

IL SISTEMA FEDERALE NELLA COSTITUZIONE IRAKENA DEL 2005

Marco OLIVETTI*

SOMARIO: I. *Introduzione*. II. *Il federalismo nella Costituzione provvisoria del 2004*. III. *La procedura per l'adizione della Costituzione permanente*. IV. *La Costituzione del 2005*. V. *L'individuazione delle entità federate*. VI. *L'autonomia delle entità federate*. VII. *La partecipazione delle entità federate alla formazione della volontà federale*. VIII. *Le garanzie del federalismo*. IX. *Conclusione*.

I. INTRODUZIONE

1. *Ragioni di interesse per la Costituzione irakena del 2005 e difficoltà di una analisi di essa con gli strumenti concettuali del diritto costituzionale*

La Costituzione irakena del 2005 è stata forse il documento costituzionale che ha occupato più spazio sulle pagine dei principali media mondiali nello scorso anno. Le ragioni di tale attenzione nell'opinione pubblica riguardano solo indirettamente il diritto costituzionale: alla possibilità che in Iraq si consolidi un regime liberal-democratico sono connesse varie e importanti questioni di carattere geopolitico, che includono il ruolo della superpotenza americana negli equilibri di potere planetari, l'accesso ad ingenti risorse petrolifere in una fase in cui la domanda e il costo del petrolio sono molto elevati, l'assetto della delicata regione medio-orientale

* Professore ordinario de diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia (Italia) e professore invitato di diritto costituzionale italiano e comparato nella Facoltà di Scienze Sociali della Pontificia Università San Tommaso di Roma.

e in particolare l'alternativa fra un effetto domino che conduca a democratizzare e pacificare la Regione e una deriva fondamentalista e settaria che renda ulteriormente più concreta la prospettiva dello scontro fra civiltà.

D'altro lato, il contesto di violenza che ancor oggi — a quasi tre anni dalla invasione americana dell'Iraq — caratterizza la politica interna irakena sembrerebbe scoraggiare l'analisi del costituzionalista, che è tentato di vedere nell'Iraq odierno un luogo troppo complesso per verificarvi la tenuta delle tecniche di convivenza civile che è solito analizzare. Il principale rischio di un approccio costituzionale alla attuale vicenda irakena sembrerebbe essere quello di analizzare testi costituzionali e legislativi “di carta”, privi cioè di quel requisito della effettività che è essenziale per ragionare di norme giuridiche e ancor più di un sistema giuridico ordinato. Il solo spazio possibile sembrerebbe essere quello di accostarsi alla vicenda irakena come un caso di (possibile, ma tutt'altro che certa) transizione alla democrazia, oltretutto complicato dalle modalità con cui essa è stata avviata: una invasione militare da parte di una coalizione di Stati, in forme verosimilmente illegittime per il diritto internazionale. In questo contesto, il costituzionalista dovrebbe attendere, lasciando per ora la parola (e la stessa analisi) agli studiosi di geopolitica e di diritto internazionale. Solo in seguito potrebbe, forse, entrare in scena l'analisi costituzionale.

Questa impostazione è però smentita dal fatto che il diritto costituzionale è diventato una risorsa strategica della crisi irakena. La scommessa della costruzione di un “nuovo Iraq”, di cui si fa parola nel Preambolo della Costituzione del 2005, passa inevitabilmente per l'adozione di tecniche costituzionali complesse e per il confronto con il “mercato” delle soluzioni a problemi simili a quelli irakeni — o almeno comparabili con essi — offerti dal diritto costituzionale comparato. Se si prende atto di ciò, le preoccupazioni derivanti dal contesto violento in cui le istituzioni costituzionali irakena stanno vedendo faticosamente la luce non scompaiono certo e il costituzionalista non può non tenerne conto; ma l'analisi costituzionale, pur dovendo farsi “umile”, può trovare un suo spazio, anzitutto per conoscere le soluzioni adottate e in secondo luogo per indagarne la possibile funzionalità al contesto cui sono destinate.

2. Elementi caratterizzanti e tempi della transizione irakena

Quello irakeno è un caso molto complesso di transizione costituzionale¹ da un regime totalitario verso un sistema liberal-democratico, il cui esito, oltretutto, è tuttora aperto. Prima di iniziare ad analizzare il tema oggetto di questa relazione, è bene ricordare quali sono i “capitoli” più importanti di tale processo di transizione:²

- Il recupero della piena sovranità dello Stato e del popolo irakeno dopo una invasione militare³ illegittima per il diritto interna-

¹ La letteratura sulle transizioni costituzionali è ricchissima. Si v. per tutti Vergottini, G. de, *Le transizioni costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1998; Mezzetti, Mezzetti, L., *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Giappichelli, Torino, 2000; Mezzetti, L., “Transición constitucional y consolidación de la democracia en América Latina en los albores del siglo XXI”, *Pensamiento constitucional*, 2003, 9, pp. 81 e ss.; Rolla, G., “Luces y sombras de las experiencias de las transiciones pactadas”, *Revista de Estudios Políticos*, 2002, 115, pp. 65 e ss.; Ruggeri, A., “Note sparse per uno studio delle transizioni di rilievo costituzionale”, *Rassegna Parlamentare*, 2000, I, pp. 35 e ss.; Anderle, A. (a cura di), *Estudios sobre transiciones democráticas en América Latina*, Universidad, Oviedo, 1997.

² Singolarmente, nonostante che la transizione non si sia avviata spontaneamente, in maniera inattesa, ma a seguito di un processo deliberato, mediante l’uso di una forza militare assolutamente preponderante, non sembra che i responsabili della politica estera degli Stati Uniti abbiano affrontato il *regime change* in Iraq con un piano articolato sulla transizione alla democrazia. Su tale preparazione si v. Comunque Mac Ginty, R., “The pre-war reconstruction of post-war Iraq”, *Third World Quarterly*, 2003, núm. 4, pp. 601 e ss.

³ L’invasione militare dell’Iraq da parte della coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti (iniziata il 19 marzo 2003) aveva come obiettivi dichiarati: disarmare l’Iraq, liberare il suo popolo, difendere il mondo da un grave pericolo (così il discorso del Presidente Bush del 19.3.2003, ore 22.15 di Washington, con cui veniva annunciato l’inizio delle operazioni militari contro l’Iraq: cfr. ad es. la sintesi riportata da *Le Monde* del 21.3.2003, p. 2).

L’invasione anglo-americana ha condotto ad una vera e propria *debellatio* del precedente regime irakeno (se non ad un caso classico di implosione dell’autorità statale nel suo complesso) ed ha dato inizio ad una situazione giuridicamente qualificabile come “occupazione militare” ai sensi del diritto internazionale (sull’occupazione dell’Iraq si v. Mc Gurk, B.H., “Revisiting the Law of Nation-Building: Iraq in Transition”, *Virginia Journal of International Law*, 2005, pp. 451 e ss.; Tigroudja, H., “Le régime d’occupation en Iraq, in *Annuaire français de droit international*”, 2004, pp. 77 e ss.); sui limiti ai poteri delle autorità occupanti si v. Sassoli, M., “Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers”, *European Journal of International Law*, 2005, pp. 661 e ss.; per una collocazione di tale situazione in un contesto comparativo si v. Ratner, S.R., “Fo-

zionale,⁴ anche se in qualche modo legittimata *ex post* da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 1511/2003.⁵

- la ricostruzione dell'apparato statale, dopo la radicale implosione di esso all'indomani della caduta di Baghdad (9 aprile 2003).⁶
- la punizione dei crimini del regime baathista e in particolare del responsabile supremo di tale regime, l'ex Presidente Saddam Hussein: si tratta, cioè, di quel capitolo dei processi di transizione denominato "transitional justice",⁷ già sperimentata, con mo-

reign Occupation and International Territorial Administration: The Challenges of Convergence", *European Journal of International Law*, 2005, pp. 695 e ss.).

Ciò significa che il processo di transizione costituzionale in Iraq — che, come tale, sarebbe rilevante solo per il diritto costituzionale interno — si intreccia strettamente con il processo di recupero della sovranità statale (che richiede un inquadramento anche internazionalistico).

⁴ Al riguardo si v. Castillo Daudi, M., "La ocupación militar de Irak ante el derecho internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, t. I, pp. 223 e ss. I governi degli Stati Uniti e della Gran Bretagna hanno peraltro ritenuto che la loro azione di forza fosse legittimata implicitamente dal Preambolo della risoluzione Onu n. 1441 del 2002, laddove richiamava una serie di precedenti risoluzioni, fino alla n. 678 del 1990, che autorizzava gli Stati membri all'uso della forza armata per ottenere la liberazione del Kuwait dalle truppe irakene occupanti. Sulla posizione dei governi inglese e statunitense si v. la ricostruzione di Akerman Spiliopoul, S., "Storm, foxes and Nebulous legal arguments: twelve years of force against Iraq, 1991-2003", *International and Comparative Law Quarterly*, 2005, pp. 221 e ss. Sulle conseguenze delle sanzioni adottate nel decennio successivo alla prima guerra del Golfo si v. Alnarsawi, A., "Iraq: economic sanctions and consequences, 1990-2000, in *Third World Quarterly*", 2001, pp. 205 e ss.

⁵ Cfr. Sciso, E., "La risoluzione 1511 del Consiglio di sicurezza: verso una "sanatoria" dell'intervento contro l'Iraq?", *Rivista di Diritto Internazionale*, 2004, pp. 171 y ss.

⁶ Con la caduta di Baghdad non si è verificata unicamente la rimozione di un governo, ma il collasso dell'apparato amministrativo dipendente da esso. Non a caso fra le attività svolte dall'Autorità provvisoria della Coalizione (sulla quale si v. *infra*) si registra una serie di decreti volti a ricostituire i Ministeri. Si v. gli *orders* n. 22 (creazione di un nuovo esercito), 24 (scioglimento del Ministero dell'Energia atomica e formazione del Ministero della Scienza e della Tecnologia), 26 (creazione del Dipartimento per la polizia di frontiera), 28 (creazione dei corpi di difesa civile), 32 (Dipartimento giuridico del ministero della Giustizia) 33 (sostituzione del Ministero dei Comuni e dei Lavori pubblici al Ministero dei Lavori Pubblici), 44 (creazione del Ministero dell'Ambiente), 50 (creazione del Ministero per le migrazioni), 56 (Banca centrale), 60 (creazione del Ministero per i diritti umani), 67 (Ministero della Difesa).

⁷ Per un quadro dei profili di questo fenomeno — sul quale esiste, peraltro, una letteratura molto ricca ed articolata — v. Teitel, R. G., *Transitional Justice*, Nueva York, Oxford Univ. Press, 2000. Per i problemi specifici del caso irakeno v. Båli, A.Ü., "Justi-

dalità molto diverse, in contesti fra loro diversi, seppur accomunati dalla loro drammaticità.

- La ricerca di un equilibrio fra politica e religione e del ruolo da riconoscere alla religione musulmana in un sistema democratico.
- La costruzione di una democrazia rappresentativa con separazione dei poteri, elezioni libere,⁸ pluralismo politico,⁹ responsabilità dei governanti, alternanza al potere.
- Infine, la ricerca di una soluzione per la convivenza fra le “comunità” in cui (come si vedrà fra breve) si articola tradizionalmente l’Iraq.

La transizione irakena si è sinora snodata in una serie di tappe che possono essere così sintetizzate:

- a) La guerra mossa dalla coalizione anglo-americana all’Iraq dal 20 marzo al 1o. maggio 2003, che è culminata nella caduta di Baghdad (9 aprile 2003) e nella *debellatio* del governo irakeno.
- b) Il governo della Autorità Provvisoria della Coalizione,¹⁰ capeggiata da un Amministratore, che è durato dal 1o. maggio 2003 al 28

ce under Occupation: Rule of Law and the Ethics of Nation-Building in Iraq”, *The Yale Journal of International Law*, 2005, pp. 431 ss.; Stover, E., Megally, H., Mufti, H., “Bremer’s Gordian Knot: Transitional Justice and the US Occupation of Iraq”, *Human Rights Quarterly*, 2005, pp. 830 e ss.; Warbrick, C., “The Iraqi Special Tribunal for Crimes against Humanity”, *International and Comparative Law Quarterly*, January 2004, pp. 237 e ss.; Zappalà, S., “The Iraqi Special Tribunal’s draft rules of procedures and evidence”, *Journal of International Criminal Justice*, 2004, n. 3, pp. 855 e ss.

