

7 • 2 • 2025



**Un diritto per “smilitarizzare” le istituzioni  
nella prima Colonia Eritrea:  
i progetti giuridici (mancati) del consigliere  
Piccolo Cupani**

Vittorio Lorenzo Tumeo

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## Saggi

UN DIRITTO PER “SMILITARIZZARE” LE ISTITUZIONI  
NELLA PRIMA COLONIA ERITREA: I PROGETTI GIURIDICI  
(MANCATI) DEL CONSIGLIERE PICCOLO CUPANIA LEGAL FRAMEWORK FOR “DEMILITARIZING” INSTITUTIONS IN THE  
FIRST ERITREAN COLONY: THE (UNEXECUTED) LEGAL DRAFTS OF  
COUNSELOR PICCOLO CUPANI*Vittorio Lorenzo Tumeo\** ORCID: VLT 0009-0001-0586-3740

## ABSTRACT

[It.] La ricerca esamina, attraverso l'applicazione di una metodologia storico-giuridica e storico-istituzionale, i progetti di legge elaborati da Vincenzo Piccolo Cupani per smilitarizzare l'assetto delle istituzioni della Colonia Eritrea. Piccolo Cupani, magistrato del Regno d'Italia, fu nominato nel 1890 da Francesco Crispi, allora Presidente del Consiglio, Consigliere coloniale per gli Affari Interni nell'amministrazione della nuova colonia. La resistenza delle autorità militari impedì tuttavia che tali progetti venissero attuati.

**Parole chiave:** colonialismo – Vincenzo Piccolo Cupani – Eritrea – Africa – istituzioni politiche – giustizia coloniale – militarismo – sistemi giuridici coloniali.

[Eng.] The research examines, through a historical-legal and historical-institutional methodology, the draft bills formulated by Vincenzo Piccolo Cupani to demilitarize the legal framework of the Eritrean Colony. Piccolo Cupani, a magistrate in the Kingdom of Italy, was appointed by Francesco Crispi, Prime Minister in 1890, colonial Counselor for Internal Affairs in the administration of the new colony. The resistance from military authorities, however, prevented these drafts from being enacted.

**Keywords:** Colonialism – Vincenzo Piccolo Cupani – Eritrea – Africa – Political Institutions – Colonial Justice – Militarism – Colonial Legal System.

\* Dottorando in Storia delle istituzioni politiche presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università degli Studi di Messina (ror: 05ctdxz19). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Diritto e istituzioni della prima Colonia Eritrea alla prova delle tensioni tra governo militare e governo civile. 2. Un diritto “smilitarizzato” per la Colonia? Le proposte giuridiche del consigliere coloniale Vincenzo Piccolo Cupani. 3. Tra giustizia ibrida e autorità coloniale: il Progetto di Regolamento giudiziario. 4. Tra modello liberale e dominio coloniale: il Progetto di Legge Comunale. 5. Il diritto coloniale “mancato” di Piccolo Cupani: riflessioni conclusive su un’intenzione normativa.



## 1. DIRITTO E ISTITUZIONI DELLA PRIMA COLONIA ERITREA ALLA PROVA DELLE TENSIONI TRA GOVERNO MILITARE E GOVERNO CIVILE

La stagione coloniale attraversata dal Regno d'Italia nella seconda metà dell'Ottocento<sup>1</sup> ha rappresentato, nella storia del diritto e delle istituzioni<sup>2</sup>, un interessante laboratorio, mostrando in particolare, attraverso i suoi chiaroscuri, la sostanziale difficoltà di replicare nei contesti “oltremare” l'assetto ordinamentale metropolitano e di trovare soluzioni al problema della giuridificazione<sup>3</sup>. La prassi giuridica vigente nella Colonia Eritrea prima del 1890<sup>4</sup> si caratterizzava per un'impostazione fortemente emergenziale e marcatamente militare, riflesso diretto della modalità con cui l'Italia aveva preso possesso del territorio, creandovi la sua prima amministrazione, particolarmente informata a logiche di comando e controllo. L'occupazione della baia di Assab, acquistata dalla compagnia Rubattino nel 1869 e annessa con la Legge 5 luglio 1882, n. 857, importantissimo crogiuolo per le produzioni normative che seguirono<sup>5</sup> (anche con particolare riferimento al tema del riconoscimento dei diritti ai colonizzati<sup>6</sup>) e successivamente della regione di Massaua, nel 1885, fu condotta sotto la direzione esclusiva di organi militari, i quali stabilirono presidi permanenti e imposero un regime amministrativo retto da comandi armati ai quali erano attribuiti la piena responsabilità dell'ordine pubblico e della giustizia nei territori occupati. Nel complesso, le fonti normative in uso risultavano abbastanza eterogenee, discontinue e prevalentemente informali: accanto a regolamenti e decreti applicabili *ex post*, trovavano infatti applicazione soprattutto ordini e istruzioni riservate emanate dai comandi locali o dai ministeri metropolitani.

<sup>1</sup> Sul tema del colonialismo italiano a partire dalla stagione ottocentesca la bibliografia è ricchissima. Un quadro esauriente della maggior parte delle fonti storiografiche è quello in particolare offerto nel recentissimo lavoro di N. Labanca, *Studi storici sul colonialismo italiano. Bibliografia (2000-2024)*, Franco Angeli, 2025. Si v. anche D. Natili, *Il colonialismo nell'Italia liberale: "fronte interno" e gruppi di pressione tra storiografia e ricerca*, in *Il mestiere di storico*, No. 29, settembre-dicembre 2008, 123-144; e da C. Giorgi, *Presente e passato coloniale nella storia e nella storiografia italiana*, in *Il mestiere di storico*, X, 1, 2018, 85-91, cui si rimanda.

<sup>2</sup> Su diritto e istituzioni della Colonia Eritrea si v. i lavori di G. Mondaini, in particolare: *Manuale di storia e legislazione del Regno d'Italia*, parti I e II, Attilio Sampaolesi Editore, 1924; *Eritrea*, voce in *Nuovo Digesto Italiano*, diretto da M. D'Amelio, Unione Tipografico-Editrice, 1938, 460 ss.; *La legislazione coloniale italiana nel suo sviluppo storico e nel suo stato attuale (1881-1940)*, vol. I, ISPI, 1941.

<sup>3</sup> Un quadro riassuntivo, che si ripropone per agevolare il lettore nella comprensione, è quello offerto da M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale. Codificazione e formazione del giudice*, in *Il Politico*, a. 78, No. 2, 2013, 165-166.

<sup>4</sup> Su cui v. in particolare W. Caffarel, *La codificazione del diritto eritreo*, in *Rivista coloniale*, IV, 1909, 129 ss, e anche M. L. Sagù, *Sui tentativi di codificazione per la Colonia Eritrea*, in *Clio*, XXII, 1986, 572 ss.

<sup>5</sup> I. Rosoni, *La Colonia Eritrea. La prima amministrazione coloniale italiana (1880-1912)*, Edizioni Università di Macerata, 2006, 118.

<sup>6</sup> Cfr. Camera dei Deputati d'Italia, *La Colonia italiana di Assab. Discorsi del Ministro degli Affari Esteri (Mancini), preceduti dal disegno di legge e dalla Relazione ministeriale*, Tipografia degli Eredi Botta, 1882, 151-152.

Dal punto di vista giuridico, la questione dell'amministrazione della giustizia – primo passo nei processi di istituzionalizzazione dei territori d'oltremare<sup>7</sup> una volta compiuta la conquista del territorio *stricto sensu*<sup>8</sup> – aveva già impegnato l'interessamento dello Stato, che si sarebbe manifestato nei territori d'oltremare con una forte e costante presenza<sup>9</sup> esercitando «il controllo politico in colonia [...] tramite la burocrazia statale e l'esercito»<sup>10</sup>. Da Massaua prese infatti avvio un progetto di organizzazione e riorganizzazione delle istituzioni di giustizia coloniale, elaborato in via del tutto sperimentale da Gennaro Celli, sostituto procuratore generale presso la Suprema Corte di Cassazione. Pur non avendo assunto mai forza di legge, il Regolamento Celli<sup>11</sup> fungeva da codice amministrativo di riferimento per i presidi militari, disciplinando i rapporti con la popolazione locale e definendo le architetture della giustizia ordinaria, consolidando in forma embrionale le prassi già sostanzialmente in atto nello *spatium* giuridico della Colonia<sup>12</sup>. Il tentativo di giuridificazione si consumava, tuttavia, in un contesto ancora fortemente militare<sup>13</sup> che, sebbene inizialmente concepito come eccezionale e temporaneo<sup>14</sup>, tendeva progressivamente a consolidarsi<sup>15</sup> come regime ordinario, finendo col permeare l'intero assetto coloniale. Il Regolamento Celli, come si diceva, non fu mai formalmente approvato; i suoi contenuti furono però attuati non *ipso iure* ma *ipso facto*, con l'istituzione del Tribunale civile, commerciale e correzionale di Massaua e con l'introduzione dell'istituto del Giudice unico.

Celli, con il sistema di organizzazione delle istituzioni giudiziarie che aveva steso, mirava a instaurare un ordinamento univoco riconosciuto dalle popolazioni colonizzate e vigente entro i confini della Colonia, sicché gli indigeni furono assoggettati al sistema giudiziario italiano per le questioni di competenza del Tribunale, quindi affari di carattere civile, commerciale e penale. Elementi fondamentali di questa «organizzazione semiufficiale della giustizia»<sup>16</sup>, come l'ha definita Martone, erano, da un lato, il citato Tribunale civile, che decideva sulle questioni più rilevanti e, dall'altro, il suo Presidente quando esercitava la giurisdizione come Giudice unico nelle cause civili e penali di minore entità. Il Regolamento Celli mantenne, in un'ottica di integrazione tra diritto italiano e diritto indigeno, la giurisdizione del Kadi, al quale gli indigeni continuavano a ricorrere per risolvere le cause di diritto privato, ossia questioni personali, familiari, successorie e religiose<sup>17</sup>.

L'impatto dell'occupazione militare italiana sul diritto e sulle istituzioni dell'Africa, sia in tema di giustizia, che di amministrazione civile, è comunque ben descritta e riassunta nel 1891 dall'occhio di Vincenzo Piccolo Cupani<sup>18</sup>, allora consigliere coloniale agli Affari Interni, nella sua *Relazione* al proprio

<sup>7</sup> Ne spiega le ragioni M. D'Amelio, *L'ordinamento giuridico della Colonia Eritrea*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, 3, parte II, sez. II, Società Editrice Libreria, 1911, 169 ss.

<sup>8</sup> N. Labanca, *In marcia verso Adua*, Einaudi, 1993, 268-269.

<sup>9</sup> I. Taddia, *L'Eritrea-Colonia 1890-1952. Paesaggi, strutture, uomini del colonialismo*, FrancoAngeli, 1986, 213.

<sup>10</sup> *Idem*, 214.

<sup>11</sup> «Regolamento giudiziario 30 giugno 1886 per Massaua (Documento parlamentare N. 10 presentato alla Camera il 30 giugno 1886 dal Ministro degli Affari Esteri [Di Robilant]).»

