettiva di uno status giuridicamente riconosciuto». L. NUZZO, *Dal colonialismo al postcolonialismo: tempi e avventure del soggetto "indigeno"*, cit., p. 490; come pure che «il termine *sudditi* ebbe in ambito coloniale un significato di rimozione della soggettività politica dei colonizzati, che erano "soggetti" nell'accezione esclusivamente negativa del termine, cioè solo in quanto assoggettati. Anche la colonizzazione italiana non lasciò alcun margine alla soggettività dei sudditi coloniali, per i quali non ci fu alcun riconoscimento giuridico nei termini dell'eguaglianza formale disegnata dai codici nazionali. L. MARTONE, *Il diritto coloniale*, in P. CAPPELLINI, P. COSTA, M. FIORAVANTI, B. SORDI (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Roma, 2012, pp. 542-549.

¹⁶ S. ROMANO, *Corso di diritto coloniale impartito nel R. Istituto di scienze sociali C. Alfieri di Firenze*, 1, *Parte generale*, Roma, 1918, pp. 124-125.

La storiografia ha largamente sottolineato il carattere di «eccezione» dello spazio giuridico coloniale: così si è parlato della «costruzione in colonia di un ordinamento a geometrie variabili, segnato da una peculiare combinazione di regola ed eccezione»¹⁷, ed è stato scritto che «il mondo coloniale con le sue particolarità aveva offerto il campo alla sperimentazione di principi e costruzioni anacronistiche legate ad un sistema personale differenziato su basi razziali. Un regime di eccezione permanente e quindi un diritto speciale con vigenza non territoriale»¹⁸.

Tra i caratteri dominanti della legislazione coloniale è stata indicata «l'emarginazione del Parlamento nella produzione normativa per le colonie e il conseguente assolvimento di tale competenza da parte dell'esecutivo. [...] Fonte di ogni autorità per il territorio coloniale di fatto furono appunto l'esecutivo e soprattutto il ministro delle colonie e il governo coloniale rappresentato dal governatore. Il Parlamento per lo più si limitò ad approvare i bilanci coloniali»; così che il diritto coloniale nel suo complesso mostrava un «carattere arbitrario ampiamente affidato a provvedimenti normativi non adottati in Parlamento e a decisioni di natura discrezionale»¹⁹.

Tuttavia, proprio la centralità del potere discrezionale nella teoria e nella pratica degli ordinamenti coloniali può forse spingere a precisare l'effettiva natura del loro carattere di «eccezione»: se si prescinde dal riferimento al rapporto fra eccezione e sovranità, caro a certa teoria generale²⁰, proprio il percorso intellettuale di Santi Romano può suggerire un contenuto meglio definito.

A questo proposito, basta pensare al ruolo centrale che la riflessione sulla decretazione d'urgenza svolge nel suo pensiero, e nel complesso della sua visione dei poteri amministrativi²¹.

In effetti è questo, il punto che caratterizza la riflessione di Romano sulla sudditanza coloniale, in conformità con quanto si è sostenuto per gli ordinamenti dell'Italia coloniale nel loro complesso: lo spazio giuridico coloniale (che nel suo pensiero appare comunque argomento al-

¹⁷ G. BASCHERINI, *Cultura giuridica e vicenda coloniale*, in I. ROSONI-U. CHELATI DIRAR, *Votare con i piedi*, Macerata, 2012, pp. 49-83.

¹⁸ L. MARTONE, *Diritto d'oltremare*, Milano, 2008, p. 39. Si veda anche, cfr. I. ROSONI, *Cittadinanze e giustizie differenziali. La condizione giuridica degli eritrei*, in I. ROSONI, U. CHELATI DIRAR, *Votare con i piedi*, cit., pp. 85-101.

¹⁹ ID., *Il diritto coloniale*, cit., pp. 543-548.

²⁰ Per cui com'è noto, «souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet». C. SCHMITT, *Politische Theologie - Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, München und Leipzig, 1934, p. 17.

²¹ S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Reggio e Messina*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 5-6/1909, pp. 251-272, poi in ID., *Scritti minori*, Milano, 1950, I, pp. 287-310. In proposito, cfr. A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana*, cit., pp. 31-34; A. TARANTINO, *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1976, nonché ID., *La necessità come fondamento della dottrina romaniana*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977, pp. 239-243; F. DE VANNA, *L'ordinamento giuridico di Santi Romano e il pluralismo oltre l'orizzonte dello Stato*, cit., pp. 44 ss.

quanto marginale) appare da subito un luogo dominato dall'attività dei poteri amministrativi, quando non dalla loro attività discrezionale, fin dalla definizione dei soggetti che lo compongono (e dei rapporti fra loro).

Almeno fin dal saggio del 1898 su *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*²², Romano cerca il fondamento di questi stessi poteri disciplinari in un «potere discrezionale della pubblica amministrazione sempre più svincolato dal dominio della legge»²³; e, nei *Principii di diritto amministrativo* del 1901, «Romano si preoccupa, non già di conservare una posizione di preminenza alla legge, quanto di elaborare una teoria della potestà regolamentare della pubblica amministrazione come potestà fondata esclusivamente sul potere discrezionale della stessa autorità amministrativa»²⁴. In questo senso è stato scritto che «l'ordine istituzionistico di Santi Romano è il fondamento teorico del potere autocratico dell'amministrazione»²⁵.

In questi termini parrebbe che il concetto di «eccezione» applicato allo spazio coloniale si possa precisare. Ma, se si pensa alla parabola teorica di Santi Romano, quest'eccezione appare anche come uno specchio oscuro, in cui i tratti più profondi di una teoria e di una pratica possono mostrarsi.

CARLO BERSANI
Università degli Studi di Cassino e
del Lazio Meridionale

²² Cfr. ID., *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, Torino, 1898, ora in ID., *Scritti minori*, Milano, 1950, II, pp. 75-121.

²³ M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo*, cit., p. 440.

²⁴ *Ibid.*, p. 420.

²⁵ *Ibid.*, p. 449.