⁸ Si v. l’*order* della *Coalition Provisional Authority* n. 96 del 7 giugno 2004, che prevedeva, per le prime elezioni dell’Assemblea nazionale un sistema elettorale proporzionale con collegio unico nazionale e scrutinio di lista.

⁹ Si v. già l’*order* della *Coalition Provisional Authority* n. 97 del 7 giugno 2004.

¹⁰ La Coalizione occupante ha istituito una autorità denominata *Coalition Provisional Authority*, al cui vertice è stato collocato un “administrator”, carica occupata per alcune settimane —già durante il conflitto— dal gen. John Garner, e successivamente, dal 6 maggio 2003 al 29 giugno 2004, dal diplomatico di carriera Paul Bremer (entrambi statunitensi). La CPA e i suoi *administrators* derivano la loro autorità dal governo degli Stati Uniti d’America. Per la definizione dei poteri della CPA si v. la sua Regulation n. 1 del 6.5.2003.

La *mission* della CPA era definita sia nella sua denominazione —che indicava di per sé una transitorietà— sia nelle finalità dichiarate della guerra contro l’Iraq: l’exportazione della democrazia (oltre, ovviamente, alle armi di distruzione di massa). L’obiettivo di costruire istituzioni democratiche in Iraq era annunciato nello stesso discorso del Presidente Usa George Bush del 19 marzo 2003: *cf.* il testo pubblicato da *Le Monde* del 21.3.2003, p. 2.

giugno 2004. Durante questo periodo l'Autorità Provvisoria ha negoziato con gli emergenti gruppi politici irakeni¹¹ la formazione di un *Iraqi governing Council*¹² composto di 25 membri. Il Consiglio di Governo Irakeno ha approvato l'8 marzo 2004 una Costituzione provvisoria, con la finalità di regolare il periodo successivo al trasferimento dei poteri dall'Autorità Provvisoria della Coalizione ad un governo provvisorio irakeno, ancorché non democraticamente legittimato.¹³

- c) il periodo regolato dalla Costituzione provvisoria,¹⁴ che ha avuto inizio con il passaggio dei poteri al governo provvisorio irakeno (28 giugno 2004) e nel corso del quale hanno avuto luogo:

¹¹ Mentre i principali passaggi della transizione sono stati concordati con i rappresentanti delle comunità curde e con varie componenti delle comunità arabe sciite, molto più problematico si è rivelato il coinvolgimento di rappresentanti della comunità araba sunnita. I partiti sunniti hanno boicottato le elezioni per l'Assemblea costituente del 30 gennaio 2005, anche se l'Assemblea ha tentato di recuperare un dialogo con essi, ad es. includendo rappresentanti arabi sunniti nella Commissione incaricata di elaborare il progetto di Costituzione.

Per un quadro delle forze politiche emergenti in Iraq si v. Ibrahim, F., "Die politische Kräfte im Irak nach dem Regimenwechsel", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003, n. 24-25, pp. 45 e ss.

Gli elettori sunniti hanno invece preso parte alle elezioni del primo parlamento irakeno svoltesi il 15 dicembre 2005.

¹² Si v. la *Regulation* della CPA n. 6 del 13.7.2003, con la quale venne riconosciuto l'*Iraqi Governing Council* (e la *regulation* n. 9 del 9.6.2004 in cui si prende atto del suo scioglimento in vista del passaggio dei poteri).

Il 15 novembre 2003 la CPA e l'*Iraqi Governing Council* stabilirono che entro il 30 giugno 2004 i poteri sarebbero stati trasferiti ad un governo irakeno transitorio. Tale accordo individuava altresì i nodi da sciogliere nella definizione delle nuove istituzioni irakene e stabiliva che lo Stato avrebbe avuto forma federale.

¹³ Il passaggio dei poteri genera una situazione ambigua dal punto di vista del diritto internazionale: da un lato la prosecuzione del regime di occupazione militare; dall'altro l'esistenza di autorità politiche locali formalmente sovrane (ma in realtà derivanti la loro origine ultima dall'autorità militare occupante, anche se il "cordone ombelicale" si è in un certo senso spezzato dopo il 28 giugno 2004). Della fine formale dell'occupazione ha preso atto la risoluzione n. 1546 del 2004 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

Compito principale del governo provvisorio irakeno era la convocazione e la tenuta di elezioni per l'Assemblea costituente, effettivamente svoltesi il 30 gennaio 2005.

¹⁴ Va sottolineata la brevità dei tempi a disposizione degli attori del processo costituente, che hanno operato sotto una pressione esterna che ricorda — sia pure in un contesto diverso — quella in cui fu elaborata la Costituzione della Bosnia Erzegovina. A parte il breve periodo di gestione diretta del potere da parte della CPA (che si spiega con l'esigen-

- c1. le prime elezioni libere per l'Assemblea nazionale e per i Consigli di governatorato (30 gennaio 2005).¹⁵
- c2. la formazione di un governo irakeno (presieduto da Ibrahim Jaafari, leader del Partito *Dawa*, membro dell'Alleanza nazionale sciita) responsabile davanti all'Assemblea nazionale democraticamente eletta, quindi di un governo democraticamente legittimato (3 maggio 2005).¹⁶
- c3. l'elaborazione della Costituzione da parte dell'Assemblea nazionale.
- c4. l'approvazione con referendum popolare della nuova Costituzione (15 ottobre 2005).
- c5. lo svolgimento delle elezioni per il primo Parlamento regolato dalla nuova Carta costituzionale (15 dicembre 2005).
- c6. la formazione del nuovo governo irakeno, espresso dalla maggioranza parlamentare emersa nelle elezioni del 15 dicembre 2005.

Solo con la formazione di tale governo la Carta costituzionale del 2005 – oggetto principale di queste note – entrerà in vigore, concludendo formalmente il periodo transitorio. Ciò non comporterebbe, peraltro, di per sé, anche la conclusione della ben più complessa transizione alla democra-

za di restituire, almeno formalmente, il governo dell'Iraq a cittadini irakeni), colpisce la limitatezza dei tempi fissati dalla Costituzione provvisoria dell'8.3.2004 per il processo di democratizzazione: in tutto circa due anni per la messa in opera di istituzioni costituzionali “permanent”, con i passaggi intermedi delle due elezioni nazionali e di un referendum costituzionale nell'arco di 11 mesi, e ciò in un Paese in cui tali pratiche erano sconosciute da almeno 40 anni. Particolarmente brevi erano poi i tempi assegnati all'Assemblea costituente eletta il 30.1.2005 per la redazione della Costituzione definitiva (per l'approvazione della quale era previsto un referendum da tenersi entro il 15.10.2005).

Di conseguenza sono stati necessari alcuni “tempi supplementari”:

- gli emendamenti costituzionali indicati nell'art. 136.
- la forma di governo transitoria di cui all'art. 134.
- il rinvio al futuro di varie questioni in materia di federalismo (e di seconda Camera).

¹⁵ Sulla situazione creatasi a seguito delle elezioni v. Petrillo, P., “Iraq: la sfida della Costituzione”, *Palomar*, n. 20, gennaio 2005 (http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_econo/palomar/020_2005.html#editoriale).

¹⁶ Cfr. *La Neue Zürcher Zeitung* online del 13.5.2005 (<http://www.nzz.ch/2005/05/03/al/newzzE8A96OAS-12.html>).

zia, ed oltretutto occorre considerare che la presenza di ingenti forze straniere sul territorio irakeno induce a ritenere non concluso neanche il pieno recupero della sovranità da parte del nuovo governo del Paese.

3. *Il federalismo nel contesto medio-orientale*

Venendo al federalismo —che è l'oggetto specifico di queste pagine— occorre anzitutto collocarlo nel contesto regionale, rilevando che esso è un fenomeno infrequente nel costituzionalismo contemporaneo del Medio Oriente (e più in generale del mondo arabo),¹⁷ mentre si registrano alcuni esempi di organizzazione federale in Paesi abitati (in tutto o in parte) da cittadini di religione musulmana collocati in aree geografiche diverse dal Medio Oriente (Pakistan, Malaysia, Nigeria, India).

Nell'area medio-orientale si registra l'esperienza di uno Stato composto a fondamento diseguale¹⁸: l'Impero ottomano, basato su rapporti di vassallaggio fra la Sublime Porta ed entità politiche largamente autonome come la Tunisia e l'Egitto.¹⁹ Ma ciò ha ben poco a che vedere con le tecniche del federalismo moderno.

Non paiono ascrivibili al modello dello Stato federale le esperienze confederali realizzate negli anni cinquanta e sessanta sotto il nome di Repubblica Araba Unita fra l'Egitto e la Siria (1958-1961). Si trattava, in questo caso,

¹⁷ Il mondo arabo e il Medio Oriente sono caratterizzati da una (relativa) precocità e frequenza di testi costituzionali (le più antiche sono la Costituzione tunisina del 1861, quella ottomana del 1876, quella egiziana del 1882 e quella iraniana del 1906-07: si trattava di regimi monarchici in cui si tentava di introdurre forme di costituzionalismo e rappresentanza e le Costituzioni ebbero vita breve e travagliata), ma al tempo stesso dalla quasi totale estraneità del costituzionalismo (per un interessante quadro storico e alcune considerazioni critiche si v. Brown, N. J., *Constitutions in a nonconstitutional world. Arab Basic laws and the Prospects for Accountable Government*, State University of New York Press, Albany, 2002), oppure dalla presenza di forme di “ornamental constitutionalism”, come è stato di recente sostenuto a proposito della Legge fondamentale saudita (Al-Fahad, A. H., “Ornamental Constitutionalism: The Saudi Basic Law of Governance”, *The Yale Journal of International Law*, 2005, pp. 375 e ss.).

¹⁸ Per questa definizione v. ad es. Paladin, L., *Diritto costituzionale*, II ed., Cedam, Padova, 1995, p. 49, Romano, S., *Diritto costituzionale*, IV ed., Padova, Cedam, 1933, p. 86 e J. Kunz, *Die Staatenverbindungen*, Kohlhammer, Stuttgart, 1929, p. 507 e ss. Per il testo della Costituzione turca del 1876 si v. Ubicini, A., Luzzatti, L., “La Costituzione ottomana”, in Brunialti, A., (a cura di), *Costituzioni esotiche*, Torino Utet, 1912, pp. 1041 e ss.

¹⁹ Cfr. qualche informazione in Dareste, F. R., *Les Constitutions modernes*, vol. II, Paris, Challamel, 1883, pp. 341 e 342.

di un'unione di Stati indipendenti e sovrani che non hanno mai realizzato nemmeno un livello di integrazione comparabile alle Confederazioni o ad ordinamenti sovranazionali come l'Unione europea e il Mercosur.

Va invece ricordato il sistema federale previsto dalla Costituzione del Regno di Libia, dopo la sua indipendenza nel 1951.²⁰ Tale sistema venne riformato in senso centralista nel 1963 ed abbandonato dal regime rivoluzionario creato nel 1969 dal colonnello Gheddafi, dopo la sua ascesa al potere mediante un colpo di Stato.

L'unica esperienza federale nell'area medio-orientale che sembra oggi godere di un certo grado di stabilità è rappresentata dagli Emirati Arabi Uniti. Tuttavia questa esperienza, interessante da molti punti di vista, appare poco utile come termine di riferimento e di paragone per il caso irakeno. Pur senza potere entrare in una analisi dettagliata che sarebbe necessaria per motivare tale non comparabilità, sembra che gli Emirati Arabi Uniti siano più vicini alle leghe fra le città-stato o fra piccoli territori come quelli noti alla storia olandese e svizzera, e che abbiano un assetto di tipo più confederale che propriamente federale.²¹ Altra cosa è la federalizzazione di uno Stato unitario come l'Iraq, con oltre 80 anni di storia nazionale ed una statualità che negli scorsi decenni ha raggiunto un elevato livello di consolidamento, sia pure nel quadro di un regime autoritario, se non totalitario.