<sup>12</sup> M. Mazza, *L'amministrazione della giustizia nella Colonia Eritrea. Saggio di storia e comparazione giuridica, per un riordinamento concettuale delle categorie concernenti il colonialismo*, Rubbettino, 2015, 186.

<sup>13</sup> Si pensi al caso del colonnello Saletta, riportato da N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 269.

<sup>14</sup> Cfr. C. Ghisalberti, *Per una storia delle istituzioni coloniali italiane*, in AA. VV., *Fonti e problemi della politica coloniale italiana*, Atti del convegno Taormina-Messina, 23-29 ottobre 1989, I, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali – Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1996, 383-384.

<sup>15</sup> N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 101.

<sup>16</sup> L. Martone, *Diritto d'Oltremare. Legge e ordine per le colonie del Regno d'Italia*, Giuffrè, 2008, 48.

<sup>17</sup> I. Rosoni, *La Colonia Eritrea*, cit., 123.

<sup>18</sup> Su cui mi permetto di rimandare a V. L. Tumeo, *Per una biografia di Vincenzo Piccolo Cupani (1834-1905): magistrato, consigliere coloniale e deputato nel Regno d'Italia*, in *Rivista di Politica*, 2/2025, 107-120.

*Progetto di Regolamento giudiziario.* Nell'utilissimo documento, Piccolo Cupani criticava aspramente la *gestio* militare e stigmatizzava con duri toni la soppressione *ad libitum* di istituti giuridici e istituzioni amministrative che invece avrebbero potuto rappresentare una risorsa:

[...] Sotto il dominio del Governo Egiziano in cui noi la trovammo, vi esisteva discretamente organizzata l'Amministrazione Civile<sup>19</sup>; che con grande errore dei nostri primi occupatori fu dal primo momento, ad un tratto, completamente distrutta da capo a fondo, lungi che mantenerla nelle sue principali linee per poi grado grado modificarla<sup>20</sup>. Vi era un ordinamento di giustizia che allora rispondeva alle esigenze dei tempi: una Corte Civile e Penale, un Tribunale di Commercio, un Kadi. Vi era un sistema tributario [...].

Tutto ciò, come è stato notato, col mutare del Governo, alla nostra occupazione, cadde ad un tratto come decorazione, o scenario. Gli occupatori mentre nulla avevano a temere dalle popolazioni che li accolsero benevolmente, si diedero pensiero esclusivamente della facile azione militare, lasciando senza alcuna buona ragione cadere in frantumi la precedente amministrazione civile, contentandosi sui ruderi della stessa governare alla mercé di ordinanze e disposizioni scisse e senza organamento alcuno. Tutto era militare; mancava una mente ordinatrice civile. [...] Gli ordinamenti di giustizia non funzionarono più, e fu provveduto in modo precario agli urgenti bisogni della stessa; e soltanto in prosieguo s'intese la necessità d'impiantare l'amministrazione giudiziaria che attualmente è in vigore.

[...] In quanto all'ordinamento giudiziario è impossibile oramai ritornarsi al passato; ma è uopo riformare il vigente regolamento giudiziario col progetto che ho l'onore di presentarvi.

[...] All'occupazione dell'Altipiano Etiopico i nostri Comandanti, che la eseguirono nello Agosto del 1889, procedettero coi medesimi criteri, ed errori amministrativi. Ivi non vi è alcuna organizzazione amministrativa [...] però, fortunatamente fu mantenuto, in certa qual guisa, l'ordinamento consuetudinario per l'amministrazione della Giustizia<sup>21</sup>.

Le autorità militari, in tale quadro istituzionale, non solo presiedevano l'apparato esecutivo, ma fungevano anche da giudici civili e penali<sup>22</sup>, ufficiali di stato civile, capi della polizia e referenti fiscali. Sono diverse le opinioni in storiografia<sup>23</sup>, ma anche i casi di studio (si pensi alle deportazioni in Italia dei c.d. “coatti”<sup>24</sup>) che fanno notare come, nel contesto coloniale della prima ora, non soltanto eritreo evidentemente, tali competenze fossero esercitate in maniera fluttuante e arbitraria.

La proclamazione ufficiale della Colonia Eritrea, con Regio Decreto 1 gennaio 1890, n. 6592 – pur avendo rappresentato un importante risultato nel processo di istituzionalizzazione<sup>25</sup> prevedendosi l'istituzione del Consiglio di Governo composto dal governatore civile e militare e da tre consiglieri civili – non mutò, almeno sul breve periodo, lo stato delle cose, anche a causa del fallimento dell'esperimento

<sup>19</sup> Cfr. R. De Zerbi, *L'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, Stabilimento Tipografico dell'Opinione, 1891, 14-15.

<sup>20</sup> Normalmente, infatti, come rileva R. Sacco, *Africa*, voce in *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione Civile*, 7° aggiornamento, 2012, 91, «il potere europeo, nel momento in cui si installava in Africa, era portato a seguire la regola del minimo sforzo: lasciava in funzione il diritto e gli organi giudiziari preesistenti, ma non sottometteva loro il cittadino metropolitano».

<sup>21</sup> Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, Bologna (BA), *Fondo Gandolfi* (FG), b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, Stab. Tipografico del Cav. Antonio Morano, 1891, 3-5.

<sup>22</sup> A. Volterra, *La giustizia coloniale in Eritrea tra diritto comune e diritto consuetudinario*, in *Africa. Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa Orientale*, a. 63, No. 1, 2008, 84.

<sup>23</sup> Sul punto, *inter multa*, N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 266, rileva «come, sino ad Adua, questa magistratura speciale poté dispiegarsi senza essere mai sostanzialmente messa in discussione».

<sup>24</sup> Sul punto, M. Lenci, *Prove di repressione. Deportati eritrei in Italia (1886-1893)*, in *Africa. Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa Orientale*, a. 58, No. 1, 2003, 10.

<sup>25</sup> I. Rosoni, *La Colonia Eritrea*, cit., 61-62.



istituzionale in parola<sup>26</sup>. Vincevano logiche di comando e l'immediatezza della forza batteva la mediazione della legge: in buona sostanza, il quadro normativo della colonia continuava a restare appeso al costoso giogo del governo, *rectius* del potere, dei militari, mostrando in controluce l'incapacità strutturale dell'Italia liberale di tradurre l'occupazione armata in una forma di governo civile effettivamente giuridificata<sup>27</sup>.

## 2. UN DIRITTO “SMILITARIZZATO” PER LA COLONIA? LE PROPOSTE GIURIDICHE DEL CONSIGLIERE COLONIALE VINCENZO PICCOLO CUPANI

Nel processo di costruzione dell'apparato statuale coloniale italiano in Eritrea, la figura del Consigliere per gli Affari Interni avrebbe dovuto svolgere un ruolo fondamentale. Tale funzione, istituzionalizzata con la nomina di Vincenzo Piccolo Cupani, magistrato siciliano di trentennale esperienza nei mandamenti e nelle procure del Regno d'Italia, concentrava una pluralità di competenze omogenee definite dall'art. 8 del R.D. 6592/1890. Operativamente, il consigliere presiedeva all'emanazione di provvedimenti locali in tema civile, all'amministrazione della giustizia, alla gestione della polizia e della sicurezza pubblica, alla sorveglianza sanitaria, alla supervisione urbanistica, alla tenuta delle carceri ed altro.

Dall'analisi del suo operato in colonia e dai risultati prodotti, si può ritenere che Piccolo Cupani fosse la tipica figura istituzionale che incarnava quella visione gerarchica e pedagogica del diritto e ordinatrice della burocrazia che intendeva “civilizzare” le popolazioni locali attraverso l'introduzione di istituti giuridici e strutture istituzionali mutuati dal diritto liberale<sup>28</sup>. Tale prospettiva non era però manchevole di contraddizioni. Già nel settore giudiziario, come mostrano molteplici riflessioni in tema di diritto e istituzioni coloniali, era emersa con forza la tensione tra la pretesa universalità del diritto italiano<sup>29</sup> e le resistenze derivanti dalla sua applicazione in un contesto culturalmente e socialmente diverso. Anche Piccolo Cupani si era trovato a misurarsi con tale paradosso: da un lato aspirava a fondare un ordinamento civile ordinato e moderno, dall'altro era pienamente consapevole delle profonde distanze – linguistiche, religiose, culturali – che separavano la società coloniale da quella europea. In questo caso il Progetto di Regolamento giudiziario da lui elaborato, con le sue diverse previsioni normative in ordine ad un recupero del diritto consuetudinario indigeno<sup>30</sup> nelle architetture ordinamentali della neonata amministrazione coloniale<sup>31</sup>, è il chiaro effetto di tale condizione e consente di considerare, come già fatto da Volterra,

<sup>26</sup> M. Mazza, *L'amministrazione della giustizia nella Colonia Eritrea*, cit., 252.

<sup>27</sup> Cfr. N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 259-260: «La sorda lotta della burocrazia coloniale per l'autonomia da quella metropolitana si confondeva con la più tradizionale resistenza delle strutture militari (e ora coloniali) a ogni controllo civile centrale. E tutto ciò mentre le colonie delle altre potenze europee passavano dall'amministrazione militare a quella civile e, sotto questa, marciavano verso l'autogoverno».

<sup>28</sup> Cfr. C. Giorgi, *Magistrati d'oltremare*, in *Studi Storici*, a. 51, No. 4, 2010, 857: «Il ruolo della giovane magistratura coloniale eccedeva, per così dire, la mansione del giudicare e si faceva politico, capace di garantire l'ordine pubblico della colonia e di incarnare le ragioni dello Stato colonizzatore, legittimandone aspirazioni di dominio e pratiche di governamentalità. Al contempo, attraverso la figura del giudice lo Stato italiano adempiva alla propria “missione” civilizzatrice della quale i magistrati si fecero portatori».

<sup>29</sup> Cfr. la prospettiva di S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, [1914], Giuffrè, 1998, 431-432: «La colonia appartiene allo Stato ed è ad esso collegata con un rapporto di puro diritto interno, anzi è sottoposta alla potestà piena ed esclusiva, alla sovranità dello Stato medesimo».

<sup>30</sup> M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 164.

<sup>31</sup> Per una prospettiva più ampia si v. V. Pellegrini, A. Bertinelli, *Per la storia dell'amministrazione coloniale italiana*, Giuffrè, 1994.

«Piccolo Cupani – uno dei pochi funzionari civili presenti in Eritrea che possiamo individuare come protagonisti della “politica indigena” di quegli anni»<sup>32</sup>.

Di contro, la proposta di Legge Comunale di cui fu autore sembra, come si vedrà, restringere il compasso dell’integrazione del sistema africano, percependosi stavolta più come tentativo di estensione capillare della presenza statale, in una forma apparentemente istituzionalizzata ma sostanzialmente autoritaria e centralizzata. In questo caso il progetto, pur reinterpretandone i presupposti in chiave coloniale, finiva col replicare il modello metropolitano: da questa angolazione, il Consigliere per gli Affari Interni appare maggiormente come un garante dell’ortodossia amministrativa e della continuità dello Stato italiano in colonia.

