



ADRIANO DIRRI*

LO STATE-BUILDING IN IRAQ E SIRIA TRA CONFLITTI INTERNI E ATTORI ESTERNI: “IS FEDERALISM THE ONLY WAY”?

SOMMARIO: 1. *State building in post-conflict societies*: il ruolo degli attori esterni nel processo costituente. - 2. L'Iraq e il federalismo: l'indefinito *state building* e le ambiguità costituzionali. - 3. Brevi note sul futuro dell'Iraq federale. - 4. La Siria e il conflitto etnico: sulla possibilità di un consociativismo. - 5. Sulla possibilità di una (Con)federazione Siriana e sul futuro della Rojava. - 6. Le nuove frontiere del federalismo: Iraq, Siria (?) e oltre. In cerca dello spirito federale: negoziazione o conflitto.

1. State building in post-conflict societies: *il ruolo degli attori esterni nel processo costituente.*

I casi presi in oggetto in questo scritto prendono in esame due contesti di *Constitution-making* soggetti ad occupazione straniera e divisi al loro interno. Si tratta quindi di “Stati” *à la charte*, fortemente divisi da conflitti etnici e religiosi, in cui gli attori esterni hanno o hanno avuto un impatto determinante nella redazione del documento costituzionale. Il problema è, come osservato da importante dottrina, quello del “*constitutional design for divided societies*”, soprattutto in quei territori verso i quali è difficile associare il lemma “Stato”. Pertanto, il ruolo degli attori esterni e la presenza di società divise comporta la necessità di individuare il “*design*” o l’ordinamento giuridico più appropriato¹. Ne consegue che il *Constitution – drafting* risulta alquanto problematico nei casi in cui il mutuo “*we, the people*”, non rifletta, nella prassi, valori fondanti comuni. Nella sostanza, si è in presenza di gruppi in conflitto che hanno differenti aspirazioni in merito alla visione complessiva dello Stato. Norme e valori in conflitto, spesso riguardanti l’articolazione dello Stato, la forma di Stato e l’identità religiosa. Proprio il momento della stesura della Carta costituzionale si rivela essere il più delicato: la condivisione dei fondamenti costituzionali diventa il momento di

* Dottore di ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, Sapienza Università di Roma.

¹ Magistrale, in questo ambito l’opera curata da Choudhry, che evidenzia come la problematica non coinvolga solo aree del c.d. Terzo Mondo o del *Global South*, bensì anche Stati europei con una tradizione costituzionale più solida. S. CHOUDHRY (eds.), *Constitutional Design for Divided Societies*, Oxford, 2008. Da non dimenticare anche il famoso lavoro curato da Reynolds: A. REYNOLDS (eds.), *The Architecture of Democracy Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford, 2002.

maggior attrito per la mancanza di norme e valori condivisi, in quelle che è possibile chiamare anche “società multinazionali”. La stesura della Costituzione «brings these conflicts into the high-stakes arena of entrenched law, and places additional pressures on the political system»². Assenza di una società coesa, assenza dello Stato, assenza di norme e valori condivisi, si potrebbe dire assenza di *Grundnorm*³, ma anche di mancanza fattuale dello Stato, ovvero unione politica del popolo⁴.

Alla base, si è di fronte ad una duplice problematica: la costruzione dello Stato nello stesso momento in cui vengono redatte le costituzioni, ovvero le *Nation-State-Building Constitutions*. Dalla fine della guerra fredda - e segnatamente dal caso bosniaco - l'influenza degli attori esterni nel procedimento di *drafting* di numerose costituzioni è stata considerevole, se non predominante rispetto al ruolo assunto dai gruppi etnici locali⁵. In tal senso, gli Stati Uniti sono risultati, come noto, decisivi nei casi della Bosnia ed Erzegovina, Afghanistan e Iraq. Ancor più foriera di problematiche risulta ad oggi la situazione in Siria, data la molteplicità degli attori esterni che ne influenzeranno il futuro costituzionale.

² Cfr. H. LERNER, *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, Cambridge, 2011, p. 1 ss e 32 ss.

³ Riferimento a KELSEN ove affermava che «The validity of this first constitution is the last presupposition the final postulate, upon which the validity of all the norms of our legal order depends. It is postulated that one ought to behave as the individual, or the individual, who laid down the first constitution have ordained. This is the basic norm of the legal order under consideration. [...] The basic norm is only the necessary presupposition of any positivistic interpretation of the legal material. The basic norm is not created in a legal procedure by a law-creating organ. It is not – as a positive legal norm is – valid because it is created in a certain way by a legal act, but it is valid because it is supposed to be valid; and it is presupposed to be valid because without this presupposition no human act could be interpreted as a legal, especially as a norm-creating, act». H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, Cambridge, 1949, pp. 115-116.

⁴ Fatti, non norme. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, p. 89; trad. inglese J. SEITZER, C. SCHMITT, *Constitutional Theory*, Durham & London, 2008, p. 125 ss.; C. SCHMITT, *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*, Hamburg, 1934, p. 68; C. SCHMITT, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Chicago, 2005, pp. 1-35. Sulla celebre contrapposizione tra Schmitt e Kelsen si vedano da ultimi: L. VINX, *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*, Cambridge, 2015; J. MEIERHENRICH & O. SIMONS (eds.), *A Fanatic of Order in an Epoch of Confusing Turmoil: The Political, Legal, and Cultural Thought of Carl Schmitt* in J. MEIERHENRICH & O. SIMONS, *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*, Oxford, 2017, p. 35; S.L. PAULSON, *Growing Discord, Culminating in the “Guardian” Controversy of 1931*, in J. MEIERHENRICH & O. SIMONS (eds.), *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*, cit., p. 510 ss. Ovviamente per l'approfondimento della dottrina sul pensiero di Schmitt si rimanda all'intero manuale, denso di commenti e spunti di riflessione. Va precisato, però, che rispetto all'impostazione Schmittiana sia preferibile intendere “l'unione politica” in senso integrativo o, per meglio dire, rilevando il grado di integrazione nei termini di Smend; non solo, più nitidamente, secondo il pensiero di Böckenförde, è utile considerare il livello di associazione/dissociazione dei gruppi in una entità statale in divenire. Così, si aggiungono anche valutazioni in relazione alla dissociazione e frammentazione e il loro “punto di rottura”. Cfr. M. KÜNKLER & T. STEIN, *Böckenförde's Political Theory of the State*, in M. KÜNKLER & T. STEIN (eds.), *Constitutional and Political Theory. Selected Writings Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 38 ss.; *The Concept of the Political: a Key to Understanding Carl Schmitt's Constitutional Theory* [1988], in M. KÜNKLER & T. STEIN (eds.), *Constitutional and Political Theory*, cit., p. 69 ss.; *The State as an Ethical State*, in M. KÜNKLER & T. STEIN (eds.), *Constitutional and Political Theory*, cit., pp. 88-89.

⁵ Ovviamente non si dimenticano le vicende del relativamente alla fine della Seconda Guerra Mondiale quando fu indubbia l'influenza delle potenze vincitrici nelle rispettive aree di influenza. L'ambito trattato in questa sede è diverso ma alcune analogie sono riscontrabili anche rispetto al Giappone. Su questo illuminante articolo di T. GINSBURG, Z. ELKINS & J. MELTON, *Baghdad, Tokyo, Kabul: Constitution Making in Occupied States*, in *William and Mary Law Review* Issue 49(2007).

Questi, con il loro indiscusso ruolo nel corso del processo costituente, pongono ulteriori dubbi in merito alla legittimità del procedimento stesso⁶.

Sorgono, così, molte problematiche in merito alla legittimità dei processi costituenti in Stati oggetto di occupazione straniera. Prima di tutto, il ruolo della popolazione soggetta a occupazione: è indubbio che l'attore esterno svolga la funzione di "cardine" nel corso del *Constitution making* perseguendo i propri interessi, come nel caso dell'Iraq e dell'Afghanistan. Da ciò derivano una serie di problemi in tema di *legal transfer*: forte incomprendimento dei contenuti normativi delle disposizioni costituzionali all'interno del contesto sociale e politico di riferimento; mancanza del testo costituzionale come *idem sentire*; difficoltà nell'applicazione dei disposti costituzionali, ossia forti impedimenti nell'applicazione del diritto; difficile coesistenza di differenti culture giuridiche e diverse fonti del diritto⁷.

Ciò assunto, sembra indubbio tornare a quanto recentemente scritto da Grimm in merito all'unione politica e quindi alla preesistenza dello Stato. Il costituzionalismo è sorto all'interno dello Stato, visto come fenomeno storico che lo ha preceduto. Quindi, nonostante l'idea del costituzionalismo universale, bisogna tenere a mente che questo è sorto all'interno degli Stati europei, all'interno di confini definiti, che delimitavano l'esercizio della sovranità: di conseguenza, in origine il costituzionalismo prevedeva una netta separazione tra interno ed esterno, mentre il diritto internazionale regolava le relazioni tra gli Stati⁸.