4. *I precedenti costituzionali in Iraq*

E' implicito in quanto appena detto che la storia costituzionale dell'Iraq contemporaneo non presenta nessuna traccia di una organizzazione di tipo federale o regionale, anche se il problema del riconoscimento di una autonomia regionale ai territori curdi è stato discusso in più occasioni e, in alcuni casi, incorporato in accordi fra i rappresentanti curdi e i governanti di Baghdad.²² Al riguardo può bastare, in questa sede, ricordare che la storia costituzionale dello Stato moderno irakeno si può dividere in due fasi.

La prima ha inizio con la formazione di una entità politica semi-sovrana (autonoma ma sotto mandato britannico) all'indomani della prima guerra

²⁰ Cfr. al riguardo Khalidi, I. R., *Constitutional Development in Lybia*, Beirut, Khayat, 1956.

²¹ La Costituzione del 1996 sembra tuttavia aver rafforzato le dinamiche centralizzatrici rispetto alla Costituzione provvisoria del 1991.

²² Il caso maggiormente noto è l'accordo negoziato da Saddam Hussein con la *leadership* curda l'11.3.1970.

mondiale (che aveva determinato la separazione dell'Iraq dal disciolto impero ottomano). La Costituzione del 1925 costituì lo strumento deputato a regolare la vita del nuovo Stato, la cui piena indipendenza dalla Gran Bretagna fu riconosciuta nel 1932, con conseguente ammissione dell'Iraq nella Società delle Nazioni. La Costituzione del 1925 prevedeva un regime parlamentare, uno Stato unitario e accentrato e presentava, fra gli elementi originali, la peculiarità di una Corte costituzionale di tipo europeo.²³

Il colpo di Stato del 1958, che segna la fine del regime monarchico, determina l'abrogazione della Costituzione del 1925 da parte del regime militare. Questo evento è il primo grande spartiacque della storia costituzionale irakena: a seguito di esso il Paese esce dal costituzionalismo ed entra nell'era dei governi di fatto, cui fanno seguito alcune Costituzioni provvisorie (1970, 1990²⁴) che nascondono la realtà di un regime personale,²⁵ del tutto privo sia di legittimazione democratica, sia di limiti all'autorità dei governanti.

In questo scenario — in cui, come si è accennato, non si trova traccia di un assetto di tipo federale o regionale — va ricordato che all'origine stessa dello Stato irakeno si era manifestato il problema della protezione delle minoranze.²⁶ Ma la garanzia effettiva di tali minoranze non ha trovato posto

²³ Sulla Costituzione del 1925 v. Giannini, A., "La Costituzione dell'Iraq, *Oriente Moderno*, 1930, p. 525-546, ripubbl. in Id., *Le Costituzioni degli Stati del Vicino Oriente*, Roma, Pubblicazioni dell'Istituto per l'Oriente, 1931, pp. 139 e ss. Su alcuni aspetti della sua evoluzione in senso parlamentare v. el-Fartosy, M. H., *Du principe de la responsabilité politique des ministres et de son application éventuelle en Irak*, tesi, Cooperative d'Impr., Geneve-Neuchatel, 1956; Ghalib al-Ani, A., *La vie parlementaire en Irak (de 1921 à 1957)*, Cooperative d'Impr., Geneve-Neuchatel, 1960.

²⁴ Su quest'ultima *cfr.* Ishow, H., "La Constitution provisoire irakienne de 1990 et la pratique politique", *Defense nationale*, 2001, 12, pp. 52-85.

²⁵ Elenco dei capi di Stato irakeni:

Monarchia hascemita:	Repubblica i <i>Dittature militar</i>	Coalition Provisional Authority
Abdallah: 1920-1921	Gen. Kassem 1958-1963	Gen. John Garner 2003
(poi re di Giordania 1921-50)	Gen. Abdel Salam Aref 1963-1966	Paul Bremer 2003-2004
Feisal I 1921-1933	Abdel Rahman Aref 1966-1968	
Ghazi 1933-1939	<i>Regime baathista</i>	<i>Regime transitorio</i>
Feisal II 1939-1958	Gen. Al-Bakr 1968-1979	Ghazi al-Yawar 2004-2005
	Saddam Hussein 1979-2003	Jalal Talabani 2005

²⁶ Sulle vicende che portarono alla incorporazione nel neonato Stato irakeno del Kurdistan meridionale si v. la ricostruzione di Eskander, s., "Southern Kurdistan unde Britain's Mesopotamian Mandate: From Separation to Incorporation, 1920-23", *Middle Eastern Studies*, april 2001, pp. 153 e ss.

nelle Costituzioni scritte e meno ancora nella prassi politica: e questo pare un elemento di continuità fra il periodo monarchico e quello della repubblica autoritaria.

5. *Ragioni di una opzione federale*

Esistono alcune ragioni abbastanza evidenti che militano in favore dell'adozione di un assetto federale nel nuovo stato irakeno. Esse sono:

- a) La presenza di due grandi gruppi etnici: quello arabo, che raccoglie un po' più dell'80 per cento della popolazione,²⁷ e quello curdo, composta da poco meno del 20 per cento della popolazione del Paese.
- b) A questa distinzione se ne sovrappone un'altra, caratterizzata dalla presenza nel Paese di una pluralità di gruppi religiosi. Nonostante che circa il 98 per cento della popolazione sia ascrivibile alla religione musulmana, cui si affiancano alcune piccole —anche se antichissime— comunità cristiane, esistono nel Paese due sette musulmane ben distinte: quella sciita (cui aderisce circa il 60 per cento della popolazione irakena) e quella sunnita, cui appartiene un po' meno del 40 per cento della popolazione (e fra essa l'intera minoranza curda).

Esistono quindi tre grandi comunità (curdi sunniti, arabi sunniti e arabi sciiti)²⁸ e una serie di comunità più piccole (turcomanni, assiro-caldei, armeni), e le prime sono ripartite sul territorio in maniera tale per cui alcune aree —anche se non tutte— vedono una prevalenza netta di alcune comunità. Così la Comunità curda è maggioritaria nelle province del nord, quella sciita in quelle del sud e quella araba sunnita in alcune province centrali, mentre la capitale del Paese, Bagdad, ha una composizione mista. Esistono poi alcune zone “contese”, con l'aggravante che l'equilibrio etnico-religioso è stato modificato dagli spostamenti di popolazione decisi dal regime di Saddam Hussein.

²⁷ I dati sono approssimativi in quanto i censimenti tenuti sotto il regime baathista sono reputati non affidabili dagli osservatori, in quanto spesso strumentalizzati per fini politici.

²⁸ Sull'organizzazione politica degli sciiti irakeni si v. Shanahan, R., “Shi'a political development in Iraq: the case of the Islamic Da'wa Party”, *Third World Quarterly*, 2004, pp. 943 e ss. e A. W. Samii, *Shia political alternatives in Post-war Iraq*, in *Middle East Policy*, 2003, 2, pp. 93 e ss.

La divisione del Paese in tre grandi comunità non determina, quindi, una coincidenza totale con la distribuzione di esse sul territorio, con la conseguenza che un eventuale assetto regionale o federale deve sicuramente tenerne conto — e trova, anzi, in esse, la sua principale giustificazione — ma non può coincidere totalmente con esse.

Dal punto di vista amministrativo, l'Iraq è diviso sin dall'epoca del regime baathista in 18 province. In alcune di esse si è formato dal 1992 un governo regionale curdo, grazie alla protezione assicurata dalle forze aeree anglo-americane — su mandato Onu — nella c.d. “no-fly zone” (prevista dalla risoluzione n. 688 del 1991 del Consiglio di Sicurezza Onu). Essa comprende le tre province a grande maggioranza curda, ma anche parti (talora molto piccole) di altre province.²⁹ La sua esistenza è stata riconosciuta già dall'Autorità provvisoria della Coalizione.³⁰ La domanda di riconoscimento di una forma di autonomia regionale è posta in maniera molto forte dalla comunità curda nel dopoguerra irakeno. Per tale comunità essa è l'unica condizione che può rendere possibile la permanenza delle province curde nello Stato irakeno. La situazione di fatto determinatasi sin dal 1992 fa sì che i partiti politici curdi dispongano della forza armata necessaria a rendere effettive tali loro pretese. Per queste ragioni si può condividere l'osservazione formulata da Kanan Makiya, secondo la quale l'Iraq democratico sarà federale o non sarà.³¹ Ovvero: se non sarà federale non potrà essere democratico, perché dovrà basarsi su una nuova repressione della minoranza curda, che al momento appare piuttosto difficile da realizzare; oppure non potrà continuare ad esistere nelle forme che esso ha tradizionalmente assunto e nei confini definiti all'indomani della Prima Guerra mondiale.

I principali avversari di un Iraq federale erano gli arabi sunniti, che tuttavia, durante il processo di elaborazione della Costituzione, hanno finito per accettare l'idea di una Regione curda e di un qualche grado di decentralizzazione a favore degli altri governatorati.³²

²⁹ Sull'evoluzione della situazione politica nell'area curda si v. Ghareeb, *The Kurdish question in Iraq*, Syracuse Univ. Press, Syracuse, 1981; Jawad, S., *Iraq and the Kurdish question 1958-1970*, Londres, Ithaca Press, 1981; Bahjat, S., *Die politische Entwicklung der Kurden in Irak von 1975 bis 1993*, Schwarz, Berlin, 2001 e Gunther, M. M., “The Kurds in Irak”, *Middel East Policy*, 2004, I, pp. 106 e ss.

³⁰ Si v. il Preambolo e l'art. 1 dell'order n. 71 della CPA in data 6 aprile 2004.

³¹ Makuya, K., “A model for Post-Saddam Irak”, *Journal of Democracy*, 2003, n. 3, p. 7.

³² Informazioni in questo senso in INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Unmaking Iraq: a Constitutional Process gone Awry”, *Middle East briefing* n. 19, 26 settembre 2005.

II. IL FEDERALISMO NELLA COSTITUZIONE PROVVISORIA DEL 2004

Il problema dell'organizzazione territoriale dello Stato è stato affrontato sistematicamente già nella Costituzione provvisoria, approvata l'8 marzo 2004 dal Consiglio di Governo irakeno. Tale Costituzione si prefiggeva di regolare il "periodo transitorio" (art. 2), distinguendolo in due fasi:

- a) Dal 30 giugno 2004 (data del passaggio dei poteri dalla CPA al governo provvisorio irakeno) alla formazione di un nuovo governo a seguito delle elezioni legislative (poi tenutesi il 30 gennaio 2005).
- b) Dalla formazione del governo provvisorio (3 maggio 2005) alla formazione del primo governo successivo alle prime elezioni tenutesi in base alla nuova Costituzione.

La Costituzione provvisoria, pur anticipando una serie di principi costituzionali sostanziali che si ritrovano anche nella Costituzione permanente del 2005, non si configura tanto come una "super Costituzione", finalizzata a vincolare anche nel contenuto il potere costituente del popolo irakeno, secondo il modello utilizzato nella transizione sudafricana, quanto come un documento "procedurale" che delinea il percorso della transizione e pone al tempo stesso regole sostanziali destinate a valere sino all'entrata in vigore di una Carta costituzionale democraticamente legittimata.

La stessa Costituzione provvisoria prevedeva la propria cessazione di efficacia al momento dell'entrata in vigore della Costituzione definitiva (da elaborarsi ad opera della prima assemblea nazionale eletta democraticamente e da approvarsi in seguito con referendum), anch'essa fissata per il giorno della formazione del primo governo formato a seguito delle elezioni dell'Assemblea nazionale (art. 62 della Costituzione provvisoria, confermato sul punto dall'art. 139 della Costituzione del 2005). Attualmente, quindi, essendosi tenute le elezioni il 15 dicembre 2005, ma non essendo ancora stato formato il nuovo governo, la Costituzione provvisoria rimane in vigore.

La Costituzione provvisoria del 2004 enunciava la natura federale dello Stato già nel suo art. 4. Il successivo art. 52 individuava due finalità da assicurare mediante la struttura federale in Iraq:

- “Prevenire la concentrazione del potere nelle autorità federali che ha permesso la continuazione di decenni di tirannia ed oppressione sotto il precedente regime”.
- “Incoraggiare l’esercizio del potere locale da parte di autorità locali in ogni regione e governatorato”.

