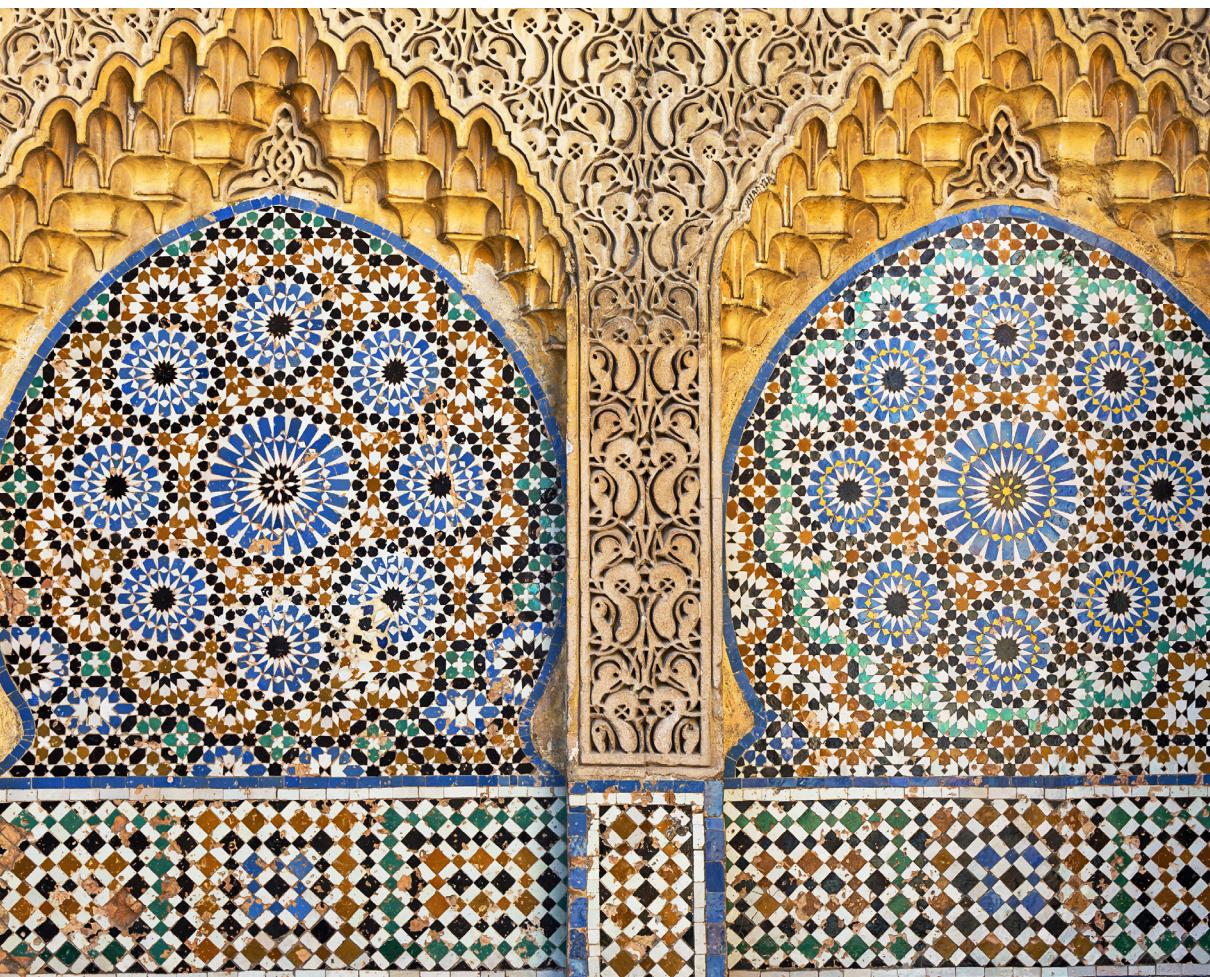


MARCO FIORAVANTI

Tangeri Cosmopolis

Ibridazione giuridica e conflitto politico

Turres - Short monographs



TVUP TOR VERGATA
UNIVERSITY PRESS

TRACCE

2

MARCO FIORAVANTI

Tangeri cosmopolis

Ibridazione giuridica e conflitto politico



TOR VERGATA
UNIVERSITY
PRESS

La versione digitale dell'opera è disponibile in modalità Open Access sul sito web tvupress.uniroma2.it, secondo i termini della licenza internazionale Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0).

Opera soggetta a *double-blind peer review*

DOI: 10.35948/TVUP/979-12-82347-07-5

ISBN 979-12-82347-07-5

Copyright © 2025 Marco Fioravanti

Copyright © 2025 Tor Vergata University Press

Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Via Cracovia, 50 - 00133 Roma

tvupress.uniroma2.it

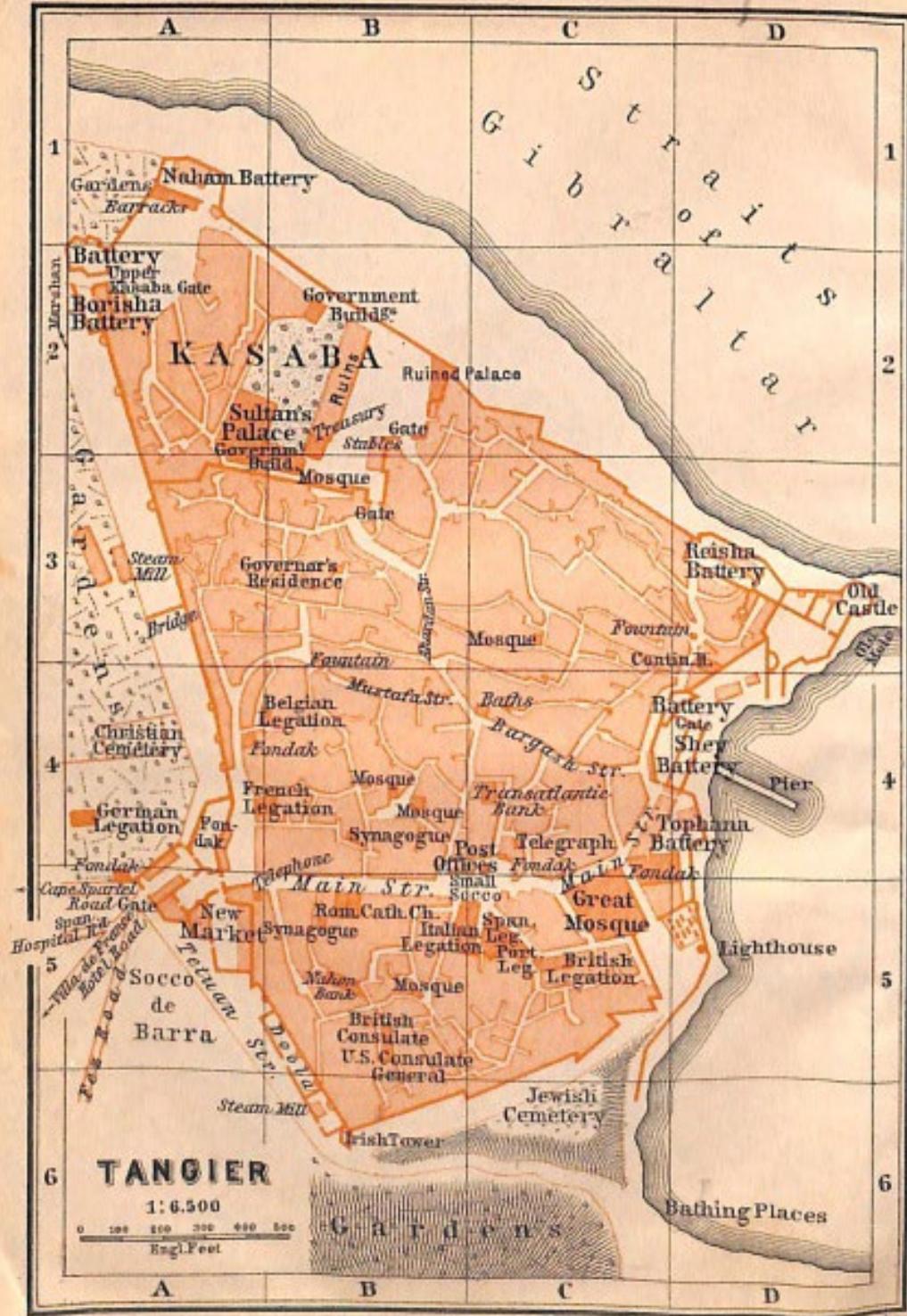
Indice

1.	Premessa	9
2.	L’Italia e lo Statuto Internazionale di Tangeri	15
3.	Ascesa e declino della Zona internazionale	37
4.	Nicola Catalano, consigliere giuridico a Tangeri	49
5.	Questioni di costituzionalità: il Tribunale Misto	59
6.	Diritti e privilegi in un sistema semi-coloniale	67
7.	L’Europa di domani: Catalano tra Tangeri e Lussemburgo	77

Tangeri è il polso sintomatico del mondo,
come un sogno che si estende dal passato al futuro,
una frontiera tra il sogno e la realtà

William S. Burroughs*

* Lettera di William S. Burroughs a Jack Kerouac e Allen Ginsberg, Tangeri, 2 novembre 1955, in William S. Burroughs, *Il mio passato è un fiume malvagio. Lettere 1946-1973*, Milano, Adelphi, 2022, p. 135.



1. Premessa

La città di Tangeri, centro nevralgico dell'economia e della cultura marocchina, è stata, per un periodo circoscritto ma densissimo, amministrata dalle potenze internazionali – Francia, Spagna e Inghilterra, alle quali si unì in un secondo momento l'Italia – secondo lo Statuto firmato a Parigi nel 1923, restato in vigore fino al 1956 in coincidenza con l'indipendenza del Marocco¹. Questa *Interzone*, come l'ha definita uno dei suoi celebri residenti, William S. Burroughs, non funge semplicemente da incontro tra Oriente e Occidente, ma come luogo di ibridazione, di intersezione, come non-luogo del potere e del diritto, dove la sovranità è polverizzata di fronte agli interessi, alle gelosie, ai conflitti tra le potenze dominanti e tra le culture, le lingue, le etnie presenti su questo piccolo territorio dove gli spazi di non-diritto proliferano². Una «Babele diplomatica», secondo le eloquenti parole di un ambasciatore italiano, che, per più

¹ Abbreviazioni: ASDMAE: Archivio storico diplomatico del Ministero degli affari esteri di Roma; ADMAE: Archives diplomatiques du Ministère des affaires étrangères di Parigi; CADN: Centre des Archives diplomatiques di Nantes; HAEU: Historical Archives of the European Union di Fiesole; AGA: Archivo General de la Administración di Alcalá de Henares; ANU: Archives des Nations Unies di Ginevra.

² X. Garnier, *Le Tanger expérimental de William Burroughs*, in «Itinéraires. Littératures, textes, cultures», 2013, pp. 35-45.

di trent'anni, ha conosciuto una dimensione cosmopolita e internazionale con una vocazione alternativa a quella dominante novecentesca basata sulla sovranità statuale³.

Gli studi sulle istituzioni coloniali italiane degli ultimi lustri hanno raggiunto risultati di altissimo livello scientifico, inimmaginabili fino a venti o trent' anni orsono, quando la colonizzazione italiana, nel migliore dei casi, era studiata da specialisti, africanisti in primis, e da storici generalisti. Lavori fondamentali, sia chiaro, senza i quali non si sarebbe potuta sviluppare una storiografia successiva più attenta alle questioni istituzionali, giuridiche e costituzionali. Ma la novità degli studi più recenti è di aver inserito gli studi coloniali – che, va detto, risentivano di un'impostazione ideologica molto forte, comprensibilmente legata al periodo di vigenza del colonialismo – in una prospettiva più ampia, tale da permettere di leggere la circoscritta (ma forse non così tanto) esperienza italiana d'oltre mare in un orizzonte più ampio, che assume la connotazione di studi delle istituzioni internazionali, al di là delle colonne d'Ercole dell'Europa⁴.

³ Fondamentale F. Tamburini, *L'internazionalizzazione di Tangeri nella politica estera italiana (1919-1956)*, Genova, ECIG, 2007.

⁴ Senza pretesa di completezza si segnalano i seguenti lavori: S. Mannoni, *Potenza e ragione: la scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo, 1870-1914*, Milano, Giuffrè, 1999; A. Mazzacane (a cura di), *Oltremare: diritto e istituzioni dal colonialismo all'età postcoloniale*, Napoli, Cuen, 2006; A.A. Cassi, *Ultramar. L'invenzione europea del Nuovo Mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2007; M. Meriggi, L. Di Fiore, *World history. Le nuove rotte della storia*, Roma-Bari, Laterza, 2011, in particolare Cap. IV, *Incontri, ambivalenze, conflitti. Le storie ribelli*, pp. 135 ss.; L. Nuzzo, *Origini di una scienza. Diritto internazionale e colonialismo nel XIX secolo*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2012; M. Koskenniemi, *Il mite civilizzatore delle nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale (1870-1960)*, Roma-Bari, Laterza, 2012; E. Augusti, *Questioni d'Oriente. Europa e Impero ottomano nel diritto internazionale dell'Ottocento*, Napoli, Esi, 2013; C. Lombardi-Diop, C. Romeo (eds.), *Postcolonial Italy: challenging national homogeneity*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013; S. Berhe, *Notabili libici e funzionari italiani: l'amministrazione coloniale in Tripolitania (1912-1919)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015; L. Martone, *La giustizia italiana nelle colonie*, Torino, Giappichelli, 2015; M. Meccarelli, M.J. Solla Sastre (eds.), *Spatial*

All'interno di questa effervescente rinascita storiografica, la questione di Tangeri assume un'ulteriore peculiarità. Fuori dagli schemi del colonialismo "tradizionale", la città nord-africana si pone, a detta di un commentatore coevo, come «le premier exemple d'une ville placée sous une autorité internationale»⁵. Ai nostri occhi inoltre appare quale caso di studio di particolare interesse per leggere la presenza di più Paesi in un luogo dominato dalla forza economica europea, in un contesto che è stato definito semi-coloniale, in quanto il Marocco rifugge dagli schemi tradizionali di assoggettamento. Una città cosmopolita, né marocchina né europea⁶, ma frutto dell'incontro tra cultura araba e occidentale.

In questa prospettiva una lente di lettura è fornita dal diritto e dai suoi interpreti, tra i quali emerge la figura di Nicola Catalano, il quale, seppure per un periodo circoscritto, ha operato come consulente giuridico in questa singolare forma di amministrazione internazionale di un territorio. Una sorta di costituzionalismo senza Stato, con i suoi giuristi e consiglieri (di cui Catalano è massima espressione) sul quale il presente contributo si vuole soffermare con una particolare attenzione alla dimensione europea di questa esperienza. Non è casuale che molti dei giuristi e dei consiglieri politici che operarono nello stretto di Gibilterra – soprattutto spagnoli, francesi, inglesi, italiani, belgi – abbiano poi contribuito, con ruoli diversi ma convergenti, alla nascita e al funzionamento delle istituzioni comunitarie,

and Temporal Dimensions for Legal History: Research Experiences and Itineraries, Frankfurt am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2016; L. Nuzzo, *The Birth of a Colonial City: Tianjin 1860-1897*, in S. Dauchy, H. Pihlajamäki, A. Cordes, D. de Ruysscher (eds.), *Colonial Adventures: Commercial Law and Practice in the Making*, Brill, 2021.

⁵ H. Halewyck, *Le Statut International de Tanger*, in *Revue de l'Université de Bruxelles*, XXXI (1926), p. 101.

⁶ Così J.-F. Clément, *Tanger avant le Statut international de 1923*, in «Horizons Maghrébins – Le droit à la mémoire», n. 31-32, 1996, *Tanger au miroir d'elle-même*, p. 11.

in primis la Ceca. E sarà proprio Catalano a portare la sua competenza di giurista da Tangeri a Lussemburgo, dove si andava formando, spinta da motivi evidentemente (anche se non esclusivamente) economici, una inedita forma di cooperazione internazionale con tratti molto simili a quelli sperimentati, per almeno trent'anni, in questa “isola” nella punta settentrionale dell’Africa⁷.

Ringraziamenti

La scrittura del libro è stata sollecitata dalla partecipazione al *Colloque International à l’occasion du centenaire du Statut de Tanger*, svoltosi a Tangeri il 18 dicembre 2023, organizzato da Geert Van Calster, Michel Erpelding, Hamid Aboulas, Francesco Tamburini, Fouzi Rherrousse e Willem Theus, ai quali va la mia amicizia e riconoscenza. Sono grato ad Amedeo Arena per l’invito al Workshop *Rediscovering European Integration through Legal Storytelling* del 21-22 marzo 2024, presso l’Università di Napoli Federico II, e a Camilla Cederna e Bianca Vallarano per avermi coinvolto nel XVI Convegno della Società per gli studi sul Medio Oriente, *Crossings and contaminations. Practices, languages and politics in transit in the Middle East and North Africa*, Università di Cagliari, 3-5 ottobre 2024. Un pensiero speciale va a Francesco Tamburini, uno dei massimi esperti dell’amministrazione internazionale di Tangeri, per i consigli, gli incoraggiamenti e la contiguità intellettuale. Una parte del volume è apparsa, nel 2025, sul *Giornale di Storia costituzionale*, al cui direttore, Luigi Lacchè, va il mio sentito ringraziamento. Desidero ringraziare inoltre Antonio Freddi e Federica Onelli

⁷ J.-P. Débats, *Tanger, son statut, sa zone (1923-1956)*, in «Horizons Maghrébins – Le droit à la mémoire», n. 31-32, 1996, *Tanger au miroir d’el-le-même*, p. 19.

per il generoso supporto nelle ricerche archivistiche presso l'Archivio storico diplomatico del Ministero degli affari esteri di Roma. Vorrei esprimere la mia gratitudine, per la cortese disponibilità, al personale dell'Archivio storico dell'Unione europea di Villa Salviati (Fiesole), a quello degli Archives diplomatiques du Ministère des affaires étrangères di Parigi, del Centre des Archives diplomatiques di Nantes, dell'Archivo General de la Administración di Alcalá de Henares e dell'Archivio e della Biblioteca delle Nazioni Unite a Ginevra.