Il ruolo degli attori esterni, nell'ambito delle democratizzazioni (quantomeno tentate) in Stati composti da società multinazionali, ha prodotto un continuo fiorire di *federal arrangements*, la cui adozione è strettamente connessa alla flessibilità insita nella soluzione federale. Il caso della Bosnia, seguito poi da quello iracheno e, si ipotizza, da quello siriano, oltre alle numerose varianti africane e asiatiche, rappresenta un concreto esperimento di ingegneria costituzionale federale avente il fine di riappacificare gruppi etnici e religiosi spesso in conflitto tra loro⁹.

⁶ C. KLEIN & A. SAJÓ, *Constitution-making: Process and Substance*, in M. ROSENFELD & A. SAJÓ, *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2013, pp. 419-427.

⁷ Cfr. S. KADELBACH, *Constitution-making in occupied countries*, in G. FRANKENBERG, *Order from Transfer: Comparative Constitutional Design and Legal Culture*, Cheltenham, 2013, 237-242. Sul tema, tuttavia relativamente ai *legal transfer* nel corso del 1800 si veda G. FRANKENBERG, *Constitutional transfers and experiments in the nineteenth century*, in G. FRANKENBERG, *Order from Transfer: Comparative Constitutional...*, op. cit., p. 279 ss.

⁸ «Rather, constitutionalization has shown itself to be a special form of the juridification of rule that presupposes the concentration of all ruling authority within a territory, and is distinguished by a certain standard of juridification. This standard includes a democratic origin, supremacy, and comprehensiveness» Cfr. D. GRIMM, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, Oxford, 2016, pp. 316-317, 322, 329-330. A cui aggiunge una forte critica verso la *juridification*: «Furthermore, democratic legitimation and responsibility is far off. The aspiration contained in the concept of constitutionalism can therefore not even be approximately realized on the global level. This is no reason to attach little value to the progress connected to the increasing juridification of the world order. To equate it with the constitution, however, is to paper over the fundamental difference and create the impression that the declining significance of national constitutions can be made good at the international level. There is no prospect of that for the time being». Chiaramente, il pensiero di Grimm riprende le teorizzazioni di Schmitt e Smend.

⁹ Cfr. W. NORMAN, *Negotiating Nationalism Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford, 2006; T.O. HUEGLIN, *Comparing federalism: Variations or distinct models?*, in A. BENZ & J. BROSCHEK, *Federal Dynamics Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*, Oxford, 2013, p. 27 ss.; N. STEYTLER & J. DE VISSER, *'Fragile Federations' and the Dynamics of Devolution*, in F. PALERMO & E. ALBER (eds.), *Federalism As Decision-Making*, Leiden, 2015, p. 79 ss.

2. L'Iraq e il federalismo: l'indefinito state building e le ambiguità costituzionali.

Il *Constitution-making process* iracheno ricade, senza molti dubbi, in quella categoria in cui gli attori esterni (Stati Uniti su tutti) hanno avuto un'influenza pressoché totale¹⁰. Ben conosciute sono le vicende giuridiche relative all'intervento militare degli Stati Uniti e del Regno Unito e, in questa sede, basti dire che senza di esso non sarebbe avvenuto il cambio di regime. Nei termini di Beaud, si potrebbe affermare che la decisione "de-costituente"¹¹, analogamente al *Constitution-making process*, sia stata attuata dagli Stati Uniti.

Effettivamente, gli Stati Uniti costituirono l'unico attore nel *decision-making process* sia in riferimento all'uso della forza quanto nella successiva amministrazione. Il ruolo delle Nazioni Unite fu limitato «from US pressure to maintain full and unimpeded operational control over the conduct of the post-war occupation»¹². La Risoluzione 1483 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU riconobbe la situazione di fatto, legittimando *ex post* gli Stati Uniti e la Gran Bretagna come forze occupanti: l'amministrazione fu, così, assegnata alla costituita *Coalition Provisional Authority* (CPA)¹³. Secondo la stessa logica, la successiva Risoluzione 1511 riconobbe la natura temporanea della CPA e dell'*Iraqi Governing Council* (IGC), precedentemente nominato dalla CPA secondo criteri etnici e religiosi. La prima delle due fasi del *Constitution making process* rese evidente quanto le forze occupanti avessero assunto il ruolo principale nel processo costituente¹⁴. Non va sottaciuto, inoltre, il totale boicottaggio dei sunniti, gruppo religioso minoritario in Iraq a cui apparteneva Saddam Hussein: ciò rese ancor più problematico riconoscere la legittimità del *two-stages Constitution-making process*¹⁵. La fase successivo fu l'accordo tra la CPA e l'IGC nella redazione della *Transitional Administration Law* (TAL), nella sostanza una *Interim Constitution*, firmata l'8 marzo 2004 ed

¹⁰ Analogamente al caso della Bosnia. Dann classifica il ruolo degli attori esterni secondo tre gradi di influenza: totale (Bosnia), marginale (Sudafrica) e parziale (una commistione dei primi due). Cfr. P. DANN, *International influence on post-conflict constitution-making*, in G. FRANKENBERG, *Order from Transfer: Comparative Constitutional...*, op. cit., pp. 244-245.

¹¹ Beaud sottolinea che gli effetti della decisione "pre-costituente" siano quelli di "de-costituzionalizzare", ossia abolire/ribaltare il precedente potere costituzionale. Tradotto con riguardo al caso iracheno: smantellamento di un regime autoritario mediante una decisione pre-costituente attuata da attori esterni. Cfr. O. BEAUD, *La Puissance de l'État*, Paris, 1994, p. 265.

¹² C. STHAN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge, 2008, pp. 363-364.

¹³ UNSC Resolution 1483, 22 May 2003. La CPA Regulation n. 1 del 13 maggio 2003, assegnò a sé stessa l'autorità nell'esercizio dei poteri di governo. Cfr. A. ARATO, *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*, New York, 2009, p. 20.

¹⁴ UN SC Resolution 1511, 16 ottobre 2003, parr. 1,4 e 6. Forti critiche sono state mosse dalla dottrina. Cfr. A. ARATO, *Constitution Making Under Occupation...*, cit, pp. 20-21; A. ROBERTS, *The end of occupation: Iraq 2004*, Int. Comp. Law Quart., Issue 54(2005), p. 32. Si veda anche T.Y. ISMAEK & J.S. ISMAEL, *Iraq in the Twenty-First Century: Regime change and the making of a failed state*, London and New York, 2015, pp. 31-32. I quali sottolineano che l'IGC fu «an effort to gloss an acceptable Iraqi cover for the occupation». Si veda anche L. HACCUS, *The Making and Breaking of Federalism in Iraq*, IFF Working Paper Online No 26, Fribourg, December 2018, pp. 20-27.

¹⁵ In prospettiva comparata cfr. A. ARATO, *Post-Sovereign Constitution-making: Learning and Legitimacy*, Oxford, 2016, pp. 75 ss., 107-123.

entrata in vigore, con l'*Iraqi Interim Government* (IIG), il 28 giugno 2004, due giorni prima della dissoluzione della CPA¹⁶.

Il risultato della prima fase fu quindi una *interim Constitution*, la TAL, un documento costituzionale avente il carattere provvisorio ma che, nei suoi contenuti, ebbe un fortissimo impatto nella redazione della Costituzione definitiva. Sul piano pratico, la funzione della *interim Constitution*, è proprio quella di fungere da cerniera tra le due fasi e come ha ben affermato Beaud, «prescribing the future constituent power, the forms (procedures and competence) and sometimes the fundamental principles». Il problema, evidenzia Arato, risiede nella legittimazione di chi opera la "cerniera", su quali basi lo è e nell'individuazione dei soggetti legati successivamente alla *interim Constitution*¹⁷.

Negli effetti ciò avvenne: la TAL fornì quegli elementi che divennero essenziali nella successiva Costituzione e ciò, appunto, non deve stupire¹⁸. Il Documento fu redatto seguendo gli indirizzi della linea consociativista "pura", secondo le teorizzazioni di Lijphart¹⁹ e sostenute dagli accademici statunitensi McGarry e O'leary²⁰. Con la TAL venne introdotto il tipo di Stato federale in Iraq, nell'articolo 4:

«The system of government in Iraq shall be republican, federal, democratic, and pluralistic, and powers shall be shared between the federal government and the regional governments, governorates, municipalities, and local administrations. The federal system shall be based upon geographic and historical realities and the separation of powers, and not upon origin, race, ethnicity, nationality, or confession».

Di altrettanto interesse sono le disposizioni relative all'articolazione territoriale dello Stato, ossia gli articoli 52, 53 e successivi, che delineavano le caratteristiche del federalismo iracheno. L'art. 52, in particolare, affermava con forza l'opposizione verso qualsivoglia centralismo: «The design of the federal system in Iraq shall be established in such a way as to prevent the concentration of power in the federal government that allowed the continuation of decades of tyranny and oppression under the previous regime. This system shall encourage the exercise of local authority by local officials in every region and governorate [...]». Ai fini del presente lavoro, risultano significativi questi articoli proprio perché vi si delineava l'eccezionalità della regione curda: eccezionalità data dalla pulizia etnica compiuta dal regime di Saddam, che lo ha reso di fatto uno stato semiautonomo sin dal 1991, con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 688²¹. Così, il Kurdistan venne

¹⁶ *The November 15 Agreement: Timeline to a Sovereign, Democratic and Secure Iraq*. Cfr. P. MARR, *The Modern History of Iraq*, Boulder – Colorado, Westview Press, 2012, p. 279; A.A. ALLAWI, *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*, New Haven and London, 2007, pp. 214-218.