Una sintesi di queste due differenti sensibilità è quella che si rintraccia nell’icastica definizione di Piccolo Cupani data da Rocco De Zerbi come di un «geloso custode delle libertà individuali e delle corrette forme amministrative»<sup>33</sup>.

Il rapporto tra il consigliere agli Affari Interni e l’ambiente coloniale si incrinò progressivamente. Già nei primissimi mesi del 1891 le sue posizioni riformiste, la sua visione strutturata dell’amministrazione e i suoi tentativi di dare un taglio “civile” al governo della colonia, si scontrarono con l’autorità del governatore, Gandolfi, decisamente più orientato a un modello pragmatico e meno formalizzato<sup>34</sup>, nonché particolarmente interessato a mantenere il comando della colonia in mano al potere militare. Lo si evince da un interessante rapporto al Ministro degli Affari Esteri databile tra il gennaio e il febbraio del 1891 in cui il governatore, descrivendo lo *status quo* della colonia, ammettendo il disallineamento giuridico tra la pace concordata a Ucciali e il perdurare dello stato di guerra, propugnava l’idea di mantenere questo in vita e addossava le responsabilità del malcontento per il funzionamento della giustizia ad allarmismi diffusi dalla componente “civile” dell’amministrazione coloniale e in particolare allo stesso Piccolo Cupani:

Avviene così che agli uni, ai più moderati, sembra possibile di dare all’ordinamento giudiziario attuale un assetto più legale, più normale ed anche più liberale, e che negli altri, nei meno riflessivi, è sorta persino l’idea che si possa far cessare lo stato di guerra, impunemente.

Questa loro pretesa è assurda. Solo il Governo è giudice competente della convenienza di dichiarare a far cessare lo stato di guerra; nessuno ha il diritto di dividere con lui codesta responsabilità ed è soltanto astraendo da questa preoccupazione e da questa pretesa che si può cercare un assetto migliore all’attuale ordinamento giudiziario.

[...] L’elemento militare, ora come prima, è circondato di tutta la considerazione ch’esso merita [...] il dibattito è sorto altrettanto in causa delle persone che delle cose. A ciò hanno contribuito questi signori avvocati, ai quali, è certo, non può garbare un sistema che rende quasi inutile l’opera loro; più ancora vi hanno contribuito le parole poco misurate di un alto funzionario, che avrebbe dovuto contentarsi di studiare i mezzi per migliorare l’attuale ordinamento giudiziario anziché denigrarlo agli occhi del pubblico come una delle solite macchine del militarismo<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> A. Volterra, *Federico Piano e il Tribunale di Arbitrato di Asmara*, in G. Dore, C. Giorgi, Antonio M. Morone, M. Zaccaria, *Governare l’Oltremare. Istituzioni, funzionari e società nel colonialismo italiano*, Carocci, 2013, 82.

<sup>33</sup> R. De Zerbi, *L’inchiesta sulla Colonia Eritrea*, cit., 49.

<sup>34</sup> Cfr. BA, FG, b. 7, doc. 2,11, *Gandolfi ad [Antonio] d’Arco, Massaua*, 1891, feb. 11, cc. 1-2, in cui Gandolfi dichiara di essersi «sempre adoperato di dare alla colonia un governo semplice, a semplicissimi ingranaggi, all’inglese come suol dirsi, tirandone avanti il funzionamento libero possibilmente da ogni burocrazia soverchia».

<sup>35</sup> BA, FG, [A. Gandolfi], *Relazione sull’ordinamento degli istituti giudiziari in Massaua [al Ministro degli Affari Esteri]*, b. 5, doc. 1.4A, [1891], cc. 13-18.

È proprio il magistrato siciliano che si riconosce in queste ultime righe. Dopo un brusco urto proprio con il governatore e per via della crescente e lamentata marginalizzazione della sua funzione, Piccolo Cupani fu sollevato dal suo incarico e richiamato in Italia<sup>36</sup>, segnando la fine della sua esperienza coloniale.

Il presupposto per l'elaborazione, da parte sua, di un diritto destinato all'ordinamento della Colonia Eritrea fu, come nelle altre esperienze coloniali, una situazione di evidente divisione politica che si traduceva in una lampante frammentazione, producendo una disomogeneità giuridica rispecchiante le peculiarità delle diverse popolazioni. Se si accetta l'assunto secondo cui la missione di un progetto coloniale è stata da sempre l'uniformazione dei due popoli –nell'assorbimento del colonizzato nel corpo del colonizzatore<sup>37</sup>– è evidente che lo strumento per realizzare tale uniformazione non potesse che essere, nella prima fase, l'imposizione dall'alto delle leggi italiane<sup>38</sup>. Così fu, nei territori che andarono a formare la colonia, fino alla legge 1 luglio 1890, n. 7003<sup>39</sup>. Nella storia istituzionale della Colonia Eritrea, l'attenzione rivolta all'approntamento di un sistema ordinamentale organico e ben funzionante coincise infatti con uno dei principali obiettivi della *colonisation* intesa come *civilisation*<sup>40</sup> e proprio per mezzo della cosiddetta «civiltizzazione»<sup>41</sup> si sarebbe dovuto realizzare l'obiettivo dell'uniformazione giuridica, che tuttavia – si potrebbe osservare – non si riduceva a una mera replica del sistema italiano adattata alla realtà coloniale, ma sembrava piuttosto prendere forma e vigore come un prodotto giuridico-istituzionale “a sé”.

### 3. TRA GIUSTIZIA IBRIDA E AUTORITÀ COLONIALE: IL PROGETTO DI REGOLAMENTO GIUDIZIARIO

Il Regolamento Celli, come si è detto, con il suo modello di giustizia unica, guardava più al diritto metropolitano, mentre la colonia necessitava di una legislazione speciale, costruita su caratteri propri<sup>42</sup> per evidenti ragioni sociali, culturali, geografiche, economiche, politiche e soprattutto religioso-giuridiche<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> Archivio Centrale dello Stato, *Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti*, Magistrati, *Fascicoli personali*, I versamento, b. 504, f. 42283, *Copia conforme all'originale del decreto di esonero di Vincenzo Piccolo Cupani da Consigliere coloniale dell'Eritrea per l'Interno*, 11 marzo 1891.

<sup>37</sup> Si v., sul punto, C. Giorgi, *L'Africa come carriera. Funzioni e funzionari del colonialismo italiano*, Carocci, 2012, 25.

<sup>38</sup> I. Taddia, *L'Eritrea-Colonia 1890-1952*, cit., 61-62: «Il principio dell'automatismo delle leggi del Regno, in seguito soppresso, veniva inizialmente esteso a Assab (1882), poi a Massaua (1885) e progressivamente alla fine degli anni '80 a tutto il territorio. Si stabiliva che le leggi italiane, anche anteriori alla costituzione dell'Eritrea, avevano valore immediato nella colonia».

<sup>39</sup> M. Mazza, *L'amministrazione della giustizia nella Colonia Eritrea*, cit., 253: «In questo modo, la legislazione nazionale non era più immediatamente applicabile nella colonia, dovendo invece essere oggetto di apposito provvedimento normativo di estensione. Il diritto coloniale diventava disciplina speciale, attraverso una delega generale al Governo metropolitano per l'emanazione di atti normativi primari».

<sup>40</sup> C. Giorgi, *Dei tanti e diversi confini dell'amministrazione coloniale*, in *Giornale di storia costituzionale*, 38, II, 2019, 189: «Paradigma fondamentale della colonizzazione è, sia nella giuscolonialistica, sia nella autorappresentazione e coscienza dei funzionari, il concetto di civiltà, o meglio l'elaborazione del costrutto dicotomico e oppositivo “civiltà/non civiltà”: colonizzazione e civilizzazione coincidono nelle realtà imperiali otto e novecentesche».

<sup>41</sup> P. Costa, *Il fardello della civilizzazione. Metamorfosi della sovranità nella giuscolonialistica italiana*, in Id. (a cura di), *L'Europa e gli Altri. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, nn. 33-34, 2004-2005, 169 ss.

<sup>42</sup> In questi termini, infatti, R. De Zerbi, *L'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, cit., 15: «Promulgare le leggi italiane *sic et simpliciter* in quella regione non si può. Pur volendo un legislatore neghittoso promulgare i Codici italiani con gli emendamenti più necessari per la legge biologica suprema dell'adattamento all'ambiente, egli dovrebbe determinare se ed in quanto i musulmani sieno sottratti al Codice italiano: regolare le questioni di parentela, matrimonio, adozione, divorzio o separazione, minore età, tutela e curatela, eredità, e, nel diritto penale, adattare all'ambiente le disposizioni legislative per i reati contro il buon costume, pel concubinato, per l'influenza dell'età del reo su l'applicazione della pena, e tante altre».

<sup>43</sup> Rileva M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 169, che si verificava «un'ulteriore commistione di elementi del ramo non europeo del regime della giustizia differenziale, ossia quello della tradizione indigena locale e l'altro del diritto coranico derivante dalla parziale islamizzazione del diritto originariamente africano». Si v. anche C. Marongiu Bonaiuti, *Politica e religioni nel colonialismo italiano*, Giuffrè, 1982, 15-16.



delle popolazioni indigene. Come ha evidenziato Ghisalberti,

amministrazione e giurisdizione dovevano, dunque, operare tenendo necessariamente conto di una realtà umana complessa e diversa, di una popolazione, cioè, delle aree assoggettate oltremare nei confronti della quale doveva essere precisata la natura del rapporto personale dei suoi componenti con lo Stato colonizzatore. Di qui il complesso problema dello *status*, ossia del vincolo di sudditanza con la madrepatria conquistatrice, riconosciuto agli abitanti delle colonie, *status* difficilmente assimilabile a quello dei cittadini<sup>44</sup>.

In questo senso il progetto di Regolamento giudiziario abbozzato da Piccolo Cupani ha il merito di essersi evoluto, come si dirà *infra*, rispetto all'impostazione del Regolamento Celli, soprattutto in alcuni *nova iuridica* che nella disciplina del 1886, «già palesatosi insufficiente»<sup>45</sup>, erano mancanti, e di aver adeguato la normativa proposta alla neonata istituzione coloniale dell'Eritrea, con gli istituti e le figure presenti nella decretazione e nella legislazione del 1890.