MF

Roma, luglio 2025

2. L'Italia e lo Statuto Internazionale di Tangeri

La Zona internazionale di Tangeri si sviluppò dagli inizi del XIX secolo, quando il Sultano, per aprire il territorio marocchino ai commerci, stipulò numerosi accordi di pace e collaborazione con le potenze occidentali, tutti incentrati su immunità e guarentigie per i cittadini europei residenti nell'Impero.

Restata ai margini delle avventure coloniali occidentali, l'Italia aveva intessuto tuttavia già dalla metà del XIX secolo una fitta trama di relazioni diplomatiche mediterranee. In particolare, i rapporti tra Italia e Marocco risalivano già al trattato di pace e amicizia tra Regno di Sardegna e Impero marocchino del 6 ottobre 1825, passando poi per la Convenzione concernente l'amministrazione e la gestione del faro di Cap Spartel del 31 maggio 1865, e quella di Madrid del 3 luglio 1880 relativa ai diritti di protezione conclusa con altre potenze europee¹. Gli accordi italo-francesi del 1900 e del 1902 prevedevano il rispetto e la non ingerenza

¹ *L'évolution du Statut de Tanger*, in «Chronique de Politique Étrangère», vol. 10, no. 3, 1957, pp. 362 ss.; sul punto, tra la non copiosa letteratura, si veda l'interessante saggio di L. Monzali, *Appunti sulle relazioni politiche fra Italia e Marocco nell'Ottocento*, in F. Onelli, B. Simou, L. Monzali (a cura di) *I rapporti tra Italia e Marocco nel XIX secolo. Dall'Italia a Tangeri, da Tangeri all'Italia*, Napoli, Esi, 2023, pp. 15 ss.

dei due governi verso le aspettative italiane in Tripolitania e Cirenaica e quelle francesi in Marocco.

Uno spartiacque fu rappresentato dall'Atto generale della conferenza internazionale di Algeciras del 7 aprile 1906 concluso tra Germania, Austria-Ungheria, Belgio, Spagna, Francia, Gran Bretagna, Italia, Marocco, Paesi Bassi, Portogallo, Russia, Svezia e, infine, una sola potenza non europea, gli Stati Uniti². Il trattato prevedeva che il Marocco fosse posto dalle dodici potenze firmatarie sotto un regime speciale internazionale e stabiliva l'introduzione di riforme basate sul triplice principio della sovranità del Sultano del Marocco, dell'integrità dei suoi territori e della libertà economica senza ineguaglianze tra le potenze occidentali. L'indipendenza del Sultano risultò tuttavia puramente nominale³. La potenza che uscì maggiormente rafforzata fu la Francia che si dotò di una sfera di influenze tale da neutralizzare, attraverso concessioni di terre in altri spazi coloniali, la presenza italiana. Se il Trattato di Algeciras muniva inoltre il corpo diplomatico di diritti speciali rispetto al governo marocchino, quello franco-marocchino di Fez del 30 marzo 1912 avrebbe organizzato il Protettorato francese sul Marocco, mantenendo comunque per la città di Tangeri il carattere speciale riconosciuto e determinato dalla sua organizzazione municipale (art. 1º, c. 4).

Dopo ulteriori scambi e trattative diplomatiche si addivenne a un nuovo accordo, firmato il 28 ottobre 1912, secondo il quale Francia e Italia «desiderando di eseguire nello spirito più amichevole i loro accordi del 1902, confermavano la mutua intenzione di non apportare reciprocamente alcun ostacolo alla realizzazione di tutte le misure che essi

² H. Harter, *La conférence d'Algéiras de 1906. Un nouveau rôle pour les États-Unis dans le concert des nations?*, in «Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin», XLII (2015), pp. 75-87.

³ Halewyck, *Le Statut International de Tanger*, cit., 91 ss.

giudicheranno opportuno di emanare l’Italia in Libia e la Francia in Marocco»⁴. Non risulta ancora alcun cenno alla situazione di Tangeri.

Con la Convenzione di Madrid del 27 novembre 1912 tra Francia e Spagna i due governi occidentali convengono che la città di Tangeri e la sua Zona sarebbero state dotate di un regime speciale che sarebbe stato determinato successivamente. Intesa simile si realizzò con la Spagna, firmata il 4 maggio 1913, con i medesimi termini della precedente, salvo i riferimenti alla «zona di influenza spagnola nel Marocco». Tornando ai rapporti con la Francia, che si sarebbero sviluppati in maniera sempre più conflittuale per i numerosi interessi in comune in ambito coloniale (si pensi solo al caso tunisino), essi addivennero, dopo estenuanti trattative e in pieno conflitto mondiale, all’accordo del 9 marzo 1916 in cui l’Italia rinunciava al regime capitolare nella zona francese del Marocco, ottenendo protezioni per i lavoratori italiani in loco e la possibilità di istituire scuole italiane nel protettorato. Accordo simile fu firmato circa un mese dopo con la Spagna, il 28 aprile, in cui l’Italia rinunciava alle capitolazioni nella zona spagnola del Marocco. Il ruolo dell’Inghilterra risultò strategico: così come aveva incoraggiato gli insediamenti italiani a Massaua per controbilanciare la presenza francese nel Corno d’Africa, così nell’Africa occidentale utilizzò il sostegno all’Italia per frenare l’egemonia di Parigi su Tangeri.

La comunità italiana a Tangeri nei primi del XX secolo non era particolarmente nutrita: gli italiani che abitavano, nel 1923, nel territorio internazionale e nel Protettorato spagnolo (che inglobava Tangeri) erano 258, dei quali 226 nella Zona Internazionale e 32 nel resto del Protettorato. Il nucleo

⁴ Cfr. ASDMAE, *Affari politici*, Marocco, 1919-1920, B. 1423, f. 5995 tris, dove si trova un documento a stampa, classificato come “Segreto”, dal titolo: *Relazione sulla questione di Tangeri*, senza data ma sicuramente del 1924 (si evince dall’ultimo rapporto evocato).

più importante di questa colonia era formato da addetti ai commerci e trasporti e da professionisti (avvocati, medici, ingegneri, farmacisti), seguiti poi da uno sparuto numero di impiegati, meccanici, fabbri e falegnami, muratori e manovali. Vi era poi una scuola italiana privata nella circoscrizione di questo Distretto consolare con sede in Tangeri, frequentata da 25 alunni con due insegnanti. Mancavano collegi, convitti, orfanotrofi, ospedali e altre istituzioni affini prettamente italiane. Vi operavano invero due associazioni: la *Società italiana di beneficenza*, fondata nel 1909 a Tangeri con 47 soci e il locale *Comitato della «Dante Alighieri»*, istituito per la diffusione della lingua e della cultura italiana, che ne contava 41⁵. Da lì a pochi anni invero la comunità italiana aumentò esponenzialmente fino a divenire negli anni Trenta, la terza, dopo quella francese e spagnola. Elemento su cui la diplomazia italiana puntò molto nel rivendicare il suo spazio marocchino.

La questione di Tangeri durante la Prima guerra mondiale ebbe, come è evidente, rilevanti conseguenze diplomatiche, tra le quali la decisione del Sultano di espellere i cittadini tedeschi e austriaci da Tangeri con il successivo sequestro dei loro beni e l'inasprimento dei rapporti franco-spagnoli proprio sui privilegi nella città atlantico-mediterranea. La Francia non riteneva che la Spagna potesse considerare come un suo Protettorato la propria presenza nel Marocco settentrionale, ma solo quale zona di influenza. *Stricto iure*, il termine Protettorato, ricordava la nota diplomatica redatta dall'ufficio giuridico del Quai d'Orsay nel 1916, si può utilizzare unicamente per quello Stato che assume la direzione degli affari esteri di un altro, senza privare quest'ultimo della sua integrità territoriale, né della sua

⁵ *Censimento della popolazione italiana all'estero nel 1923, eseguito a cura del commissariato generale dell'emigrazione col concorso dei regi consolati all'estero. Francia – Possedimenti francesi d'Africa, d'Asia e d'America – Reggenza della Tunisia – Marocco*, Roma, Tipografia delle cartiere centrali, 1923, pp. 60 ss.

personalità internazionale. Tale relazione tra due Stati non può sorgere che da un trattato, assente secondo i francesi, tra Spagna e Marocco, mentre ben rappresentato da quello franco-marocchino del 1912⁶.

Sembra che gli Stati Uniti, sempre più presenti nelle politiche, non solo belliche, europee, avessero espresso al governo italiano diffidenza verso la gestione di Tangeri da parte delle sole potenze francese, spagnola e inglese⁷. Sebbene gli interessi italiani nella città fossero ancora scarsi allo schiudersi della guerra, vi era la consapevolezza che il suo ruolo strategico sarebbe aumentato e che la costruzione del porto, così come la gestione del faro di Cap Spartel, avrebbe rappresentato un momento di grandi opportunità e investimenti economici per la penisola⁸.

Solo verso il 1918, quando gli esiti della guerra si iniziavano a intravedere, la Francia incrementò la sua attività e la difesa dei suoi interessi a Tangeri che trovarono una loro realizzazione proprio a Parigi con la conferenza di pace del 25 febbraio 1919, dove la Germania sconfitta avrebbe dovuto rinunciare a tutte le sue pretese sul Marocco e su Tangeri in particolare (artt. 141 e 146 del Trattato di Versailles). Le clausole da inserire nei preliminari della pace prevedevano la rinuncia della Germania ai diritti e ai privilegi risultanti dai Trattati precedentemente siglati, l'abrogazione di quelli tra la Germania e l'Impero scerifffiano (*Empire chérifien*) e delle capitolazioni⁹.

La Francia perorava per una ridefinizione dello statuto giuridico di Tangeri tesa a inglobare la città nell'orbita del

⁶ *Relazione sulla questione di Tangeri*, cit., p. 12.

⁷ Ivi, p. 11.

⁸ Nella esigua letteratura scientifica, fondamentale il saggio di F. Tamburini, *Il Faro Capo Spartel (1865-1958). Un esempio di cooperazione internazionale in Africa attraverso i secoli XIX e XX*, in «Africana» (2003), pp. 173-185.

⁹ *Commission du Maroc, Procès-Verbaux (31 mars-5 avril 1919), Rapport (5 avril 1919) et documents (17 avril – 29 novembre 1919). Séance du 3 avril 1919, Présidence M. De Peretti de la Rocca*, in ASDMAE, B.1423, fasc. 5995 tris.

Protettorato francese: in punta di diritto, il trattato franco-marocchino del 30 marzo 1912 fu abrogato in seguito alla fine della Grande guerra e all'espulsione della Germania dai suoi residui interessi e proprietà in Marocco (e soprattutto alle capitolazioni). Si riaccese tuttavia la questione politica della gestione della città, sempre caratterizzata dal conflitto diplomatico franco-spagnolo per la rispettiva egemonia e dal ruolo strategico rivendicato dall'Inghilterra, con la parallela e costante azione diplomatica italiana per un coinvolgimento maggiore e soprattutto formale nella gestione della città, dove la comunità italiana aumentava progressivamente. Ma per il momento il progetto di internazionalizzazione rimase lettera morta. L'Italia non era contraria alle rivendicazioni francesi, purché mantenessero il regime della "porta aperta".

Tuttavia, la prevalenza francese sulla città avvenne aggiornando le questioni di equilibrio diplomatico nella ricerca di uno statuto giuridico all'altezza del momento storico e della situazione geopolitica, e acquisendo di fatto i diritti esclusivi per la costruzione del porto di Tangeri. Il governo marocchino, infatti, in nome del Protettorato stabilito dal trattato del 1912, concedeva nel giugno del 1921 alla *Société internationale pour le développement de Tanger* la concessione dei lavori del porto della città stabilendo una prevalenza decisiva degli interessi francesi.

Nel marzo dello stesso anno il ministro Carlo Sforza, in un dispaccio segreto al regio agente diplomatico in Tangeri, chiariva la posizione italiana sulla questione, ridimensionando la sua centralità rispetto ai buoni rapporti da mantenere con Francia, Spagna e Inghilterra. Il ragionamento del governo può essere sintetizzato nel seguente atteggiamento: forzare la mano nel pretendere un posto formale nelle trattative potrebbe paradossalmente penalizzare i numerosi interessi economici dell'Italia in Marocco. In maniera ambigua (o forse machiavellica), il ministro degli

Affari esteri accantonava i cavilli giuridici per concentrarsi su aspetti diplomatici:

evitare di suscitare incidenti pur senza disinteressarsi del funzionamento degli organi cittadini. Ella pone esattamente la questione di diritto. Non è dubbio che un regime speciale è assicurato alla città di Tangeri da accordi internazionali. Interesse nostro è che tale regime venga attuato con nostro concorso. Però la questione di Tangeri non ha per noi tanta importanza da giustificare un nostro attivo intervento tanto più tenendo conto della sua estrema delicatezza nei rispetti della Francia, della Spagna e dell'Inghilterra. [...] In confronto di altri nostri interessi, quello di Tangeri è per noi talmente secondario che non potremmo esitare a sacrificarlo in un eventuale negoziato¹⁰.

Ma nel giro di pochi mesi lo sguardo italiano sulla città atlantico-mediterranea divenne sempre meno disinteressato. Nel giugno-luglio 1922, a ridosso della firma della Convenzione sullo Statuto di Tangeri, si svolsero a Londra dei colloqui riservati tra il rappresentante del governo italiano De Martino e i suoi omologhi inglesi, dai quale emerse la prossimità del governo britannico verso la posizione dell'Italia, in funzione antifrancese e di garanzia di equilibri. Ma al di là degli aspetti geopolitici, il governo inglese riconosceva la presenza significativa dell'Italia a Tangeri, l'assenza di pretese imperialistiche (per il momento...) e l'impossibilità di escluderla su una questione mediterranea¹¹. Tuttavia, il governo inglese temeva le obiezioni francesi basate, del resto correttamente, su un precedente accordo intercorso tra le due potenze alleate che riconosceva il predominio

¹⁰ *Dispaccio segreto*, 19 marzo 1921, in ASDMAE, B. 1423, fasc. 5995 tris.

¹¹ Cfr. il documento, classificato come "segreto", *Processi verbali delle Conversazioni di Londra del giugno-luglio 1922. Estratti relativi alla questione di Tangeri*, in ASDMAE, B. 1423, fasc. 5995 tris.

francese su Tangeri (e su Tunisi) e quello italiano su Tripoli¹². La questione delle reciproche zone di interesse – e quindi delle rispettive astensioni da parte dei due governi nell'intervenirvi direttamente – si presentò nel corso della redazione dello Statuto, quando l'Italia tentò, invano, di esercitare la sua influenza. Una lettera del ministro italiano degli Affari esteri del 17 dicembre 1921 era molto chiara sul ruolo che avrebbe dovuto svolgere l'Italia per non esserne esclusa. Gli interessi italiani del momento convergevano con quelli inglesi ma contrastavano con quelli spagnoli e, soprattutto, francesi: «mi pare che le maggiori opposizioni possiamo attenderle dalla Francia, sia perché si farà forte dell'accordo di reciproco disinteresse per il Marocco e per la Tripolitania, sia perché in generale sarà la più restia a far concessioni, non solo a noi, ma anche agli altri»¹³. La sponda inglese del governo italiano si basava su un antico conflitto, mai esplicitato, per il controllo dell'ingresso nel Mediterraneo. Un dispaccio dell'ambasciatore italiano a Londra al ministro, del 24 novembre 1921, riportava colloqui informali che andavano in questa direzione:

il mio interlocutore [del Foreign Office] ha aggiunto
che il governo britannico non ha mutato il suo atteggiamento di opposizione a una prevalenza sia francese che

¹² Dense ed efficaci sono le coeve considerazioni sul rapporto (e sul latente conflitto) franco-italiano in Africa del nord, di A. Brunialti, *Le colonie degli italiani*, in particolare il cap. XI, *La Francia a Tunisi e l'Italia a Tripoli*, pubblicato in appendice a Paul Leroy-Beaulieu, *La colonizzazione presso i popoli moderni*, Biblioteca di Scienze politiche e amministrative, Torino, Unione tipografico-editrice, 1897; su Paul Leroy-Beaulieu, nella scarsa letteratura scientifica, si veda O. De Napoli, *Selvaggi criminali. Storia della deportazione penale nell'Italia liberale (1861-1900)*, Roma-Bari, Laterza, 2024, pp. 224 ss.; cenni anche in M. Fioravanti, *Civilisation et barbarie. Regards croisés sur le droit colonial italien*, in E. Gojoso (a cura di), *La terre au-delà des mers (situation coloniale et postcoloniale)*, Poitiers, Presses Universitaires Juridiques de Poitiers, pp. 1-8.

¹³ ASDMAE, B. 1424, Marocco, 1919-1930, fasc. 6004.

spagnola a Tangeri; e tale atteggiamento è determinato dal fatto che Tangeri rappresenta per l'Impero Britannico un interesse rilevantissimo perché l'importanza del possesso di Gibilterra verrebbe a sminuirsi il giorno che la Francia o la Spagna avessero l'assoluto dominio di quella località del Marocco¹⁴.

Il 5 luglio 1922, il ministro degli Affari esteri in missione a Londra inviò un telegramma in cui chiedeva chiarimenti al Ministero, in seguito al perseguire delle resistenze inglesi alla domanda italiana di partecipazione alla conferenza su Tangeri, basate principalmente sul disinteressamento dell'Italia al Marocco convenuto con la Francia mediante la dichiarazione di Parigi del 28 ottobre 1912, confermando l'accordo del 1902 degli ambasciatori¹⁵. Il Ministero rispose puntualmente con una lunga missiva in cui ricordava che, sebbene giuridicamente la posizione dell'Italia fosse debole (le motivazioni anglo-francesi piuttosto ineccepibili), si doveva puntare sulle principali ragioni politiche che muovevano la richiesta italiana di partecipazione alla conferenza.

Di fronte al conflitto tra Francia e Spagna per il controllo del territorio e agli interessi economici e strategici di numerose potenze internazionali (tra le quali l'Italia)¹⁶ soprattutto per la gestione del porto, e alla posizione dell'Inghilterra che mal tollerava una potenza egemone sullo stretto di Gibilterra, la soluzione non poteva non ricadere sulla neutralizzazione del territorio tangerino e sulla sua internazionalizzazione, definendolo come uno spazio di libero mercato che garantiva l'eguaglianza di trattamento

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ ASDMAE, B. 1423, fasc. 5995 tris.