Tali due finalità non erano però configurate come fini ultimi ed autoreferenziali ma erano orientate dal medesimo art. 52 alla creazione di “un Iraq unito, in cui ogni cittadino partecipi attivamente agli affari pubblici, sia sicuro nei suoi diritti e libero dalla dominazione”.

Una volta optato per una struttura federale (per le ragioni indicate supra nel par. 1.5.) i costituenti irakeni del 2004 (e in seguito, come si vedrà, quelli del 2005) avevano il problema di individuare i soggetti federati. Questi ultimi, infatti, non preesistevano alla Costituzione, salvo la Regione curda. Esistevano, invece — come si è visto — 18 governatorati.

La alternative³³ che la Costituzione provvisoria (e, in seguito, quella definitiva) avevano davanti per la formazione delle Regioni erano:

- a) La formazione di una Regione curda, cui si sarebbero affiancate le Regioni costituite dagli altri governatorati (opzione asimmetrica).
- b) La trasformazione in Regioni di tutti i 18 governatorati esistenti (sopprimendo la Regione curda).

La prima soluzione era inaccettabile per gli sciiti (che avrebbero visto frammentata la loro comunità in una decina di Regioni diverse) e la seconda per i curdi.

La Costituzione provvisoria ha scelto una via intermedia, che ricorda le tecniche utilizzate dalla Costituzione spagnola del 1931 e riprese da quella del 1978, ovvero:

- a) Riconoscimento della Regione Curda già esistente.
- b) Autorizzazione alle altre province a unirsi per formare Regioni.

³³ Cfr. l’interessante prospettazione dei problemi di Anderson, L., Stansfield, G., “The Implications of Elections for federalism in Iraq: Toward a Five-Region Model”, *Publius*, summer 2005, pp. 359 e ss.

1. *La regione curda*

L'art. 53 della Costituzione provvisoria riconosceva quindi l'esistente Regione curda, nei governatorati di Dohuk, Arbil, Sulaymaniya, Kirkuk,³⁴ Diyala³⁵ e Ninive³⁶ e stabiliva l'immutabilità dei confini delle 18 province o governatorati già esistenti.

Alla regione curda la Costituzione provvisoria dedicava poi una serie di altre disposizioni specifiche, precisando che essa avrebbe continuato a svolgere le proprie funzioni durante il periodo transitorio, con la sola eccezione delle materie riservate dalla Costituzione alla competenza esclusiva della federazione. Sempre l'art. 54 della Costituzione provvisoria precisava che il finanziamento delle funzioni svolte dalla Regione curda sarebbe avvenuto attraverso la federazione, fermo restando il diritto della Regione di imporre tasse sul territorio curdo; esso inoltre stabiliva e che il governo regionale curdo avrebbe mantenuto —sempre durante il periodo transitorio— il controllo sulle forze di polizia e di sicurezza interna.

L'assemblea regionale curda si vedeva riconosciuto il potere di emendare per il suo territorio le leggi approvate dall'Assemblea nazionale irakena, ma solo per le materie non rientranti nella competenza esclusiva della federazione.

Riguardo al controverso assetto del Governatorato di Kirkuk — oggetto di massicci spostamenti forzati di popolazioni durante il regime baathista — l'art. 58 della Cost. provvisoria impegnava il governo provvisorio irakeno ad “adottare misure finalizzate a porre rimedio alle ingiustizie causate dalle pratiche del precedente regime consistenti nella alterazione delle caratteristiche demografiche di alcune regioni, fra cui Kirkuk, deportando ed espellendo persone dal loro luogo di residenza e obbligando all'emigrazione da e per la Regione, stabilendovi cittadini individui di altre regioni, privando gli abitanti del lavoro e correggendo la nazionalità”. Una serie di misure riparatorie venivano individuate a tale scopo.

³⁴ Si tratta della provincia maggiormente controversa.

³⁵ Nella Regione curda sono inclusi solo alcuni piccoli territori di questa provincia, che per il resto è a larga maggioranza araba sannita.

³⁶ Solo una parte di questa provincia — che ha come capitale la città di Mosul, centro principale dell'Iraq settentrionale — è inclusa nella Regione curda. La maggioranza di tale provincia è composta da arabi sunniti.

L'art. 59 b prevede altresì una procedura finalizzata a rimediare alle variazioni dei confini amministrativi fra le province disposte dal regime precedente.

2. *Le altre province e la formazione di nuove Regioni*

L'art. 53c della Costituzione provvisoria definiva la procedura per la formazione di nuove Regioni, sottoponendole a una serie di condizioni sostanziali e formali.

Le *condizioni sostanziali* riguardavano il numero massimo di governatorati che potevano formare una Regione (fissato a tre), il fatto che essi fossero esterni alla Regione curda e che non includessero i governatorati di Baghdad e Kirkuk.

Le *condizioni formali*, invece, prevedevano una procedura articolata in quattro fasi:

- La richiesta dei governatorati interessati.
- La proposta del governo provvisorio irakeno.
- L'approvazione con legge da parte dell'Assemblea nazionale.
- L'approvazione con referendum nei governatorati interessati.

L'art. 55 della Costituzione provvisoria facoltizzava i governatorati a dotarsi di istituzioni rappresentative (il Consiglio del Governatorato) e di un potere esecutivo (il Governatore) e di istituzioni di governo locale. Esso inoltre circoscriveva rigorosamente i controlli sugli organi regionali, di governatorato e locali, vietando la loro revoca da parte dei livelli di governo superiori, se non ad opera del governo federale e per cause specifiche (condanna per un reato) e secondo la procedura stabilita dalla legge.

I governatori e i membri dei Consigli di governatorato in carica al 1o. luglio 2004 venivano confermati sino allo svolgimento di nuove elezioni (che secondo l'art. 57b dovevano aver luogo entro il 31.1.2005).

L'art. 56 della Costituzione provvisoria prevedeva forme di collaborazione fra il governo federale e i Consigli di Governatorato e consentiva deleghe di ulteriori funzioni dallo Stato ai governatorati.

3. *Il riparto di competenze*

Avendo riconosciuto la regione curda e i 18 governatorati, la Costituzione provvisoria si preoccupava di stabilire sin dal periodo transitorio un *riparto di competenze* fra la federazione e le entità federate. La tecnica utilizzata era l'enumerazione delle competenze "esclusive" della federazione, contenuta nell'art. 25, in base alla quale venivano riservati alla federazione:

- Politica estera, trattati, politica economica e commerciale estera.
- Politica di sicurezza e forze armate.
- Politica fiscale, moneta, dogane, commercio fra Regioni e governatorati, bilancio statale, politica monetaria, banca centrale.
- Pesì e misure, regolazione generale dei salari.
- Risorse naturali.
- Cittadinanza, immigrazione e asilo.
- Politica delle telecomunicazioni.

L'art. 26B stabiliva che le leggi federali avrebbero avuto prevalenza su ogni altro tipo di legislazione (clausola di prevalenza), salva la facoltà consentita alla Regione curda di emendare le leggi federali per il proprio territorio, al di fuori delle materie di competenza esclusiva.

Riguardo ai governatorati e ad eventuali Regioni diverse da quella curda, la clausola di prevalenza del diritto federale veniva temperata abilitando i governi regionali e dei governatorati a legiferare su tutte le materie non riservate alla legislazione esclusiva della federazione.

Ne risultava il seguente assetto per il riparto di competenza:

a) regola generale:

- Competenze esclusive della federazione su materie enumerate.
- Competenze concorrenti della federazione e delle autorità regionali o di governatorato sulle altre materie.
- Divieto alle Regioni e ai governatorati di legiferare nelle materie di competenza esclusiva federale.
- Prevalenza della legge federale su quella regionale o di governatorato nelle materie non rientranti nella competenza esclusiva

della federazione, secondo lo schema della competenza concorrente “alla tedesca” (che però subordina l’esercizio della potestà federale a condizioni,³⁷ pur vaghe, che non sono previste dalla Costituzione dell’Iraq).

b) regola speciale per la regione curda:

- Competenze esclusive della federazione su materie enumerate.
- Competenze concorrenti della federazione e della Regione curda sulle altre materie.
- Divieto alla Regione di legiferare nelle materie di competenza esclusiva federale.
- Prevalenza della legge federale su quella regionale nelle materie non rientranti nella competenza esclusiva della federazione, ma facoltà della Regione di emendare la legge statale per il proprio territorio in tali materie. Si trattava, dunque, di uno schema simile alla competenza concorrente alla tedesca, ma con l’ultima parola spettante alle autorità regionali, anziché a quelle federali.

III. LA PROCEDURA PER L’ADIZIONE DELLA COSTITUZIONE PERMANENTE

Rilevante nella prospettiva dell’adozione di un sistema federale indicata dalla Costituzione provvisoria del 2004 è anche la procedura prevista dalla Costituzione provvisoria per l’adozione della Costituzione permanente. La redazione di tale Costituzione veniva rimessa all’Assemblea nazionale (art. 60). Non era prevista una maggioranza qualificata per l’approvazione, ma unicamente un termine per la conclusione dei lavori dell’Assemblea nazionale (come si è visto, si trattava di un termine molto breve: il 15 agosto 2005, art. 61b). Veniva inoltre stabilito che il testo approvato dall’assemblea nazionale sarebbe stato sottoposto all’approvazione del corpo elettorale con referendum, da tenersi entro il 15 ottobre 2005, sulla base di regole peculiari.

Erano cioè richiesti, per l’approvazione della Costituzione:

³⁷ Cfr. Art. 72 della Legge Fondamentale di Bonn.

- Il voto favorevole della maggioranza degli elettori votanti su tutto il territorio irakeno.
- La mancata reiezione della Costituzione, a maggioranza dei due terzi, in almeno tre governatorati.³⁸

Quest'ultima procedura era posta a garanzia della minoranza curda.

La procedura indicata nella Costituzione transitoria è stata interpretata in maniera piuttosto libera dagli attori del processo costituente irakeno, che hanno ritenuto ordinatori e non perentori i termini da essa stabiliti.

All'interno dell'Assemblea nazionale si è formata una Commissione costituzionale, composta di 71 membri, alcuni dei quali sono stati cooptati dall'esterno per offrire una rappresentanza a taluni fra i gruppi arabi sunniti che avevano boicottato le elezioni del 30 gennaio 2005. La lunghezza dei tempi per la formazione del nuovo governo dopo le elezioni ha ulteriormente ridotto i già brevi tempi per l'elaborazione della Costituzione, sicchè la Commissione ha svolto la sua attività nei soli mesi di luglio e agosto. Non essendo pronto il testo per la data stabilita nella Costituzione provvisoria (15 agosto 2005), il Parlamento ha prorogato per due volte il termine, sino a quando il testo è stato reso noto il 28 agosto 2005 e presentato all'Assemblea nazionale. Esso godeva del sostegno di due sole delle tre grandi comunità irakeno: quella curda e quella sciita. La ricerca di un accordo con alcuni gruppi arabi sunniti ha condotto ad alcuni emendamenti adottati *in extremis* dai leaders politici delle tre comunità l'11 ottobre 2005, quattro giorni prima del referendum costituzionale.

In occasione di tale referendum, la minoranza araba sunnita ha utilizzato la regola che avrebbe comportato la reiezione della Costituzione in caso di prevalenza di voti negativi a maggioranza dei due terzi in almeno tre province. Senza successo, però: nel referendum costituzionale del 15 ottobre 2005 la Costituzione è stata approvata dai tre quarti dei votanti sul territorio irakeno (il 78.9 %) ed è stata respinta in due province (Salahaddin e Anbar) a maggioranza dei due terzi. In una terza provincia (Ninive) la Costituzione è

³⁸ Il quorum era riferito ai votanti, non agli aventi diritto. Il 2 ottobre 2005, di fronte all'ostilità degli arabi sunniti alla Costituzione, e quindi al rischio di una reiezione di essa a maggioranza dei due terzi nelle tre province a maggioranza sunnita, i leaders curdi e sciiti fecero adottare una deliberazione parlamentare secondo la quale il quorum doveva intendersi riferito non ai votanti, ma agli aventi diritto. Ciò avrebbe reso de facto impossibile la reiezione della Costituzione (*cf.* Worth, R. F., "Election Change Seems to Ensure Iraq's Charter", *New York Times*, 4.10.2005). Di fronte al disappunto espresso dai rappresentanti dell'Onu in Iraq, il Parlamento tornò sui suoi passi alcuni giorni dopo.

stata respinta, ma col 55% dei voti, quindi a maggioranza inferiore ai due terzi. Essa è quindi risultata approvata e potrà pertanto entrare in vigore al termine stabilito dalla Costituzione provvisoria, sopra ricordato.