Il progetto di Regolamento giudiziario per la Colonia Eritrea fu licenziato da Vincenzo Piccolo Cupani nel dicembre 1890, come si evince indirettamente da una fonte d'archivio<sup>46</sup>, ma mai approvato. Elaborato con una visione sistematica e profondamente tecnica, il testo si proponeva, in ben 124 articoli, di modificare il sistema istituzionale di giustizia vigente in quel momento<sup>47</sup> in Eritrea e delineare, di contro, un modello di ordinamento giudiziario alternativo capace di integrare, almeno in parte, elementi del diritto metropolitano con le specificità locali<sup>48</sup>, estremamente variegate poiché annesse a fedi religiose differenti<sup>49</sup>. La frammentazione giuridica rifletteva infatti una mancanza di uniformità già a livello geografico, precisamente tra le due zone individuate da Piccolo Cupani nella *Relazione* (quella che dall'Altopiano Etiopico scende verso il mare, a Massaua, e quella che di là va verso il Mareb) e portava il consigliere agli Affari Interni a rilevare quanto segue:

È enorme, come dianzi ho accennato, la differenza tra l'una e l'altra zona. Nella *prima* predomina lo elemento arabo-musulmano, frammisto all'Europeo ed all'Indiano, con mirabile tolleranza nella religione e nei costumi, tendente al lavoro ed al commercio, mite di animo, poco inchinevole al militarismo, e di una certa coltura da rendere possibile il funzionamento di ordinamenti di giustizia e di amministrazione conformi alquanto agli analoghi di Europa. Nella *seconda* eccelle l'Abissino, di religione Cristiano-cophta, intollerantissimo, ignorante, misero, ozioso, abbruttito in una specie di feudale servaggio, nel quale prevale il militarismo. È ben raro che qualche Abissino sappia leggere e scrivere, ove si eccettuino qualche prete, ed i pochi Deftera. Le leggi del Feta-Negest e del Sinodo sono in gran parte lettera morta; e vige la consuetudine. Gli ordinamenti amministrativi e giudiziari, che si scostano immensamente da quelli Europei, viggono, e sono attuati senza scrittura alcuna; ivi sono verbali per sino i giudizi, e le sentenze<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> C. Ghisalberti, *Per una storia delle istituzioni coloniali italiane*, cit., 396.

<sup>45</sup> R. De Zerbi, *L'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, cit., 10-11.

<sup>46</sup> BA, FG, [A. Gandolfi], *Relazione sull'ordinamento degli istituti giudiziari in Massaua*, cit., 18: «[...] questo on. Consigliere per lo Interno, con lettera del 12 dicembre 1890, n. 1759, prendeva l'iniziativa facendomi conoscere 'che aveva redatto il progetto di un regolamento giudiziario tendente a migliorare l'amministrazione della giustizia civile, e penale e principalmente a togliere, con urgenza e per ragioni intuitive, la competenza al Tribunale militare'».

<sup>47</sup> Descritto riassuntivamente da N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 266-267.

<sup>48</sup> Cfr. M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 164.

<sup>49</sup> N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 271.

<sup>50</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 5-6.

Pertanto, Piccolo Cupani, pur recuperandone comunque un buon numero di disposizioni di carattere tecnico-procedurale<sup>51</sup>, cassava nel complesso il Regolamento Celli ritenendolo tecnicamente inadatto allo stato della Colonia per l'assoluta inadeguatezza del sistema di giustizia unica, cifra della normativa fino ad allora applicata<sup>52</sup>:

Ciò posto, è impossibile per ora un ordinamento uniforme per tutti i possedimenti della Colonia. Per cotesta zona occorre che l'Amministrazione Civile si ristabilisca per come era al momento della nostra occupazione, acciò indi possa man mano essere riformata. Studierò intanto se sia possibile che i Tribunali Consuetudinari funzionino con lo intervento di un abile Pretore, onde questi possa da vicino, e con maggior competenza, studiare le condizioni giuridiche di quelle popolazioni, e formulare dalle emergenze dei fatti le regole di dritto che possano valere ad un riordinamento dell'Amministrazione della Giustizia. Intanto però, come vi diceva, fa uopo che si riformi l'attuale regolamento giudiziario, che impera nella prima zona sin dal Dicembre del 1885 [...]. Esso oramai, è insufficiente; e la maggiore urgenza si appalesa per gl'Italiani e per gli Stranieri, precipuamente. È tempo altresì che l'Amministrazione della Giustizia Penale pei reati comuni cessi dal Tribunale Militare, per ragioni che sono intuitive<sup>53</sup>, e che spero mi dispenserete di rassegnare. Il progetto che presento non attinge al fermo la possibile perfezione; molto più che ho dovuto contenerlo nelle esigenze delle ristrette finanze della Colonia; ma segna un progresso nella meta che dovremo raggiungere passo a passo con altre successive riforme<sup>54</sup>.

Il *vulnus* del Regolamento Celli e che il progetto Piccolo Cupani ambiva a colmare non stava quindi tanto nell'ipotetica inadeguatezza dello stesso a ostacolare lo stile di governo militare – ipotesi non del tutto peregrina, se si considera che Martone sostiene che «fu con l'applicazione di questo regolamento, che in concreto si cominciò a sottrarre competenze giurisdizionali ai militari»<sup>55</sup> – quanto piuttosto nel modello di un ordinamento uniforme per colonizzati indigeni e colonizzatori europei, giudicato dal consigliere per gli Affari Interni – al momento in cui scriveva – *impossibile*. Si è dunque almeno in parte realizzato, nel progetto di Piccolo Cupani, quanto teorizzato da Malvezzi, secondo il quale

ciascuna trasformazione degli ordinamenti giudiziari implicava un mutamento sostanziale di principii, e talvolta perfino la sconfessione, perlomeno apparente, di quelli che sono posti a fondamento della nostra civiltà. Infatti, ad esempio, la semplice ammissione della possibilità di coesistenza di due giustizie nelle colonie, alle quali si è addivenuto, presupponeva necessariamente il riconoscimento implicito di due etiche. Ora, almeno fino ad un certo punto, ciò equivale a modificare il concetto che per lunghi secoli aveva costituito la forza della nostra civiltà, quello secondo il quale non può esistere altro che una sola morale, degna di tale nome<sup>56</sup>.

La struttura del sistema delineato da Piccolo Cupani si articolava intorno a cinque organi: il Tribunale Civile e Penale con sede a Massaua, il Presidente dello stesso con funzioni di giudice unico, il Kadi, e i

<sup>51</sup> Del resto, M. D'Amelio, *Colonia Eritrea*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, III, parte II, sezione II, 1913, 1035, rileva, a proposito del Regolamento Celli, che le sue «principali disposizioni passarono quasi integralmente nei successivi ordinamenti».

<sup>52</sup> Una sintesi efficace sul tema è offerta I. Rosoni, *La Colonia Eritrea*, cit., 123-124.

<sup>53</sup> N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 270-271: «[...] quando fu istituito un tribunale civile a Massaua, si vollero le sue competenze alquanto ristrette. Non si volle cioè cogliere l'occasione per riequilibrare la bilancia dei poteri e per ridimensionare il tribunale militare».

<sup>54</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 6-7.

<sup>55</sup> L. Martone, *Diritto d'Oltremare*, cit., 48.

<sup>56</sup> A. Malvezzi, *Elementi di diritto coloniale*, CEDAM, 1928, 255-256.

tribunali consuetudinari di Asmara e Keren<sup>57</sup>, «strettamente necessari giusta il congegno del progetto»<sup>58</sup>.

Si trattava, dunque, di un sistema di giustizia «differenziale»<sup>59</sup>, ibrido<sup>60</sup>, nel quale la giurisdizione italiana avrebbe dovuto convivere, sotto una forma vigilata e subordinata, con quella tradizionale indigena.

L'assenza dell'istituto conciliativo nel Progetto, che a prima vista poteva apparire sorprendente, veniva motivata dallo stesso estensore in una nota a margine adducendo che «essendo stata conservata integra la Giustizia consuetudinaria non era d'uopo innovarla in questa parte soltanto»<sup>61</sup>.

Se altre posizioni, come quella di De Zerbi, guardavano con favore all'introduzione dei conciliatori<sup>62</sup>, nell'ottica giuridica del magistrato siciliano non era il caso di intervenire su un settore del diritto che, nella prassi, era già regolato secondo consuetudini locali<sup>63</sup> consolidate e che, per giunta, non avrebbe trovato personale alfabetizzato idoneo a svolgerne le funzioni formali<sup>64</sup>. La scelta, in questo caso, di mantenere la giustizia consuetudinaria *a latere* del diritto di derivazione metropolitana, come notano Mezzadra e Rigo, non implicava

una minore istituzionalizzazione dei soggetti che si muovono e agiscono all'interno di quegli [...] spazi, sia che essi facciano parte dei conquistatori sia che essi facciano parte dei dominati. Essa è anzi perfettamente funzionale a un'istituzionalizzazione uguale e contraria a quella che vede nel soggetto un soggetto di diritto che nasce comunque [...], geopoliticamente differenziato al suo interno nella contrapposizione tra cittadino e suddito<sup>65</sup>.

Inoltre, mantenere i tribunali consuetudinari denota, nell'estensore del progetto, non tanto una rinuncia al controllo, quanto piuttosto una lucida valutazione delle forze in campo, una strategia: l'autorità coloniale, pur nella volontà di regolare ogni aspetto della vita giuridica, sembrava riconoscere qui la convenienza della delega alla giustizia “locale” di questa parte di contenzioso, attuando *simul et idem* una politica giudiziaria di recupero delle tradizioni giuridiche consuetudinarie africane nel sistema italiano<sup>66</sup>, di cui il caso offerto rappresenta una chiara occasione. Quella, cioè, dei c.d. tribunali d'arbitrato o con-

<sup>57</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 9, art. 1.

<sup>58</sup> *Idem*, nota manoscritta all'art. 1.

<sup>59</sup> M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 168-169. Tale regime, sottolinea l'Autore «è andato progressivamente affermandosi nei vari contesti areali della colonizzazione europea, a cominciare [dal]l'ordinamento giudiziario introdotto nelle Indie olandesi nel 1854 [...]. Il regime della giustizia differenziale fu, inoltre, tipico del modello britannico [e] anche il modello francese di espansione coloniale accolse dosi crescenti di giustizia differenziale».

<sup>60</sup> Cfr. C. Giorgi, *Dei tanti e diversi confini dell'amministrazione coloniale*, cit., 190-191 che fa riferimento agli «ibridismi che a più livelli si creano oltre i confini istituiti, connotando anche la natura delle istituzioni coloniali, nate appunto dall'incontro/scontro con le strutture preesistenti, in una prospettiva di loro relativa autonomia».

<sup>61</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 9, nota manoscritta all'art. 1.

<sup>62</sup> R. De Zerbi, *L'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, cit., 12-13.

<sup>63</sup> I. Taddia, *L'Eritrea-Colonia 1890-1952*, cit., 161-162: «La legge consuetudinaria era maggiormente efficace nelle dispute che riguardavano aspetti morali, giuridici, oppure nella determinazione delle pene [...]. Le espressioni del *giudizio consuetudinario* variavano in Eritrea a seconda delle regioni e della religione professata».

<sup>64</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 9, nota manoscritta all'art. 1.

<sup>65</sup> S. Mezzadra, E. Rigo, *Diritti d'Europa. Una prospettiva postcoloniale sul diritto coloniale*, in A. Mazzacane (a cura di), *Oltremare. Diritto e istituzioni dal Colonialismo all'età postcoloniale*, Atti del Convegno “Culture e istituzioni dal Colonialismo all'età postcoloniale”, Napoli, 20-21 dicembre 2002, CUEN, 2006, 188.