¹⁶ Cfr. M. Mugnaini, *Italia, Spagna e la formazione di un nuovo equilibrio mediterraneo (1923-1928)*, in «Spagna Contemporanea», 1998, n. 14, pp. 53-77.

tra potenze concorrenti commercialmente¹⁷. Il liberismo estremo in materia di commerci, sottratti ai diritti doganali, e l'assenza di controllo sulla creazione di società, fecero di Tangeri, dove il dollaro di fatto svolgeva la funzione di moneta di riferimento¹⁸, una sorta di paradiso fiscale *ante litteram*¹⁹.

Se il governo francese sosteneva l'inutilità di un regime internazionale di Tangeri, sia per garantire la sua egemonia che per contrastare gli inglesi a Gibilterra, per l'Italia il possesso di Tangeri da parte di una sola grande potenza avrebbe avuto come conseguenza la chiusura assoluta, in determinati casi, del Mediterraneo²⁰. In una nota per il ministro dell'11 marzo 1922 sulla disputa tra Spagna e Francia sul predominio a Tangeri, vi è un passaggio in cui si ricorda di nuovo che la «la tendenza francese è infatti ispirata alla tesi che il Sultano mantenga la sua sovranità su Tangeri, ciò che naturalmente conviene ai francesi come esercitanti il protettorato sul Marocco»²¹.

Tangeri – si legge in un documento diplomatico del governo italiano classificato come “segreto”, non datato ma presumibilmente del 1924 – è una «Babele diplomatica» e un covo di intrighi perpetrati sotto la copertura delle capitolazioni e dell'Atto di Algeciras. «Tale regime

¹⁷ Débats, *Tanger, son statut, sa zone*, cit., p. 18.

¹⁸ Così scrive Catalano in una nota al Ministero degli esteri del 24 gennaio 1952: «A Tangeri nonostante che la moneta ufficiale sia il franco marocchino e che la pesetas abbia valore liberatorio, praticamente tutte le contrattazioni avvengono in dollari. In dollari sono stipulati i contratti di locazione ed i relativi depositi cauzionali; in dollari sono pagati gli oggetti di maggior valore (automobili, frigoriferi, ecc.); ed infine, per quanto il prezzo venga richiesto in pesetas, sono conteggiati in rapporto al corso libero del dollaro i prezzi di qualsiasi merce», ASDMAE, consolato di Tangeri, Busta (non inventariata), Amministrazione Internazionale Tribunale Misto, 1940-1954.

¹⁹ Sul suo regime fiscale agevolato si veda Tamburini, *L'internazionalizzazione di Tangeri*, cit., pp. 298 ss.

²⁰ ASDMAE, B. 1424, Marocco, 1919-1930, fasc. 6006.

²¹ *Ibidem*.

non potrebbe durare senza danno di Tangeri, del Marocco, della Francia e dell'Europa»²². Sfruttando le inimicizie franco-spagnole e la prudenza inglese nell'evitare che nessuna potenza esercitasse un potere egemonico, cercò di inserirsi nella formalizzazione dei negoziati in corso, ma senza fortuna.

Nella fitta trattativa, il Ministero degli affari esteri scrisse al Foreign Office inglese un dispaccio in cui, dopo aver esposto i titoli che si potevano far valere a favore della partecipazione all'assetto definitivo di Tangeri (rappresentanza italiana negli enti locali di governo, crescente presenza italiana sul territorio, intensificarsi in seguito alla guerra del movimento migratorio, commerciale e marittimo italiano in Africa)²³, rivendicava il ruolo di equilibrio che l'Italia avrebbe potuto svolgere tra i contrasti anglo-franco-spagnoli.

L'Italia, tra epoca liberale e fascista, si pronunciò sempre a favore della neutralizzazione e dell'internazionalizzazione di Tangeri, in accordo con la posizione inglese, al fine di mantenere aperto il canale di comunicazione con le Americhe e di non subire la forte concorrenza commerciale francese. Nel 1923, quando il fascismo operava ancora in un regime pseudo-rappresentativo prima di trasformarsi di lì a poco in una dittatura a volto scoperto, le aspirazioni a divenire una potenza egemone nel Mediterraneo dell'Italia, sebbene uscita vittoriosa dal precedente conflitto mondiale, vennero rapidamente frustrate. L'ambasciatore a Londra, Pietro Tomasi della Torretta, riportava a Mussolini che le potenze francesi, spagnole e britanniche non volevano più le interferenze italiane nella discussione sul futuro assetto politico-istituzionale di Tangeri²⁴.

²² *Relazione sulla questione di Tangeri*, cit., p. 15.

²³ Ivi, pp. 19 ss.

²⁴ Mugnaini, *Italia, Spagna e la formazione di un nuovo equilibrio mediterraneo*, cit., pp. 62 ss.

La Convenzione di Parigi del 18 dicembre 1923, siglata tra Francia, Spagna e Gran Bretagna²⁵, prevedeva le seguenti istituzioni (alle quali se ne aggiungevano altre riguardanti soprattutto la gestione dell'igiene, della sanità e dell'ordine pubblico):

- il Comitato di controllo, composto dai consoli di carriera delle potenze firmatarie dell'Atto di Algeciras (art. 30), i quali a turno ne assumevano la presidenza per la durata di un anno, svolgeva il compito di assicurare l'applicazione del regime stabilito dallo Statuto, potendo esercitare il diritto di voto sulle leggi e i regolamenti adottati dall'Assemblea. Giocava inoltre un ruolo decisivo nella designazione dell'amministratore della Zona. Titolare di una sorta di potere negativo, risultava, di fatto, l'organo più potente della città, il “guardiano della Costituzione (materiale) tangerina”;
- l'Assemblea legislativa, presieduta dal Mendoub (il Governatore), era composta da 26 rappresentanti delle diverse comunità nazionali, tanto europee che indigene, stabilite a Tangeri, in proporzione del numero dei loro connazionali, del volume dei loro commerci locali, delle loro proprietà immobiliari nella Zona: quattro francesi, quattro spagnoli, tre britannici, due italiani, un americano, un belga, un olandese, un portoghese, tutti designati dai loro rispettivi consolati, sei sudditi musulmani e tre israeliti nominati dal Mendoub. Tra gli organi previsti dallo Statuto è quello maggiormente internazionale, ma non il più autorevole. La sua funzione legislativa e regolamentare lo pone formalmente come l'organo più in vista del sistema tangerino (occupandosi dalle imposizioni fiscali fino al consenso per la ratifica dei trattati internazionali), ma

²⁵ Convention between Spain, France and Great Britain concerning the status of the Tangier zone signed at Paris on 18 December 1923 by Spain, France and Great Britain, in ANU, R1242/17/38852/38852.

incontrava numerosi limiti soprattutto nel potere di voto del Comitato di controllo. In particolare, l'Assemblea non poteva modificare i codici se non successivamente a un accordo tra le zone vicine e il comitato di Controllo che si sarebbe dovuto esprimere all'unanimità²⁶;

- il Tribunale Misto comprendeva quali membri titolari due britannici, uno spagnolo, un francese e, come membri supplenti, i rappresentanti delle potenze firmatarie di Algeciras e aveva il compito di amministrare la giustizia sul territorio. I membri titolari venivano proposti per una durata indeterminata dai rispettivi governi e nominati dal Sultano. Ognuno dei quattro magistrati titolari svolgeva le funzioni di giudice di pace, giudice istruttore, presidente del Tribunale di primo grado²⁷;

- il Mendoub, nominato dal Sultano, esercitava a Tangeri ciò che in Marocco esercitavano i Pacha o i Cadis: amministrava la popolazione indigena e promulgava le leggi e i regolamenti votati dall'Assemblea, accettati dal Comitato e contro-firmati dal presidente del Comitato;

- l'amministratore, coadiuvato da due aggiunti e da due ingegneri, nominati dal Sultano su richiesta del Comitato di controllo, era depositario del potere esecutivo, dirigeva l'amministrazione internazionale, eseguiva le decisioni dell'Assemblea legislativa ed era garante dell'ordine pubblico. L'amministratore e gli amministratori aggiunti dovevano essere di nazionalità diverse, riconducibili alle potenze firmatarie dell'atto di Algeciras.

Malgrado la sovranità a Tangeri appartenesse formalmente al Sultano, essa fu progressivamente erosa da trattati e capi-

²⁶ Si veda il regolamento interno dell'Assemblea legislativa in AGA, 54/16068 così come le Delibere dell'Assemblea legislativa internazionale in AGA, 54/16071; 54/16116.

²⁷ Numerosa documentazione è conservata presso l'ADMAE, 29POI/1/123; si vedano anche i documenti conservati presso l'AGA, 54/16076, *Tribunal Mixte*, in particolare documenti manoscritti e a stampa sulla riforma giudiziaria degli anni Trenta e il ruolo giocato da Giuseppe Marchegiano.

tolazioni che contribuirono a creare un caos regolamentare e giurisprudenziale, ad alimentare conflitti e inimicizie tra le differenti forze presenti sul territorio²⁸ e a ridimensionare significativamente la sovranità del Sultano. Addirittura, secondo una nota del 28 giugno 1922, di un agente diplomatico italiano a Tangeri, il Sultano marocchino è una “marionetta” nelle mani francesi²⁹.

Con la Convenzione di Parigi invero dal punto di vista giurisdizionale, si abolivano le convenzioni consolari (in altri termini il vecchio regime delle capitolazioni) a vantaggio di una giurisdizione internazionale incaricata di amministrare la giustizia per tutti i membri delle potenze firmatarie dell’Atto di Algeciras. La Zona venne posta sotto il regime di neutralità (art. 3 dello Statuto), demilitarizzata e non soggetta a nessun atto di ostilità. Inoltre, fu esclusa la possibilità di creare basi militari navali o aeronautiche. L’ordine nella città era mantenuto da un corpo internazionale di polizia, composto da 250 uomini comandati da un ufficiale superiore belga.

Una nota uffiosa, ma molto puntuale, redatta nel 1945 dal governo spagnolo, riguardante la concessione o il diniego dell’equum curia ai consoli stranieri, riconduceva correttamente questa diatriba apparentemente marginale dentro le coordinate della sovranità, ricordando che i trattati internazionali, da ultimo la convenzione di Parigi del 1923, avevano limitato “sensibilmente” (questa l’espressione eufemistica usata dal redattore anonimo del testo) la sovranità del Sultano in quanto quest’ultimo l’aveva delegata alle

²⁸ «The fact that the Sultan of Morocco is sovereign over Tangier is, I have reason to believe, accepted in principle by all the Powers. The question to be decided is, to what extent, and through whom, this sovereignty shall be exerted», W.B. Harris, *Tangier and Internationalization*, in «Journal of the British Institute of International Affairs», (1923), pp. 233-250 (p. 237 per la citazione); cfr. anche G.H. Stuart, *The International City of Tangier*, Stanford University, Stanford University Press, 1931.

²⁹ ASDMAE, B. 1424, Marocco, 1919-1930, fasc. 6008.

potenze straniere. «Esiste a Tangeri – si legge nella nota rinvenuta nelle carte d'archivio sia in spagnolo che in traduzione italiana – un regime di sovranità condivisa che ha trasferito a favore degli organi statutari l'esercizio di talune facoltà che erano monopolio del Sovrano territoriale»³⁰. E più avanti continuava in maniera ancora più esplicita proiettando la città in una dimensione di pluralismo normativo e di sovranità in frammenti o, per usare un anacronismo, di costituzionalismo multilivello: «l'esercizio della piena sovranità non si polarizza a Tangeri in un solo titolare, ma si suddivide fra vari organi in virtù di un regime speciale creato con un trattato»³¹.

La dottrina italiana dell'epoca sull'argomento, che criticava l'esclusione dell'Italia dalla sigla della Convenzione di Parigi, era cosciente dell'importanza della città che, malgrado la sua posizione atlantica, rivestiva un ruolo strategico per la politica mediterranea dell'epoca, in quanto primo centro commerciale di collegamento tra vecchio e nuovo mondo³² e osservatorio privilegiato delle relazioni tra l'Europa e "i mari". Al tempo stesso «la questione di Tangeri costituiva uno dei nodi diplomatici dell'epoca, comparabile per alcuni aspetti con la "questione d'Oriente", attraverso la quale le potenze europee tentavano di affermare il loro status internazionale o di dirimere le loro divergenze continentali e coloniali»³³.

All'indomani dell'avvento del fascismo – che per un verso segnerà una cesura e per un altro si inscriverà nella

³⁰ *Exequatur per i Rappresentanti esteri a Tangeri*, ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 8.

³¹ *Ibidem*.

³² Per esempio, si vedano V.M. Castellani, *La Questione di Tangeri*, con Prefazione di A. Giannini, Roma, Are, 1926; L. Bragadin, *Tangeri*, Piacenza, Porta, 1927; C. Baldoni, *La zona di Tangeri nel Diritto internazionale e nel Diritto marocchino*, Padova, Cedam, 1931.

³³ Mugnaini, *Italia, Spagna e la formazione di un nuovo equilibrio mediterraneo*, cit., p. 57.

continuità delle politiche diplomatiche precedenti – l’Italia cercò di tessere una tela minuziosa al fine che i suoi interessi economici e commerciali fossero formalizzati e riconosciuti attraverso il processo – che possiamo definire costituente – che si sviluppò a partire dagli anni Venti, sia per la gestione del porto, di grandissima rilevanza economica, sia, più attinente agli aspetti istituzionali, per la redazione dello Statuto internazionale della città che avrebbe posto fine ai continui conflitti tra la Spagna, la Francia, l’Inghilterra e, in una posizione più defilata, l’Italia.

Conferma di come la questione di Tangeri fosse strettamente interconnessa, per lo meno nei rapporti con la Francia, con quella di Tunisi e con l’Abissinia, viene data dall’incontro, nell’estate del 1926, tra l’ambasciatore d’Italia Avezzana e M. Ponsot, il vicedirettore della Direzione francese dell’Africa e del Levante. Nel rivendicare il ruolo di potenza mediterranea da svolgere a Tangeri, l’ambasciatore rassicurava i francesi sull’assenza di ambizioni italiane in Tunisia, richiedendo solo il rispetto dei patti esistenti (risalenti all’accordo del 1896). Per l’Abissinia l’ambasciatore ricordava semplicemente che l’Italia si era fatta riconoscere dall’Inghilterra i diritti di esclusiva su quei territori, in cambio della rinuncia a tutte le pretese sul bacino del Nilo.

A metà degli anni Venti le interlocuzioni dell’Italia con le potenze firmatarie della Convenzione di Parigi del 1923 si fecero più fitte proprio con lo scopo di un riconoscimento formale dell’Italia in termini statutari. Un *Memorandum* del 21 gennaio 1926 redatto dall’ambasciatore d’Italia per il Dipartimento degli Affari esteri francese chiedeva esplicitamente il riconoscimento delle sue prerogative e la modifica di alcuni articoli dello Statuto: la sorveglianza e il controllo militare dei mari da parte dell’Italia (art. 4); un vicepresidente dell’Assemblea legislativa di nazionalità italiana (art. 34); la nomina di un amministratore aggiunto di nazionalità italiana incaricato di affari giudiziari (artt.

35 e 48); uno dei tre posti di segretario cancelliere per l'amministrazione della giustizia sarebbe dovuto spettare a un italiano; i codici e i testi del regolamento elaborato dalla commissione di tecnici francesi, inglesi e spagnoli dovevano essere sottomessi all'accettazione del governo italiano prima di entrare in vigore (art. 32); le tariffe doganali fissate dalla Commissione dovevano essere sottoposte all'accettazione dell'amministratore aggiunto italiano (art. 50); un'equa partecipazione proporzionale doveva essere stabilita per i capitali e il lavoro italiano per la costruzione del porto di Tangeri.

In risposta a queste richieste, il governo francese stilò un contro-Memorandum, il 1º agosto 1926, dove riportava le riserve d'oltralpe verso le rivendicazioni italiane, attenuate dal favore espresso dal governo inglese per maggiori aperture all'Italia³⁴. In particolare, di fronte alla richiesta, in una certa misura legittima, del riconoscimento per l'Italia della sua qualità di grande potenza mediterranea, la Francia rispondeva che «ceci n'est pas possible car se serait précisément ouvrir un aspect de la question du Maroc au point de vue international. [...] L'Italie est la première Puissance à laquelle la France a acheté son désintérêt au Maroc. [...] Le désintérêt de l'Italie a été absolu et définitif»³⁵. In effetti, dal 1900 l'Italia aveva abbandonato le sue ambizioni sul Marocco per ottenere mano libera in Libia.

Più in generale la Francia si mostrava disponibile ad accettare le richieste italiane riguardanti le istituzioni municipali e sanitarie (così importanti a Tangeri), mentre escludeva categoricamente una partecipazione dell'Italia alla sovranità marocchina (come la sorveglianza marittima

³⁴ *Mémorandum définissant la position des Gouvernements signataires de la Convention de Paris du 18 décembre 1923, en ce qui touche l'adhésion de l'Italie au statut de Tanger, à la date du 1er août 1926*, in CADN, 675PO/D/12, fasc. L'Italie et le Statut de Tanger.

³⁵ *Ibidem*.

e terrestre di Tangeri). Ma il Memorandum si conclude in maniera lapidaria: «rien de pourrait être concédé à l'Italie qui pût paraître reconnaître à cette Puissance une situation spéciale au Maroc».

Il governo Mussolini cercò allora un accordo con il generale spagnolo Primo de Rivera per mantenere l'egemonia latina nel Mediterraneo, riuscendo a ottenere la revisione della convenzione anglo-franco-spagnola nel 1928. Tuttavia, i due dittatori ottennero un successo più simbolico che reale in quanto la presenza francese a Tangeri restò preponderante³⁶.