Nel complesso, oltre che poco rispettosa di varie regole formali, la procedura seguita non è riuscita a promuovere la partecipazione popolare alla elaborazione della Costituzione, anche a causa delle gravi violenze verificatesi nel Paese; d'altro canto la legittimazione della Costituzione appare debole anche per il dissenso nei confronti di essa di una delle principali comunità irakene.

IV. LA COSTITUZIONE DEL 2005

1. *Caratteristiche generali*

La Costituzione del 2005³⁹ è composta da un Preambolo e da 139 articoli (di cui gli art. 122-127 compongono le disposizioni finali e gli art.128-139

³⁹ Per il testo in lingua inglese si v. www.nytimes.com/2005/08/28/international/iraq-text_new.html?pagewanted=all. Per il testo in lingua araba si può consultare il sito della Iraq Foundation (www.iraqfoundation.org).

<p>Sezione I Principi fondamentali</p>	<p>Sezione II Diritti e libertà</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. diritti civili e politici 2. diritti economici, sociali e culturali 3. libertà 	<p>Sezione III Poteri federali</p> <p>Potere legislativo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consiglio dei rappresentanti 2. Consiglio della federazione <p>Potere esecutivo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidente della Repubblica 2. Consiglio dei Ministri <p>Potere giudiziario</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alto Consiglio giudiziario 2. Corte suprema 3. Principi generali <p>Commissioni indipendenti</p>
<p>Sezione IV Poteri del Governo federale</p>	<p>Sezione V Poteri delle Regioni</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regioni 2. Province non incorporate in Regioni 3. Capitale 4. Amministrazioni locali 	<p>Sezione VI Disposizioni transitorie e finali</p>

le disposizioni transitorie).⁴⁰ Si tratta, dunque, di una Costituzione rigida e “lunga” —anche se non comparabile con costituzioni lunghissime come quelle indiana, brasiliana o portoghese— che aspira a regolare sia i rapporti fra i singoli e lo Stato e a “costituzionalizzare” la società civile, sia a regolare il potere politico.

Le principali caratteristiche di essa sono:

- a) La previsione di un ampio catalogo dei diritti individuali.⁴¹
- b) Il riconoscimento della natura pluralistica dello Stato irakeno.⁴²

⁴⁰ La struttura del testo è la seguente:

⁴¹ Il catalogo dei diritti è articolato in tre capitoli, fornisce una nozione ristretta di diritti civili e politici e antepone i diritti economici, sociali e culturali alle libertà classiche (alcune delle quali trovano una disciplina molto scarna):

a) Diritti civili e politici (eguaglianza; vita, libertà, sicurezza; eguali opportunità; privacy; domicilio; cittadinanza; reati, pene, processo, difesa; partecipazione; asilo, estradizione); b) Diritti economici, sociali e culturali (lavoro, vita dignitosa; sindacati; proprietà personale, espropriazione; libertà di movimento; riforma dell'economia, sostegno degli investimenti; proprietà pubblica; tassazione solo con legge, esenzione fiscale per salari bassi; famiglia, maternità, bambini, divieto di violenze nella famiglia; assistenza sanitaria; handicap; ambiente; educazione; ricerca scientifica; limitazione della libertà in relazione allo *status*: art. 39); c) Libertà (divieto di tortura, trattamenti inumani, lavori forzati; opinione, stampa, riunione, associazione; corrispondenza; pensiero, coscienza e credo; religione; espatrio, divieto di espulsione; sussidiarietà sociale).

Si noti che alcune delle principali libertà (opinione, stampa, riunione, associazione, coscienza, credo) non sono disciplinate, ma solo evocate.

⁴² La struttura della società civile irakena è caratterizzata da un marcato pluralismo etnico, territoriale, culturale, religioso, pur in presenza di elementi che si prestano a ricondurre l'insieme ad unità, come accade per la religione islamica, peraltro essa stessa internamente articolata in chiave pluralistica. Tale pluralismo è espressamente riconosciuto in più punti del testo costituzionale:

a) Per quanto riguarda la lingua, l'art. 4 riconosce due lingue ufficiali (arabo e curdo), specifica le conseguenze della lingua ufficiale (alternatività delle due lingue), prevede l'obbligo di utilizzare entrambe le lingue per le istituzioni federali in Kurdistan, assicura in generale la libertà linguistica (nell'educazione) per turkmeni, siriaci e armeni. Per le Regioni e per le province non organizzate in Regioni viene altresì prevista la facoltà di adottare un'ulteriore lingua ufficiale, sulla base di una decisione approvata con referendum.

b) l'esigenza di tutelare gli equilibri etnici da arbitrarie manipolazioni da parte del potere traspare nell'art. 18.V (“La cittadinanza non può essere concessa per la finalità di politiche di insediare persone che causino uno squilibrio nella composizione della popolazione irakena”) e in alcune norme sulla proprietà (art. 23.II b).

- c) Il tentativo di trovare un equilibrio tra ruolo pubblico della religione islamica e il costituzionalismo.⁴³
- d) Il tentativo di fare i conti con il passato regime e di evitare la ripetizione di alcuni fra i fenomeni più tristi che lo avevano caratterizzato.⁴⁴
- e) L'opzione in favore di una forma di governo parlamentare razionalizzato a tendenza assembleare, con un regime speciale per la prima legislatura successiva all'entrata in vigore della Costituzione.
- f) La scelta di un modello di organizzazione territoriale del potere ispirato alle formule dello Stato federale.

⁴³ Anche se la Costituzione non definisce l'Iraq una repubblica islamica, nel testo sono presenti vari elementi (ad es. l'invocazione alla divinità nel Preambolo e l'espressa affermazione secondo cui l'Islam è la religione ufficiale dello Stato ed è una fonte fondamentale della legislazione —art. 2. I a— con la conseguenza che nessuna legge (o norma) può contrastare con le regole stabilite dell'Islam) da cui si può desumere la natura confessionale dello Stato. Sembrerebbe tuttavia trattarsi di un confessionismo moderato (specie se letto alla luce del contesto medio-orientale): ad es. l'Islam è *una delle fonti della legislazione*, ma non certo l'*unica* nè quella suprema; nessuna norma può contrastare con i principi della democrazia e con i diritti e le libertà fondamentali previsti dalla Costituzione, oltre che con l'Islam, con la conseguenza che potrebbero così porsi le basi per il bilanciamento fra democrazia e diritti da un lato e tradizione islamica dall'altro; l'art. 2.II, inoltre, pur garantendo l'identità islamica della maggioranza del popolo irakeno, garantisce altresì i pieni diritti di tutti gli individui alla libertà di credo e di pratica religiosa (sono espressamente menzionati i cristiani ed alcune sette). Un altro bilanciamento viene operato dalla Costituzione fra la natura plurinazionale e pluri religiosa dell'Iraq e la sua appartenenza al mondo islamico e alla Lega araba (art. 3). Su alcuni di questi problemi si v. Stilt, K. A., "Islamic Law and the making and remaking of Iraqi legal system", *The George Washington International Law Review*, 2004, n. 4, pp. 695 e ss.

⁴⁴ Il rapporto col recente passato del Paese traspare in molti passaggi della nuova Costituzione. Ne segnaliamo tre:

a) le norme sulla de-baathizzazione (si v. il Preambolo e l'art. 7; essa aveva preso l'avvio con l'*order* n. 1 della CPA in data 16 maggio 2003, sulla base dello scioglimento del partito *Baath*, già deciso dalle autorità militari americane alcuni giorni prima).

b) la disciplina delle forze armate (art. 9, che prevede che esse abbiano una composizione etnicamente equilibrata e finalità unicamente di difesa nazionale e non di oppressione interna; che siano vietate le milizie; che i militari, pur avendo diritto di voto, siano ineleggibili; che siano rispettati i trattati di non proliferazione per armi nucleari, chimiche e biologiche).

c) la disciplina dei servizi segreti (di cui è stabilito dall'art. 9D che siano posti sotto direzione civile, assoggettati a controllo parlamentare e vincolati a rispettare la legge e i diritti umani).

2. *Excursus: la forma di governo*

Per quanto riguarda la forma di governo, la Costituzione del 2005 ha optato non per un sistema presidenziale —come accade in via generale per gli Stati repubblicani del Medio Oriente (con la sola eccezione di Israele)— ma per un regime parlamentare. Gli organi costituzionali su cui si basa tale sistema nella Costituzione irakena sono l'organo parlamentare (denominato Consiglio dei rappresentanti e cui può affiancarsi, in base ad una legge che potrà essere approvata da tale Consiglio a maggioranza dei due terzi, un Consiglio della Federazione), il Capo dello Stato (il Presidente della Repubblica) e il Governo (composto da un Primo Ministro e da un Consiglio dei Ministri). E' bene illustrare sinteticamente gli elementi principali della forma di governo irakena.

A. *Il Consiglio dei rappresentanti*

La Costituzione contiene le classiche regole sulla elezione, la composizione e le prerogative di una Camera politica. Il Consiglio dei rappresentanti —composto da un deputato ogni 100.000 abitanti— è eletto a suffragio universale, diretto e segreto dai cittadini irakeni maggiorenni, secondo modalità regolate dalla legge⁴⁵ (il sistema elettorale è quindi rimesso alla legge ordinaria; nelle elezioni del 30 gennaio e del 15 dicembre 2005 esso è stato di tipo proporzionale). La legge elettorale è tenuta ad assicurare che almeno un quarto dei rappresentanti sia di genere femminile.⁴⁶

⁴⁵ Art. 47.I della Costituzione.

⁴⁶ Per quanto concerne la legge elettorale utilizzata per le elezioni parlamentari del 15 dicembre 2005 si riportano di seguito le informazioni fornite dalla versione telematica di *Le Monde*, 13.09.05, 14h13 : “Le Parlement irakien a adopté, lundi 12 septembre, une nouvelle loi pour l’élection de l’Assemblée nationale qui fait de chacune des 18 provinces du pays une circonscription et prévoit un mode de scrutin proportionnel à un tour. Selon cette loi, adoptée à l’unanimité des députés présents, 230 sièges seront répartis dans les 18 provinces et les 45 restants seront réservés aux listes qui n’ont pas obtenu de sièges dans les circonscriptions électorales. Dans chaque circonscription, le nombre de sièges sera attribué selon un quotient électoral, c’est-à-dire le rapport entre le nombre de suffrages exprimés et le nombre de sièges à pourvoir. Le nombre de sièges dans chaque circonscription est calculé en fonction de son poids démographique. Les 45 autres sièges seront attribués selon un quotient électoral national, c’est-à-dire le rapport entre le nombre de suffrages exprimés au niveau national et celui des sièges du Parlement. Cette disposition est destinée à permettre aux petites formations qui n’ont pas obtenu de sièges au niveau des pro-

Il Consiglio dei rappresentanti ha un mandato di quattro anni.⁴⁷

Il Consiglio adotta i propri regolamenti interni (art. 49), decide sui titoli di ammissibilità dei suoi membri (a maggioranza dei due terzi e salvo ricorso alla Corte suprema: art.50), tiene sedute pubbliche (art. 51), opera in due sessioni legislative annuali che durano otto mesi, salvo sessioni straordinarie (art. 55 e 56), elegge il suo presidente ed i suoi vice (art. 53), decide a maggioranza semplice e in presenza della maggioranza dei suoi membri (art. 57). I suoi membri sono protetti dalla garanzia dell'irresponsabilità e dell'inviolabilità (art. 60).