<sup>66</sup> Su tale fenomeno v. R. Quadri, *Diritto coloniale*, CEDAM, 1950, 17: «[...] quando la dottrina parla di “riconoscimento” del diritto indigeno da parte dello Stato, usa un'espressione impropria: infatti non si tratta di *riconoscere*, ma di *nazionalizzare*, per così dire, di *trasformare* il diritto indigeno in diritto statale o meglio di produrre diritto statale *conforme*, quanto al contenuto, al diritto indigeno».

suetudinari, che Piccolo Cupani non si è soffermato a disciplinare<sup>67</sup> poiché ne determinava *ope legis* la piena operatività attraverso la previsione degli stessi tra i cinque organi di amministrazione della giustizia. Si tratta di un'intuizione che si deve al colonnello Piano, presso cui il consigliere per gli Affari Interni si informò sulle istituzioni giudiziarie consuetudinarie<sup>68</sup> di sua creazione e che conservò nelle architetture del suo progetto<sup>69</sup>. Tali tribunali impiantati dai militari<sup>70</sup>, composti da italiani e indigeni, erano parte «di un sistema giudiziario che in qualche misura utilizzasse il diritto consuetudinario e il diritto comune»<sup>71</sup> dando però luogo, come conseguenza, alla creazione di un dualismo giuridico al quale negli Stati a maggioranza islamica si aggiungeva anche il diritto coranico<sup>72</sup>.

Nella visione di Piccolo Cupani, il Tribunale civile e penale avrebbe avuto una struttura rigorosamente definita, comprendente un presidente, tre giudici togati, un numero variabile di assessori e un cancelliere<sup>73</sup>. Il principio di collegialità garantiva una maggiore ponderazione delle decisioni e costituiva uno dei cardini dell'intero impianto, come dimostrano le osservazioni marginali lasciate dallo stesso autore, secondo cui non sarebbe stato accettabile attribuire la decisione di cause importanti al solo Presidente, seppur assistito da assessori.

La nomina del Presidente e dei Giudici sarebbe avvenuta tramite decreto reale su proposta del Ministro degli Esteri<sup>74</sup>, con l'esplicita previsione della revoca solo a seguito di un procedimento formale che coinvolgesse anche il Presidente della Corte di Cassazione<sup>75</sup>. Particolarmente interessante, per le sue implicazioni religiose e istituzionali, era la figura dell'assessore. Trattati appunto dal notabilato locale e nominati dal Governatore su proposta del Consigliere per l'Interno<sup>76</sup>, gli assessori avrebbero partecipato alle funzioni giudicanti senza possedere necessariamente una formazione giuridica. Il loro ruolo si sarebbe fondato piuttosto sulla conoscenza degli usi e dei costumi delle varie regioni della Colonia<sup>77</sup>, suggerendo un tentativo di incardinare il sistema giudiziario coloniale entro coordinate culturalmente radicate. Nel momento di assunzione dell'ufficio avrebbero dovuto prestare giuramento nelle mani del Presidente, secondo il proprio rito religioso, impegnandosi ad adempiere con onore e coscienza il loro ufficio e a mantenere il segreto delle deliberazioni<sup>78</sup>. La presenza di queste figure non togate all'interno dei collegi si tinge anche di una connotazione politica, dal momento che avrebbe potuto contribuire a legittimare l'impianto giudiziario coloniale agli occhi delle popolazioni locali. Tuttavia, l'assenza di garanzie in merito alla competenza tecnica avrebbe potuto mettere in discussione l'imparzialità e la coerenza delle decisioni assunte dai collegi giudicanti, come del resto già accadeva nella realtà e ben mise in evidenza

<sup>67</sup> A. Volterra, *Federico Piano e il Tribunale di Arbitrato di Asmara*, cit., 83: «I tribunali d'arbitrato, o consuetudinari, nel progetto di Piccolo-Cupani sono però del tutto marginali».

<sup>68</sup> Lo si apprende da V. Mellana, *L'amministrazione della giustizia in Eritrea e in Somalia (1869-1936)*, in Ministero degli Affari Esteri – Comitato per la documentazione delle attività italiane in Africa, *L'Italia in Africa*, serie giuridico-amministrativa, vol. II, *L'amministrazione della giustizia nei territori oltremare*, Istituto Poligrafico dello Stato, 48-49.

<sup>69</sup> Come già rilevato da A. Volterra, *Federico Piano e il Tribunale di Arbitrato di Asmara*, cit., 82.

<sup>70</sup> V. Mellana, *L'amministrazione della giustizia in Eritrea e in Somalia (1869-1936)*, cit., 48.

<sup>71</sup> A. Volterra, *La giustizia coloniale in Eritrea tra diritto comune e diritto consuetudinario*, cit., 87.

<sup>72</sup> B. Bernardi, *Africa. Tradizione e modernità*, Carocci, 1998, 43.

<sup>73</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 9, art. 2.

<sup>74</sup> *Idem*, 10, art. 6.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 10-11, art. 8.

<sup>77</sup> Per R. Tritonj, *Politica indigena africana*, ISPI, 1941, 119-120, il giudice indigeno sa «valutare meglio di quello europeo le costumanze e gli usi, i quali costituiscono per lui l'atmosfera stessa in cui è cresciuto; egli parla il loro idioma; spesso le parti in contesa lo conoscono personalmente, il che da modo di apprezzare il grado di fiducia che ciascuna di esse meriti, mentre, da parte loro, i giudicanti stessi, conoscendo il giudice nero lo rispettano di più».

<sup>78</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 11, art. 9.

De Zerbi nella sua *Inchiesta*<sup>79</sup>. La turnazione prevista per la loro designazione nelle udienze, affidata alla discrezionalità del Presidente del Tribunale<sup>80</sup>, appare quasi un controbilanciamento e contribuiva ulteriormente a rafforzare la natura flessibile e adattiva del ruolo.

Non si prevedeva, nella proposta di Piccolo Cupani, un Ufficio del Pubblico Ministero autonomo<sup>81</sup>. Le sue funzioni sarebbero state parzialmente assorbite dal presidente del Tribunale, oppure, nei casi più gravi, da funzionari della Polizia o dei Carabinieri<sup>82</sup>, creando una promiscuità di ruoli che, per quanto comprensibile nella confusione e nella difficoltà del contesto coloniale, avrebbe potuto minare la credibilità del sistema agli occhi degli osservatori più attenti.

L'intero personale giudiziario e amministrativo sarebbe stato inquadrato all'interno dell'Amministrazione della Colonia<sup>83</sup>, con diritto alla pensione e ad aumenti stipendiali secondo regolamenti separati. Anche in questo ambito, la figura del consigliere per l'Interno emergeva come nodo nevralgico dell'organizzazione giudiziaria, con poteri di autorizzazione, di vigilanza e, in alcuni casi, anche di sostituzione temporanea del presidente del Tribunale in caso di impedimento<sup>84</sup>.

Il Presidente in veste monocratica<sup>85</sup> avrebbe potuto decidere cause civili fino a una soglia di valore determinata, superata la quale la competenza sulla decisione sarebbe stata demandata al collegio<sup>86</sup>. In ambito penale avrebbe trattato i reati contravvenzionali e i delitti minori<sup>87</sup>, mentre i crimini gravi avrebbero richiesto il giudizio collegiale<sup>88</sup>. Infine, è significativo come il Progetto riconoscesse al consigliere per gli Affari Interni il potere di dirimere ogni conflitto di competenza e giurisdizione *tout court*: tra i tribunali e il Kadi<sup>89</sup> e tra il tribunale civile e penale e il tribunale militare insieme all'avvocato fiscale<sup>90</sup>, previsione normativa, questa, definita dal governatore Gandolfi «importantissima»<sup>91</sup>. La c.d. *domanda giudiziaria* poteva essere proposta oralmente al Presidente o per iscritto, con verbalizzazione da parte del cancelliere<sup>92</sup>; i termini processuali erano poi stabiliti in modo flessibile, e la presenza delle parti era obbligatoria a pena di contumacia. Le sentenze, pronunciate in udienza pubblica, sarebbero state considerate immediatamente notificate<sup>93</sup>.

Era prevista la possibilità, per l'imputato, di farsi assistere da un difensore di fiducia, ma l'eventualità

<sup>79</sup> R. De Zerbi, *L'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, cit., 10-11: «Ma enorme e nociva è stata invece la creazione di un diritto nuovo negl'indigeni, i quali hanno per esso la maggioranza nel tribunale di Massaua, onde i neri giudicano il bianco». Si noti inoltre come le prospettive di De Zerbi e di Piccolo Cupani lambiscano nella parte in cui l'autore dell'*Inchiesta* riflette che «equa concessione sarebbe stata, non distinguendo fra italiani e indigeni, fare una lista di giurati, nella quale entrassero i migliori per intelletto e per moralità e per censo, senza pregiudizio di colore e di nazionalità».

<sup>80</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 10, art. 5.

<sup>81</sup> *Idem*, 11, art. 10.

<sup>82</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 11, art. 10.

<sup>83</sup> *Idem*, 13, art. 16.

<sup>84</sup> *Idem*, 36, art. 101.

<sup>85</sup> Rileva M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 168: «[...] occorre garantire per i cittadini nazionali e per gli stranieri ad essi equiparati che l'esercizio delle funzioni giurisdizionali avvenisse in modo non molto dissimile da ciò che si verificava nel territorio metropolitano. Questo non significava un'automatica trasposizione nelle colonie del sistema nazionale della magistratura, poiché ad esempio nelle colonie italiane del Corno d'Africa, e segnatamente in Eritrea e Somalia, la competenza a dirimere le controversie venne attribuita in determinate fasi storiche non a magistrati togati ma a funzionari dell'amministrazione coloniale, oppure non a organi giudiziari in composizione collegiale ma a giudici monocratici».

<sup>86</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 14, art. 24.

<sup>87</sup> *Idem*, 35, art. 98.

<sup>88</sup> *Idem*, 36, art. 100. Cfr. M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 168.

<sup>89</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 17, art. 36.

<sup>90</sup> *Idem*, 36, art. 103.

<sup>91</sup> BA, FG, [A. Gandolfi], *Relazione sull'ordinamento degli istituti giudiziari in Massaua*, cit., c. 21.

<sup>92</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 17-18, artt. 37 e 38.

<sup>93</sup> *Idem*, 29, art. 75.



che tale figura fosse reperibile nelle zone periferiche della colonia appariva remota, sicché il diritto alla difesa era formalmente garantito, ma nei fatti reso incerto per via dell'assenza di un corpo strutturato di avvocati. Interessante poi la previsione di forme di giustizia transattiva per le liti pendenti davanti al tribunale<sup>94</sup>.

Una delle caratteristiche più rilevanti del Progetto è l'attenzione dedicata ai rapporti con le istituzioni giudiziarie locali. Il testo del magistrato siciliano prevedeva che le autorità tradizionali – in particolare i Kadi per le controversie religiose islamiche – continuassero ad esercitare giurisdizione sebbene entro alcuni limiti<sup>95</sup>: nel caso *de quo* il Regolamento di Piccolo Cupani aveva previsto che la stessa nomina del Kadi fosse demandata al consigliere per gli Affari Interni<sup>96</sup>, riconoscibile *casus* di quei «controlli sul diritto delle comunità indigene formate dai sudditi coloniali»<sup>97</sup>.