Il 25 luglio 1928 infatti l'Italia raggiunse la Francia, la Spagna e l'Inghilterra nella firma di un nuovo accordo con lo scopo di colmare alcune lacune di quello precedente, al quale l'Italia non aveva partecipato³⁷. L'*Accord portant Révision de la Convention du 18 décembre 1923 relative à l'organisation du Statut de la Zone de Tanger*, del 25 luglio 1928 recepiva molte delle richieste che nel 1923 erano restate inevase e boicottate soprattutto dalla Francia. All'art. 3 l'Italia raggiungeva il governo britannico, spagnolo, francese nella facoltà di poter contare presso i propri consolati a Tangeri di un ufficiale incaricato su questioni militari. Sulla richiesta italiana di partecipare alle forze di mare presenti nella rada del porto di Tangeri si trovò un compromesso: rimaneva in mano franco-spagnola, salvo circostanze eccezionali che potevano richiedere l'intervento italiano (art. 7). Secondo l'art. 34 l'Assemblea legislativa portava a tre i membri italiani, come quelli inglesi, e di una unità inferiore a quelli francesi e spagnoli, con la previsione di un citta-

³⁶ Ivi, pp. 72 ss.; cfr. anche M. Catala, *La politique de la France face au problème de Tanger (1939-1940)*, in «Guerres mondiales et conflits contemporains», (1995), n. 177, pp. 63-78.

³⁷ *Protocols, Agreements and diverse Acts relating to the Statute of Tangier, signed the 25th July 1928 by Spain, France, Great Britain and Italy*, in ANU, R2012/3D/10694/10694.

dino italiano tra i quattro vicepresidenti dell'Assemblea; un amministratore, con l'incarico di eseguire le decisioni dell'Assemblea, doveva essere di nazionalità francese, mentre l'amministratore aggiunto ai servizi giudiziari fu riservato a un membro italiano. Inoltre, il primo comma dell'art. 48 prevedeva un magistrato italiano presso il Tribunale Misto, composto altresì da belgi, britannici, spagnoli e francesi.

Il nuovo testo prevedeva un'Assemblea legislativa, il Comitato di controllo, un amministratore e un Tribunale Misto, composto quest'ultimo da magistrati francesi, britannici e spagnoli e incaricato di amministrare la giustizia in nome delle potenze straniere presenti nella città³⁸.

Il Tribunale Misto, come il più noto omologo egiziano, aveva la competenza di indennizzare gli stranieri per ogni violazione dei loro diritti da parte del potere pubblico. Applicandosi il diritto islamico ai soli musulmani, gli europei residenti a Tangeri regolavano le controversie emerse tra loro ricorrendo ai propri magistrati e alle proprie leggi, rappresentate nel Tribunale Misto. Quest'organo giurisdizionale prevedeva due categorie di giudici, gli uni, magistrati permanenti, investiti di una competenza generale, gli altri, assistenti occasionali la cui posizione non era molto lontana da quella di arbitri privati, senza la formazione giuridica necessaria. Inizialmente composto solo da francesi, spagnoli e inglesi, fu allargato a un giudice belga e uno italiano. Un documento allegato al testo del trattato del 1928 confermava il diritto dell'Italia a un'equa condivisione delle attività economiche a Tangeri, già prevista del resto dall'art. 7 della Convenzione del 1923 per tutte le nazioni operanti sul

³⁸ Su questi aspetti imprescindibili i lavori di F. Tamburini, *L'amministrazione della giustizia nella Zona internazionale di Tangeri (1923-1957)*, in «Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente» (2005), pp. 305-339; Id., *Le istituzioni italiane di Tangeri (1926-1956): «Quattro noci in una scatola», ovvero, mancati strumenti al servizio della diplomazia*, ivi, 2006, pp. 396-434; Id., *L'internazionalizzazione di Tangeri*, cit.

territorio tangerino³⁹. Successivamente si sarebbero uniti all'accordo di Parigi, il Belgio, i Paesi Bassi, il Portogallo e la Svezia, ma la presenza e gli interessi della comunità italiana (la terza dopo quella spagnola e francese) rimasero di gran lunga superiori in ambito commerciale, scolastico e ospedaliero⁴⁰.

Negli anni Trenta aumentarono le manovre italiane per il riconoscimento dei propri interessi a Tangeri attraverso la richiesta sia di modifica dello Statuto che di interventi di fatto nella politica economica della Zona. Come già avvenuto in passato, le resistenze maggiori provenivano dalla Francia che stentava a riconoscere all'Italia il ruolo di potenza mediterranea che essa rivendicava⁴¹. Cesare Cesari, esperto di storia coloniale, sulla «Rivista delle Colonie italiane», organo del Ministero dell'Africa italiana, in un articolo del 1938, ricorrendo a un uso pubblico della storia piuttosto spregiudicato, rivendicava il ruolo del fascismo nel mutamento degli equilibri a Tangeri a favore dell'Italia. In maniera piuttosto aggressiva, metteva in guardia le potenze egemoni delle infiltrazioni anarchiche e del Fronte popolare che, nel pieno della guerra civile spagnola, aveva trovato asilo in città⁴². L'Italia fascista cercava di rafforzare la sua posizione a Tangeri presentandosi come potenza mediterranea garante della pacificazione, forte dei suoi accordi con il generale Franco, per frenare

³⁹ C.G. Fenwick, *The International Status of Tangier*, in «The American Journal of International Law» (1929), vol. 23, n. 1, pp. 140-143; G. Castellani Pастори, *Sviluppi e conclusione della Questione di Tangeri*, Roma, Istituto per l'Oriente, 1964; Débats, *Tanger, son statut, sa zone* (1923-1956), cit., pp. 17-23; Tamburini, *L'internazionalizzazione di Tangeri*, cit., *passim*.

⁴⁰ *Riammissione dell'Italia nella Amministrazione Internazionale e particolarmente nel comitato di controllo – Trattato di Pace*, in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 1.

⁴¹ CADN, 675PO/D/12, fasc. *L'Italie et le Statut de Tanger*.

⁴² Sulle ricadute della Guerra civile spagnola nel conflitto politico e giurisdizionale a Tangeri si vedano i documenti riservati presso l'AGA, 54/16125.

la possibile espansione francese nei territori del Marocco spagnolo⁴³.

Sospeso durante la Seconda guerra mondiale quando la Zona internazionale fu occupata dalla Spagna franchista dal giugno del 1940 all'ottobre del 1945 con l'appoggio del governo nazista⁴⁴, lo Statuto fu ristabilito in seguito alla Convenzione franco-britannica del 31 agosto 1945. Sebbene le dichiarazioni ufficiali del governo franchista fossero che l'occupazione militare mirava a garantire la neutralità di Tangeri e a mantenere i diritti delle potenze interessate⁴⁵, essa avvenne in palese violazione dei trattati internazionali e della sovranità, seppur limitata dal regime delle capitolazioni e dal protettorato francese, del Sultano del Marocco, che a più riprese espresse le sue rimostranze verso il governo spagnolo⁴⁶.

⁴³ CADN, 675PO/D/12, fasc. *L'Italie et le Statut de Tanger*.

⁴⁴ Numerosi documenti ricostruiscono il conflitto franco-spagnolo a ri-dosso dell'occupazione della Zona da parte delle forze del generale Franco, CADN, 675PO/D/12, Tanger, *Dissolution de l'administration internationale*, 1940; cfr. Catala, *La politique de la France face au problème de Tanger*, cit.; M. Serels, *Espionnage et contre-espionnage; nazis et réfugiés: Tanger durant la Seconde Guerre mondiale*, in D. Michman, H. Saadoum (éds.), *Les Juifs d'Afrique du Nord face à l'Allemagne nazie*, Paris, Perrin, 2018, pp. 199-228.

⁴⁵ Si veda la lettera del 14 giugno 1940 del ministro plenipotenziario a Tangeri, Manuel Amieva, al suo omologo francese Avonde-Froment, in CADN, 675PO/D/12.

⁴⁶ Cfr. per esempio l'articolo apparso sul *Petit Marocain* dell'8 maggio 1941, *La situation à Tanger. Une protestation de S. M. le Sultan après du gouvernement espagnol*.

3. Ascesa e declino della Zona internazionale

Ristabilito lo Statuto con la fine della guerra, dal 25 settembre il Comitato di controllo riprese le sue sedute, qualche settimana prima del passaggio dei poteri tra il governo spagnolo e l'amministrazione internazionale avvenuto l'11 ottobre.

A conferma della ritrovata vocazione internazionale di Tangeri, quando ancora l'Europa era in preda alla guerra mondiale e alle resistenze contro il nazi-fascismo, ci fu la proposta, proveniente già nel 1944 da ambienti francofoni¹ poi, nel 1946, dai circoli economico-commerciali di tutte le nazionalità presenti in Marocco, e vista con favore dagli anglo-americani, di fare di Tangeri la sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Richiesta alla quale il segretario generale rispose non negativamente, ma rimandando la decisione all'Assemblea generale. Le motivazioni di questa proposta sono indicative della situazione di Tangeri e della sua auto-rappresentazione: internazionalità della città, prossimità all'Europa senza farne parte in senso stretto, equidistanza (non solo geografica) tra Mosca e Washington, centro di coesione tra l'islam e il cristianesimo, per concludere con l'ultima risorsa: clima ideale².

¹ Cfr. l'articolo *Pourquoi pas Tanger?*, in «La Dépêche Marocaine», 23/08/1944.

² *Questioni connesse all'assetto politico della Zona di Tangeri*, in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 10.

Al di là di questo mancato incontro tra la sede dell'Onu e la città marocchina, nel secondo dopoguerra essa recuperò subito la sua natura di città internazionale e di porto franco per i commerci mondiali, escludendo, quale nazione sconfitta, l'Italia, che fu estromessa dal Comitato di controllo³. Tuttavia, l'amministrazione italiana cercò da subito di recuperare il suo posto sia *de iure* che *de facto*, per rientrare nella gestione della città prima della firma dei trattati di pace che sembrava molto lontana, portando avanti, come già avvenuto in passato, una partita diplomatica sia sul piano giuridico che su quello politico.

Ristabilito lo Statuto internazionale a Tangeri l'11 ottobre 1945⁴, il governo italiano cercò di anticipare il suo rientro nella città magrebina attraverso l'interpretazione dell'art. 11 degli accordi di Parigi del 31 agosto 1945, ratificati il 7 gennaio 1946, riguardanti la ricostituzione dell'amministrazione internazionale⁵. L'articolo 11⁶, il solo a riguardare direttamente l'Italia, stabiliva nel primo capoverso, alla lettera A, che le disposizioni delle convenzioni e dei dahirs (atti aventi forza di legge emanati dal Sultano) del 1928, in quanto modificano le condizioni della partecipazione

³ Cfr. *Riammissione dell'Italia nella Amministrazione Internazionale e particolarmente nel comitato di controllo – Trattato di Pace*, in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 1.

⁴ Si veda la cronaca di questa storica giornata, *Le rétablissement du Statut internationale de Tanger*, in «Le Monde», 15 ottobre 1945.

⁵ Il testo completo si trova in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, Fasc. 2; informazioni anche in *Exequatur per i Rappresentanti esteri a Tangeri*, ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 8.

⁶ Art. 11. – a) «Les dispositions des conventions et dahirs de 1928, en tant qu'elles modifient les conditions de la participation de l'Italie à l'administration de la Zone, cesseront d'avoir effet; – b) Le Gouvernement italien sera invité à adhérer au présent accord au moment dont conviendront les autres gouvernements parties audit accord et sous réserve de toutes dispositions d'un traité de paix avec l'Italie qui pourraient s'y rapporter».

dell’Italia all’Amministrazione della Zona, «cesseranno di avere effetto». Di conseguenza il governo italiano perdeva la qualità di parte contraente riconosciutagli con il Protocollo del 1928, non deteneva più la facoltà di destinare al consolato generale un ufficiale per il controllo della neutralità della Zona e di partecipare con forze navali al controllo delle acque territoriali. L’Italia cessava inoltre di essere rappresentata nell’amministrazione della Zona con un amministratore aggiunto e le veniva sottratta infine la facoltà di designare un magistrato titolare nella giurisdizione internazionale. Veniva unicamente riservata all’Italia la partecipazione al Comitato di controllo, una rappresentanza nell’Assemblea legislativa, limitata ad un solo delegato (nel 1923 erano due, mentre secondo gli accordi del 1928 ammontavano a tre).

La riduzione a un rappresentante italiano in seno all’Assemblea legislativa, secondo l’art. 7 dell’accordo franco-britannico, provocò le risentite proteste della diplomazia italiana. In una nota del Ministero degli affari esteri del 27 marzo 1948 si legge che «la riduzione ad un solo delegato, arbitrariamente decretata a nostro danno con gli Accordi del 1945, è perciò lesiva della situazione acquisita precedentemente ad Algeciras, quando i nostri connazionali a Tangeri non raggiungevano che un centinaio e l’Italia non aveva creato qui quel complesso di Istituzioni economiche, scolastiche ed ospedaliere che ora possiede, e ciò indipendentemente dalla consistenza numerica della nostra comunità che è la terza in ordine di importanza, dopo la spagnola e la francese». Da metà Ottocento le maggiori potenze si erano particolarmente interessate alle condizioni sanitarie del Marocco e specialmente della Zona di Tangeri, provvedendo alla creazione di numerose istituzioni sanitarie. Tangeri aveva il privilegio di avere ben cinque ospedali gestiti da associazioni nazionali private, che di fatto erano emanazione dei rispettivi consolati generali. Esistevano, nel

1945, un ospedale francese, spagnolo, inglese, israelitico e italiano⁷.

Ma dalla nota del consolato italiano a Tangeri sull'accordo parigino trapela una sorta di frustrazione:

credo superfluo ogni giudizio sull'equità e sulla giustizia della decisione di Parigi. All'Italia, paese mediterraneo per eccellenza, con una collettività che è tuttora in Tangeri la terza per importanza numerica, con istituzioni scolastiche ed ospitaliere che sono tra le migliori, con importanti interessi economici, viene fatta una posizione analoga a quella riconosciuta al Belgio, all'Olanda e al Portogallo, paesi non mediterranei che hanno qui solo interessi economici e collettività assai modeste o addirittura insignificanti⁸.

Il governo italiano provò, riscontrando un certo consenso tra i Paesi alleati, a interpretare il 1º capoverso dell'art. 11 che, come si è visto, parlava, in riferimento agli accordi del 1928, di «cesseranno di avere effetto», intravedendo uno spiraglio esegetico (e soprattutto diplomatico), non menzionando l'abrogazione definitiva ma la semplice sospensione in un regime provvisorio di transizione, che poteva infine tradursi in un possibile riesame della situazione della Penisola in Africa del nord, prima della firma degli accordi di pace, dei quali non si intravedeva la conclusione.

Sebbene l'Italia fosse una potenza sconfitta, essa rivendicava che tutti i Paesi rappresentati a Tangeri, ancorché belligeranti, avevano continuato a partecipare agli organismi internazionali della città fino al loro scioglimento da parte della Spagna: lo stato di guerra – in tal modo è riassumi-

⁷ *Amministrazione internazionale provvisoria*, in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 6.

⁸ Telespresso riservato del 3 ottobre 1945 del console italiano a Tangeri al Ministero degli affari esteri, in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 2.

bile la posizione dell’Italia – così come non aveva inciso sul regime speciale di Tangeri, non avrebbe dovuto, terminata la guerra, condizionare la sua futura amministrazione. Giuridicamente poi la decisione presa a Parigi risultava incompatibile con le tassative disposizioni sullo Statuto, una volta ripristinato, secondo gli accordi del 1923 e del 1928.

Gli scambi diplomatici e politici si fecero serrati a partire dalla fine del 1945 quando l’Italia patrocinò la sua riammissione con Francia, Inghilterra, Portogallo, Spagna, Unione Sovietica, Stati Uniti, Belgio, Olanda e Svezia. Queste ultime tre potenze si espressero apertamente in favore della riammissione dell’Italia già dal 1946, mentre Francia e Spagna si dimostrarono più caute, per lo meno fino alla firma del Trattato di pace, mentre l’Inghilterra pensava che potesse avvenire anche prima, coinvolgendo Stati Uniti e Unione Sovietica (entrambi tendenzialmente favorevoli all’Italia), le cui decisioni avrebbero fortemente condizionato la futura scelta del Quai d’Orsay⁹.

Alcune perplessità furono sollevate dal governo portoghese che, agli inizi del 1946, auspicava che la situazione politica italiana si stabilizzasse, temendo la vittoria del Partito comunista. Gli Stati Uniti, invero, nonostante la nascente “cortina di ferro”, auspicavano la riammissione dell’Italia muovendo passi tuttavia ufficiosi, in quanto erano consapevoli che la decisione formale spettasse alla Francia e alla Gran Bretagna. Queste ultime due potenze, da quanto si legge in una minuta del console di Tangeri, insistevano, ancora nel settembre 1946, a considerare l’Italia “tecnicamente nemico” e pertanto da escludere dai negoziati per Tangeri¹⁰.

⁹ ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 2. In particolare, i ff. di ogni paese coinvolto nelle trattative.

¹⁰ Telegramma del console a Tangeri al ministro degli Affari esteri del 16 settembre 1946, in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 3.

In quel momento i Paesi firmatari del Trattato di Algeciras, che avevano ripreso il loro ruolo nel Comitato di controllo a Tangeri, erano la Francia, la Gran Bretagna, la Spagna, il Portogallo, il Belgio, i Paesi Bassi, gli Stati Uniti, mentre non partecipanti l'Italia, la Svezia e l'Unione Sovietica.

Con il consenso delle potenze alleate, e il tacito assenso del governo sovietico (in un primo momento guardingo verso l'evoluzione della politica in Italia), dopo la firma degli accordi di pace, l'Italia recuperò nel 1948 il suo posto al Comitato di controllo, come si è visto l'organo più importante nell'amministrazione della città¹¹. La prima riunione a cui partecipò il rappresentante italiano, Corrado Baldoni, dopo l'invito franco-britannico dell'8 marzo, fu quella del 23 aprile dello stesso anno. Baldoni tuttavia lamentava, in un telespresso riservato del Ministero del 3 novembre 1948, che le potenze francesi e inglesi non avevano permesso all'Italia di assumere la presidenza del Comitato di controllo che per prassi spettava, alternativamente, alle potenze firmatarie dell'accordo del 1923 integrato nel 1928¹². Accordi che necessitavano, a detta di tutti gli attori in campo, di una significativa riforma.

Dal 1948 la stampa locale, francofona, come per esempio le *La Dépêche Marocaine*, e spagnola, accoglieva positivamente il rientro dell'Italia tra le istituzioni cittadine¹³, mentre quella vicina ai marocchini (che in quel momento rappresentavano l'80% della popolazione) risultava molto

¹¹ Numerosi i telegrammi tra il Ministero e il consolato di Tangeri sulla questione, rinvenibili in: ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 1.