¹⁷ Cfr. O. BEAUD, *La Puissance de l'État*, cit., pp. 264–5, 271, 272–6; A. ARATO, *Post-Sovereign Constitution-making: Learning and Legitimacy*, cit., p. 63.

¹⁸ J. BENOMAR, (*Special Adviser to the United Nations Secretary-General on Conflict Prevention*), *Constitution-Making After Conflict: Lessons for Iraq*, in *Journal of Democracy* vol. 15(2004), pp. 92-93; F. SHAKIR, *The Iraqi Federation: Origin, Operation, Significance*, Abingdon and New York, 2017, pp. 92-96.

¹⁹ A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, 1977.

²⁰ J. MCGARRY, B. O'LEARY & R. SIMEON, *Integration or accommodation? The enduring debate in conflict regulation*, in S. CHOUDRY (eds.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, Oxford, 2008, 41-66. Sul dibattito sull'ingegneria federale in Iraq si veda: J. MCGARRY & B. O'LEARY, *Iraq's Constitution of 2005: Liberal consociation as political prescription?*, in *International Journal of Constitutional Law* Vol 5(2007), 670-698, 672-676; B. O'LEARY, *Power-Sharing, Pluralist Federation, and Federacy*, in B. O'LEARY et al. (eds.), *The Future of Kurdistan in Iraq*, Philadelphia, 2006, pp. 47-91.

²¹ UNSC Resolution 688 of 5 April 1991. Da sottolineare che la successiva *no-fly zone* fu unilateralmente dichiarata dagli Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia. Ex multis, sulla storia del Kurdistan cfr.: K. YILDIZ, *The Kurds in Iraq Past, Present and Future*, London, 2007, specialmente Cap. 5, pp. 34 ss.; D. NATALI, *The Kurdish*

riconosciuto come unica entità regionale al fianco dei 18 governatorati, e la sua continuità giuridica è stata assicurata sin dal 1992 (art. 54). Oltre a fissare la *timeline* per l'adozione della c.d. *Permanent Constitution* (PC), è chiaro che il risultato della TAL fu il seguente: la ristrutturazione dello Stato iracheno, identificabile come federalismo “*holding together*”²² ma con un pesante *federal imbalance* a favore del Kurdistan. In definitiva, con la IC gli Stati Uniti esclusero i sunniti, costrinsero gli sciiti verso un forte decentramento istituzionale (gli sciiti costituiscono circa il 60% della popolazione) e accolsero le rivendicazioni curde²³. Processo costituente non partecipativo, guidato dagli Stati Uniti e fortemente discriminatorio verso i sunniti, oltre all'intervento militare illegittimo, data l'assenza di un'apposita risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite²⁴, generarono una forte avversione all'occupazione con l'inizio di una dura guerriglia in tutte le zone del paese, ad eccezione del Kurdistan²⁵.

La Carta Costituzionale, entrata in vigore il 15 ottobre 2005 dopo l'esito favorevole del referendum²⁶, contiene e sviluppa le disposizioni della TAL. In particolare, vengono rilevate le ambiguità costituzionali in merito all'ingegneria federale, non tanto in termini di assoluto esperimento nel *design* dell'articolazione territoriale dello Stato, bensì anche in termini di vere e proprie mancanze costituzionali²⁷.

La diversità etnica²⁸ viene, *prima facie*, rilevata nel preambolo, la cui lunghezza riflette, come acutamente osservato da Tushnet, «the kinds of negotiated compromises that pervade constitutional details»²⁹. A livello istituzionale, nel sistema *Westminster* iracheno, la prima grave mancanza risulta nell'assenza della Camera bassa (*Federation Council*), al fianco del *Council of Representatives* (CoF), Camera alta eletta in maniera diretta. Secondo gli articoli 48 e 65 della Costituzione³⁰, la formazione della Camera alta dipende dall'approvazione di

Quasi-State: Development and Dependency in Post-Gulf War Iraq, Syracuse, 2010; M.M.A. AHMED, *Iraqi Kurds and Nation-Building*, New York, Palgrave Macmillan, 2012; S. TORELLI (a cura di), *Kurdistan: an Invisible Nation*, Milano, ISPI, 2016; M. IHSAN, *Nation Building in Kurdistan. Memory, Genocide & Human Rights*, London & New York, 2017.

²² Definizione e distinzione con il “*coming together federalism*” teorizzata da Stepan: A.C. STEPAN, *Federalism and democracy: beyond the US model*, in *Journal of Democracy*, Vol. 10(4), 1999, pp. 19–34.

²³ Nelle parole di Shakir: «The US did not deal with the Iraqi parties on an equal footing in the drafting process of the TAL. It marginalized the Sunnis, constrained Shiaa and boosted the Kurds, and it did not resolve their conflicting projects». Cfr. F. SHAKIR, *The Iraqi Federation...*, cit., p. 96.

²⁴ Cfr. S. MARCHISIO, *L'ONU: il Diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012, cap. 9.

²⁵ A. ARATO, *Constitution Making Under Occupation...*, op. cit., cap. 3, pp. 99-134; A. DAWISHA, *Iraq: A Political History*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2013, pp. 246-248; M. PHEBE, *The Modern History of Iraq*, Boulder – Colorado, Westview Press, p. 280.

²⁶ La partecipazione si attestò al 63%, i voti favorevoli furono il 73%. Il referendum fu boicottato dalla minoranza sunnita. Cfr. *Iraq after the Referendum*, in *Strategic Comments*, Vol. 11, Issue 8, 2005.

²⁷ Cfr. *ex multis*: L. HACCIUS, *The Making and Breaking of Federalism in Iraq*, cit., p. 27 ss.

²⁸ Accanto ai due maggiori gruppi etnici (Arabi 75%-80%, Curdi 15%-20%) sono presenti altre minoranze (Turcomanni, Assiri, Shabak e Yazidi 5%). L'Islam è la prima religione (Shias 60% Arabi; 40% Sunniti, Arabi e Curdi). Fonte: CIA World Factbook, 2018. Sulle divisioni settarie in Iraq cfr. F. HADDAD, *Sectarianism in Iraq. Antagonistic Vision of Unity*, Oxford, 2011.

²⁹ M. TUSHNET, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, 2014, p. 26. Sul preambolo in prospettiva comparata cfr. W. VOERMANS, M. STREMLER & P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, 2017, pp. 49, 53 -54, 60.

³⁰ L'art. 49 impone la creazione della camera bassa, mentre il 65 contiene la sua procedura di formazione: «A legislative council shall be established named the “Federation Council,” to include representatives from the regions and the governorates that are not organized in a region. A law, enacted by a two-thirds majority of the members of the Council of Representatives, shall regulate the formation of the Federation Council, its membership conditions, its competencies, and all that is connected with it».

una legge ordinaria da parte del CoF con la maggioranza qualificata dei due terzi: in assenza di un'ampia convergenza politica, non è stato ancora possibile attuare le disposizioni costituzionali su un tema, il bicameralismo nei sistemi federali, centrale per il funzionamento della Federazione³¹.

Come accennato, lo Stato è articolato in 19 governatorati e nella regione del Kurdistan, che ne ricomprende quattro (Arbil, Sulaymaniyah, Dohuk and Halabja). Le disposizioni relative al rapporto centro-periferia sono contenute essenzialmente nelle sezioni 4 e 5, rispettivamente negli articoli 109-115 e 116-125. Desta particolare interesse la ripartizione delle competenze legislative tra Stato ed enti territoriali: se, da una parte, gli articoli 110 e 114 disciplinano la potestà esclusiva dello Stato (art. 110) e concorrente (114), l'articolo 115 rende l'Iraq, almeno sulla carta, uno tra i modelli federali più decentrati al mondo³². L'articolo 115 infatti afferma che «with regard to other powers shared [...] priority shall be given to the law of the regions and governorates not organized in a region in case of dispute», a cui fa eco l'articolo 121 par. 2, ove si afferma che «in case of contradiction between regional and national legislation in respect to a matter outside the exclusive authorities of the federal government, the regional power shall have the right to amend the application of the national legislation within that region». Considerando tali disposizioni, si evince l'unicità del sistema federale iracheno proprio per la complessità delle relazioni tra centro e periferia³³.