I principali poteri del Consiglio dei rappresentanti sono: l'approvazione delle leggi federali, il controllo sul governo (inclusi il voto di fiducia e sfiducia), l'elezione del Presidente della Repubblica e la rimozione dello stesso, la ratifica dei trattati internazionali, la ratifica della nomina alle più alte cariche pubbliche (art. 58), l'approvazione del bilancio predisposto dal governo (art. 59).

B. Il Presidente della Repubblica

Il Presidente è eletto dal Consiglio dei Rappresentanti, fra i suoi membri, a maggioranza dei due terzi (art. 67.I); se nessun candidato ottiene tale maggioranza si procede al ballottaggio fra i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti e risulta eletto quello che ottiene più voti (art. 67.II). Il mandato presidenziale ha una durata di quattro anni, ma esso ha termine automaticamente alla conclusione del mandato del Consiglio (art. 69.II.a), salva la *prorogatio* sino alla elezione del successore da parte del nuovo Consiglio, che deve avvenire entro trenta giorni dall'elezione del nuovo Consiglio (art. 69.II.b). In caso di vacanza nella carica del Presidente, viene eletto un successore, ma solo per il periodo residuo del termine del Presidente cui esso succede (art. 69.II.c) ovvero: del mandato del Consiglio dei rappresentanti). Il Presidente è rieleggibile solo per un secondo mandato (art. 69.I).

vines de pouvoir siéger au Parlement. La loi prévoit que les listes soient composées d'un tiers de femmes en position éligible afin de respecter le quota de 25 % de députées au Parlement fixé par le projet de Constitution". Sui problemi della rappresentanza in Iraq si v. Korhonen, O., *The problem of representation and the Iraqi elections*, in *The Finnish Yearbook of International Law*, 2003, pp. 35 e ss.

⁴⁷ Art. 54.I della Costituzione.

Viene rigidamente proceduralizzata la presentazione delle dimissioni (che devono avere forma scritta e producono effetti dopo sette giorni dalla presentazione: art. 72). E' previsto un vicepresidente, che sostituisce il presidente in caso di assenza e in caso di vacanza nella carica (in quest'ultimo caso è però prevista l'elezione di un nuovo presidente entro 30 giorni). Non è specificato come sia scelto il vicepresidente, ma si precisa che il presidente del Parlamento sostituisce il presidente in caso di inesistenza del vicepresidente, che sembrerebbe quindi un organo costituzionale eventuale. Singolarmente è rimessa alla legge la fissazione del numero dei vicepresidenti (art. 66.II).

Il Presidente può essere rimosso dal Consiglio dei rappresentanti, a maggioranza assoluta, qualora sia stato condannato dalla Corte suprema per violazione del giuramento, violazione della Costituzione, alto tradimento.

I poteri del presidente (art. 70) sono quelli tipici di un capo di Stato di un regime parlamentare: concedere la grazia (salvo una serie di casi espressamente esclusi), ratificare i trattati, promulgare le leggi entro 15 giorni dalla loro approvazione, convocare il Consiglio dei rappresentanti, concedere onoreficenze, accreditare gli ambasciatori. Di un certo rilievo è il potere di ratificare le sentenze capitali emesse dai giudici competenti (art. 70 h), mentre per quanto riguarda il comando delle forze armate la Costituzione precisa che gli spetta la posizione di comandante onorifico (art. 70 i), la responsabilità di comandante in capo spettando invece al primo ministro (art. 75). Non è previsto un meccanismo del tipo della controfirma per la validità degli atti presidenziali.

C. Il Governo

Il Governo è composto dal primo ministro e dal Consiglio dei Ministri. Il Primo Ministro (che deve avere almeno 35 anni e un diploma di laurea: art. 74) viene configurato come il capo del potere esecutivo, "responsabile della politica generale dello Stato e comandante in capo delle forze armate"; presiede e dirige il Consiglio dei ministri, ma può revocare i ministri solo col consenso del Consiglio dei rappresentanti (art. 75). In caso di vacanza nella carica viene sostituito dal presidente della Repubblica, che entro 15 giorni deve nominare un nuovo Premier (art. 78). Il Consiglio dei Ministri adotta un regolamento interno (art. 82). I ministeri e le loro com-

petenze sono regolati dalla legge (art. 83). Il primo ministro e i ministri sono responsabili personalmente e collegialmente davanti al Consiglio dei rappresentanti (art. 80). Non sono previsti poteri di direzione governativa dell'attività parlamentare, salva l'iniziativa legislativa e la presentazione del bilancio. Oltre a questi due poteri, il Governo cura l'esecuzione delle leggi, negozia i trattati internazionali e presenta al Consiglio dei rappresentanti le proposte per le nomine alle massime cariche statali (art. 76).

D. La formazione del governo

Entro 15 giorni dalla sua elezione, il presidente della Repubblica designa il Primo Ministro sulla base dell'indicazione del gruppo del Consiglio dei rappresentanti avente il maggior numero di seggi. Il Primo Ministro designato sceglie gli altri membri del suo Governo entro 30 giorni dalla sua designazione (in caso di fallimento viene designato un nuovo primo ministro). Il primo ministro presenta il suo Governo e il programma ministeriale davanti al Consiglio dei rappresentanti e chiede la fiducia —per la cui concessione è necessaria la maggioranza assoluta— sulla approvazione dei singoli ministri e del programma ministeriale (non è chiaro dalla lettera dell'art. 73.IV se la fiducia debba investire ciascun ministro singolarmente o tutti i ministri assieme). In caso di mancata fiducia, il Presidente designa un nuovo Primo Ministro entro 15 giorni.

E. La rimozione del governo e lo scioglimento della Camera

Il primo ministro e i ministri sono responsabili individualmente e collegialmente davanti al Consiglio dei rappresentanti (art. 80). Il Consiglio dei rappresentanti può ritirare la fiducia al Primo Ministro su richiesta del presidente della Repubblica (art. 58.VIII.b.1) o su richiesta di un quinto dei membri del Consiglio dei rappresentanti stesso (art. 58.VIII.b.2). La sfiducia deve essere approvata a maggioranza assoluta (art. 58.VIII.b3).

Il Consiglio dei rappresentanti può ritirare la fiducia ad un ministro a maggioranza assoluta su richiesta del ministro stesso (non è chiaro il senso di questa norma, a meno di non ritenere che essa sia volta a impedire le dimissioni del primo ministro), o di 50 deputati (art. 58.VIII.a).

In caso di ritiro della fiducia, il Governo resta in carica per il disbrigo degli affari correnti fino alla formazione del nuovo Governo (art. 58.VIII.d).

Lo scioglimento anticipato della Camera è previsto solo nella forma dell'autoscioglimento (art. 61), che il Consiglio dei rappresentanti può deliberare a maggioranza assoluta. La richiesta può provenire da 1/3 dei suoi membri o dal Primo Ministro (ma con l'assenso del Presidente della repubblica). La richiesta non può essere presentata quando il Primo Ministro è sotto esame parlamentare. Nuove elezioni devono aver luogo entro 60 giorni dallo scioglimento.

F. *Valutazione d'insieme*

L'opzione in favore di un governo parlamentare razionalizzato⁴⁸ è ben chiara nella previsione dei voti di fiducia e sfiducia e nella attribuzione al primo ministro del potere di dirigere l'azione di governo. La razionalizzazione appare caratterizzata da un potere legislativo forte, al punto che, stando al mero testo (che in questo ambito è aperto all'integrazione offerta dal sistema dei partiti e dalle convenzioni costituzionali) si potrebbe forse ragionare di "tendenza assembleare", che si può osservare, ad es.: nella mancata attribuzione al primo ministro del potere di revocare autonomamente i ministri; nella dipendenza della durata in carica del Presidente della Repubblica dal mandato del Parlamento; nella mancata previsione dello scioglimento del Consiglio dei rappresentanti se non nella forma dell'autoscioglimento.

G. *La forma di governo transitoria*

Per la I legislatura il presidente della Repubblica è sostituito da un Consiglio di Presidenza (composto da un Presidente e da due vicepresidenti) eletti a maggioranza dei 2/3 dal Consiglio dei Rappresentanti e revocabili per incompetenza o disonestà a maggioranza dei 3/4. Tale Consiglio ha potere di veto sospensivo (in realtà tale potere spetta a ogni suo singolo componente: art. 134.V): si tratta di un potere che la Costituzione non attribuisce al presidente nella forma di governo definitiva. Queste soluzioni appaiono per molti aspetti simili a quelle delineate nella Costituzione provvisoria del 2004.⁴⁹

⁴⁸ Utilizzo questa locuzione nel senso ben noto in letteratura a partire dal lavoro di Mirkin Guetzevich, B., "Nouvelles tendances du droit constitutionnel", *Revue du Droit Public*, 1928.

⁴⁹ Il ricorso a forme di *power sharing* nelle fasi di transizione ha un interessante precedente nel caso sudafricano.

H. *L'opzione in senso federale*

L'opzione in favore di uno Stato federale è enunciata sin dall'inizio del documento costituzionale. Di essa si parla nel Preambolo (VI capov.) e nell'art. 1, ove la qualifica di federale figura accanto a quelle di "repubblicano", "rappresentativo" e "democratico" per definire il "sistema di governo" della repubblica irakena.

Strettamente connessi con il tipo di federalismo a base etnica adottato nella Costituzione sono altri principi fondamentali, quali il riconoscimento della natura multi-etnica e multireligiosa dell'Iraq (art. 3) e del pluralismo linguistico del Paese (art. 4).

V. L'INDIVIDUAZIONE DELLE ENTITÀ FEDERATE

1. *I diversi tipi di soggetti della federazione*

La individuazione dei soggetti della federazione irakena è compiuta dall'art. 112 della Costituzione del 2005, la quale elenca tre tipi diversi di soggetti:

- a) La capitale "decentralizzata".
- b) Le regioni.
- c) Le province.
- d) L'amministrazione locale.

La posizione costituzionale di tali enti non è però omogenea, ma sensibilmente differenziata.

Occorre infatti anzitutto precisare che l'amministrazione locale difetta della qualità di soggetto immediato della federazione e non trova definite in Costituzione le sue competenze e la sua organizzazione, che l'art. 121 rinvia ad una legge (non è chiaro se federale o regionale).

Sono invece soggetti diretti della federazione gli altri tre tipi di soggetti (capitale "decentralizzata", province, Regioni): esse sono infatti entità direttamente titolari di attribuzioni costituzionali, previste e garantite dalla Costituzione. In questo contesto è peraltro peculiare la posizione delle province, il cui *status* risulterà maggiormente assimilabile alle Regioni nel ca-

so in cui non siano parte di una Regione (“province non organizzate in Regioni”), mentre finirà per essere assimilato a quello dell’amministrazione locale qualora esse entrino a far parte di una Regione.

A parte infatti la Regione curda —la quale, come fra breve si vedrà, viene direttamente riconosciuta dalla Costituzione— le altre Regioni sono, come già nella Costituzione provvisoria del 2004, enti meramente eventuali, in quanto la Costituzione non le individua né le presuppone, ma consente la loro formazione mediante una apposita procedura e definisce le competenze loro spettanti nel caso in cui vengano effettivamente costituite.

2. *La regione curda*

La Costituzione del 2005 individua direttamente le Regioni solo la Regione Curda, la cui esistenza viene espressamente ratificata anche dall’art. 113.I, in continuità con quanto stabilito dalla Costituzione provvisoria. La Costituzione del 2005 fa espressamente riferimento alla situazione esistente al momento della propria entrata in vigore, determinando così una sorta di “pietrificazione” dei suoi attuali confini. Viene prorogata l’efficacia delle disposizioni già previste nella Costituzione provvisoria relativamente al controverso territorio di Kirkuk, cui si riferisce espressamente l’art. 136. Gli obiettivi individuati dall’art. 58 della Costituzione transitoria —normalizzazione, censimento e referendum— dovranno essere realizzati entro il 31 dicembre 2007.

L’art. 137 procede altresì ad un espresso riconoscimento della legislazione e degli atti amministrativi adottati nella regione curda dal 1992, salva una loro eventuale modifica da parte delle autorità competenti e la loro eventuale illegittimità costituzionale sopravvenuta.