¹² *Comitato di Controllo (Azione; Presidenza)*, in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 7.

¹³ Cfr. l'articolo *L'Italie reprend sa place au Comité de Contrôle*, in «*La Dépêche Marocaine*», del 9 marzo 1948, dove ci si limita a riportare il ritorno nelle istituzioni cittadine dell'Italia, in seguito alle disposizioni dell'art. 11 dell'accordo franco-britannico; il trafiletto, del medesimo giorno, dal titolo *Italia invitada a participar de nuevo en la Administración de Tánger*, in «*España*».

più critica¹⁴. Entrambe, tuttavia, rivendicavano la necessità di una riforma dello statuto del 1923. In particolare, il settimanale «Cosmopolis», che rispondeva agli ambienti anglo-americani vicini a quelli autoctoni (strumentalmente utilizzati in funzione antifrancese) stigmatizzava che il caso tangerino fosse l'unico al mondo in cui la popolazione locale era esclusa dalla gestione della città. «L'Assemblea legislativa non rappresenta neppure le Nazioni alle quali i delegati appartengono, ma solo i diplomatici che li hanno designati e che possono a loro beneplacito mantenerli o revocarli indipendentemente dalle loro capacità»¹⁵. Si rivendicava pertanto la necessità di una "riforma radicale" che vedeva nell'Assemblea, la cui composizione era contraria alla ragione, alla giustizia, ai principi democratici e umanitari, il primo organo da ridefinire:

è infatti paradossale che un popolo sia sottoposto a dei carichi veramente eccessivi, e sia mantenuto in una specie di schiavitù amministrativa, senza avere il diritto di discutere i propri affari e senza conoscere neppure l'uso dei fondi che esso dà ad un'amministrazione lussuosa, di cui volentieri farebbe a meno. I Tangerini reclamano i diritti naturali di cui godono tutti i cittadini, perfino i negri del Congo e del Sudan, i Cafri, gli Ottentotti¹⁶.

In generale tutta la stampa rivendicava la necessità di un'evoluzione democratica delle istituzioni cittadine, soprattutto a garanzia della partecipazione della popolazione

¹⁴ Sulla stampa in Marocco, datato ma utile, *La presse au Maroc*, in «Monde arabe», 1966/5, pp. 30-41; cenni anche in Clément, *Tanger avant le Statut international de 1923*, cit., pp. 11 ss.

¹⁵ *Riforme allo Statuto di Tangeri, Assemblea legislativa, Tribunale misto, ASD-MAE*, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 4.

¹⁶ *Ibidem*.

arabo-musulmana, le cui frange nazionaliste protestavano continuamente contro l'egemonia francese in città, che avrebbe dovuto ottenere libere elezioni per l'Assemblea legislativa, sia pure con i temperamenti dovuti alla eterogenea composizione della collettività locale¹⁷.

Ma il bersaglio polemico dei nazionalisti marocchini – da sempre rappresentato dalla Francia e dalla sua preponderanza – si spostò verso l'Italia. Ciò che la diplomazia non poteva e non voleva dire, nascondendosi dietro forbiti messaggi di bentornato agli amministratori italiani, lo troviamo riprodotto in maniera più ruvida nella stampa nazionalista marocchina che non gradiva il ritorno dell'Italia nell'amministrazione di Tangeri. Il giornale «Al Alam» (La Bandiera) del 12 marzo 1948 sotto il titolo in rilievo, *Il ritorno indesiderabile dell'Italia a Tangeri*, dopo aver sottolineato che il governo italiano aveva partecipato al regime internazionale soltanto dal 1928, commentava severamente:

una nazione straniera che non è mai stata amica degli arabi viene a partecipare all'amministrazione del loro paese per volontà e in seguito all'invito di due altri Stati pure stranieri, ancora ieri nemici dell'Italia, avendola combattuta con l'efficacia e decisiva cooperazione degli eserciti marocchini¹⁸.

Polemizzando non solo con l'Italia ma con tutte le potenze straniere che escludevano il Marocco dalle scelte sul proprio futuro, l'articolo si concludeva polemicamente nei seguenti termini: «si pretende che gli Alleati siano entrati in guerra per far trionfare la giustizia ed assicurare ai popoli il diritto di decidere liberamente delle proprie sorti».

¹⁷ *Riforme allo Statuto di Tangeri, Assemblea legislativa, Tribunale misto*, in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 4.

¹⁸ *Ibidem*.

Stessi toni a sua volta il giornale «Marrakech», del 15 marzo che in un trafiletto affermava che

davanti al fatto compiuto della riammissione dell’Italia nel Comitato di controllo della Zona Internazionale, i marocchini, i quali hanno versato il loro sangue a Monte Cassino ed in molti altri campi di battaglia, si domandano se la Nazione padrona della terra, del cielo e del mare di questo Paese non ha il diritto di venire consultata su tale questione.

Il ruolo del Sultano nelle decisioni riguardanti la città nel dopo guerra fu totalmente marginale.

Giunti, nel 1947, alla firma dei Trattati di pace tra l’Italia e le altre potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale, l’articolo 34 del progetto di trattato relativo alla posizione dell’Italia recitava: «L’Italie accepte les dispositions de l’acte final du 31 août 1945 et de l’accord franco-britannique du même jour sur le statut de Tanger, ainsi toutes les dispositions que les Puissances signataires pourront adopter en vue de donner effet de ces instruments». La disposizione comportava il riconoscimento delle norme limitatrici dell’accordo franco-britannico del 1945, lasciando impregiudicata la posizione dell’Italia nel futuro Statuto, alla cui elaborazione essa avrebbe dovuto concorrere insieme con le altre potenze firmatarie del Trattato di Algeciras, secondo quanto era stato stabilito nella risoluzione dell’Atto finale della Conferenza¹⁹.

Il 10 novembre 1952, dopo sette mesi di negoziati, si ebbe un’importante revisione del Trattato di pace con l’Italia che

¹⁹ *Trattato di pace, in relazione alla posizione dell’Italia a Tangeri*, in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 3; significativo che in questo fascicolo vi siano alcuni documenti riguardanti la condizione giuridica e lo Statuto del territorio di Trieste, sotto certi aspetti simile, in quanto territorio sottoposto a più potenze e a numerose magistrature, a Tangeri.

comportava la riacquisizione di tutte le posizioni perdute nell'amministrazione internazionale di Tangeri²⁰. In virtù del nuovo protocollo, che ricalcava le linee di quello del 1928, l'Italia avrebbe ottenuto una posizione pari a quella inglese, con un amministratore aggiunto, tre consiglieri e un giudice del Tribunale Misto²¹. Formalmente solo nel luglio del 1953 l'Italia sarebbe stata reintegrata dei suoi diritti a Tangeri riassumendo la posizione che aveva avuto secondo gli accordi del 1928. Con la riforma dello Statuto della città, elaborata dal Comitato di controllo e approvata dai governi interessati, l'Italia ottenne tre rappresentanti in seno all'Assemblea, come aveva dal 1928 al 1945, e un vicepresidente all'Assemblea stessa, oltre che un amministratore aggiunto incaricato del servizio giudiziario, carica che sostituiva quella di consigliere giuridico che aveva ricoperto Nicola Catalano²².

Il giornale francofono, «Journal de Tanger», diretto dall'avvocato Daniele Saurin, una delle personalità più in vista della città, già, dal 1925 al 1940, vicepresidente della delegazione francese nell'Assemblea legislativa internazionale, seppe cogliere e sintetizzare il ruolo che spettava all'Italia a Tangeri:

ristabilisce un certo equilibrio nella valutazione delle influenze, la cui legittimità, a Tangeri come altrove, dovrebbe fondarsi più su considerazioni geografiche, e per ciò stesso più durevoli, che sui capricci momentanei della politica ed anche della storia. [...] Sembra che almeno per

²⁰ Il quotidiano francofono di Tangeri, «La Dépêche marocaine», sempre attento alle questioni giuridiche e istituzionali (oltre che politiche) riguardanti la città, riporta puntualmente il processo di revisione dello Statuto nel numero del 12 aprile 1952.

²¹ Note di apprezzamento compaiono, comprensibilmente, nella «Rassegna d'espansione commerciale», n. 11-12 Novembre-Dicembre 1952, p. 40.

²² Si vedano i quotidiani: «Il giornale d'Italia» del 5 luglio 1953; «Il Quotidiano» del 4 luglio 1953.

decenza l'Italia fosse più particolarmente qualificata per controllare una parte di quel dominio marittimo, a sua immediata portata [...]. Il suo indiscutibile spazio vitale aveva dunque diritto al rispetto, che la Francia, la Spagna e anche l'Inghilterra trascurarono, assai inesplorabilmente, di riconoscerle quando si trattò di assegnare a Tangeri un posto sullo scacchiere internazionale e si volle regolarmente il gioco ed il movimento. La politica non è mai altro che una casualità imponderata, sebbene le sue incidenze siano sovente tragiche. Noi abbiamo avuto il torto iniziale di invocarla per misconoscere i diritti e gli interessi dell'Italia nel 1925 e di non confessare, che nel 1928, un errore così palese. [...] L'Italia riprende a Tangeri quel posto che non avrebbe mai dovuto cessare di essere il suo²³.

La posizione di privilegio e di autonomia da singoli Stati si concluse con l'indipendenza del Marocco nel 1956²⁴. I trattati franco-marocchino e ispano-marocchino, del 2 marzo e 7 aprile 1956, avrebbero sancito l'indipendenza del paese reintegrando il Sultano della sovranità su tutto il territorio nazionale²⁵. La firma del protocollo del 5 luglio dello stesso anno non avrebbe previsto l'abrogazione definitiva del regime della Zona, che mantenne per alcuni anni una sua autonomia²⁶. Nel 1960, tuttavia, dopo una fase transitoria

²³ *Journal de Tanger*, in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 3.

²⁴ Cfr. *L'évolution du Statut de Tanger*, cit., pp. 359-384.

²⁵ Si veda la *Final Declaration and Annexed Protocol of the International Conference of Tangier*, 29/10/1956; sull'abolizione del regime speciale per la Zona di Tangeri si veda C.W. Cannon, *Status of Tangier*, in «The American Journal of International Law», vol. 51, No. 2 (Apr., 1957), pp. 460-466; ampia documentazione archivistica sulla cessazione del regime internazionale di Tangeri si trova in ASDMAE, (Busta non inventariata) consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1965, ff. *Promemoria sul cessato regime internazionale e Questione di Tangeri: rapporti politici vari*.

²⁶ Cfr. i numerosi documenti conservati presso l'ADMAE, 29POI/1/16-22.

speciale, in seguito alle pressioni dei partiti nazionalisti, fu soppresso il sistema economico che premiava le potenze straniere e fu dissolta l'amministrazione internazionale di Tangeri.

L'anomalia di questa città e della rispettiva posizione dell'Italia andò lentamente esaurendosi proprio, paradossalmente, nel periodo di suo massimo splendore. Gli anni Cinquanta, il canto del cigno dell'amministrazione internazionale di Tangeri, di fronte agli sconvolgimenti legati alla decolonizzazione e all'emergere delle spinte nazionaliste arabe, posero fine a uno degli esperimenti più interessanti di amministrazione di un territorio, al di là degli Stati e delle appartenenze nazionali, ma forte del suo "Statuto" internazionale, a discapito tuttavia delle popolazioni indigene.

Le energie diplomatiche, politiche e, soprattutto, giuridiche, presenti nella città internazionale non andarono disperse ma trovarono una loro collocazione a livello europeo. Nicola Catalano e numerosi altri giuristi formatisi a Tangeri tra gli anni Trenta e Cinquanta avrebbero svolto un ruolo centrale, *pour cause*, nelle nascenti istituzioni europee.

4. Nicola Catalano, consigliere giuridico a Tangeri

La figura di Nicola Catalano rappresenta il *trait-d'union* tra l'amministrazione internazionale di Tangeri e le nascenti istituzioni europee. La partecipazione all'amministrazione della Zona internazionale di Tangeri avrebbe condizionato il suo operato presso le istituzioni europee, così come quello di altri giuristi che si erano formati in Marocco e più in generale in situazioni semi-coloniali (come, per esempio, Michel Gaudet)¹. La sua lunga carriera di giurista – pressoché sconosciuta, al di fuori degli specialisti del diritto dell'Unione europea² – ha visto nell'esperienza tangerina un momento centrale.

¹ Interview with Michel Gaudet, in HAEU, INT603; si veda A. Grilli, *Realizzare il sogno europeo*, cit.; M. Erpelding, *Juristes internationalists, jurists mixtes, Euro-lawyers: l'apport de l'expérience semi-coloniale à l'émergence d'un droit supranational*, in *Clio@Themis. Revue électronique d'histoire du droit* (2022).

² Assente la voce sia nel *Dizionario degli Italiani* sia nel pur esaustivo *Dizionario dei giuristi italiani* (Bologna, Il Mulino, 2013); nella rara letteratura alcuni cenni in A. Grilli, *Realizzare il sogno europeo: la nascita della "burocrazia" Comunitaria (1952-1965)*, in «Historia et Ius», 6(2014), che tuttavia ne sbaglia ripetutamente il nome proprio; si veda poi V. Fritz, *Juges et avocats généraux de la Cour de Justice de l'Union européenne (1952-1972). Une approche biographique de l'histoire d'une révolution juridique*, Frankfurt am Main, 2018, pp. 197-202. M. Erpelding, *Juristes internationalists, jurists mixtes, Euro-lawyers: l'apport de l'expérience semi-coloniale à l'émergence d'un droit supranational*, cit.; A. Arena, A. Rosanò, *Nicola Catalano (1910-1984): padre del rinvio pregiudiziale d'interpretazione e apostolo del primato del diritto comunitario*, in «Eurojus», 2024, pp. 89-105; T. Pavone, *Making*

Nato a Castellaneta, in provincia di Taranto, il 17 febbraio 1910 e deceduto a Roma il 5 agosto 1984³, concluse i suoi studi giuridici alla Sapienza il 13 luglio 1933, divenendo poi avvocato; nel 1937 vinse il concorso per procuratore e nel 1939 entrò a far parte dell’Avvocatura dello Stato e nello stesso anno divenne assistente in “materie giuridiche” all’Università di Roma alla Facoltà di Ingegneria⁴, carica che ricoprì fino al 1950. Nel 1946, essendo cessata la sospensione dei concorsi dovuta allo stato di guerra, partecipò alla prova per sostituto avvocato dello Stato di II classe, riuscendo vincitore e nominato il 16 luglio 1946⁵, raggiungendo nel gennaio del 1950 il grado di viceavvocato dello Stato⁶. Durante la sua carriera ricoprì gli incarichi di commissario per la gestione della Società Anonima «Il Giornale d’Italia» (1944-1946), quotidiano che durante la guerra e specialmente dopo l’8 settembre 1943 aveva svolto attività in favore del fascismo e del nazismo⁷, e quello di Consulente Legale dell’Istituto Poligrafico dello Stato (1946-1948). Agente del governo italiano presso le Commissioni di conciliazione italo-francese, italo-britannica e italo-americana, prevista dall’art. 83 del Trattato di Parigi e membro della Commissione nominata dal ministro della Pubblica Istruzione per la riforma della Legge sulle Belle

the European Court Work: Nicola Catalano and the Origins of European Legal Integration, in D. Gallo, R. Mastroianni, F.G. Nicola, L. Cecchetti (eds.), *The Italian Influence on European Law: Judges and Advocates General, 1952-2000*, Bloomsbury, 2024.

³ Si veda l’elogio funebre del presidente della Corte di giustizia europea, Lord Mackenzie Stuart, in HAEU, CJUE-2775.

⁴ Università degli Studi di Roma, Ufficio del personale, in ADMAE Maroc, Comité de contrôle de la Zone Internationale de Tanger, 1925-1956, 29POI/1/119, f. non numerato.

⁵ Durante la guerra i concorsi erano stati sospesi; si veda ASDMAE, *Ammnistrazione Internazionale Tribunale Misto, 1940-1954*.

⁶ Rapporto informativo, rilasciato dall’Avvocatura dello Stato, rinvenibile in ADMAE Maroc, Comité de contrôle de la Zone Internationale de Tanger, 1925-1956, 29POI/1/119, f. non numerato.

⁷ Decreto presidenziale del 22 settembre 1944, in «Gazzetta Ufficiale», 3 ottobre 1944, p. 382.

Arti⁸. Partecipò infine, in qualità di esperto giuridico, alla delegazione italiana presso la commissione italo-jugoslava per l'applicazione del Trattato di pace.

Nel giugno 1947 il ricostituito Comitato di controllo stilò una nota per l'amministratore della città, Edmond Girardière (che avrebbe ricoperto tale carica fino al 24 marzo 1952)⁹, in cui si sottolineava la necessità di munirsi di un consigliere giuridico per fornire aiuto e consulenza legale su numerose questioni pratiche e per coadiuvare non solo il Comitato di controllo ma l'Assemblea legislativa e l'amministratore stesso: «le Comité de Contrôle – si legge in questa minuta dattiloscritta – exprime donc l'avis qu'il serait désirable que des mesures soient prises en vue de nommer un Conseiller Juridique à l'Administration Internationale»¹⁰. Dal punto di vista operativo il Comitato di controllo pregava i governi dei diversi Paesi, attraverso la propria intermediazione, di presentare i nomi degli eventuali candidati da sottoporre alla verifica di una Commissione espressione del Comitato di controllo, dell'amministratore e dell'Assemblea legislativa.

Deliberata il 14 agosto 1947 l'istituzione di un posto di consigliere giuridico, nel gennaio 1948 l'Italia aveva proposto quattro nominativi per ricoprire questo ruolo a Tangeri: il consigliere di Cassazione Giuseppe Marchegiano (che aveva svolto un ruolo centrale nell'amministrazione della città per almeno un decennio)¹¹, il sostituto-procuratore generale di cassazione Francesco Fornari, il consigliere di cassazione

⁸ ASDMAE, consolato di Tangeri, Busta (non inventariata), Amministrazione Internazionale Tribunale Misto, 1940-1954.

⁹ Cfr. il fascicolo personale di Girardière conservato presso il CADN, 675PO/D/14; nell'aprile del 1952 venne sostituito da Edmond Vermeil, cfr. *Bulletin Officiel de l'Empire Chérifien – Protectorat de la République Française au Maroc*, 11 avril 1952, p. 551.