Si deve dar un minimo cenno ad un ulteriore problema a ciò connesso: la redistribuzione delle risorse petrolifere tra il governo federale e le entità territoriali. Le risorse irachene dipendono, per la quasi totalità, dai proventi degli idrocarburi e attorno a tale tema è sempre forte il dibattito tra il Kurdistan e il governo centrale³⁴. L'interpretazione delle disposizioni costituzionali in tema di *oil and gas revenue sharing* (artt. 111-112) non risulta agevole e ciò anche alla luce delle disposizioni precedentemente richiamate, in base alle quali, in caso di "contraddizione", prevale la legge regionale rispetto a quella statale³⁵. In

³¹ Cfr. J. MCGARRY & B. O'LEARY, *Iraq's constitution of 2005: Liberal consociation as political prescription*, cit., p. 46; D. ROMANO, *The Iraqi Kurdish View on Federalism: Not Just for the Kurds*, in D. ROMANO & M. GURSES (eds.), *Conflict, Democratization, and the Kurds in the Middle East Turkey, Iran, Iraq, and Syria*, New York, 2014, pp. 199-200; A. DANILOVICH, *New Horizons: Iraqi Federalism*, in A. DANILOVIC (eds.), *Iraqi Kurdistan in Middle Eastern Politics*, New York, 2017, p. 47.

³² D. ROMANO, *The Iraqi Kurdish View on Federalism: Not Just for the Kurds*, cit., p. 195; B. BMMARNY, *The Legal Status of the Kurds in Iraq and Syria*, in R. GROTE and T.J. RÖDER (eds.), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, Oxford, 2016, p. 489.

³³ Cfr. M. BURGESS, *In Search of the Federal Spirit: New Comparative Empirical and Theoretical Perspectives*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 313. Al riguardo Zedalis ha affermato che «might be denominated a retained or reserved powers provision» R.J. ZEDALIS, *Oil and Gas in the Disputed Kurdish Territories: Jurisprudence, Regional Minorities and Natural Resources in a Federal System*, New York, 2012, p. 56.

³⁴ La specialità della regione curda, ad oggi unica regione dell'Iraq, ha dato vita ad una particolare asimmetria costituzionale. Da ultimo, soprattutto per via dell'analisi comparata del volume ove il saggio è inserito, si suggerisce la lettura di B. BMMARNY, *Federalism and Decentralisation in Iraq. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Iraq*, in P. POPELIER & M. SAHAD (eds.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, Basingstoke, 2019, pp. 255-286.

³⁵ Si indicano pertanto i principali riferimenti in dottrina, a partire da R.J. ZEDALIS, *The Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq: Current Reality and Future Prospects*, Cambridge, 2009; R.J. ZEDALIS, *Oil and Gas in the Disputed Kurdish Territories: Jurisprudence...*, cit.; C.M. BLANCHARD, *Iraq: Oil and Gas Sector, Revenue Sharing, and US Policy*, Congressional Research Service, March 3, 2010; S. KANE, *Iraq's Oil Politics: Where Agreement might be found*, Washington, United States Institute of Peace, 2010; M. AL-MOUMIN, *The legal framework for managing oil in post-conflict Iraq: A pattern of abuse and violence over natural resources*, in P. LUJALA & S.A. RUSTAD (eds.), *Post-Conflict Peacebuilding and Natural Resource Management*, London & New York, 2012, p. 413 ss.; G. BISHOP & A. SHAH,

assenza della legge sugli idrocarburi, le risorse vengono ripartite mediante la legge di bilancio federale: il dibattito rimane acceso, tanto che dal 2018 e per la prima volta dal 2005, con successiva conferma nella legge di bilancio 2019, il governo federale ha imposto un decremento delle risorse (12.67%) da destinare al Governo Regionale del Kurdistan, sempre attestatesi al 17%³⁶.

A livello istituzionale, infine, non può essere spiegata la mancata attuazione di alcune disposizioni della Costituzione senza considerare la questione di Kirkuk e delle altre aree disputate. Come noto, l'area di Kirkuk è ricchissima di giacimenti petroliferi e, durante il regime di Saddam, fu fortemente arabizzata³⁷: a causa di ciò la Costituzione del 2005 impose un termine per dirimere la questione, prevedendo un referendum sullo status di queste aree da tenersi entro il 2007 (art. 140). Ad oggi, il mancato referendum in queste aree ha bloccato qualsiasi attuazione della Costituzione, così come prescritto dall'articolo 142 par. 4: «The referendum on the amended Articles shall be successful if approved by the majority of the voters, and if not rejected by two-thirds of the voters in three or more governorates». Risulta evidente che, essendo il Kurdistan composto da quattro governatorati, non vi potrà essere alcun accordo sull'implementazione della Costituzione. Non solo, secondo quanto disposto dal paragrafo successivo: «Article 126 of the Constitution (concerning amending the Constitution) shall be suspended, and shall return into force after the amendments stipulated in this Article have been decided upon»³⁸.

3. *Brevi note sul futuro dell'Iraq federale.*

Dal quadro che si è cercato di delineare è possibile fornire alcune osservazioni relativamente alla mancata costruzione della statualità irachena successivamente alla caduta del regime di Saddam. Tra gli altri, sono due i principali aspetti meritevoli di analisi: il primo riguarda l'ascesa e la caduta dell'ISIS, mentre il secondo riguarda la questione del Kurdistan iracheno. Inoltre, la complessa rete di problematiche deve tener conto degli attori internazionali e del conflitto nella vicina Siria.

Sharing Petroleum Resources in Iraq: Obstacle or Foundation to Decentralization, in J. MARTINEZ-VAZQUEZ & F. VAILLANCOURT, *Decentralization in Developing Countries: Global Perspective on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Cheltenham, 2011, pp. 549-590.

³⁶ M. DOLAMARI, *Iraqi PM remains uncompromising*, rejects any change to 2018 federal budget, in *Kurdistan 24*, January 10, 2018; B. GORAN, *Iraqi PM refuses to restore Kurdistan's federal budget share*, in *Kurdistan 24*, February 01, 2018. Ha inciso, su questa decisione, la posizione di debolezza del Kurdistan iracheno, stretto tra il rafforzamento del Governo federale a guida sciita e la Turchia, che ha preso militarmente possesso di alcune aree nel nord dell'Iraq in funzione anticurda. L'accordo raggiunto per l'anno corrente, prevede che a fronte dell'assegnazione del 12.67% delle risorse al Kurdistan, il Governo federale paghi direttamente i salari dei Peshmerga curdi e la rimozione della divisione della spesa tra le tre province curde. Cfr. A. AL-MAWLAWI, *Delays to Iraq's 2019 Budget reflect growing political deadlock*, London School of Economics and Political Science – Middle East Blog, January 14th, 2019; N. MAHMOUD, *Peshmerga salaries will come from Baghdad: Iraqi MP*, Rudaw.net, 1/4/2019.

³⁷ K. YILDIZ, *The Kurds in Iraq...*, cit., pp. 203-210; L.D. ANDERSON & G. STANSFIELD, *Crisis in Kirkuk. The Ethnopolitics of Conflict and Compromise*, Philadelphia, 2009; S. KANE, *Iraq's Disputed Territories. A View of the Political Horizon and Implications for US Policy*, Washington, March 2011; L.D. ANDERSON, *Federal Solutions to Federal Problems*, New York, 2013, pp. 113-115.

³⁸ B. BAMBARNY, *The Legal Status of the Kurds in Iraq and Syria*, cit., p. 490. Si veda anche: S. KHAN & S. KIRMANI, *Engineering confederalism for Iraq*, in *National Identities* Vol. 17(2015), p. 374.

L'ascesa dell'ISIS in Iraq risulta connessa agli errori legati alla genesi della Costituzione irachena. Difatti, l'esclusione dei sunniti, *de facto*, dal procedimento costituente guidato dagli Stati Uniti ha generato un fortissimo risentimento nella popolazione dell'ovest dell'Iraq, soprattutto nel governatorato di Al-Anbar, già noto alle cronache per l'intensa guerriglia contro le truppe statunitensi durante l'occupazione. La chiave costituzionale e istituzionale, legata al malgoverno soprattutto di Al-Maliki³⁹, ha evidenziato l'estrema debolezza di tutte le istituzioni federali dell'Iraq, nonché di una Costituzione incompleta⁴⁰. Ciò detto, il percorso verso la riconciliazione nazionale non sarà breve ma, auspicabilmente, l'esperienza dell'ISIS potrebbe essere un punto di partenza verso una progressiva attenuazione delle diffidenze tra le varie componenti etniche e religiose dell'Iraq⁴¹.

Il referendum consultivo svoltosi nel Kurdistan iracheno il 25 settembre 2017 dimostra, considerata l'impraticabilità di un'indipendenza unilaterale, quanto siano vive le istanze autonomistiche. Nonostante la secessione sia contraria ai dettami costituzionali, in quanto gli articoli 1 e 13 sanciscono l'unità e l'indivisibilità della Federazione, in dottrina il dibattito si è svolto attorno alla sua legittimità e in merito alla questione di Kirkuk e delle altre aree contese. L'inadempienza costituzionale⁴² legittimerebbe il referendum, in quanto tenutosi anche nelle aree richiamate, al tempo sotto il controllo dei *Peshmerga* curdi⁴³. L'intento autonomistico sulle aree contese è stato, tuttavia, spento sul nascere, data l'offensiva irachena del 16 ottobre 2017 sulle suddette aree, che ha provocato il ristabilimento dello *status quo ante* l'ascesa dell'ISIS, sebbene alcuni avessero considerato il controllo *manu militare* dei *Peshmerga* come una soluzione inaspettata al problema⁴⁴.