Particolarmente importante risulta, infine, la previsione di altri due gradi di giudizio avverso le sentenze del Tribunale: l'uno proponibile dal Pubblico Ministero, dal condannato per questioni di competenza del giudice e di merito, e dalla parte civile in quanto al risarcimento del danno (comunque eccedente le mille lire), dinanzi alla Corte d'Appello di Napoli<sup>98</sup>; e l'altro, di cui tuttavia l'articolo non specifica i soggetti attivamente legittimati alla promozione del ricorso, dinanzi la Suprema Corte di Cassazione avverso le sentenze del Presidente del Tribunale in funzione di Giudice unico, e del Tribunale stesso<sup>99</sup>.

Nel complesso, la procedura civile e la procedura penale sono delineate nel Progetto del magistrato siciliano in modo snello, fondandosi su una marcata semplificazione<sup>100</sup> che si ricollega probabilmente all'intento di rendere accessibile il sistema anche in assenza di una classe forense strutturata.

#### 4. TRA MODELLO LIBERALE E DOMINIO COLONIALE: IL PROGETTO DI LEGGE COMUNALE

Il Progetto di Legge Comunale per la Colonia Eritrea, concluso da Vincenzo Piccolo Cupani il 18 dicembre 1890<sup>101</sup>, pur non essendo mai entrato in vigore, riveste ancora oggi particolare rilievo per meglio cogliere le dinamiche sottese al processo di costruzione istituzionale operato dall'amministrazione coloniale italiana in Eritrea. Esso rappresenta plasticamente una delle più significative manifestazioni dell'intento di trasferire istituti giuridico-amministrativi del modello liberale italiano nel contesto africano: operazione tuttavia delicata e rischiosa, questa, come testimoniano i documenti d'archivio<sup>102</sup>.

<sup>94</sup> *Idem*, 31, art. 83.

<sup>95</sup> Cfr., tra gli altri: M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 171 e C. Giorgi, *L'Africa come carriera*, cit., 47.

<sup>96</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 14, art. 21.

<sup>97</sup> M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 171.

<sup>98</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 40, art. 117.

<sup>99</sup> *Idem*, 36, art. 119.

<sup>100</sup> Cfr. M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 164: «Sul piano schiettamente processuale, il procedimento giudiziario nelle colonie italiane, al pari di quello che avveniva nei possedimenti inglesi e francesi dell'Africa sub-sahariana, appariva fortemente semplificato rispetto alla disciplina procedurale vigente nella madrepatria, essendo inoltre parzialmente modificato nella finalità essenziale, rappresentata non tanto dalla ricerca della verità processuale, ma al più immediato scopo della pacificazione dei contendenti».

<sup>101</sup> BA, FG, b. 4, doc. 1, 2.1, [V. Piccolo Cupani], *Relazione e progetto di legge comunale presentato dal Consigliere per l'Interno, al Consiglio di Governo della Colonia nell'agosto 1890*, 1890 ago., in copia 1890 dic. 18.

<sup>102</sup> Il riferimento è a una lettera dell'allora governatore dell'Eritrea Baldassarre Orero del 16 marzo 1890, quindi precedente al progetto Piccolo Cupani, in cui si legge che Orero volesse temporaneamente sospendere l'idea di un impianto del modello comunale dall'Italia all'Africa «per non pregiudicare qualunque tentativo di avviare le popolazioni indigene ad un ordinamento analogo a quello dei comuni italiani». Il documento è stato pubblicato *in parte qua* da R. Pansa, *La «Società reggiana per l'Africa» nel quadro della politica coloniale del Governo Crispi (1889-1891)*, cit., 374.

L'impianto del testo, ispirato ai principi dell'ordinamento comunale nazionale, si collocava entro una precisa visione “missionaria” del diritto italiano, secondo la quale l'organizzazione municipale avrebbe dovuto rappresentare la prima frontiera istituzionale della neonata colonia. Istanze, queste, che si erano palesate già nella c.d. Proposta reggiana del 1889<sup>103</sup>, in cui «è già individuabile l'idea generatrice del progetto che mira a costituire, in fasi successive, un Ente (il Comune ‘base fondamentale dell'impresa’) cui sarà demandato il ruolo di controparte del governo, con mansioni analoghe a quelle degli altri comuni italiani»<sup>104</sup>. Su analoghe basi ideologiche, Piccolo Cupani abbozzava un progetto normativo che, pur mantenendo una struttura semplificata rispetto a quello metropolitano, riproduceva nei suoi elementi fondamentali l'articolazione dell'ente comunale secondo lo schema dello Statuto Albertino e della legislazione italiana in materia, il R.D. 10 febbraio 1889, n. 5921, ovvero la *Legge comunale e provinciale come voluta dal governo Crispi, a sua volta derivata dal c.d. Allegato A della Legge 20 marzo 1865, n. 2248* per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia.

Le ragioni di intervenire costruendo un sistema istituzionale di governo “locale” sono dichiarate dall'estensore nella *Relazione*, da cui si comprende che il tentativo di organizzare i comuni nella colonia non rispondeva tanto ad una logica di controllo politico del territorio, ma di richiamo dei capi-tribù africani alle proprie responsabilità nei confronti delle rispettive popolazioni. Quello delle relazioni con i capi indigeni era un tema allora particolarmente caro: in primo luogo all'amministrazione in generale, che se ne serviva<sup>105</sup> per diversi scopi, a volte poco chiari<sup>106</sup>, e che comunque doveva fare in modo di controllare in caso di resistenze; e in secondo luogo al governatore in particolare. Gandolfi infatti, dopo aver istituito l'Agenzia delle Tribù che si occupava della *governance* dei gruppi indigeni, si era anche riservato, sottraendola al consigliere per l'Agricoltura, la competenza esclusiva in tema di rapporti con l'Etiopia<sup>107</sup>. Ma si lasci parlare direttamente il documento:

In queste popolazioni manca affatto nonchè una tradizione, pur l'idea di una comunità organizzata in vantaggio degli agglomerati in uno stesso luogo. [...] Taluni di essi conoscono appena la elementare organizzazione della tribù, nomade o sedentaria; ma il maggior numero, o per caso, o per concorso di circostanze, sottostanno alla forza del più forte, di un capo o di una casta [...] Però cotesti Capi non si hanno obbligo di sorta per provvedere al benessere di quelle agglomerazioni [...].

<sup>103</sup> Il documento è conservato in Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri (ASMAE), *Ministero Africa Italiana (MAI)*, pos. 35, pacco F. 2, fasc. *Ferrari Vincenzo*, doc. 1, [1889]. Ne riporta alcuni significativi passaggi R. Pansa, *La «Società reggiana per l'Africa» nel quadro della politica coloniale del Governo Crispi (1889-1891)*, in *Africa. Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente*, a. 38, No. 3, 1983, 371-372: «Le [...] famiglie saranno destinate a colonizzare una sezione di territorio di ettari 50.000 (cinquantamila), a compiere l'impianto di una colonia ed a costituire in via principale la popolazione di un Comune [...] ad imporgliene il nome, e ad eleggerne la rappresentanza a termine della legge Comunale e Provinciale vigente nel Regno. Una volta riconosciuto dal Governo, il nuovo Comune ‘assumerà la direzione degli affari [...] e provvederà a tutte le esigenze di interesse generale della Colonia, rivalendosi dai rispettivi amministratori, ricorrendo al credito e chiamando a contributo il Governo a norma delle circostanze e conforme legge’».

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> O. De Napoli, *Legittimare i sudditi. Antonio Gandolfi e la politica indigena nel primo governo coloniale eritreo*, in P. Macry, L. Masella (a cura di), *La delegittimazione politica nell'età contemporanea*, vol. 5, *La costruzione del nemico in Europa fra Otto e Novecento*, Viella, 2018, 196-197: «Gandolfi era, insomma, chiamato a costruire la via italiana di quello che è stato definito “dispotismo decentrato”, per il quale il governo coloniale usava le *Native Authorities* come fonte principale di assoggettamento».

<sup>106</sup> S. Montaldo, *Affarismo e massoneria nella colonia italiana d'Eritrea alla fine dell'Ottocento*, in *Storia e problemi contemporanei*, No. 21, 1998, 42: «Le bande armate guidate dai capi locali costituivano un'importante risorsa per i comandanti militari, sia perché venivano loro demandati i colpi di mano nei territori lontani e oltre confine e le azioni punitive in cui non era opportuno che figurasse formalmente il nome dell'Italia, sia perché attraverso gli accordi personali con i notabili indigeni vennero accorpati nuovi territori alla colonia».

<sup>107</sup> R.D. 29 settembre 1890, n. 7160.

E se l'azione nostra civilizzatrice dovrà pertanto mettersi in moto non la si può più opportunamente iniziare che coll'Amministrazione Comunale, la quale è la base di ogni ordimento civile. Occorre che la gente si fermi durevolmente in quelle località in cui per portato di speciali fattorie, trovasi agglomerata; che vi acquisti amore, vi trovi il suo benessere materiale e morale; vi fondi le sue tradizioni, il suo Stato Civile.

[...] Distruggendo il passato prepariamo lo avvenire; ma senza scosse, senza ledere alcuna suscettibilità, alcuno interesse. Quale si è infatti l'attuale nostro sistema di Governo? Semplicissimo: pagare Naib, Sceik, Scium, e costoro in corrispettivo darci la promessa della loro fedeltà, di non esserci nemici; e niente altro. Nulla poi il Governo esige dalle popolazioni [...]. Ebbene, mediante questa legge tale strana anormalità può cessare di essere. Il Governo, sino a che lo stato delle cose lo acconsentirà, potrà esigere per Capi dei Comuni, per Sindaci gli stessi attuali Naibbi, Seiki, e Scium. Nominandoli a tal posto non corrisponderà più loro gli stipendi che attualmente loro paga, invece assegnerà ai medesimi la indennità per dritto di rappresentanza in cifre ancor più pingui da prelevarle sulle tasse comunali. Così il loro orgoglio e la loro cupidigia rimarranno soddisfatti; il Governo verrà a liberarsi di una spesa significante; dalla novella Amministrazione emergeranno indispensabilmente novelli interessi e novelli giuste ambizioni; la politica, la finanza, la economia, la colonizzazione istessa se ne avvantaggeranno<sup>108</sup>.

Ecco allora che la Colonia sarebbe stata in parte, nella proposta di Piccolo Cupani, suddivisa in Comuni<sup>109</sup>, ciascuno dei quali dotato di una struttura amministrativa comprensiva di sindaco, giunta municipale, segretario, tesoriere e consiglio comunale<sup>110</sup>, con eventuale presenza di frazioni dotate di rappresentanza locale affidata ad assessori delegati<sup>111</sup>. Il sindaco, figura cardine del sistema<sup>112</sup>, era concepito come autorità al tempo stesso locale e statale: nominato dal governatore, sarebbe rimasto in carica per tre anni ed avrebbe esercitato funzioni di rappresentanza, amministrazione, ordine pubblico e anche, sebbene in piccolo, giurisdizionali, avendo competenza in materia di contravvenzioni di polizia urbana e di controverse minori in ambito civile e commerciale. A questo accentramento di funzioni si sarebbe affiancata una struttura di supporto incarnata dalla giunta municipale, composta da assessori eletti dal consiglio tra gli eleggibili e chiamata a collaborare con il sindaco nella gestione amministrativa quotidiana<sup>113</sup>.