¹⁰ ADMAE Maroc, Comité de contrôle de la Zone Internationale de Tanger, 1925-1956, 29POI/1/119, Tanger, 23 giugno 1947.

¹¹ Su questa fondamentale figura di giurista e amministratore si veda ampiamente Tamburini, *L'internazionalizzazione di Tangeri*, cit., *passim*.

Leonardo Giocoli e il giudice Giovanni Apostoli. Sebbene la scelta di un giurista italiano sembrasse incontrare il consenso di Stati Uniti e dell'Inghilterra, che vedevano di buon occhio la figura di Marchegiano, prevalse il giurista e diplomatico spagnolo Pedro Cortina Mauri («più giurista che diplomatico», secondo la diplomazia francese che, forse proprio per questo, lo preferì ad altri candidati)¹², nominato dal Comitato di controllo il 13 maggio 1948¹³. Dopo meno di due anni, resosi vacante il ruolo di Cortina, che per ragioni di salute rinunciò al rinnovo annuale¹⁴, agli inizi del 1950, per l'Italia si aprì una partita fondamentale per riaffermare la sua presenza e la sua influenza a Tangeri¹⁵.

Il ministero si adoperò subito per indicare i candidati al concorso, per soli titoli¹⁶, a consigliere giuridico, nei cui curricula figurasse, oltre la formazione giuridica, l'esperienza internazionale, la conoscenza del francese, dell'inglese e dei rudimenti dell'arabo. I candidati italiani furono Bonaventura Dall'Asta, Rino Rossi, Giovanni Luigi

¹² CADN, 675PO/D/14, fascicolo personale di Cortina Mauri.

¹³ *Amministrazione internazionale provvisoria*, in ASDMAE, Busta (non inventariata), consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, fasc. 6, dove si trovano anche i curricula dei candidati italiani e di quello spagnolo.

¹⁴ ADMAE Maroc, Comité de contrôle de la Zone Internationale de Tanger, 1925-1956, 29POI/1/119, fascicolo personale non numerato.

¹⁵ «Da un momento all'altro è possibile che si renda vacante per le dimissioni dello spagnolo Cortina, il posto di Consigliere Giuridico della Zona Internazionale. Le modalità della successione saranno, al caso, stabilite dal Comitato di controllo. Il trattamento sarebbe di circa 125 mila franchi al mese, la durata dell'incarico probabilmente di tre anni. Al fine di tentarne l'eventuale candidatura converrebbe comunque che mi fosse comunicato per telegrafo qualche nominativo di noto docente universitario o alto magistrato, qualificato anche per la perfetta conoscenza della lingua francese», Telegramma dal consolato di Tangeri al Ministero degli affari esteri, del 23 giugno 1950, in ASDMAE, consolato di Tangeri, Busta (non inventariata), Amministrazione Internazionale Tribunale Misto, 1940-1954.

¹⁶ *Avis de concours pour la couverture du poste de Conseiller Juridique de l'Organisme International de la Zone de Tanger (Administration, Assemblée Législative et Comité de Contrôle)*, ottobre 1950, *ibidem*.

Colli e Nicola Catalano. Dall'Asta¹⁷, consigliere di Corte d'appello, fortemente sostenuto dal ministro degli Affari esteri, con una elevata competenza in ambito coloniale (era stato distaccato presso le isole italiane dell'Egeo dal 1933 al 1937 e giudice presso il Tribunale Misto egiziano dal 1937 al 1940)¹⁸, fu scartato in quanto troppo anziano. Rossi¹⁹, consigliere della Corte d'appello di Bologna, con esperienza nell'amministrazione coloniale a Rodi e nelle Isole dell'Egeo e giudice-console al Cairo, e Colli, consigliere di Corte d'appello senza un'esperienza diretta nell'amministrazione coloniale²⁰, furono anch'essi scartati. Sebbene Catalano non potesse vantare una competenza coloniale, grazie alle «ottime referenze del Ministero»²¹, alla sua «egregia collaborazione»²² e alle sue esperienze di consulente del governo italiano per questioni di diritto internazionale, nella riunione del 24 ottobre 1950, in seguito a un concorso in cui parteciparono 17 candidati di diverse nazionalità (tredici spagnoli, tre italiani e un libanese)²³ venne eletto con sei voti su sette (il membro spagnolo del Comitato di controllo votò per il connazionale Barcia Trellez) dall'Assemblea legislativa, in seguito alla delibera del Comitato di controllo del 25²⁴, Consigliere giuridico presso il Comitato di controllo, l'Assemblea legislativa e

¹⁷ In una lettera, catalogata come "riservata", del direttore generale del Ministero degli affari esteri al console a Tangeri, si esprimeva la preferenza per Dall'Asta, *ibidem*.

¹⁸ Cfr. ADMAE Maroc, Comité de contrôle de la Zone Internationale de Tanger, 1925-1956, 29POI/1/119, fasc. 11.

¹⁹ *Ivi*, f. 12.

²⁰ *Ivi*, foglio unico.

²¹ Lettera del direttore generale degli affari politici del Ministero degli affari esteri al console generale d'Italia a Tangeri, Corrado Baldoni, 18 ottobre 1950, *ibidem*.

²² Così in un telegramma del 14 ottobre 1950, dal consolato generale d'Italia a Tangeri al Ministero, *ibidem*.

²³ CADN, 675PO/D/14, fascicolo personale di Catalano.

²⁴ ASDMAE, Amministrazione Internazionale Tribunale Misto, 1940-1954.

l'amministrazione internazionale per la durata di un anno, rinnovabile per prassi fino a tre²⁵.

Le ragioni della scelta di Catalano furono così motivate dal Comitato di controllo:

Les raisons de ce choix s'expliquent d'une part par le souci de maintenir une répartition équilibrée des postes importantes parmi les diverses nationalités, et, d'autre part, des candidats italiens, M. Catalano était celui qui, par sa formation et les postes qu'il avait occupés, paraissait le plus apte à exercer les fonctions de conseiller juridique²⁶.

L'Italia recuperava con soddisfazione in tal modo la carica giurisdizionale principale presso l'amministrazione internazionale di Tangeri²⁷. Catalano stesso in una lettera al ministro del Commercio estero scrisse che l'Italia, uscendo vittoriosa dal concorso per consigliere giuridico, aveva recuperato il suo posto nell'amministrazione cittadina, con grande beneficio per gli interessi italiani²⁸.

Vinto il posto da consigliere giuridico della Zona Internazionale nell'ottobre 1950, venne subito sollecitato a raggiungere la città marocchina per sbrigare alcune questioni interpretative in sospeso e installarsi stabilmente in città (anche a fronte dell'assenteismo del suo predecessore che, stante ai dispacci diplomatici francesi e alla stampa locale²⁹, si trovava «plus

²⁵ Si veda il fascicolo personale di Catalano conservato presso il CADN, 675PO/D/14.

²⁶ *Procès-verbal de la Commission du Comité de Contrôle du 24 octobre 1950*, in CADN, 675PO/D/14, fascicolo personale di Catalano.

²⁷ ASDMAE, consolato di Tangeri, Busta (non inventariata), Amministrazione Internazionale Tribunale Misto, 1940-1954.

²⁸ Telegramma inviato il 12 ottobre 1950, ASDMAE, *Amministrazione Internazionale Tribunale Misto, 1940-1954*.

²⁹ La «Dépêche Marocaine», 1º mai 1949; si veda anche, sul medesimo giornale del 3 maggio, la richiesta di rettifica del ministro degli Esteri spagnolo, Cristobal de Castillo.

souvent à Madrid qu'à Tanger»)³⁰. Giunto in città il 16 gennaio 1951³¹, iniziò a lavorare ad alcune spinose questioni giuridiche (come quella del porto della città) già prima di recarsi in Africa. La stampa locale accordò una certa importanza alla nomina di Catalano a consigliere giuridico della Zona, non senza polemiche e richieste verso il nuovo giurista italiano³².

Sarebbe rimasto a Tangeri fino al 16 luglio 1953 quando, in seguito alle modifiche dello Statuto Internazionale della Zona, era stato soppresso il posto di Consigliere giuridico, in quanto assorbito dal ripristino della carica di amministratore aggiunto degli affari giudiziari. Grazie al Protocollo firmato a Tangeri il 10 novembre 1952 l'Italia migliorava la sua posizione nell'amministrazione internazionale della Zona, con l'abolizione dell'art. 11 dell'Accordo franco-britannico del 1945 che, come si è visto, ne penalizzava le aspettative. In questa riorganizzazione, tuttavia, veniva soppresso il ruolo di consigliere giuridico ricoperto in quel momento da Catalano e sostituito con quello di amministratore previsto dagli accordi del 1928³³. Sapendo che non sarebbe stato designato per tale nuovo posto, accettò l'offerta di assumere le funzioni di Consigliere giuridico presso la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, fondata in seguito ai trattati di Parigi del 1951 ed entrata in vigore il 23 luglio 1952, con sede a Lussemburgo.

³⁰ CADN, 675PO/D/14, fascicolo personale di Cortina Mauri.

³¹ In una minuta manoscritta di Catalano al ministro, del 22 dicembre 1950, si legge: «Le confermo, poi, che – salvo imprevisti – giungerò a Gibilterra il 16 gennaio. Proseguirò immediatamente per Tangeri», *ibidem*.

³² Cfr., per esempio, il giornale locale in lingua spagnola «Cosmopolis», di gennaio e marzo 1951, dove si lamentava, in particolare in un articolo dal titolo eloquente *El régimen del silencio*, del 14 marzo, la poca trasparenza e la scarsa reattività dell'attività legislativa tangerina, individuando in Catalano un obiettivo polemico.

³³ Cfr. il documento classificato come “riservatissimo”, *Rassegna delle principali questioni di politica estera*, a cura del ministero degli Affari esteri (1952), in ASDMAE, consolato Tangeri, Rapporti politici [Busta non inventariata], fasc. 22.

Nel suo nuovo ruolo a Tangeri, iniziò subito a concettualizzare le implicazioni del principio di supremazia del diritto internazionale che si sarebbe sviluppato alla Corte di giustizia europea. In particolare, un suo parere circa i limiti del Tribunale Misto della Zona di Tangeri, comportò la teorizzazione del principio della supremazia del diritto internazionale: il Tribunale Misto di Tangeri aveva rifiutato di applicare una legge nazionale contraria alle libertà economiche consacrate dai “trattati costituzionali” della Zona.

Già nel 1948, il predecessore di Catalano, Pedro Cortina Mauri era intervenuto con un parere proprio sul valore “costituzionale” delle libertà economiche tangerine³⁴. L’art. 7 dello Statuto, riprendendo le disposizioni degli Accordi di Algeciras e di numerosi altri trattati internazionali tra il Marocco e le potenze occidentali, prevedeva che «la Zone de Tanger respecte les traités en vigueur» aggiungendo che l’eguaglianza economica tra le nazioni, così come risulta da questi trattati, avrebbe continuato a essere osservata a Tangeri, anche se i suddetti trattati fossero stati abrogati o modificati. Come abbiamo visto l’Atto di Algeciras, il cui carattere è fondante per l’amministrazione della città, si basava su tre capisaldi: la sovranità del Sultano, l’integrità dei suoi Stati e la libertà economica senza alcuna inegualianza. Il parere del consigliere giuridico conferma sia la struttura eminentemente liberal-liberista di Tangeri sia l’impossibilità di modificarla senza la modifica dei trattati internazionali: «ceci est confirmé par la structure du droit privé de la Zone, puisque le code des contrat et obligations sanctionne la liberté contractuelle qui constitue le fondement de la liberté économique. De même, le code pénal punit les manœuvres contre le libre exercice de l’industrie

³⁴ P. Cortina Mauri, *L’art. 7 du Statut et le principe de la liberté économique*, Tangeri, 4 août 1948, in ADMAE, Maroc, Comité de contrôle de la Zone Internationale de Tanger, 1925-1956, 29POI/1/119.

et du travail»³⁵. E più avanti specificava che «les codes fondamentaux ne peuvent être modifiés seulement qu'après l'assentiment unanime de tous les membres du Comité de Contrôle et le consentement des 2 autres zones du Maroc – article 32, paragraphe du Statut. [...] L'unanimité du Comité de Contrôle et le consentement des deux autres zones du Maroc sont les deux points marquants du procès réglementaires de modification des codes fondamentaux de Tanger. Mais serait erroné de croire que l'accomplissement de ces formalités suffise pour introduire tout un ordre de modifications aux dispositions de ces textes puisque ne pourraient prévaloir des modifications qui seraient en opposition avec les principes fondamentaux du Statut parmi lesquels se détache la liberté économique sans inégalité»³⁶. Ciò che Cortina Mauri prima e Catalano poi sembrano presagire è la possibilità di pensare un ordine al di là della sovranità dello Stato, oltre le frontiere di una nazione, di una costituzione o di un codice (si pensi alla necessità dell'unanimità nelle scelte di tutti i rappresentanti delle potenze dominanti sul territorio). Sebbene ovviamente fondamentali, le tradizionali fonti del diritto assumono una “forza” diversa in un contesto come quello della Zona in cui, lo ricordiamo, erano in vigore una molteplicità di fonti di diversa natura, e dove, soprattutto, vigeva una *Verfassung* basata sulla condivisione e non sulla polarizzazione della sovranità³⁷.

³⁵ Ivi, p. 4.

³⁶ Ivi, p. 5.

³⁷ Pavone, *Making the European Court Work*, cit.

5. Questioni di costituzionalità: il Tribunale Misto

Il predecessore di Catalano come Consigliere giuridico nella Zona, il già menzionato Cortina Mauri, in un suo parere del 4 febbraio 1949¹, argomentò che la divisione dei poteri prevista dal trattato di Parigi istitutivo della Zona internazionale di Tangeri prevedesse un equilibrio di interessi tra le potenze firmatarie, il cui primo dovere era il rispetto delle disposizioni dello Statuto che veniva considerato come una «verdadera “Constitución convencional”»². In altri termini si introduceva, ad avviso del giurista spagnolo, futuro ministro degli Esteri del governo di Francisco Franco, nell'elaborazione dottrinale, sia l'idea di una embrionale gerarchia delle fonti sia la consapevolezza che nessun organo interno potesse modificare il dettato “costituzionale” senza intraprendere il processo legislativo internazionale previsto dall'art. 56 dello Statuto stesso. Del resto, la funzione del Comitato di controllo – come abbiamo visto l'organo di fatto più rilevante nella molteplicità delle magistrature tangerine – consisteva proprio nel potere di controllo verso

¹ P. Cortina Mauri, *Órgano competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes*, parere dattiloscritto del 4 febbraio 1949, in ADMAE, Maroc, Comité de contrôle de la Zone Internationale de Tanger, 1925-1956, 29POI/1/119, fascicolo personale non numerato.

² Ivi, p. 2.

leggi e regolamenti votati dall'Assemblea legislativa affinché non fossero in contrasto con la norma fondamentale. Così, muovendo dall'interpretazione del menzionato art. 11 del dahir, chiosava: «Estos textos señalan una jerarquía normativa que el órgano jurisdiccional no puede ignorar al inquirir la auténtica voluntad de ley aplicable al caso sometido a su decisión»³.

Interessante, infine, il ricorso al diritto comparato e, in assenza in quegli anni di una solida cultura di controllo di costituzionalità in Europa, al confronto condotto da Cortina Mauri con la Corte suprema americana. Il suo potere di valutare il carattere costituzionale di una legge non implicava la possibilità di annullarla: «al declarar la inconstitucionalidad de una ley y dejar de aplicarla al caso concreto, esta decisión no afecta para nada a la validez de la ley, la cual conserva jurídicamente su fuerza de obligar hasta que es abrogada por el poder legislativo»⁴. Tornando al sistema tangerino il parere di Cortina Mauri, che sarebbe stato ricalcato due anni dopo da Catalano, era che non spettasse al Tribunale Misto il diritto di annullare una disposizione legislativa o regolamentare, bensì al Comitato di controllo, l'organo che possedeva la competenza per pronunciarsi sulla regolarità statutaria delle leggi e dei regolamenti votati dall'Assemblea legislativa, attraverso il più volte menzionato diritto di voto previsto dall'art. 31 dello Statuto della città.

Il procedimento di verifica del Comitato di controllo avveniva prima della promulgazione della legge da parte del Mendub, mentre il Tribunale Misto entrava in azione quando una legge era stata già promulgata. Ma il Tribunale Misto era incompetente nell'annullamento della legge. «Todo exceso de jurisdicción cometido por el Tribunal Mixto – così si concludeva il parere – podría provocar la intervención del Comité

³ Ivi, p. 3.

⁴ Ivi, pp. 5-6.

de Control para reprimirla, ya que asiste a éste la facultad de resolver los conflictos de jurisdicción por tener encomendado el supremo cometido de hacer observar la “Constitución convencional”, es decir, el Estatuto (art. 30, párr. 5), sin que a este respecto escape a su acción en propio Tribunal Mixto»⁵.

Dopo neanche un mese dal suo arrivo nella Zona infatti, Catalano fu subito coinvolto in una spinosa questione di carattere interpretativo. A suo avviso i poteri del Tribunale Misto di Tangeri erano comparabili a quelli di un Tribunale di diritto comune che esercitava per delega nel territorio tangerino una parte della sovranità marocchina nel campo dell'amministrazione della giustizia⁶. Catalano evidenziò subito la sua posizione che può apparire in controtendenza rispetto allo sviluppo della sua elaborazione dottrinale, ma coerente con il suo ruolo di giurista in un sistema di diritto codificato che conviveva con numerose consuetudini locali e di diritti singolari: «ce qu'il importe de souligner ici, c'est que le Tribunal Mixte n'a certainement pas les pouvoirs d'une *cour constitutionnelle*»⁷, ovvero che non aveva competenza a giudicare la legittimità costituzionale delle leggi, comprese quelle votate dall'Assemblea legislativa e approvate dal Comitato di controllo, rispetto alle disposizioni poste, secondo lo Statuto di Tangeri, a un livello gerarchico superiore (come i trattati o i codici). In assenza di una disposizione esplicita non si poteva pretendere, ad avviso di Catalano, che il Tribunale Misto avesse il potere di apprezzare la legittimità costituzionale delle leggi. Ci sarebbe voluta una norma ad hoc, che mancava assolutamente nello Statuto fondamentale, i.e. nella Costituzione.