Di qui, la rinnovata egemonia degli sciiti, tra i quali gran peso hanno le Forze di Mobilitazione popolare e la coalizione guidata da Muqtada al Sadr (*Alliance Towards Reforms*), i veri vincitori delle elezioni parlamentari del 2018. Così, risulta improbabile che la corrente

³⁹ Nouri Al Maliki è stato Primo Ministro dal 2005 al 2014; centralizzando il potere generò ampie proteste dei sunniti e dei curdi, preparando la strada al collasso dello Stato iracheno e alla conquista dell'ISIS dell'ovest. Z. AL-ALI, *How Maliki Ruined Iraq*, in *Foreign Policy*, June 19, 2014; D. O'DRISCOLL, *Autonomy Impaired: Centralisation, Authoritarianism and the Failing Iraqi State*, in *Ethnopolitics*, Vol. 16, No. 4(2017), pp. 315–332. Osservazioni riprese ultimamente da M. REISNER, *The Last Thing Iraq Needs is More Maliki*, in *National Interest*, January 22, 2018.

⁴⁰ Su tale aspetto risultano pertinenti le osservazioni di D. ROMANO, *Iraq's Descent into Civil War: A Constitutional Explanation*, in *Middle East Journal* Issue 68(2014), 547-566.

⁴¹ Un problema è costituito dalle numerose milizie sciite che hanno partecipato, con il supporto della coalizione internazionale, alla sconfitta dell'ISIS. A tal fine, ancor di più hanno contribuito i curdi siriani ed iracheni che, soprattutto nel corso del 2014 e 2015, rimasero l'unico baluardo contro l'ISIS nelle rispettive regioni di Iraq e Siria. Cfr. O. ABDEL-RAZEK & M. PUTTICK, *Majorities and minorities in post-ISIS Iraq*, in *Contemporary Arab Affairs* Vol. 9(2016), pp. 565-576; *National Reconciliation in Iraq: A Comparative Study*, Baghdad, Al-Bayan Center for Planning and Studies, February 2016; *Shia militias in Iraq*, Strategic Comments Vol. 23(2017); D. NATALI, *Syria's Spill over on Iraq: State Resilience*, Middle East Policy XXIV (2017), p. 51; KR. ROSEN, *The Future of Iraq's Shi'ite Militias After ISIS' Defeat*, in *Foreign Affairs*, 22 May 2017; R. MANSOUR, *Iraq After the Fall of ISIS: The Struggle for the State*, Middle East and North Africa Programme, July 2017, pp. 2-3-4, 9 ss., 14-17, 26-28; E. ABRAMS, R. MALLEY, C. BUNZEL, N. BONSEY, A. AL-AZM & R. MANSOUR, *What Comes After ISIS?*, *Foreign Policy*, July 10, 2017.

⁴² Non si è svolto alcun referendum sullo status di Kirkuk, come prevedeva la Costituzione, prima del 31 dicembre 2007, sulla sua appartenenza o meno al Kurdistan iracheno (art. 140 par. 2).

⁴³ S.I. GÖKHAN, *On Legal Aspects of the Independence Referendum of Iraqi Kurdistan*, in *VerfBlog*, 28 September 2017. *Contra* O.Y. SHEHABI, *The Kurdistan Independence Referendum and Constitutional Self-Determination*, in *VerfBlog*, 22 October 2017. Si veda anche l'ottimo commento di A. BÄLI, *Independence Referenda Through the Prism of Kurdistan*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, Dec. 27, 2017.

⁴⁴ A. DANILOVICH, *New Horizons: Iraqi Federalism*, cit., p. 58.

legislatura possa sopperire alle mancanze della Costituzione⁴⁵. In dottrina, continua ad essere dibattuta la futura articolazione territoriale dello Stato; da ultimo, O'Driscoll ha ipotizzato una Federazione irachena con tre macro regioni: oltre al Kurdistan, ossia una sunnita e una sciita. Le radici di questa ipotesi affondano nella sopita opposizione dei sunniti verso il federalismo, alla luce della centralizzazione operata dagli sciiti⁴⁶.

In tale contesto, gli attori internazionali e regionali, sia in termini di organizzazioni internazionali quanto come singoli stati, detengono un ruolo fondamentale sulle sorti dell'Iraq e nondimeno del Kurdistan. Difatti, nonostante la retorica, il Kurdistan rimane *de jure* all'interno della Federazione irachena, pur essendo di fatto un "quasi-Stato"⁴⁷: infatti, seppur *de facto* autonomo dal 1991, con la fine del regime di Saddam ha beneficiato di un decennio di stabilità, consentendogli di sviluppare una propria burocrazia, istituzioni ed ha attratto importanti investimenti esteri nel remunerativo settore del petrolio. Nondimeno, il Kurdistan ha mantenuto una legislazione autonoma e separata rispetto al resto dell'Iraq, che rimane in vigore anche ai sensi della corrente Costituzione (art. 141); a ciò, fa contro la dipendenza fiscale dal governo federale. Probabilmente proprio questo *status quo*, favorevole ai principali attori internazionali e regionali, ossia un Kurdistan iracheno stabile ma non indipendente, rende evidente quanto sia impraticabile l'opzione secessionista, lasciando nel limbo la statualità dei curdi iracheni e, sotto altri punti di vista, dell'Iraq stesso. Autonomia, non secessione, quindi contrattazione all'interno dell'ordinamento iracheno, sembra essere l'unica opzione per i curdi e per l'Iraq stesso⁴⁸.

4. La Siria e il conflitto etnico: sulla possibilità di un consociativismo.

In Siria, sebbene il conflitto regionale e internazionale⁴⁹ non fornisca buoni motivi per credere in una sua fine in tempi finanche vagamente certi, alcune ipotesi possono essere mosse in merito al suo futuro assetto territoriale. Come premessa bisogna ribadire che, in tal senso, l'analisi è basata su alcuni punti fermi: la società multietnica siriana; la situazione

⁴⁵ Cfr. Z. AL-ALI, *What next for Iraq after the failed Kurdish referendum?*, Al Jazeera, 29 Oct 2017. Sono rilevanti le parole di Condoleezza Rice, la quale sostiene che «perhaps there will be a new "Articles of Confederation" that reflects the geostrategic reality of the country». Cfr. C. RICE, *Democracy: Stories from the Long Road to Freedom*, New York, 2017, p. 315.

⁴⁶ D. O'DRISCOLL, *Autonomy Impaired: Centralisation, Authoritarianism and the Failing Iraqi State...*, cit., 315-332. Il quale peraltro ipotizza anche una soluzione per Kirkuk, ossia assegnare alla città e alle aree circostanti uno status speciale. D. O'DRISCOLL, *Conflict in Kirkuk: A Comparative Perspective of Cross-regional Self-determination Disputes*, in *Ethnopolitics*, 20 Nov. 2017.

⁴⁷ Su cui si consiglia la consultazione di A. RAFAAT, *Kurdistan in Iraq: the Evolution of a Quasi-State*, Basingstoke, 2018.

⁴⁸ G. PARIGI, *Il Kurdistan iracheno, uno stato di fatto*, in *Limes-Rivista italiana di geopolitica*, n 7/2017, pp. 43-49. In chiave storica utile il saggio dello storico curdo B. DOSKY (trad. italiana di A. Balduzzi), *La parabola del Kurdistan vista da Arbil*, in *Limes-Rivista italiana di geopolitica*, n 7/2017, pp. 61-68. L'autore, peraltro riprende le osservazioni di Condoleezza Rice, evidenziando che, se da una parte gli Stati Uniti hanno sempre elogiato le capacità di autogoverno dei curdi, dall'altra hanno sempre preservato il Kurdistan come entità autonoma all'interno dell'Iraq. Cfr. C. RICE, *Democracy: Stories from the Long Road to Freedom*, op. cit., capitolo 7. Per la comprensione dello strumento referendario tra diritto costituzionale e internazionale è utile il volume di I.S. GHÖKAN, *Sovereignty Referendums in International and Constitutional Law*, Berlino, 2015.

⁴⁹ L'analisi, puntuale, visti gli sviluppi negli anni successivi, fu fornita, nell'ambito della geopolitica e delle relazioni internazionali dal bel numero di *Limes: Guerra mondiale in Siria*, *Limes – Rivista italiana di geopolitica* n. 2/2013.

sul terreno, in relazione alle aree occupate in modo più o meno consolidato da milizie/esercito regolare di Assad; il ruolo degli attori esterni nel consolidamento o meno di tali aree; l'anomalia curda della *Rojava*.