Il segretario comunale<sup>114</sup>, che avrebbe potuto essere un cittadino italiano o indigeno, rappresentava il garante della legalità formale degli atti amministrativi: avrebbe curato l'archivio, redatto i verbali, dato ufficialità ai documenti e agito come notaio della vita comunale, operando in stretto coordinamento con il sindaco e la giunta. Al segretario si sarebbe affiancato il tesoriere, figura tecnica incaricata della gestione finanziaria del Comune: egli avrebbe atteso alla riscossione delle entrate e ai pagamenti, secondo i mandati firmati dal sindaco e controfirmati dal segretario, operando sotto il controllo del consiglio e del sindaco stesso, e rispondendo in proprio della regolarità della gestione<sup>115</sup>.

Per quanto concerne il consiglio comunale<sup>116</sup>, questo avrebbe razionalmente costituito l'organo deliberante cui sarebbero spettate le scelte fondamentali in materia di finanza, regolamentazione e orga-

<sup>108</sup> BA, FG, b. 4, doc. 1, 2.1, [V. Piccolo Cupani], *Relazione e progetto di legge comunale*, cit., cc. 2-5.

<sup>109</sup> *Idem*, c. 6, art. 1.

<sup>110</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>111</sup> *Ibidem*, art. 3.

<sup>112</sup> *Idem*, cc. 6-7, artt. da 4 a 6.

<sup>113</sup> *Idem*, cc. 7-8, artt. da 7 a 16.

<sup>114</sup> *Idem*, cc. 8-9, artt. da 17 a 21.

<sup>115</sup> *Idem*, cc. 9, artt. da 22 a 25.

<sup>116</sup> *Idem*, cc. 9-12, artt. da 26 a 40.

nizzazione locale e sarebbe stato composto da otto o dodici membri in rapporto al numero di abitanti. I consiglieri sarebbero stati scelti dal governatore tra una lista annualmente aggiornata di eleggibili, sottoposta al vaglio del consiglio stesso. Sul punto, è da rilevare come tale meccanismo generasse un curioso paradosso giuridico stante in ciò, che il consiglio, per funzionare, avrebbe dovuto essere preventivamente costituito da membri selezionati estratti da una lista predisposta da un organo che ancora non esisteva, obbligando così il governatore a intervenire con nomine iniziali *ad hoc* per attivare l'organo<sup>117</sup>. Sarebbero stati eleggibili tutti i cittadini di almeno 21 anni, residenti da almeno 3 anni nel comune e ritenuti distinti per censo, stima pubblica, e qualità intellettuali e morali<sup>118</sup>. Le competenze sarebbero state quelle normalmente previste *ratione materiae* per l'assemblea civica del modello municipale italiano liberale: il consiglio comunale di un comune coloniale avrebbe cioè approvato il bilancio, stabilito imposte e tasse, emanato regolamenti comunali su igiene, sicurezza, approvvigionamento, pubblica moralità e urbanistica, definito gli stipendi degli impiegati comunali ed eletto gli assessori.

Non ci si può poi astenere dal rilevare alcuni contrappesi giuridici quali le incompatibilità<sup>119</sup>, la gratuità dell'incarico<sup>120</sup>, l'istituto del voto palese<sup>121</sup>, i quorum deliberativi<sup>122</sup> e la necessità dell'approvazione da parte del Consigliere per l'Interno per rendere esecutive le delibere<sup>123</sup>. Siffatti contrappesi mostrano come dietro un apparente municipalismo si celasse in realtà una struttura rigidamente controllata dall'alto. La sezione finale del Progetto di Legge Comunale<sup>124</sup> sembra confermare, nel suo articolato normativo, tale subordinazione: il governatore avrebbe potuto sciogliere il consiglio, nominare un delegato straordinario con pieni poteri, autorizzare l'instaurazione di procedimenti giudiziari contro gli amministratori e stabilire con decreto l'entrata in vigore della legge per ciascun Comune.

Con questi caratteri, il Progetto di Legge Comunale di Piccolo Cupani, pur non essendo mai stato attuato, mostrava con chiarezza più degli altri l'orientamento paternalistico e centralista che guidava l'amministrazione coloniale italiana nella sua fase costitutiva<sup>125</sup> anche in tema di strutturazione delle istituzioni politiche “di base”.

## 5. IL DIRITTO COLONIALE “MANCATO” DI PICCOLO CUPANI: RIFLESSIONI CONCLUSIVE SU UN'INTENZIONE NORMATIVA

L'insieme delle proposte normative elaborate da Vincenzo Piccolo costituisce il tentativo più organico, compiuto e sistematico di costruzione di un ordinamento “civile” nella fase iniziale dell'ammini-

<sup>117</sup> *Idem*, c. 12, art. 43.

<sup>118</sup> *Idem*, c. 11, art. 35.

<sup>119</sup> *Idem*, c. 12, artt. 39-40.

<sup>120</sup> *Idem*, c. 10, art. 29.

<sup>121</sup> *Ibidem*, art. 32.

<sup>122</sup> *Ibidem*, art. 30.

<sup>123</sup> *Ibidem*, art. 33.

<sup>124</sup> *Idem*, cc. 12-13, artt. da 41 a 44.

<sup>125</sup> Cfr. C. Ghisalbetti, *Per una storia delle istituzioni coloniali italiane*, cit., 382-383: «La visione di *popoli senza storia*, propria di certa ideologia politica dell'Ottocento [...] nell'Africa, specie nera, veniva utilizzata a sostegno della conquista bianca motivante la sua espansione anche per lo spazio sostanzialmente vuoto nel quale pareva avvenisse. La coscienza di trovarsi di fronte a territori *nullius*, aperti, quindi, alla colonizzazione ed alla conquista europea, suffragava l'ideologia e lo slancio dell'espansionismo. Ciò naturalmente portava, con l'estensione della piena sovranità italiana, alla proiezione dell'amministrazione nazionale oltremare in un'ottica sostanzialmente centralistica del governo coloniale, del regime, cioè, prescelto per il controllo delle terre e delle popolazioni assoggettate, il cui potere, derivante direttamente dalla madrepatria, era concepito solo in funzione degli obiettivi posti da questa ed i cui strumenti di azione, forniti per la maggior parte dalla metropoli, erano a quegli obiettivi finalizzati».

strazione italiana in Eritrea. Nel confronto con altre esperienze istituzionali coloniali coeve<sup>126</sup>, emerge inoltre la peculiare ambizione quasi “costituzionale” del progetto cupaniano: mentre infatti nel contesto francese e britannico la giurisdizione coloniale tendeva, in quegli stessi anni, a consolidarsi su basi pragmatiche, spesso pluralistiche o gerarchicamente duali<sup>127</sup>, l’architettura giuridica proposta da Piccolo Cupani cercava invece di innestare una razionalità sistemica di derivazione istituzionale tipicamente italiana sul corpo giuridico coloniale, riconoscendo, in alcuni casi, un certo margine di adattamento funzionale.

È interessante allora, a questo punto, osservare quali opinioni suscitarono i progetti di Piccolo Cupani nei suoi contemporanei e in particolare nel governatore Gandolfi. Orbene, assolutamente negativo fu il giudizio di quest’ultimo sul progetto di Legge Comunale, probabilmente a causa delle parti relative ai capi indigeni, del rapporto esclusivo con i quali – come altrove dimostrato<sup>128</sup> – il governatore era particolarmente geloso e, per caduta, delle possibili interferenze che il disegno di Piccolo Cupani avrebbe potuto causare all’esclusività del controllo dei referenti africani che Gandolfi voleva tenere per sé<sup>129</sup>. Aspra è la critica nelle sue relazioni al Ministro degli Affari Esteri, sia personale<sup>130</sup> che specificamente rivolta al disegno:

Il suo progetto pell’ordinamento municipale dell’Eritrea e pella suddivisione della Colonia in apposite circoscrizioni territoriali ha fatto correre il rischio a questo Governo di coprirsi di ridicolo, né più né meno: né io so come colla presenza sua in questo Governo si possa ulteriormente procedere nella reclamata riforma delle circoscrizioni territoriali in senso più logico e pratico<sup>131</sup>.

Anche il consigliere per l’Agricoltura Leopoldo Franchetti si attestava, sul punto, sulla falsariga delle opinioni del governatore<sup>132</sup>.

Diversamente, per quanto concerne il progetto di Regolamento giudiziario, di cui Gandolfi (che nel frattempo aveva incaricato di eseguirne uno analogo anche il presidente del Tribunale civile e correzionale di Massaua, Antonio Scevola<sup>133</sup>, e ne redigeva un altro egli stesso insieme al segretario per gli Affari Indigeni Luigi Scotti<sup>134</sup>) esprimeva, nel complesso, un giudizio positivo. Pur essendo stato bypassato dallo stesso consigliere per gli Affari Interni, che non lo aveva con lui condiviso, Gandolfi inviava comun-

<sup>126</sup> Si rimanda a B. Durand, *Justice coloniale ou justices coloniales. L’apport d’une histoire comparative des institutions*, in L. Lacchè, M. Meccarelli (a cura di), *Storia della giustizia e storia del diritto. Prospettive europee di ricerca*, Edizioni Università di Macerata, 2012, 73 ss.

<sup>127</sup> Di *common law* per i coloni, di derivazione consuetudinaria per i soggetti indigeni.

<sup>128</sup> Cfr. *supra*, par. 4.

<sup>129</sup> Cfr. quanto scrive O. De Napoli, *Legittimare i sudditi. Antonio Gandolfi e la politica indigena nel primo governo coloniale eritreo*, cit., 195-196.

<sup>130</sup> BA, FG, b. 7, doc. 1.3, 4, *Il governatore Gandolfi al ministro per gli Affari Esteri [Francesco Crispi]*, Massaua, 1890, dic. 24, c.4: «[...] questo nome di Piccolo-Cupani, soprattutto dopo il suo famoso progetto di legge comunale, invece d’imporre la riverenza sia tale da fare dubitare della serietà di questo Governo e da suggerire in tutti l’idea di un pensatore solitario e stravagante».

<sup>131</sup> BA, FG, b. 7, doc. 1.3, 5, *Il governatore [Gandolfi] al ministro degli Affari Esteri [Antonio Starrabba, marchese di Rudini]*, 1891, febr. 18, cc. 5 ss.

<sup>132</sup> Così L. Franchetti, *L’Italia e la sua colonia africana*, S. Lapi Tipografo-Editore, 1891, 11: «Non occorre dimostrare quali danno verrebbero dal voler avviare, sia pure gradatamente le popolazioni indigene della Colonia ad un ordinamento analogo a quello dei Comuni italiani, ed il creare organi per soddisfare bisogni che non esistono; e quanto sarebbe disperato un simile tentativo».

<sup>133</sup> Su cui v. P. Saraceno, *La magistratura coloniale italiana*, in Id., *I magistrati italiani dall’Unità al Fascismo. Studi biografici e prosopografici*, Carucci, 1988, 233.