⁵ Ivi, p. 8.

⁶ N. Catalano, *Limites de la compétence du Tribunal mixte de la Zone de Tanger*, Testo dattiloscritto, redatto a Tangeri il 13 febbraio 1951, in ADMAE, Maroc, Comité de contrôle de la Zone Internationale de Tanger, 1925-1956, 29POI/1/119, fascicolo personale non numerato.

⁷ Ivi, p. 1, sottolineato nel testo.

Il faut donc reconnaître que le Statut de Tanger est basé sur le principe commun de la division des pouvoirs (législatif, exécutif, judiciaire) et que la compétence du Tribunal ne peut pas sortir des limites de l'administration de la justice, c'est-à-dire de l'interprétation et de l'application du droit écrit et coutumier⁸.

Premessa dunque questa considerazione di metodo, Catalano continua nell'analisi dei limiti delle potestà del Tribunale tangerino giungendo alla conclusione che esso poteva, come ogni Tribunale del resto, stabilire quale, tra differenti fonti del diritto, prevalesse sulle altre. Per esempio, la non applicazione di un regolamento in contrasto con la legge, restando tuttavia nei limiti dell'interpretazione e dell'applicazione della legge. Oltre questi casi, comuni a ogni giurisdizione, lo Statuto di Tangeri prevedeva una gerarchia delle fonti: trattati, dahirs istituzionali (che possiamo considerare come leggi costituzionali), codici, altri dahirs, leggi ordinarie, ecc.

Di grande rilevanza, nella prospettiva della primazia del diritto internazionale rispetto a quello interno, la disposizione del dahir di organizzazione della Zona di Tangeri del 16 febbraio 1924 – una sorta di legge costituzionale – che prevedeva espressamente, all'art. 11, che in caso di disaccordo tra le stipulazioni dei trattati e le leggi e i regolamenti dell'Assemblea legislativa, prevalevano i primi. Il Tribunale Misto aveva dunque il potere di disapplicare la legge in contrasto con i trattati istitutivi. Da un lato Catalano rideimensionava le velleità costituzionale del Tribunale Misto di erigersi a giurisdizione costituzionale, in assenza di precise disposizioni convenzionali, ma allo stesso tempo gli riconosceva il diritto di rifiutarsi di applicare le leggi giudicate contrarie ai trattati costitutivi della Zona, nei soli casi in cui

⁸ *Ibidem.*

la contraddizione tra il trattato e la legge fosse stata evidente e limitatamente al caso concreto⁹.

Al centro dell'interpretazione di Cortina Mauri e, soprattutto, di Catalano, vi era l'art. 11 del dahir del 1924 che, come si è visto, stabiliva un criterio di superiorità di alcune fonti (i trattati) rispetto ad altre (leggi e regolamenti). Inoltre, secondo il medesimo dahir le leggi non potevano essere promulgate senza l'approvazione del Comitato di controllo, detentore del potere negativo esercitato attraverso il voto. Ma Catalano puntualmente sottolineava come l'art. 11 non stabilisse la superiorità dei trattati sui dahir stessi, comportando pertanto che questi ultimi potessero derogare ai trattati. Ciò significava che nel sistema normativo tangerino la legge occupava una posizione intermedia tra il dahir (fonte legislativa completa, comparabile alle leggi formali dei regimi costituzionali) e il regolamento. Ergo, continuava Catalano nel suo parere del febbraio 1951, «en appliquant ce Dahir, le Tribunal ne peut pas se passer de l'article 11. Il a, par conséquent, le pouvoir de juger tous les cas de désaccord qui peuvent se présenter entre les dispositions d'une loi et les dispositions d'un traité; une fois le désaccord constaté, il doit déclarer la prééminence de ces dernières et refuser l'application de la loi»¹⁰. Ma, come aveva già stabilito Cortina Mauri, il Tribunale, rifiutando l'applicazione di una legge al caso concreto, non aveva il potere di annullarla. La sua decisione produceva il suo effetto esclusivamente rispetto al caso di specie, secondo la regola della «cosa giudicata». La legge, dunque, restava in vigore e avrebbe potuto trovare applicazione in un altro contesto.

Catalano si orientò per una lettura prudente del sistema del diritto tangerino, caratterizzato da una molteplicità di

⁹ M. Erpelding, *Juristes internationalistes, juristes mixtes, Eurolawyers: l'apport de l'expérience semi-coloniale à l'émergence d'un droit supranational*, cit.

¹⁰ N. Catalano, *Limites de la compétence du Tribunal mixte*, cit., p. 3.

fonti normative e da una non facile sistematica giuridica. Per di più invitava alla moderazione proprio nell'applicazione dell'art. 11 da parte dei magistrati in quanto i trattati, come è noto, contenevano principi di carattere più politico che giuridico, mentre le leggi erano destinate a trovare una loro applicazione concreta. Muovendo dal presupposto che le leggi entrate in vigore erano già state sottoposte al potere di voto del Comitato di controllo, si raccomandava il carattere eccezionale di non applicazione delle stesse:

En principe, les cas de contraste réel entre les traités et les lois de la Zone de Tanger doivent être considérés comme tout-à-fait exceptionnels, surtout si l'on pense au contrôle scrupuleux exercé par le Comité de Contrôle. Le Magistrat ne devrait donc recourir à l'application de l'art. 11 que dans des cas très rares et seulement quand la contradiction entre le traité et la loi apparaît évident, *ictu oculi*¹¹.

Per quanto riguarda il controllo formale esercitato dai magistrati, essi avevano il dovere di non applicare una legge che non fosse stata pubblicata secondo le forme previste dallo Statuto (senza l'approvazione del Comitato di controllo, per esempio), ma non potevano, secondo Catalano, sindacare l'operato del Comitato di controllo stesso nella sua funzione di garante della costituzionalità degli atti normativi.

Di conseguenza, una sentenza del Tribunale Misto che dichiarasse l'incostituzionalità di una legge – o semplicemente la sua inapplicabilità – per il fatto dell'assenza di approvazione della Zona internazionale, risultava in contraddizione manifesta con il principio di autonomia legislativa, stabilito dall'art. 5 della Convenzione di Parigi del 1923 e dall'art. 1 del dahir del 1924. Risulterebbe viziata di un vero eccesso di potere, poiché l'art. 48 della Convenzione affi-

¹¹ *Ibidem.*

dava al Tribunale Misto esclusivamente l'amministrazione della giustizia. Il Tribunale, operativamente, attesta l'incostituzionalità di una legge e, conseguentemente, la annulla o la disapplica. Non possiamo parlare di una alternativa tra incostituzionalità e disapplicazione, ma tra annullamento e disapplicazione, dunque sul piano degli effetti che conseguono alla previa rilevazione dell'incostituzionalità.

Un mese dopo il parere sui limiti delle competenze del Tribunale Misto, il nuovo consigliere (che, lo ricordiamo, insediatosi nella sua funzione a gennaio 1951, da subito era stato investito di questioni di grande rilevanza giuridica), si trovò di fronte a una situazione ancora più complessa. In seguito agli scontri di tipo nazionalistico avvenuti tra il 6 e il 9 aprile 1951, egli fu incaricato di fornire una sua interpretazione sui limiti della libertà di riunione previsti dall'ordinamento tangerino. Il giorno successivo alla fine delle tensioni sociali, su richiesta dell'amministratore della Zona, Catalano si pronunciò, sempre con equilibrio, sul tema delle riunioni politiche arrivando alla seguente conclusione, in base alle leggi e ai regolamenti in vigore: le riunioni in luoghi pubblici erano vietate in ogni caso mentre le riunioni pubbliche in luoghi privati potevano aver luogo solo in seguito all'autorizzazione dell'amministratore¹². Dopo una settimana, il 17 aprile, Catalano elaborò un memorandum più articolato sulla legittimità di adottare misure per il mantenimento dell'ordine pubblico, la cui responsabilità ricadeva sul Mendoub e sull'amministratore (sotto la vigilanza del Comitato di controllo)¹³.

Un'altra questione di caratura costituzionale, per quanto concerne il rapporto tra le fonti del diritto, emerge circa il

¹² ASDMAE, Zona Internazionale di Tangeri, 1950-1952, Politica (Busta non inventariata), fasc. 5, Comitato di controllo. *Manifestazioni nazionaliste a Tangier del 30 marzo 1952 e successivi incidenti con la polizia della Zona*.

¹³ N. Catalano, *Adoption des mesures pour le maintien de l'ordre public*, 10 aprile 1951, *ibidem*.

tema, nel merito secondario, dei ruoli nella Gendarmeria. Muovendo dai principi stabiliti nella conferenza parigina del 1923 – vero e proprio momento costituente della Zona – fino agli Accordi del 1945 concernenti Tangeri, il 25 settembre 1951 Catalano sostenne in maniera netta che nessuna modifica alle disposizioni stabilite dai trattati internazionali in vigore era ammissibile, se non in seguito a una nuova convenzione internazionale¹⁴.

La primauté des dispositions internationales sur les dispositions de droit interne est formellement affirmée par l'art. 11 du dahir organique. Par conséquent toutes dispositions législative (même adoptées par voie d'ordonnance, au sens de l'article 7 b de l'Accord de 1945) qui soit en contradiction d'une disposition internationale en vigueur, serait nulle et sans effet¹⁵.

¹⁴ Id., *Création d'un deuxième poste de Commandant-Adjoint de la Police*, 25 settembre 1951, *ibidem*.

¹⁵ Ivi, p. 6.

6. Diritti e privilegi in un sistema semi-coloniale

Giovanni Artieri, inviato della «Stampa» a Tangeri, dopo un soggiorno in città nel giugno del 1949, riportò un resoconto fedele dell'amministrazione, delle sue caratteristiche e dei suoi limiti, proprio all'indomani dell'inizio del piano Marshall. La vecchia Europa era riprodotta in Africa, secondo l'inviato speciale, sotto un inconcepibile aspetto: fuori del piano Marshall ma anche fuori della «cortina di ferro».

Ciò che emerge nel reportage – dall'efficace titolo *Due grandi ombre dietro un ventaglio: le potenze a Tangeri* – oltre le conflittualità tra le forze dominanti, è la miseria in cui viene mantenuta la popolazione araba, che sembra beneficiare solo in piccola misura della modernità della città e del suo dinamismo economico. «Gli arabi muoiono di fame, di tubercolosi, accecano per tracoma a Tangeri e nel Marocco esattamente come mille anni fa. Il novanta per cento dell'infanzia araba cresce nella sporcizia e nell'analfabetismo, la sua criminalità supera ogni paese del mondo, e via di seguito». Il lavoratore arabo infine era abbandonato alla più nera condizione schiavistica.

Gli unici che richiedevano un'effettiva internazionalizzazione della città a detimento degli egoismi nazionali sono gli americani, che a loro volta difendevano i propri interessi commerciali. Gli inviati americani constatano

come le potenze europee impiantatesi nella zona da quarantatré anni vi abbiano portato ricchezza e libertà ma riservandosele tutte per sé. Dietro il ventaglio della politica mediterranea ed europea delle nazioni presenti in Marocco e a Tangeri, si intravedono le silhouette colossali dell’America e della Russia: «siamo, come si vede, nel clima d’una lotta di influenze tra Stati sovrani su un territorio coloniale e sul piano d’una strategia politica pertinente all’epoca del «balance of powers», oggi, che, francamente ogni equilibrio tra le potenze è stato rotto da due guerre mondiali e tre rivoluzioni. Dietro il ventaglio della politica mediterranea ed europea delle Nazioni presenti nel Marocco e a Tangeri, giganteggiano le sagome esorbitanti dell’America e della Russia»¹.

Con la fine della Seconda guerra mondiale e il ripristino dell’amministrazione internazionale, il commercio locale continuava a essere retto dal principio della libertà ed egualanza economica, sancito dall’atto di Algeciras e confermato nell’art. 7 dello Statuto della Zona. Tale principio eccezionale non subì modificazione neppure durante la guerra e fu rispettato dalle Autorità spagnole di occupazione, per evidenti ragioni politiche ed economiche. Ma già nel 1946 sorsero problemi legati soprattutto al contrabbando e alla riesportazione di beni verso altri Paesi lucrando sull’assenza di tariffe doganali². In particolare, alcuni importatori locali speculavano su merci di produzione statunitense (soprattutto automobili) giunte a Tangeri e subito rivendute in Spagna a un prezzo triplo di quello locale. Il Comitato di controllo decise che, senza derogare ai principi stabiliti dai Trattati, la riesportazione dei prodotti americani fosse subordinata a una licenza dell’Amministrazione interna-

¹ «La Stampa», 21 luglio 1949, p. 3.

² ASDMAE (Busta non inventariata), consolato Tangeri, Riservato: contrabbando di sigarette e traffico di armi (1936-1962).

zionale, previo parere conforme dell'Addetto commerciale americano. Per salvaguardare le rispettive posizioni anche i rappresentanti dei governi spagnolo, inglese, francese e italiano chiesero di ricevere le medesime tutele³.

Ricadute ancor più significative ebbe una vertenza tra Francia e Stati Uniti circa lo statuto giuridico in Marocco dei cittadini americani⁴ sulla quale fu chiesto proprio a Catalano di fornire una nota esplicativa su un tema che andava di gran lunga al di là dei ristretti confini di Tangeri⁵.

La situazione diplomaticamente controversa è riprodotta dalle diatribe giornalistiche dell'epoca: ai presunti sentimenti antifrancesi degli americani in Marocco presenti in un articolo apparso sul principale quotidiano francese, «Le Monde», a firma di Jacques Guérif, rispose, sulle colonne de la «Dépêche Marocaine», William Bird, per oltre 25 anni corrispondente a Parigi del «New York Sun» e in quel momento rappresentante a Tangeri del «New York Times»⁶. Gli aiuti economici, legati al piano Marshall, per lo sviluppo dell'industria marocchina, che ammontavano, per la sola prima tranche, a quattro milioni di dollari, dimostravano l'attaccamento dell'amministrazione americana alla politica economica e alle libertà politiche e civili nord-africane. La posta in gioco non era solamente economico-doganale, ma riguardava il futuro dei rapporti tra Stati Uniti, Paesi mediiterranei, arabi e più in generale occidentali.

Oltre la stampa francese, quella marocchina e americana diedero grande rilievo alla questione che andava ben oltre gli

³ Nota riservata per il Ministero degli affari esteri del 21 marzo 1947, in ASDMAE, (Busta non inventariata), consolato Tangeri, Rapporti politici, dalla M alla Z; Corte dell'Aja (1952-1954), fasc. 16.

⁴ ASDMAE (Busta non inventariata), consolato Tangeri, Rapporti politici, dalla M alla Z; Corte dell'Aja (1952-1954), ff. 15-16.

⁵ N. Catalano, *La controversia franco-americana avanti la Corte dell'Aja*, in ASDMAE (Busta non inventariata), consolato Tangeri, Rapporti politici, dalla M alla Z; Corte dell'Aja (1952-1954), fasc. 16.

⁶ La «Dépêche Marocaine» del 5 e 6 febbraio 1950.

aspetti economici, ma riguardava la natura stessa dei rapporti tra potenze coloniali, o protettrici, e i diritti dei marocchini e di altre nazionalità presenti sul medesimo territorio⁷.

La questione muoveva da due discussi provvedimenti francesi a tutela della propria posizione di privilegio sul territorio marocchino: nel settembre 1939, all'inizio della guerra e poco prima dell'occupazione spagnola del territorio di Tangeri, le autorità marocchine, chiaramente influenzate dal governo dell'Esagono, avevano adottato il principio della proibizione di tutte le importazioni non espressamente autorizzate a eccezione di quelle provenienti dalla Francia; il 30 dicembre 1948, sempre su iniziativa francese, venne promulgato a Rabat un dahir che limitava le importazioni senza attribuzione di divise, dentro ristretti e precisi confini. Questo decreto andava a colpire in particolare le attività di un forte gruppo americano guidato dal potente imprenditore Robert Rodes, presidente dell'*American Trade Association of Marocco* e della sezione locale dell'*American Legion*⁸. Come conseguenza della politica economica francese, che mirava a contenere la presenza delle imprese commerciali americane in Marocco e la concentrazione di grandi capitali stranieri nella zona franca di Tangeri attraverso la politica dell'esclusiva o del protettorato, venivano lesi i diritti dei cittadini americani in Marocco, che invero erano giuridicamente garantiti dall'accordo capitolare marocchino-americano di Meknès del 16 settembre 1836, che tra l'altro conteneva la "clausola della Nazione più favorita", presente all'art. 14, che permetteva la parità di trattamento con la Francia⁹. Questa

⁷ Si veda per esempio il più noto giornale marocchino francofono «*La Dépêche Marocaine*» del 5, 6 febbraio, 28, 29 e 30 ottobre e del 1º novembre 1950; «*La Tribune de Tanger*» del 4 novembre 1950.

⁸ Un sintetico resoconto è offerto da «*Esteri. Quindicinale di politica estera*», III (1952), pp. 11-12.

⁹ «The commerce with the United States, shall be on the same footing as is the commerce with Spain, or as that with the most favoured nation for the time being; and their citizens shall be respected and esteemed, and have

clausola, tuttavia, doveva considerarsi superata dalla firma dell'Atto di Algeciras che istituiva per il Marocco il regime della porta aperta sulla base dell'egualanza economica fra tutte le potenze firmatarie. Tale clausola, che sarà al centro della controversia giudiziaria, ad avviso dei francesi non poteva essere più invocata dagli Stati Uniti: in quel momento storico non era accettabile un regime preferenziale per gli Stati Uniti (ma, si deduce, lo era per la Francia).

Sembrano, scontrarsi, in sintesi, due posizioni politicamente antitetiche, basate tuttavia sul medesimo criterio giuridico: il rispetto dei trattati e del diritto internazionale, per gli americani in funzione antifrancese (l'accordo del 1836, per intenderci), per i francesi quelli successivi ad Algeciras miranti al superamento delle capitolazioni (ma che rafforzavano paradossalmente il predominio coloniale francese). Al principio della cosiddetta "porta-aperta", alla base della tesi americana, la Francia opponeva la Carta di Bretton-Woods (approvata anche dagli Stati Uniti) la quale autorizzava gli Stati a prendere le misure indispensabili alla difesa della loro economia e della loro moneta. Gli americani, dunque, forti dei diritti che avevano conservato – va detto gli unici – derivanti dai trattati in vigore riguardo al regime delle capitolazioni, protestarono energicamente contro l'atteggiamento francese.