Vista la situazione estremamente volatile nella regione denominata "Middle East and North Africa" (MENA) successivamente alle cc.dd. "Primavere arabe"⁵⁰, la principale questione concerne la ristrutturazione degli Stati, nonché l'adozione di nuovi ordinamenti costituzionali. La Siria della famiglia Assad è stata, analogamente ad altri regimi della regione, un'autocrazia fortemente centralizzata⁵¹; avendo perso legittimità in molte aree del paese, le ipotesi su una futura ricostruzione dello Stato dovranno essere basate su un approccio multi-etnico, multi-religioso e, soprattutto, multilivello nella distribuzione delle competenze legislative e delle risorse⁵². Essendo, quindi, presenti numerosi gruppi in conflitto, come in altre aree geografiche del Terzo Mondo⁵³, il *power sharing*, declinato nella forma della democrazia consociativa di Lijphart⁵⁴, potrebbe essere considerato una forma istituzionale idonea per l'*ethnic accommodation*. Il problema risiede, in Siria e nella quasi totalità del Medio Oriente, nella fattuale mancanza di serie intenzioni volte a terminare le ostilità. A ciò, si aggiunga che il conflitto ha assunto un tale livello di complessità che qualsiasi soluzione non può prescindere dall'allineamento degli interessi dei principali attori esterni e dei principali gruppi etno-religiosi siriani, quindi Stati Uniti, Russia, Turchia, Iran, Arabia Saudita e petro-monarchie del Golfo, accanto a sunniti, alawiti/sciiti, curdi, drusi, turcomanni e cristiani, con le rispettive milizie⁵⁵. Rispetto all'Iraq, gli attori esterni che determinano e determineranno le sorti della Siria sono più numerosi e ciò complica lo scenario; a fronte di ciò appare pacifico asserire che un governo di unità nazionale e un decentramento più o meno accentuato saranno le priorità per il futuro ordinamento siriano⁵⁶.

⁵⁰ Per una visione d'insieme e approfondimenti nell'ambito delle vicende costituzionali avvenute dalle rivolte avute inizio nel 2011 si veda: R. GROTE & T.J. RÖDER (eds.), *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity*, Oxford, 2012; A.A. i NINET & M. TUSHNET (a cura di), *The Arab Spring An Essay on Revolution and Constitutionalism*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015; R. GROTE & T.J. RÖDER (a cura di), *Constitutionalism Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, Oxford, 2016; M. MOADELL & M.J. GELFAND (a cura di), *Values, Political Action, and Change in the Middle East and the Arab Spring*, Oxford, 2017.

⁵¹ Per una ricostruzione esauriente, soprattutto del regime degli Al-Asad si rinvia a: L. TROMBETTA, *Siria: dagli Ottomani agli Al-Asad. E oltre*², Milano, 2014.

⁵² In merito, Salamey ha affermato che la delegittimazione degli autoritarismi nel Medio Oriente abbia provocato la richiesta di decentramento da parte delle numerose comunità etniche e la comunitarizzazione "communitocracy" della vita politica. Cfr. I. SALAMEY, *The Decline of the Nation-State after the Arab Spring: the Rise of Communitocracy*, London, 2017; I. SALAMEY, M. ABU-NIMER & E. ABOUAOUN, *Comparative Post-conflict Power sharing Models for Syria*, in I. SALAMEY, M. ABU-NIMER & E. ABOUAOUN, *Post-Conflict Power-Sharing Agreements: options for Syria*, Basingstoke, 2018, pp. 3-13.

⁵³ Cfr. sul tema K. CORDELL & S. WOLFF (eds.), *The Routledge Handbook of Ethnic Conflict*, London, 2016.

⁵⁴ A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, 1997.

⁵⁵ Gruppi etnici: arabi il 90.3% e curdi, armeni e altri 9.7%. Religioni: Islam l'87% (sunniti il 74%, alawiti, ismailiti e sciiti il 13%), cristiani il 10%, drusa il 3% ed ebraica (professata da piccole comunità rimaste a Damasco e ad Aleppo). Fonte: CIA World Factbook, 2018. Chiara e concisa sul punto C. GHAI, *Resolving Identity Conflict in the Middle East: a Theoretical Understanding*, in I. SALAMEY, M. ABU-NIMER & E. ABOUAOUN, *Post-Conflict Power-Sharing...*, cit., pp. 37-39.

⁵⁶ Il modello di riferimento, come sottolinea Rosiny, è quello libanese: cfr. S. ROSINY, *Power Sharing in Syria: Lessons from Lebanon's Experience*, GIGA Research Programme: Violence and Security n. 223, May 2013, p. 17.

I *power sharing arrangements*, sostanziati nei “*federal arrangements* costituzionali”⁵⁷, sono stati spesso considerati come soluzioni adottabili per la risoluzione di conflitti tra gruppi etnici⁵⁸. Probabilmente, la questione siriana esula, per complessità, dai conflitti etnici passati e paragoni possono esser fatti, anche per la contemporaneità degli stessi, con la Somalia e lo Yemen.

Ai *power sharing agreements* seguono proposte di *power sharing institutions*; in Siria, teorizzando una forma di democrazia consociativa e inclusiva, ciò sarà necessario sotto il profilo costituzionale e istituzionale, nel campo delle forze armate e, soprattutto, sotto il profilo economico e della distribuzione delle risorse e della partecipazione delle comunità locali all’interno del processo decisionale. Nell’ipotizzare un consociativismo siriano, in una prospettiva comparata, possono risultare utili alcune esperienze che hanno visto un’attenuazione della conflittualità etnica: concorrono, in tal senso, l’esperienza del federalismo in India e del consociativismo libanese e quest’ultimo, per contiguità territoriale, demografica e vicissitudini storiche, può essere considerato come migliore esempio. Il Patto Nazionale del Libano del 1942, un *gentleman agreement* che prevede un Presidente cristiano, un Primo Ministro musulmano sunnita, lo *Speaker* della Camera dei deputati sciita e il *Deputy Speaker* greco ortodosso, fu, effettivamente, un esempio di *power sharing agreements* che ebbe successo sino a quando le interferenze esterne non fecero piombare il Libano nella guerra civile (1975-1991), travolgendo i fragili equilibri che si erano instaurati tra i numerosi gruppi etnici⁵⁹.

Sul piano teorico, il modello della democrazia consociativa di Lijphart, ampiamente dibattuto in dottrina, prevede *a)* una rappresentanza di tipo proporzionale e l’adozione del sistema delle quote tra i gruppi etnici negli uffici pubblici *b)* la formazione di una grande coalizione inclusiva di tutte le minoranze *c)* autonomia linguistica e culturale a livello subnazionale, nonché riconoscimento ufficiale a livello nazionale delle lingue dei gruppi etnici maggioritari *d)* il diritto di veto in tema di distribuzione delle risorse⁶⁰. Nella prassi, però, lo scenario in Siria è piuttosto insolito: si tratta di un conflitto sorto, principalmente ma non solo, tra la minoranza governativa a cui appartiene la famiglia degli Asad (alawiti) contrapposta alla maggioranza (sunnita). Ciò considerato, l’opzione consociativa di Lijphart è stata considerata, non a torto, quasi impossibile⁶¹: essendo il modello consociativo costruito in funzione anti maggioritaria, difficilmente i siriani alawiti (ma anche le altre minoranze) permetteranno la formazione di una democrazia maggioritaria a guida sunnita

⁵⁷ Sull’unicità del “costituzionalismo federale” si conviene con Tierney, secondo cui la «federal theory as a sub-set of constitutional theory». Cfr. S. TIERNEY, *Federalism and Constitutional Theory*, in G. JACOBSON, (eds.), *Comparative Constitutional Theory*, Cheltenham, Edward Elgar, 2018, p. 46.

⁵⁸ T.O. HUEGLIN, *Comparing federalism: Variations or distinct models?*, op. cit., p. 27. Cfr. anche C.A. HARTZELL & M. HODDIE, *The Art of Possible: Power Sharing and Post-Civil War Democracy*, in *World Politics* n. 67 vol. 1(2015), pp. 37-71.

⁵⁹ Sull’ordinamento del Libano si veda: E. RABBATH, *La formation Historique Du Liban Politique et Constitutionnel: Essai De Synthèse*, 2 ed, Librairie Orientale, 1986; M. MAJZOUB, *Constitutional Law and the Lebanese Political System*, Beirut, Al-Halabi Publishers, 2002; M. WEISS, *In the Shadow of Sectarianism: Law, Shiism, and the Making of Modern Lebanon*, Harvard, Harvard University Press, 2010; V. HAMD, *Overview of The Rule Of Law in Lebanon*, in *Understandings of the Rule of Law*, Freie Universitaet Berlin, 2012. Si rimanda, in chiave comparata a S. ROSINY, *Power Sharing in Syria: Lessons from Lebanon’s Experience*, op. cit., p. 17 ss.

⁶⁰ A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*, cit. Sull’*ethnic accommodation* si ricorda il dibattito tra Lijphart e Horowitz. Si rimanda ad un “classico” di Horowitz: cfr. D.L. HOROWITZ, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, 1985.