<sup>134</sup> V. Mellana, *L’amministrazione della giustizia in Eritrea e in Somalia (1869-1936)*, cit., 79.



que il Progetto Piccolo Cupani a Roma a guisa di proposta sottoponendolo all’attenzione del Ministro degli Affari Esteri:

Per ciò che riguarda la competenza civile, in sostanza; lasciano le cose come sono attualmente e a giusta ragione perché procedono regolarmente e non hanno mai dato luogo ad alcuna lagnanza. Per ciò invece che riguarda la competenza penale, sono concordi nel deferire tutti indistintamente i reati e le contravvenzioni comuni, quelli cioè nei quali la ragione militare e la ragione di guerra non entrano in guisa alcuna, agli istituti pagani [...]. Né l’uno né l’altro implicano menomamente la cessazione dello stato di guerra e la conseguente abolizione del Tribunale Militare in tempo di guerra<sup>135</sup>.

Sul punto, sorge allora spontanea una notazione: il fatto che il governatore Gandolfi, interprete di una linea conservatrice almeno per quanto riguarda la gestione dell’apparato militare, esprima un giudizio positivo sul progetto di Regolamento Giudiziario di Piccolo Cupani è un elemento significativo e suggerisce che, pur introducendo innovazioni, questo non si configuri come radicalmente sovversivo dell’ordine esistente, ma si iscriva piuttosto entro coordinate giuridiche, sia teoriche che pratiche, riconducibili alla tradizione, lasciando sostanzialmente quasi invariati gli equilibri e i meccanismi di fondo del sistema vigente<sup>136</sup>.

Da una relazione di un funzionario della Somalia si apprende che «sui progetti Piccolo Cupani e Scevola veniva richiesto il parere del Senatore Borgnini<sup>137</sup>, il quale presentava, a sua volta, un controprogetto»<sup>138</sup>. Invece, in un rapporto dell’8 febbraio 1893 destinato al Ministro degli Affari Esteri, il successivo governatore della colonia Baratieri, giudicava il progetto di Regolamento Giudiziario di Piccolo Cupani e gli altri come ridondanti rispetto «la misura dei bisogni [e] soverchiamente dispendiosi»<sup>139</sup>.

Tutti i progetti giuridici del magistrato siciliano rimasero lettera morta, e la loro mancata adozione segna l’affermazione, da parte della politica, di un principio di continuità, anche dopo il nuovo Regolamento che sostituì quello di Celli<sup>140</sup> (R.D. 22 maggio 1894, n. 201).

Se le invenzioni giuridiche di Piccolo Cupani fossero effettivamente passate dallo stato di progetto a quello di legge, è verosimile ritenere che la Colonia Eritrea avrebbe conosciuto un’evoluzione istituzionale significativamente diversa<sup>141</sup>. L’introduzione di comuni a base legale, di una giustizia con elementi

<sup>135</sup> BA, FG, [A. Gandolfi], *Relazione sull’ordinamento degli istituti giudiziari in Massaua*, cit., cc. 20-21.

<sup>136</sup> V. Mellana, *L’amministrazione della giustizia in Eritrea e in Somalia (1869-1936)*, cit., 32-33: «Con i risultati positivi, circa l’esistenza di una efficiente amministrazione della giustizia all’epoca della occupazione di Massaua, rilevati dallo studio del Presidente Fiecchi [...] sostanzialmente concordavano le affermazioni, fatte alcuni anni più tardi (1891), seppure con tono di critica all’operato del Governo Italiano, dal Consigliere di Governo per l’Interno, comm. Piccolo-Cupani, e contenute nella Relazione ad un suo progetto di regolamento giudiziario».

<sup>137</sup> Il riferimento è a Giuseppe Borgnini, Presidente della Regia Commissione d’inchiesta sulla Colonia Eritrea, Senatore del Regno, Procuratore generale del Regno di Napoli, su cui v. T. Sarti, *Il Parlamento subalpino e nazionale. Profili e cenni biografici di tutti i deputati e senatori eletti dal 1848 al 1890*, Tipografia Editrice dell’Industria, 1890, 155, e, per l’aspetto della magistratura, P. Saraceno, *I Magistrati italiani dall’Unità al Fascismo*, cit., 25, 29, 42, 200.

<sup>138</sup> Il documento, datato 7-8 novembre 1893, è pubblicato in V. Mellana, *L’amministrazione della giustizia in Eritrea e in Somalia (1869-1936)*, cit., 312-315.

<sup>139</sup> Il documento è conservato in ASMAE, *MAI*, pos. 12-1, fasc. 4, passim, 1893, nov. 8. Ampi stralci di tale relazione sono pubblicati *ivi*, 81.

<sup>140</sup> A. Volterra, *Federico Piano e il Tribunale di Arbitrato di Asmara*, cit., 85: «La giustizia coloniale, con il nuovo ordinamento, rimane saldamente nelle mani dei militari – che sono la componente prevalente, e talvolta esclusiva, delle corti – e continua a essere amministrata sulla base dei cinque codici, ma soprattutto sulla base del codice penale per l’esercito, che è sostanzialmente il codice sardo del 1840 a cui si aggiungono le norme emanate dal governo della colonia o dal comando superiore per la zona di guerra – cioè gran parte della colonia visto che il 1894 è l’anno della rivolta di Bahta Hagos».

<sup>141</sup> L. Cerasi, *L’eredità contesa. Modernità e Stato nell’idea di impero fra età liberale e fascismo*, in G. Bascherini, G. Ruocco, *Lontano vicino. Metropoli e colonie nella costruzione dello Stato nazionale italiano*, Jovene, 2016, 111-136.

di collegialità e di tradizione giuridica indigena, ed altre prospettive offerte dai progetti giuridici di Piccolo Cupani, avrebbero probabilmente condotto ad alcuni risultati significativi, portando quella ventata di novità giuridico-amministrativa che, come si evince dalla relazione della Commissione di Inchiesta (1891), era sinceramente attesa dagli abitanti della colonia:

Alla vigilia della nostra partenza da Massaua, ci fu presentata una petizione firmata da 62 notabili italiani, stranieri ed indigeni, in cui “ritenendo che la condizione difficilissima in cui versa la Colonia e le difficoltà del commercio siano dovute in massima parte alla persistenza dello stato di guerra, alla mancanza di disposizioni e di leggi che tutelino i diritti individuali, l'integrità personale, l'amministrazione della giustizia, l'impiego razionale dei fondi della Colonia”, chiedono l'abolizione dello stato di guerra, l'istituzione di una Camera di commercio e di un Municipio, a Massaua, un migliore ordinamento giudiziario, una contabilità più severa ed una restrizione della facoltà del governatore d'invertire le somme da un articolo all'altro del bilancio coloniale<sup>142</sup>.

In questa prospettiva, la mancata adozione del diritto di Piccolo Cupani, appare più che una sconfitta individuale, come la cartina di tornasole di un'incapacità più ampia dello Stato liberale italiano, quella di tradurre l'occupazione territoriale in un effettivo governo del diritto, preferendo il controllo marziale alla mediazione istituzionale. La ragione di tale incapacità è probabilmente da leggere nelle “condizioni di salute” della colonia all'inizio degli anni '90 dell'Ottocento, dei tempi e delle inadeguatezze delle sue strutture politiche ma anche del disinteresse della politica metropolitana di fronte al fallimento dei diversi esperimenti di impianto istituzionale<sup>143</sup>. O probabilmente si correla ad un altro tema/problema: posto infatti che quello degli anni 1890-1891 era per la colonia un periodo ancora caratterizzato da una situazione eccezionale regolato da un diritto fatto “per l'eccezione” dello stato di guerra, e finalizzato a quella che Quadri ha definito «la *preservazione* [...] delle condizioni minime necessarie all'attuazione dell'opera colonizzatrice»<sup>144</sup>, era quello elaborato da Piccolo Cupani effettivamente il diritto che serviva in quel momento alla colonia, dunque un diritto “di sicurezza”<sup>145</sup>?

È allora probabilmente nello stato di permanente crisi del diritto coloniale, alla costante ricerca di un'identità<sup>146</sup>, che sono da rintracciare le cause dell'insuccesso degli esperimenti giuridici di Piccolo Cupani, giudicati come vaccini inadeguati per un corpo malato come quello della colonia. Un corpo sofferente nei suoi decenni di vita di un male cronico la cui eziologia è stata messa a fuoco ancora da Martone:

dal punto di vista giuridico, la civilizzazione avrebbe [...] dovuto marciare contro la barbarie con un preciso ancoraggio ai principi della tradizione giuridica occidentale ed ai valori costituzionali fissati dallo Statuto Albertino. In questa prospettiva il diritto da applicare nei nuovi territori del continente africano, dove la bandiera

<sup>142</sup> *Relazione generale della R. Commissione d'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, Tipografia delle Mantellate, 1891, 90-91.

<sup>143</sup> N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 272: «Né corso concreto e positivo ebbero i due abbozzi di riforma complessiva della giustizia coloniale, avanzati prima dal crispino Gandolfi e poi dal conservatore R. De Zerbi a Crispi e a Rudini. Né il governo di Sinistra né quello di Destra annetterono mai particolare importanza all'assetto della giustizia coloniale».

<sup>144</sup> R. Quadri, *Diritto coloniale*, cit., 18.

<sup>145</sup> S. Mezzadra, E. Rigo, *Diritti d'Europa. Una prospettiva postcoloniale sul diritto coloniale*, cit., 189: «Per gli europei l'espansione del proprio diritto (l'esportazione di uno *jus* delle genti europee) è stata dettata da una necessità di sicurezza: dalla necessità di fornire sicurezza ai propri commerci e alle proprie attività, assicurando quella normalità che solo poteva essere fondata respingendo ai margini dell'ordinamento (e in fondo traducendo nel riconoscimento di una pluralità di posizioni giuridiche) quella eccezione permanente su cui lo stesso progetto coloniale si fondava e da cui deriva la sua stessa declinazione giuridica».

<sup>146</sup> L. Martone, *Diritto d'Oltremare*, cit., 39: «Del resto, nel 1941, l'ultimo anno dell'Impero, ancora si andava alla ricerca di una nozione dogmatica di diritto coloniale: [...] L'incongruenza era costituita dal fatto che la dottrina in circa sessant'anni, dal 1882 al 1941, non era riuscita ad indicare in maniera univoca ed ufficiale i *principi generali* del diritto coloniale».

nazionale sembrava al seguito delle truppe, avrebbe dovuto ispirarsi ai principi filosofici che costituivano il fondamento della monarchia costituzionale italiana, quelli ereditati dal pensiero dell'Illuminismo e dal modello dei diritti naturali riconosciuto e condiviso in varia misura dai popoli europei: la libertà, l'uguaglianza e le garanzie per l'esercizio del diritto di proprietà, la partecipazione politica. In concreto non fu affatto questo il nucleo del bagaglio ideologico dell'uomo occidentale che, nel corso dell'Ottocento, venne in contatto con le popolazioni dell'Africa<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> *Idem*, 4-5.