Pur in questo contesto di specialità —che introduce, specie in questa fase iniziale, un evidente elemento di asimmetria nel sistema federale disegnato dalla Costituzione irakena (una asimmetria a sua volta preesistente alla Costituzione medesima)— la posizione della Regione curda viene inquadrata nell’alveo costituzionale generale. Ciò si intende bene se si considera il silenzio della Costituzione sul diritto dei curdi all’autodeterminazione, da essi rivendicato nel corso dell’elaborazione della Costituzione, e non incluso nel testo costituzionale.⁵⁰

⁵⁰ Cfr. le notizie riportate sul sito www.lemonde.fr, 22.08.2005 (*Constitution irakienne: un nouveau report se profile*).

3. *La formazione di altre Regioni*

Anche la Costituzione del 2005 adotta il metodo “spagnolo” per la formazione delle Regioni diverse da quella curda, abilitando le province esistenti a formare regioni.

La procedura è in parte fissata dalla Costituzione (art. 115) in parte rimessa ad una legge che dovrà essere adottata dal Consiglio dei rappresentanti entro sei mesi dalla sua prima sessione (art. 114).

La Costituzione contiene alcune indicazioni che specificano quanto già stabilito dalla Costituzione provvisoria. Essa stabilisce direttamente che la richiesta di formare Regioni può provenire da un terzo di ciascuno dei Consigli provinciali nelle province che aspirano a formare la Regione, oppure da un decimo degli elettori delle province che aspirano a formare la Regione. La richiesta dovrà essere approvata con referendum. Non è precisato che il referendum debba avere esito positivo in ciascuna delle province interessate (ma ciò è probabilmente implicito). Viceversa è rilevante che non sia necessario il consenso della maggioranza del Consiglio provinciale ad attivare la richiesta (sembrirebbe infatti sufficiente l’iniziativa di un terzo dei membri del Consiglio).

Sarà la legge federale a specificare la procedura delineata sommariamente a livello costituzionale. E’ dubbio che la legge federale possa anche introdurre condizioni sostanziali, oltre che procedimentali, per la formazione di Regioni, a meno di non ritenere che tali condizioni (ad es. la contiguità fra le province che aspirano a federarsi in Regioni, la presenza di tradizioni storico-culturali comuni, un massimo o un minimo di abitanti...) siano costituzionalmente implicite. Laddove la Costituzione ha ritenuto di porre specifiche condizioni sostanziali, lo ha fatto espressamente: è il caso del divieto di includere la città di Baghdad in una Regione (art. 120 III).

Va notato che questo regionalismo *dal basso* imita la Costituzione spagnola solo per quanto riguarda la formazione delle Regioni, non per l’acquisizione delle competenze (mediante scelta all’interno di cataloghi prestabiliti nella Costituzione statale): nel caso irakeno il riparto di competenze è regolato esaustivamente in Costituzione, salva la possibilità delle deleghe (su cui v. l’art. 119 Cost.). Inoltre l’atto con cui la Regione viene formata non viene individuato — come nel caso spagnolo — nello Statuto regionale. La Regione ha sì una Costituzione, ma questa svolge la funzione tipica che è attribuita alle Costituzioni degli Stati membri di Stati federali e non contiene l’elenco delle competenze del soggetto federato.

4. *La Città di Baghdad*

Si è già accennato allo *status* peculiare della città di Baghdad, che l'art. 112 definisce come “capitale decentralizzata”.

Essa costituisce, nei confini della sua municipalità, un governatorato, che però, a differenza delle altre province, non può entrare a far parte di nessuna Regione (art. 120) e sembrerebbe quindi essere strutturalmente un soggetto diretto della federazione. Ad essa dovrebbero pertanto trovare applicazione in via generale le norme costituzionali che si riferiscono alle province non organizzate in Regioni. Tuttavia, il fatto che l'art. 120 rimetta ad una legge (ovviamente federale) la definizione dello *status* di Baghdad apre la via alla possibilità di un regime speciale, sulla falsariga di quanto accade per i distretti federali di numerose federazioni.

5. *Effetti di tali regole sull'assetto complessivo*

Quanto alla quantità e alla qualità delle Regioni che effettivamente si costituiranno, i dati oggi disponibili consentono solo alcune ipotesi, basate sull'incrocio tra requisiti normativi e taluni dati fattuali di grande evidenza. La divisione del Paese in tre grandi comunità e il divieto di incorporare la capitale in una Regione inducono a ritenere che almeno due Regioni (Sunnita, Sciita), più la capitale, si affiancheranno alla Regione curda. Al momento in cui si licenziano queste note appare probabile che le province attiveranno effettivamente i processi di regionalizzazione, mentre l'elemento di maggiore incertezza riguarda la formazione di un'unica regione sciita o di due Regioni, rispettivamente ad est e ad ovest dell'Eufrate.⁵¹

VI. L'AUTONOMIA DELLE ENTITÀ FEDERATE

La Costituzione riconosce alle Regioni autonomia costituzionale, legislativa, amministrativa, giurisdizionale e finanziaria. Mentre l'autonomia

⁵¹ Sull'ipotesi di una divisione dell'Iraq in cinque regioni si v. Anderson, L., Stansfield, G., “The implications of elections for Federalism in Iraq: Toward a Five-Region Model”, *Publius*, 2005, pp. 374 e ss.; Eklund, K., O'Leary, B., Williams, P. R., “Negotiating a federation in Iraq”, in O'Leary, B., McGarry, J., Salih, K., *The Future of Kurdistan in Iraq*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2005.

costituzionale è riservata alle sole Regioni, le altre forme di autonomia sembrano estendersi anche alle province non organizzate in Regione, ma mentre ciò appare chiaro riguardo all'autonomia amministrativa, legislativa e finanziaria (art. 118.II) alcuni dubbi si potrebbero nutrire sulla spettanza ad esse anche dell'autonomia giurisdizionale. Inoltre sembrerebbe che la posizione della legge regionale nelle materie di competenza ripartita sia diversa da quella della legge provinciale (v. *infra*).

La tecnica utilizzata dalla Costituzione del 2005 per il riparto di competenze fra la Federazione e le entità federale è chiaramente di taglio federale. Gli artt. 106-111 costruiscono un riparto di competenze basato su tre tipi di materie e due cataloghi di esse. Il riparto di competenze si riferisce espressamente alla legislazione, ma le funzioni ad essa subordinate (legislazione e amministrazione) seguono tale criterio di riparto (secondo la ben nota tecnica utilizzata già dalla Costituzione degli Stati Uniti del 1787).

- a) Vengono in primo luogo elencate le materie di competenza esclusiva della federazione (art. 107):
- Politica estera e trattati internazionali.
 - Sicurezza nazionale, forze armate e protezione dei confini.
 - Politica fiscale e doganale, moneta, commercio interregionale, bilancio statale, politica monetaria, banca centrale.
 - Pesì e misure.
 - Cittadinanza, naturalizzazione, residenza, asilo.
 - Poste e telecomunicazioni.
 - Bilancio generale dello Stato.
 - Gestione delle acque provenienti dall'estero e loro distribuzione all'interno.
 - Statistica e censo.

Si tratta di un elenco di consistenza piuttosto ridotta, che include quasi solo le funzioni statali di solito ritenute indefettibili. Peraltro, la competenza in materia di bilancio — che non individua un settore della legislazione, ma un modo di disciplina — potrebbe aprire la via ad incursioni trasversali di grande rilievo alla legislazione federale.

- b) Esiste poi un secondo elenco, relativo alle materie di competenza ripartita fra la Federazione da un lato e le Regioni e le Province

non organizzate in Regioni dall'altro (art. 110), che riguarda le seguenti materie:

- Dogane.
- Energia elettrica.
- Ambiente.
- Pianificazione generale.
- Sanità pubblica.
- Educazione ed istruzione pubblica.
- Acque interne.

Si tratta in questo caso di un elenco che apre alla legislazione federale ampi spazi di intervento in materie di grande rilievo economico-sociale. E' però importante sottolineare che in caso di conflitto fra le leggi federali e le leggi regionali, sono queste ultime a prevalere. Non è chiaro se la legge regionale sia abilitata a prevalere sulla legge statale in virtù di una maggiore forza formale, come sembrerebbe potersi desumere dalla seconda frase dell'art. 111 ("la prevalenza spetta alla legge regionale in caso di conflitto fra altri poteri ripartiti fra la federazione e le Regioni"), o se la legge federale abbia la facoltà di disporre una regolazione uniforme sulle materie di competenza concorrente, salva però la potestà della legge regionale di reintervenire successivamente sulla medesima materia per "modificare l'applicazione della legge nazionale in quella Regione", come sembra invece desumersi dall'art. 117.II. Va inoltre notato che entrambe le disposizioni ora citate —che regolano il rapporto fra legge nazionale e legge regionale nelle materie di competenza ripartita— si riferiscono alla sola legge regionale e non alla potestà legislativa delle Province non organizzate in Regioni.

c) Il terzo gruppo di materie non risulta da un catalogo ma è desumibile dalla competenza generale-residuale delle Regioni e delle province non organizzate in Regioni, espressamente stabilita nell'art. 111, prima frase. Viene così utilizzata la ben nota tecnica della "clausola federale".

Non è chiaro peraltro se e in quale misura possano essere individuati ulteriori titoli di competenza legislativa federale basati su disposizioni costituzionali diverse da quelle espressamente dedicate al riparto di competenza: è il caso anzitutto delle numerose disposizioni sui diritti e delle varie riserve di legge contenute in Costituzione.

Alcune disposizioni a spettro particolarmente ampio, inoltre, potrebbero essere utilizzate come base per poteri impliciti della federazione, come nel caso dell'art. 106, che definisce in via generale i compiti delle autorità federali come finalizzati a “preservare l'unità, l'integrità, l'indipendenza e la sovranità dell'Iraq, nonché il suo sistema democratico e federale”. Appare difficile poter sostenere che tali poteri, finalizzati a preservare la natura federale dell'ordinamento, possano essere utilizzati per accentrare funzioni fino al punto da rendere privo di senso l'assetto federale, ma non ci si potrà certo stupire se gli organi legislativi, amministrativi e giurisdizionali della federazione tenteranno di utilizzare questa clausola per giustificare un ampliamento delle loro non numerose funzioni.

d) Oggetto di una regola speciale sulla competenza è la delicatissima materia del petrolio e del gas naturale —oggetto di accese discussioni in Assemblea costituente— che secondo l'art. 109 sono “proprietà di tutto il popolo irakeno in tutte le regioni e le province”. Il governo federale amministrerà petrolio e gas estratti dagli attuali impianti in cooperazione con i governi regionali e provinciali, facendo in modo che i proventi siano distribuiti equamente in maniera compatibile con la distribuzione demografica su tutto il territorio del Paese. Si tratta di una soluzione di compromesso fra la posizione araba sunnita, la quale voleva riservare questa materia alla federazione, e quella presente fra i curdi e alcune componenti sciite che voleva rimetterla alle Regioni o alle Province non organizzate in Regione. Si è comunque in tal modo prevista una forma di cooperazione a finalità perequativa, che potremmo definire come “perequazione petrolifera”.

e) Come si vedrà nel par. 6, il riparto di competenze è protetto da una speciale rigidità costituzionale (art. 122.IV): per la sua modificazione a svantaggio di una entità federata è richiesto il consenso del Consiglio provinciale o regionale interessato e l'approvazione con referendum della maggioranza dei cittadini di tale provincia o regione.

Il riparto è invece flessibilizzato grazie alla possibilità della delega alle province di poteri federali e viceversa (art. 119).

f) Per quanto attiene alla organizzazione di governo delle entità federate la Costituzione del 2005 si è ispirata a due tecniche diverse.

Per le Regioni ha adottato *in toto* la tecnica dell'autonomia costituzionale. Pertanto, ogni Regione potrà adottare una sua Costituzione, la quale:

- Definirà le strutture e i poteri del sistema regionale di governo.
- Fisserà i meccanismi per esercitare tali autorità.
- Non dovrà contrastare con la Costituzione federale (art. 13 e 116).

Si tratta peraltro di una forma di autonomia costituzionale limitata a profili di tipo organizzativo e in cui non è facile individuare una base per una disciplina costituzionale regionale che incida, ad es., sui diritti.