⁶¹ E. GROARKE, “Mission impossible”: exploring the viability of power-sharing as a conflict resolution tool in Syria, *International Journal of Conflict Management*, Vol. 27 Issue: 1(2016), pp. 2-24.

che, d'altro canto, essendo stata esclusa per decenni dal potere, mira all'esclusione degli alawiti dalla futura arena politica siriana. Inoltre, alcune considerazioni devono essere svolte in merito alla concentrazione geografica dei gruppi etnici: se le minoranze possono essere riconducibili ad aree geografiche, come ad esempio alawiti, curdi e drusi, non altrettanto è possibile dire per i sunniti, distribuiti in modo eterogeneo. In tale quadro, ancora molto fluido e con il ruolo dei curdi ancora indefinito, viste le contrapposizioni tra gli attori esterni, tra Stati Uniti e Russia ma anche, ad esempio tra Stati Uniti e Turchia, appare difficile che il consociativismo di Lijphart possa essere una soluzione⁶².

5. Sulla possibilità di una (con)federazione Siriana e sul futuro della Rojava

Essendo la Siria composta da un mosaico di etnie all'interno delle quali sono praticati diversi culti religiosi, le alternative inerenti alle *power sharing options* includono, naturalmente, l'opzione federale. Se, quindi, il modello consociativo di riferimento è stato quello libanese, quello federale potrebbe essere riconducibile a quello iracheno e bosniaco. Il percorso di *peacebuilding* potrebbe seguire l'esempio fornito dagli accordi di Dayton, da cui discende l'ordinamento federale della Bosnia ed Herzegovina: si tratta di un modello federale consociativo sorto al termine di un violento conflitto etnico, nella costruzione del quale gli attori esterni hanno svolto un ruolo determinante. Il caso bosniaco mostra interessanti somiglianze con quello siriano per la presenza di tre principali gruppi etnici, bosniaci musulmani (bosgnacchi), serbi ortodossi e croati cattolici. Tale aspetto è chiaramente trasposto, ad esempio, nella struttura dell'esecutivo bosniaco, che rappresenta le tre unità costituenti: infatti, la Presidenza è composta da tre membri, un croato, un bosniaco e un serbo, i primi due eletti nel territorio della *Federation of Bosnia and Herzegovina* e il terzo nella *Republika Srpska* (art. V). I tre membri sono eletti ogni quattro anni in modo diretto e la funzione di *chair* viene assunta a rotazione ogni otto mesi da ciascun membro: pertanto, in Bosnia ha trovato applicazione, con la determinante influenza degli Stati Uniti, il modello della democrazia consociativa di Lijphart in un ordinamento federale⁶³.

Il parallelismo deriva dalla presenza di tre principali gruppi etno-religiosi: i sunniti, gli sciiti e i curdi, a cui corrisponderebbero tre rispettive "regioni federali"; a queste, nel parere di chi scrive, potrebbe aggiungersi una quarta considerando la comunità drusa nel sud,

⁶² F.S. BARROSO CORTES & C. MERHEB-GHANEM, *Could Partition Be the Way to end the Syrian War?*, in I. SALAMEY, M. ABU-NIMER & E. ABOUAOUN, *Post-Conflict Power-Sharing...*, op. cit., 132-144. I quali, peraltro, ipotizzano vantaggi e svantaggi della partizione della Siria, affermando che una partizione della Siria potrebbe essere una soluzione vantaggiosa per gli Stati Uniti e la Russia, viste le preferenze degli Stati Uniti verso la costruzione di micro-stati, e la chiara volontà della Russia di mantenere Bashar Al-Asad al potere. Altra dottrina sembra considerare tale modello un possibile strumento per la riconciliazione della Siria. Cfr. B. CELIK, *Power Sharing Arrangements in Syria*, IFF Working Paper Online No 24, Fribourg, March 2017, pp. 8-9.

⁶³ Si rimanda ad alcuni significativi contributi sull'ordinamento federale bosniaco; sul rapporto tra gli accordi di Dayton e la Costituzione della Bosnia cfr. K. OELLERS-FRAHM, *Restructuring Bosnia-Herzegovina: A Model with Pit-Falls*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 9, 2005, p. 179-224. Sulla democrazia consociativa bosniaca: J. WOELK, *Federalism and Consociationalism as Tools for State Reconstruction? The Case of Bosnia and Herzegovina*, in A. TARR et al., *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Return*, Westport and London, Praeger, 2004, pp. 179-98. M. SAHAD, *Yes, we can(not)! Consociation Challenges for Bosnia and Herzegovina*, Think thank – PSRC Monthly Report, Bosnia and Herzegovina (March 2010): 9 – 10. Sull'intero ordinamento bosniaco si veda S. KEIL, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, London, 2013, (sulla Presidenza pp. 98-99).

corrispondente all'attuale governatorato di As-Suwayda. Tale proposta, infatti, ha ricevuto positivi riscontri da parte della Russia, che mira a mantenere Assad al potere, almeno nell'area abitata dagli alawiti, e dagli Stati Uniti, che considerano l'opzione federale l'unica soluzione costituzionale. Altrettanto favorevoli sono i curdi, il cui controllo delle aree ad est dell'Eufrate è ormai consolidato: a tale disegno, proprio in relazione ai curdi, si oppone ferocemente la Turchia, che considera le milizie curde, *People's Protection Units* (YPG) e *Women's Protection Units* (YPJ) gruppi "terroristi", data la stretta connessione con il Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK) in Turchia⁶⁴.

La questione curda merita una menzione e attenzione particolare; i curdi siriani, saldamente in controllo delle aree del nord ovest della Siria e supportati dagli Stati Uniti, visto il loro tributo nel combattere l'Isis, hanno promulgato, il 6 gennaio 2014, il "*Social Contract of Rojava Cantons in Syria*", proclamando la *Rojava* come regione autonoma, con capitale Qamshili e composta da tre cantoni: Afrin, Jazirah e Kobane. Successivamente, il 28 dicembre 2016, a causa dell'espansione dei curdi in territori storicamente abitati da altre etnie, è stata proclamata la nascita della *Democratic Federation of Northern Syria*, con la promulgazione di una nuova Costituzione.

Il rilievo del Contratto Sociale della Rojava e del successivo testo del 2016 riguarda la questione dell'autonomia in una futura Siria federale o della vera e propria costituzione di uno Stato federale curdo nel nord. Preliminarmente, appare prioritario sottolineare che l'origine di entrambi i testi sia riconducibile al pensiero di Öcalan, ideologo del confederalismo democratico, un modello di coordinamento entro cui minoranze religiose ed etniche, ovvero gruppi legati specificatamente al genere ed altri gruppi sociali, possano organizzarsi autonomamente. Per Öcalan il confederalismo democratico non significa secessione, bensì autonomia all'interno della Turchia e non solo; infatti afferma che «it is possible to build confederate structures across all parts of Kurdistan without the need to question the existing borders»⁶⁵.

Proprio sulla questione autonomia o secessione appare interessante notare una divergenza testuale tra il primo e il secondo testo costituzionale della Rojava. Se il primo ribadiva più volte il ruolo della Rojava come regione autonoma e parte integrante della Siria (art. 3b), affermando inoltre che costituisce un futuro modello di decentramento per una Siria federale (art. 12), la seconda costituzione sembra avere, ad un primo approccio, intenti maggiormente secessionisti o indipendentisti. In effetti, la Costituzione del 2016 sembra, almeno terminologicamente, operare una separazione tra la Siria e la *Democratic Federation of Northern Syria*, specificando che il Contratto Sociale si riferisce alle aree nel nord della Siria (art. 1)⁶⁶. Inoltre, negli articoli successivi, appare interessante la formulazione basata ideologicamente sugli scritti di Öcalan, in particolare laddove si afferma che «this contract is not looking to build a new state, or the construction of a class society, but based democratic Altmos and the strength of the community and curtail the role of the state and turn it into a coordinating device» (art. 7), mentre il seguente rivela il suo intento

⁶⁴ I. SALAMEY & S. RIZK, *Ways Forward for Syria*, in I. SALAMEY, M. ABU-NIMER & E. ABOUAOUN, *Post-Conflict Power-Sharing...*, cit., 155-159; H. AL-JABLAWI, *Could Federalism Work for the Syrian Crisis After Years of Conflict?*, atlanticcouncil.org, 15 August 2017; M. BASSIKI, *Syrian Kurds focused on federalism*, Al-Monitor, 27 October 2017.

⁶⁵ A. ÖCALAN, *War and Peace in Kurdistan*, Transmedia Publishing, 2012, pp. 33-34. Si veda anche: A. ÖCALAN, *The Political Thought of Abdullah Öcalan: Kurdistan, Women's Revolution and Democratic Confederalism*, London, 2017.

⁶⁶ Art. 1: This document is called the Social Contract of the Democratic Federation of Northern Syria – Rojava (the areas in the north of Syria), of which includes the preamble and is considered an integral part of this document.

progressista e improntato all'autonomia: «It consists of "democracy for the Federation of Northern Syria – Rojava," is based on the approved regulations on the Democratic Confederation of ideological, ethnic groups and women's departments and cultural democratic self-counties, and all social strata». Queste disposizioni sembrano mirare al rafforzamento dell'autogoverno, senza costruire una nuova entità statale.