Giunta tuttavia la disputa a un punto morto diplomatico, il governo francese, in rappresentanza dell'Impero Scerifiano, decise di adire la Corte internazionale di giustizia dell'Aja, nell'ottobre 1950, su una questione che da "semplice" carattere giuridico-economico aveva assunto una rilevanza di politica internazionale. Una rilevanza tale che «Le Monde» si spinse a scrivere che non solo metteva in questione l'esistenza del Protettorato, ma che la posizione stessa della

full liberty to pass and repass our country and sea-ports whenever they please, without interruption».

Francia in Marocco dipendeva in gran parte dalla sentenza della Corte di giustizia¹⁰. Si trattava, va ricordato, della prima volta che il Governo degli Stati Uniti accettava l’arbitrato della Corte internazionale di giustizia.

La difesa americana si basava sul diritto alla libertà delle esportazioni in Marocco risultante dal patto di Algeciras, dall’estensione agli Stati Uniti, per effetto della clausola della nazione più favorita, dei privilegi accordati ad altri paesi da vari trattati. Inoltre, le convenzioni stipulate tra Stati Uniti e Marocco nel 1787 e nel 1836 garantivano la libertà dei traffici e dei commerci. Per di più, l’art. 2 del trattato anglo-marocchino di navigazione del 9 dicembre 1856 sanciva l’obbligo del Sultano del Marocco di abolire qualsiasi monopolio o proibizione sulle merci importate, a eccezione del tabacco, oppio, armi, munizioni ecc. Principio ribadito dall’art. 6 del medesimo trattato e dall’art. 49 di quello ispano-marocchino del 20 novembre 1861 che statuiva che non sarebbero stati proibiti in Marocco i prodotti di qualsiasi provenienza importati da sudditi spagnoli. La libertà delle importazioni era altresì garantita dall’art. 2 del trattato germano-marocchino del 1º giugno 1890. Infine, l’art. 4 della dichiarazione franco-britannica del 4 aprile 1904 aveva ribadito il principio della libertà commerciale, tanto in Egitto che in Marocco. Basandosi su tutta questa normativa internazionale, la difesa americana contestò i provvedimenti (franco)marocchini del 1939 e del 1948 in quanto statuivano una discriminazione tra i prodotti francesi, liberamente importati, e i prodotti di ogni altro paese, dei quali invece era proibita l’importazione senza una licenza rilasciata dai funzionari della Potenza protettrice.

La Francia, quale nazione “protettrice”, da un lato si reputava in diritto di godere una situazione di privilegio al di sopra dell’Atto di Algeciras e al contempo si basava sul

¹⁰ «Le Monde», 22 febbraio 1952.

medesimo Atto per negare a una delle Potenze firmatarie una posizione di speciale favore. La sua tesi è riassumibile nei seguenti termini: se ragioni contingenti hanno costretto la Francia a sosponderne temporaneamente l'applicazione, lo spirito dell'Atto vieta che si possano ammettere disparità di trattamento fra nazioni aventi gli stessi diritti¹¹. Quindi, se la politica economica della "porta aperta" ha dovuto per il momento venire sospesa, la nuova politica non può essere altro che quella della "porta chiusa" per tutti (ad eccezione dei francesi).

Per quanto riguardava la giurisdizione consolare, la difesa francese poneva in risalto che non esisteva un regime generale delle capitolazioni. Il privilegio americano di giurisdizione, secondo i francesi, doveva essere circoscritto, secondo gli artt. 20¹² e 21¹³ del trattato del 1836 (lo stesso che prevedeva la clausola della nazione più favorita), entro i seguenti limiti: la competenza consolare in ordine alle controversie civili tra cittadini o protetti americani; nei processi penali nei quali un americano sia imputato, il console assiste al giudizio.

Accolta, in ordine all'interpretazione dell'art. 20 del trattato del 1836 la richiesta americana, la Corte dell'Aja la respinse per quanto riguardava la giurisdizione mista. Al riguardo ritenne che i più estesi diritti in tema di giurisdizione consolare, consacrati dai trattati anglo-marocchino

¹¹ *Nota del Consolato d'Italia a Casablanca*, 20 dicembre 1950, in ASDMAE (Busta non inventariata), consolato Tangeri, Rapporti politici, dalla M alla Z; Corte dell'Aja (1952-1954), fasc. 15, p. 2.

¹² «Si des citoyens ou protégés des Etats-Unis ont entre eux un différend, le consul statuera entre les parties; et chaque fois que, pour l'exécution de ses décisions, le consul demandera l'aide ou l'assistance de notre Gouvernement, celles-ci lui seront immédiatement fournies».

¹³ «Si un citoyen des États Unis tue ou blesse un Maure ou si, à l'inverse, un Maure tue ou blesse un citoyen des États Unis, la loi du pays s'appliquera et justice égale sera rendue, le consul assistant au procès ; au cas où un délinquant s'échapperait, le consul n'en sera responsable en aucune manière».

del 1856 e ispano-marocchino del 1861, fossero decaduti, per effetto della rinunzia ai privilegi ad essi relativi effettuata rispettivamente dalla Spagna nel 1914 e dalla Gran Bretagna nel 1937¹⁴. In sintesi, secondo la Corte dell'Aja, la tesi americana della nazione più favorita avrebbe violato il principio di egualianza, perpetuando una situazione di discriminazione.

Può risultare di aiuto per comprendere questa situazione di impasse, con aspetti paradossali, una nota riservata del console italiano a Casablanca redatta per il ministro degli Affari esteri. Da essa si scopre che gli americani hanno ammesso, per vie confidenziali, di essere disposti in linea di principio a rinunciare alle capitolazioni, ma che non lo hanno fatto fino a quel momento per due ragioni: «l'esplicita richiesta del Sultano che nella particolare situazione dell'America in Marocco vede una garanzia contro il prepotere francese e il timore che, con la denuncia del trattato del 1836, l'ultimo baluardo in difesa della libertà di commercio finisce per cadere»¹⁵. Anche i nazionalisti marocchini sposavano la causa americana per i comprensibili risentimenti verso la maggiore potenza "protettrice". In un comunicato, infatti, dove si ricordava il carattere "colonialista" dei privilegi francesi, si ricordava che la politica economica del Quai d'Orsay «rappelle à plus d'un titre le vieux système du Pacte Colonial, est contraire aux stipulations de l'Acte international d'Algésiras qui institue l'égalité économique de tous les signataires (y compris la France)»¹⁶.

La sentenza della Corte internazionale di giustizia, emessa dopo una lunga diatriba giuridica e politica, il 27 agosto 1952, stabilì che i privilegi giurisdizionali rivendicati dagli americani risultavano unicamente dal trattato fra gli Stati

¹⁴ Catalano, *La controversia franco-americana avanti la Corte dell'Aja*, cit., p. 20.

¹⁵ Nota del Consolato d'Italia a Casablanca, 20 dicembre 1950, cit., p. 3.

¹⁶ Ivi, p. 4.

Uniti d'America e il Marocco, firmato a Meknes nel 1836 e che pertanto il governo di Washington non aveva diritto di pretendere che l'applicazione delle leggi marocchine fosse condizionata al suo espresso consenso. Nessun trattato, continuava la Corte, conferiva agli Stati Uniti l'immunità fiscale per i cittadini americani e pertanto le tasse di consumo percepite in virtù del *dahir* del 28 febbraio 1948 erano state percepite legalmente, escludendo la possibilità di un rimborso. Furono riconfermati i diritti politici che la Francia esercitava in Marocco e il suo Protettorato, e limitati i privilegi giurisdizionali dei cittadini americani e la loro pretesa di godere di un'immunità fiscale fu condannata. Tuttavia, sul fronte francese, la Corte respinse la tesi secondo la quale i cittadini americani avrebbero dovuto essere sottoposti al decreto della Residenza del 30 dicembre 1948, limitante a casi determinati il diritto di effettuare importazioni in Marocco senza attribuzione ufficiale in divise, e secondo cui tale decreto sarebbe stato conforme al regime economico applicabile in tale paese. Il decreto del 30 dicembre 1948 – quello, come si è visto maggiormente contestato dagli americani – veniva pertanto dichiarato in contrasto con gli impegni internazionali del Marocco, in quanto istitutivo di pratiche discriminatorie a favore dei francesi¹⁷. Secondo le parole della Corte relative a quest'ultima parte della controversia:

L'arrêté résidentiel du 30 décembre 1948 dispense la France du contrôle des importations alors que les Etats-Unis y sont soumis ; de ce fait, il comporte une discrimination en faveur de la France. Ce traitement différentiel est incompatible avec l'acte d'Algésiras, en vertu duquel les Etats-Unis peuvent revendiquer le droit d'être traités

¹⁷ *Nota del Ministero degli Affari esteri sul Verdetto della Corte dell'Aja sul Marocco*, 8 novembre 1952, *ibidem*.

au Maroc aussi favorablement que la France, pour autant qu'il s'agit de questions économiques. Par conséquent, il y a lieu de rejeter les conclusions françaises selon lesquelles cet arrêté serait conforme au régime économique applicable au Maroc¹⁸.

Si trattava in sintesi di conciliare due principi antitetici, quali il protezionismo e la parità di diritti: una quadratura del cerchio di difficile soluzione. Nella pratica le ricadute immediate della sentenza dell'Aja furono un maggiore afflusso delle merci americane, mentre per le altre nazioni, a partire dall'Italia e dai suoi non secondari interessi commerciali, la situazione non cambiava, restando la politica economica strettamente subordinata al beneplacito del Protettorato. Catalano, concorde con le posizioni dissidenti emerse nel giudizio, secondo cui la tesi americana concernente la sussistenza della giurisdizione consolare piena sarebbe stata meritevole di accoglimento, colse il carattere di equilibrio della sentenza: «La diversa decisione di maggioranza può ritenersi decisione di compromesso, spiegabile dato l'accoglimento della principale pretesa americana e giustificabile con la ripugnanza a riconoscere la sussistenza di un sistema capitolare ormai storicamente sorpassato»¹⁹.

¹⁸ Sentenza riportata *ibidem*.

¹⁹ Catalano, *La controversia franco-americana avanti la Corte dell'Aja*, cit., pp. 20 e 26.

7. L'Europa di domani: Catalano tra Tangeri e Lussemburgo

In un documento dattiloscritto rinvenuto nelle carte d'archivio, non datato ma probabilmente coincidente con la partenza di Catalano da Tangeri per raggiungere a Lussemburgo le nascenti istituzioni europee nell'estate del 1953, troviamo le tracce della sua idea di Europa radicata in Africa¹. L'appunto – intitolato *Cooperazione economica e unità europea* – probabilmente destinato a essere utilizzato come discorso inaugurale del suo nuovo incarico, abbandonava i luoghi comuni sugli italiani e mostrava come l'esperienza di Tangeri avesse plasmato la sua coscienza di europeista e internazionalista. Esso mirava all'abolizione delle misure restrittive in materia economica per le differenti nazioni della Ceca. La liberalizzazione del commercio nel continente europeo era considerato il presupposto essenziale per una forte unità politica e, in prospettiva, per una difesa comune. Da questo punto di vista, l'Italia si trovava paradossalmente in una posizione di vantaggio. La sua debolezza storica e politica poteva diventare la sua forza.

Il fatto stesso di essere giunti, in ritardo – neppure un secolo fa – alla unità nazionale, che, peraltro, era già idealmente operante, nonostante l'artificiosa ripartizione politica in piccoli stati, ci aveva abituati a considerarci come sudditi di una provincia, ma cittadini di un paese

¹ ASDMAE, Amministrazione Internazionale Tribunale Misto, 1940-1954.

più vasto, in cui eravamo accomunati da uguaglianza di interessi, di tradizioni, di aspirazioni, di civiltà. Lo stesso sentimento che animava – cento anni fa – piemontesi e napoletani rispetto all’Italia, ora, quasi naturalmente, mutati i termini di paragone in ragione del progredire dei tempi, anima gli italiani rispetto all’Europa ed al mondo intero².

I numerosi contatti che gli italiani hanno avuto con altri popoli, altre lingue e ambienti diversi hanno permesso loro di assimilare usi, costumi, modi di pensare e di agire di altre persone. L’esperienza, anzi secondo le sue parole «l’perimento» tangerino, ha permesso a Catalano di riflettere sul ruolo dei popoli e sulla loro capacità di convivenza:

A Tangeri è agevole a chiunque constatare come la nostra permeabilità alle esigenze della convivenza internazionale facilitino la inserzione della nostra numerosa attiva ed operosa colonia in un ambiente complesso ove si trovano a contatto varie mentalità, vari costumi, vari modi di vita. In Tangeri – interessantissimo vitale esperimento di convivenza internazionale – l’italiano si affida senza difficoltà, sa imporsi [cerchiato a matita blu] e, col tempo, rendersi gradito, sa far apprezzare, anche agli scettici, le sue qualità di lavoratore tenace ed estroso, smentendo i luoghi comuni del nostro “machiavelismo” [sottolineato a matita blu] e del nostro “mandolinismo” [sottolineato a matita blu]. La nostra partecipazione alla comunità tangerina può quindi, in definitiva, riuscire utile non solo a riconfermare il prestigio del nostro Paese, ma altresì all’affermazione di un più alto ideale di convivenza, collaborazione e cooperazione fra i popoli.

² *Ibidem.*

La circolazione e la mobilitazione dell’élite europea a Tangeri, di cui Catalano fu uno dei massimi rappresentanti, contribuirono, tra la guerra e la ripresa economica e, soprattutto, tra due continenti come l’Africa e l’Europa, allora meno distanti di oggi, alla costruzione di un ordine giuridico al di là delle Nazioni e delle gelose sovranità degli Stati: dalla Zona internazionale di Tangeri alla Zona internazionale d’Europa.

Lasciata Tangeri nel luglio del 1953, già alla fine del medesimo mese stese un parere su una risoluzione dell’Assemblea consultativa del Consiglio d’Europa³. La sua idea di Unione europea, in *statu nascenti*, rappresenta una prosecuzione del bagaglio portato da Tangeri, fedele a un’idea di equilibrio tra rappresentanza federale e interessi nazionali, tra aspetti politici ed economici:

L’Europe – scriveva incisivamente nel 1961, in uno dei suoi ultimi pareri in qualità di giudice europeo – est la diversité. Se priver de cette richesse qui est représentée par la diversité particulière et le génie propre à chacun de peuples européens signifierait renoncer à une des plus grandes valeurs de la réalité européenne et ce serait en même temps tarir [leggasi trahir] une des sources les plus efficaces de la force européenne. Cette multiplicité entraîne une comparaison permanente et particulièrement féconde entre les peuples européens ; elle fait naître une concurrence qui est une source permanente de réalisations toujours plus élevées⁴.

Tornando a Tangeri e alla sua dimensione cosmopolita, ovvero alla sua dimensione di proiezione degli interessi

³ Note au sujet de la résolution 31 de l’Assemblée Consultative du Conseil de l’Europe, 30 juillet 1953, in HAEU, CECA REEX-112, fasc. 116.

⁴ N. Catalano, *Les pouvoirs de l’Assemblée parlementaire européenne*, del 1961, documento dattiloscritto, in HAEU, CECA SEJU-610, fasc. 17.

europei, americani e per giunta russi in Africa, lo scrittore e diplomatico francese Paul Morand, vissuto nella Zona (per fuggire alle accuse di collaborazionismo) negli anni Cinquanta, l'età d'oro della città, ne ha saputo cogliere la peculiarità e la prospettiva: Tangeri, finzione diplomatica⁵, deve la sua libertà alle gelosie delle potenze... la città non doveva appartenere a nessuno⁶. Tangeri – chiosava Morand con una formula che Catalano avrebbe sicuramente apprezzato – è un'immagine ridotta dell'Europa di domani⁷.

⁵ Cfr. G. Bowd, "Retrouver l'avenir impossible": *Paul Morand in Tangier* in «Dalhousie French Studies», (2007), vol. 80, pp. 123-133.

⁶ P. Morand, *L'enlèvement d'Europe*, in «Écrits de Paris», 1952, pp. 22-29.

⁷ Id., *L'Eau sous les ponts*, Paris, Grasset, 1954, pp. 231-233.

La città di Tangeri – capitale diplomatica del Marocco – svolge un ruolo peculiare nella storia del diritto e delle relazioni internazionali del Novecento. Fuori dagli schemi del colonialismo “tradizionale”, attraverso il suo Statuto internazionale del 1923 si pone come il primo esempio di città posta sotto un’autorità internazionale. Essa rappresenta un *case study* paradigmatico per leggere e interpretare la presenza occidentale, e dell’Italia in particolare, in paesi dominati dalla forza economica europea, in un contesto che è stato definito semi-coloniale, in quanto il Marocco rifugge dagli schemi tradizionali di assoggettamento. Una città cosmopolita, né marocchina né europea, ma frutto dell’incontro tra cultura araba e occidentale.

Se la città e il suo Statuto conoscono una, seppur esigua, produzione scientifica, tralasciata invece appare la sua dimensione cosmopolita, la sua vocazione alternativa a quella dominante novecentesca basata sulla sovranità statuale. Questa *interzone*, come la ha definita uno dei suoi più celebri residenti, William S. Burroughs, non funge semplicemente da incontro tra Oriente e Occidente, ma come luogo di ibridazione giuridica, di intersezione, come non-luogo del potere e del diritto.

Marco Fioravanti, professore ordinario di Storia del diritto medievale e moderno, insegna anche Storia delle istituzioni politiche presso l’Università degli Studi di Roma Tor Vergata, dove coordina il Dottorato di ricerca in Studi giuspubblicistici e il Corso di laurea in Scienze dell’amministrazione e delle relazioni internazionali. Attualmente è *Visiting Professor* all’Università di Poitiers. Tra le sue pubblicazioni, apparse in più lingue, si ricordano: *Le potestà normative del governo* (2009), *Il pregiudizio del colore* (2012), *La schiavitù* (2017), *Controllare il potere* (2020), *Rivoluzione e Costituzione* (2022).