L'esperienza democratica e federale della Rojava rappresenta, in ogni caso, un tentativo di instaurare un ordinamento fortemente progressista con il fine di garantire la pacifica coesistenza tra numerosi gruppi etnici e religiosi differenti; la prospettiva è quella di estendere tali caratteristiche ad una futura Siria federale⁶⁷. Di qui, il profondo interesse e i giudizi positivi suscitati dall'esperimento federale, considerando, soprattutto, il gran numero di autoritarismi nel Medio Oriente⁶⁸. Il futuro della Rojava dipende fortemente dagli attori esterni⁶⁹ e, ad oggi, ciò è dimostrato dal rapsodico approccio statunitense, dettato da ragioni strategiche e pratiche, in modo analogo rispetto ai curdi iracheni; allo stesso modo di questi ultimi, i curdi siriani hanno avuto il merito, mediante le riconosciute doti di autogoverno, di ricavarsi un proprio spazio e diventare un elemento da tenere sicuramente in considerazione nel futuro della Siria⁷⁰.

In definitiva, le prospettive di federalismo o decentramento in Siria dovranno tener conto di una serie di aspetti: devoluzione verso i governatorati e i distretti, nonché il conferimento di uno status speciale alla regione curda; autonomia culturale delle minoranze; equa divisione delle risorse, ossia mediante formule che tengano conto del principio dell'uguaglianza e della differenza; sistema bicamerale e rappresentanza delle minoranze a livello federale⁷¹.

6. *Le nuove frontiere del federalismo: Iraq, Siria e oltre. In cerca dello spirito federale: negoziazione o conflitto.*

Il federalismo come metodo e tecnica di governo per la risoluzione di conflitti in "deeply divided societies" è stato fortemente riconsiderato a partire dalla fine della guerra fredda. Infatti, nel *Global South* e, in particolar modo, in Africa e in Asia, il centralismo di numerose autocrazie ha rivelato la loro stessa insita inettitudine; così, in molteplici casi, vennero introdotti numerosi modelli di *federal arrangements* e il rafforzamento del governo

⁶⁷ A. GRIMS, *Syria: federalism as the way forward?*, Varsavia, Centre for International Relations, 05/2016.

⁶⁸ D. GRAEBER, *Why Is the World Ignoring the Revolutionary Kurds in Syria?*, The Guardian, 8 October 2014; E. MCGRATH, *Against All Odds: The Kurds, Comparative Constitutionalism and Kobane*, Int'l J. Const. L. Blog, Nov. 14, 2014; B. BMMARNY, *The Legal Status of the Kurds in Iraq and Syria*, cit., pp. 492-493.

⁶⁹ Da ultimo T. SCHMIDINGER, *Rojava Revolution, War, and the Future of Syria's Kurds*, London, 2018. L'Autore ipotizza una divisione di sfere di influenza in Siria lungo la linea dell'Eufrate, tra la Russia (ovest, sud-ovest) e gli Stati Uniti (est, nord-est). Oltre a Russia e Stati Uniti, bisogna considerare il ruolo dell'Iran, Turchia, petromonarchie del Golfo e Israele. Da tenere a mente che qualsiasi analisi sul conflitto "sconti" la fluidità degli eventi in corso, ancora lungi dal definirsi. Sul terreno, invece, rimane una sola roccaforte per l'opposizione, controllata da milizie islamiste sostenute dalla Turchia, la Provincia di Idlib. Sui curdi in generale, si rinvia al seguente e recente volume: M.M. GUNTER (eds.), *Routledge Handbook on the Kurds*, London, 2018.

⁷⁰ V. FEDERICI, *Quanto è sostenibile il Rojava?*, in Limes-Rivista italiana di geopolitica, n 7/2017, p. 99 ss; H.J. BARKEY, *Il rapsodico approccio americano ai curdi*, (trad. italiana di Dario Fabbri) in Limes-Rivista italiana di geopolitica, n 7/2017, p. 131 ss.

⁷¹ Alcune considerazioni interessanti in J. YAZIGI, *No Going Back: Why Decentralization is the Future for Syria*, European Council on Foreign Relations, September 2016, p. 12.

locale ne divenne, almeno, un obiettivo. Il tentativo di “addomesticare” il Leviatano, con questi mezzi, è spesso deragliato, sfociando in ulteriori pratiche autoritarie, quindi costituzioni senza costituzionalismo. Ciò si è verificato non solo nel campo della vera attuazione delle disposizioni costituzionali relative ai diritti socio-economici, ma anche nella sostanza degli altri livelli di governo, in qualità di strumenti che potrebbero favorire una maggiore e migliore partecipazione politica. Inoltre, soluzioni federali sono state proposte e attuate senza successo in Stati poi considerati come falliti o lungi dal pacificarsi, come Sudan, Sud Sudan, Repubblica Democratica del Congo e Somalia⁷².

Alcune similitudini possono essere ricavate dalle esperienze autoritarie del Medio Oriente; come noto, le speranze riposte nelle Primavere arabe sono state in larga parte disattese, a causa di conflitti civili in alcuni casi e della risposta autoritaria in altri. Tuttavia, nel mondo arabo, soluzioni federali per la risoluzione di complessi conflitti etnici continuano ad essere considerate di prim'ordine; ciò, ad esempio, nel caso dell'indefinito *State-building* della Somalia⁷³, nonché nello Yemen⁷⁴, altro Stato “fallito”, in cui è in corso un altro conflitto con radici etniche e religiose, che vedono coinvolti gli interessi dei maggiori attori regionali. Il federalismo viene considerata l'unica risposta alla disintegrazione e al protrarsi di questi conflitti; molti sono i casi in cui si prospetta una “federazione fragile”, che tuttavia risulta essere «perhaps the best, if not the only, way out of fragility»⁷⁵.

Il federalismo come opzione, anche nel Medio Oriente, è parte delle trattative per la risoluzione di conflitti complessi. Nel caso siriano, come in quello iracheno, la presenza della comunità curda, promotrice del federalismo e del decentramento, non può essere ignorata e costituisce, senza dubbio, un elemento che condiziona il *peacebuilding* che dovrà portare ad una forma di federalismo. Anche in Siria si dovrà cercare “lo spirito federale”, in quanto, in assenza di forme di negoziazioni e di accordo, vi è il conflitto⁷⁶.

⁷² Questi, nella prassi, lungi dall'essere veri e propri laboratori istituzionali di partecipazione politica delle comunità locali – che si traduce in una migliore gestione delle particolarità socio-economiche locali (criterio di prossimità), risultano essere un'estensione del governo centrale. Esempi, in tal senso, sono forniti dall'Etiopia, dal Sudafrica e dal Camerun, mentre il governo federale nigeriano contiene con difficoltà le tendenze centrifughe. Condivisibili osservazioni di N. STEYTLER, *Domesticating the Leviathan: Constitutionalism and Federalism in Africa*, in *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 24(2) 2016, pp. 272-292; N. STEYTLER, *The Symbiotic Relationship between Decentralization and Constitutionalism in Africa*, in C.M. FOMBAD & N. STEYTLER, *Decentralization and Constitutionalism African*, Oxford, (forthcoming, August 2019).

⁷³ Cfr. C. CLAPHAM, *Peacebuilding without a State: the Somali Experience*, in D. CURTIS & G.A. DZINESA (a cura di), *Peacebuilding, Power, and Politics in Africa*, p. 295-309. Sulla promozione del federalismo in Somalia cfr. Forum of Federations, *Joint Program on Federal Governance in Somalia*; A.M. ABUBAKAR, *The patterns of state rebuilding and federalism in Somalia*, *African Journal of Political Science and International Relations* Vol. 10(6), pp. 89-95, June 2016.

⁷⁴Cfr. L.G. ROMEO & M. EL-MENSI, *The Difficult Road to Local Autonomy in Yemen: Decentralization Reforms between Political Rationale and Bureaucratic Resistances in a Multi-Party Democracy of the Arabian Peninsula*, in J.M. VAZQUEZ & F. VAILLANCOURT, *Decentralization in Developing Countries...*, cit., pp. 501-548; B. GHAFARZADE, *Yemen: Post-Conflict Federalism to Avoid Disintegration*, N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 933-1006 Vol. 48 (2016); N. STEYTLER, *Concurrency of Powers in Deeply Divided Countries: The Case of Yemen's Draft Constitution of 2015*, in N. STEYTLER (eds.), *Concurrent Powers in Federal Systems Meaning, Making, Managing*, Leiden & Boston, 2017, pp. 279 – 299.

⁷⁵ N. STEYTLER & J. DE VISSER, “Fragile Federations” and the Dynamics of Devolution, in F. PALERMO & J. MARKO (eds.), *Federalism as Decision Making. Changes in Structures, Procedures and Policies*, Leiden & Boston, 2015, p. 101.

⁷⁶ Il riferimento è all'influente opera del maestro M. Burgess, di cui se ne ricorda la recente scomparsa. M. BURGESS, *In the Search of the Federal Spirit: New Comparative Empirical and Theoretical Perspectives*, Oxford, 2013.