Per quanto riguarda le province, i loro organi di governo (governatore, Consiglio del governorato) saranno invece regolati dalla legge (art. 118). Deve suppersi si tratti della legge federale, ma solo per quanto riguarda le province non incorporate in Regioni (si v. il titolo del cap. II della sez. V della Cost.), mentre per le province incorporate in Regioni si potrebbe ipotizzare la competenza della legge regionale. Sembra comunque esclusa una potestà di autoorganizzazione in capo alla provincia.

Per quanto riguarda, invece, i poteri di controllo, la Costituzione esclude espressamente che il Consiglio del governorato (organo rappresentativo provinciale) sia soggetto alla supervisione o al controllo di un ministero.

g) Comparando nel suo insieme il riparto di competenze contenuto nella Costituzione provvisoria del 2004 e quello delineato nella Costituzione del 2005, si può osservare che quest'ultima ha un impianto marcatamente più favorevole alle entità federate e che pertanto il mandato contenuto nell'art. 52 della Costituzione provvisoria a costruire un sistema federale idoneo a "prevenire la concentrazione del potere nella federazione" e ad "incoraggiare l'esercizio del potere da parte delle autorità locali" è stato pienamente rispettato dalla carta costituzionale approvata dal primo parlamento libero eletto in Iraq in quasi mezzo secolo.

VII. LA PARTECIPAZIONE DELLE ENTITÀ FEDERATE ALLA FORMAZIONE DELLA VOLONTÀ FEDERALE

La Costituzione irakena prevede tre diverse forme di partecipazione delle Regioni e delle province non organizzate in Regioni a funzioni federali. Esse hanno ad oggetto funzioni di rango costituzionale, legislativo ed amministrativo.

1. *La revisione costituzionale*

Il procedimento di revisione costituzionale previsto nella nuova Costituzione irakena non presenta carattere unitario, ma si articola in diverse modalità procedurali. Si può distinguere un procedimento generale da alcuni procedimenti speciali, relativi ad alcune parti della Costituzione o ad alcuni periodi della vita costituzionale.

Per quanto attiene al procedimento generale, è possibile distinguere le seguenti fasi:

- a) Iniziativa: spetta al presidente della Repubblica ed al Consiglio dei ministri, oppure ad 1/5 del Consiglio dei rappresentanti.
- b) Approvazione: spetta al Consiglio dei rappresentanti, a maggioranza qualificata (2/3 dei componenti) e al corpo elettorale, con referendum popolare (in questo caso è sufficiente la maggioranza dei votanti e non sono previsti quorum particolari del tipo di quello imposto dalla TLA per l'approvazione della Costituzione).
- c) Promulgazione da parte del presidente della repubblica entro 7 giorni dalla approvazione con referendum.
- d) Pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, cui consegue, nella stessa data, l'entrata in vigore.

Nessun rilievo specifico è riconosciuto in questa procedura alle entità federative.

La Costituzione prevede però norme speciali, relative ad alcune parti di essa. In primo luogo essa stabilisce un divieto assoluto di revisione per le sezioni I e II (principi e diritti) della Carta, nelle prime due legislature successive all'entrata in vigore della Costituzione stessa.

Una seconda specificazione riguarda le norme sulle competenze regionali: in questo caso, alle fasi previste per il procedimento generale se ne aggiunge una ulteriore. E' infatti necessario il consenso dell'organo legislativo della Regione interessata se la legge di revisione le sottrae una competenza costituzionalmente attribuitale.

Pertanto, mentre la procedura base per la revisione della Costituzione federale irakena non è condizionata dalla struttura federale dello Stato, la protezione assicurata alle norme sul riparto di competenze è addirittura di tipo pattizio, essendo necessario in tal caso l'assenso della singola Regione, che

è una garanzia molto più intensa della potestà di partecipare alla revisione costituzionale riconosciuta agli Stati membri dalle Costituzioni federali classiche (ad es. l'art. V della Costituzione degli Stati Uniti d'America).

2. *La seconda Camera*

Per quanto attiene alla *seconda Camera*, è prevista l'esistenza di un Consiglio della federazione, nel quale sono rappresentate le Regioni e le province non organizzate in Regioni. Ma la istituzione, la composizione e le competenze del Consiglio della federazione sono rimessi ad una legge adottata a maggioranza dei due terzi dal Consiglio dei rappresentanti (ovvero la prima Camera). Almeno stando all'art. 67 il Consiglio della federazione non partecipa all'elezione del Presidente della Repubblica.

3. *Le Commissioni federali*

Per quanto attiene alle funzioni di carattere amministrativo, la Costituzione prevede due meccanismi di partecipazione della Regione a funzioni federali. Tale partecipazione è affidata a due diverse Commissioni, disciplinate in via generale dagli art. 102 e 103, che rinviano alla legge federale per la specificazione delle procedure da esse previste. La prima Commissione è composta da rappresentanti del governo federale da un lato e dei governi delle Regioni e delle province non organizzate in Regioni ed ha la finalità di garantire alle Regioni e alle Province non organizzate in Regioni una partecipazione equa nelle delegazioni e nelle varie istituzioni statali. La seconda Commissione, composta in questo caso da esperti del governo federale da un lato e dei governi delle Regioni e delle Province non organizzate in Regioni dall'altro, ha il compito di assicurare l'equa distribuzione di prestiti ed aiuti internazionali e di assicurare l'uso ideale delle risorse finanziarie federali.

Va sottolineato che le procedure cooperative cui queste due Commissioni danno corpo si riferiscono non tanto a funzioni spettanti alle entità federate, come usualmente accade nei meccanismi cooperativi propriamente intesi, ma a funzioni federali: per questo motivo sembrerebbe più corretta la loro qualificazione come forme di partecipazione delle entità federate alla formazione della volontà federale.

VIII. LE GARANZIE DEL FEDERALISMO

In una fase di transizione verso la democrazia liberale non ancora compiuta, le garanzie dell'assetto federale delineatosi in Iraq anzitutto in via di fatto e solo in un secondo momento in strumenti giuridici (anzitutto la Costituzione) vanno individuate, prima che nella Costituzione medesima, nella forza politica delle componenti che tale sistema federale hanno voluto. La variante irakena —molto primitiva— delle “political safeguards of federalism” è rappresentata dai partiti curdi e sciiti, e ancor prima dalla divisione del Paese in almeno tre distinte comunità.

Dal punto di vista giuridico, tuttavia, presentano maggiore rilievo le garanzie che la stessa Costituzione appresta a tutela del sistema federale da essa previsto. Si sono già menzionate, nel paragrafo precedente, le garanzie “preventive”, rappresentate dai vari meccanismi di partecipazione alla formazione della volontà federale. Esistono tuttavia anche alcune garanzie “repressive”, che consistono anzitutto nella previsione di una giurisdizione costituzionale, incaricata fra l'altro di risolvere le controversie di natura federale. Tale funzione di giurisdizione costituzionale è attribuita dall'art. 90 della Costituzione del 2005 alla “Corte suprema federale”, fra le cui numerose funzioni rientrano le controversie relative al sistema federale, ovvero:

- Controversie fra il governo federale e i governi delle Regioni e delle province (art. 90.IV).
- Controversie fra i governi delle Regioni e i governi delle province (art. 90.V).
- Conflitti di competenza fra il potere giudiziario federale e le istituzioni giudiziarie delle Regioni e delle province non organizzate in Regioni (art. 90.VIII.a).
- Conflitti di competenza fra le istituzioni giudiziarie delle Regioni e delle province non organizzate in Regioni (art. 90.VIII.b).

Le decisioni della Corte suprema federale, cui la Costituzione riconosce la posizione di organo giudiziario indipendente dal punto di vista finanziario e amministrativo (art. 89.I) sono definitive e vincolanti per tutte le autorità (art. 91). Considerate le sue competenze⁵² e la presenza accanto ad essa

⁵² Oltre a quelle rilevanti in materia federale essa è competente a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi e dei regolamenti, ad interpretare le disposizioni della

di una Corte federale di Cassazione (art. 86), sembrerebbe trattarsi —malgrado la denominazione di tipo americano— di una Corte costituzionale di tipo europeo, distinta dall'organo di vertice della giurisdizione ordinaria. Da questo punto di vista, la Costituzione del 2005 si riallaccia al lontano precedente della Costituzione irakena del 1925, la quale poteva essere ascritta alla prima ondata di Costituzioni che —in Europa o in Paesi collegati alle grandi potenze europee (l'Iraq era allora sotto mandato britannico)— introdussero per la prima volta delle Corti costituzionali.

La principale incognita che riguarda la Corte suprema federale, alla stregua della Costituzione del 2005, è relativa alla sua composizione, sulla quale viene detto molto poco e quel poco che viene detto genera preoccupazioni, anche se non specificamente nella prospettiva del sistema federale. La composizione e il modo di elezione o nomina dei giudici della Corte suprema viene rimesso dall'art. 89. II ad una legge speciale, da approvarsi a maggioranza dei due terzi dei membri del Parlamento. Essa sarà composta da giudici e da esperti di diritto musulmano.

Dunque:

- Non è garantita la presenza di giudici di derivazione regionale, né è prevista una ripartizione dei giudici fra le diverse comunità di cui si compone il Paese.
- Non è prevista la partecipazione della II Camera —peraltro ora solo futuribile— alla scelta dei giudici della Corte suprema.
- La maggioranza qualificata (due terzi) è una garanzia a tutela delle minoranze che può funzionare anche in funzione di difesa del sistema federale, ma, di per sé, non basta ad es. a proteggere la minoranza curda (20 per cento della popolazione).

IX. CONCLUSIONE

E' sufficientemente ovvio che l'edificio costituzionale di cui si è tentato di illustrare brevemente alcune caratteristiche di fondo, soprattutto riguardo all'assetto federale, costituisce solo una componente di quanto è com-

Costituzione, a risolvere le controversie derivanti dalla applicazione delle leggi federali, nonché di decisioni, regolamenti istruzioni e procedimenti adottati dalle autorità federali, a decidere sulle accuse a Presidente, Primo Ministro e Ministri e a convalidare il risultato delle elezioni generali.

plessivamente necessario perchè la pratica politica si ispiri alle regole di convivenza civile che il diritto costituzionale è deputato a garantire. Riprendendo una celebre frase dell'intellettuale e uomo politico italiano Massimo D'Azeglio all'indomani della realizzazione dell'unità nazionale italiana ("fatta l'Italia, occorre fare gli italiani"), e riferendo tale affermazione all'Iraq, sembrerebbe oggi che il problema di maggior momento non sia l'edificazione di regole e strutture che consentano di costruire il nuovo Iraq, quanto di avviare processi – inevitabilmente più complessi e rimessi a dinamiche che il diritto può incentivare e supportare, ma non certo determinare con un atto di pura volontà – idonei a radicare la prassi della democrazia in un contesto cui essa è estranea. Se si guarda alla situazione di contrasti profondi e articolati lungo linee di conflitto fra loro diverse che si registrano mentre vengono licenziate queste pagine, l'impressione che si ricava dell'Iraq appare poco diversa dallo scenario dello stato di natura delineato da Thomas Hobbes nel *Leviathan*. Un *bellum omnium contra omnes* che, com'è noto, il pensatore inglese del XVII secolo, riteneva dominabile solo con la creazione di uno Stato retto da un governo monarchico assoluto.

Tuttavia, se questa situazione conferma un dato ben noto —ovvero l'essenzialità della tutela dell'ordine e della sicurezza come compito primario di ogni potere statale e, nel caso irakeno, la priorità dell'obiettivo della fine delle controversie intercomunitarie— la conclusione cui si potrebbe essere tentati (e che traspare spesso negli approcci di molti osservatori occidentali relativamente a Stati del c.d. "terzo mondo"), ovvero quella della impraticabilità di soluzioni democratiche e costituzionali, e la preferibilità di forme di assolutismo illuminato, è forse eccessiva. Ed essa, in fondo, assomiglia troppo a quanto l'Iraq ha sperimentato nell'ultimo mezzo secolo.

E' proprio alle risorse della democrazia e della divisione del potere che è necessario affidarsi nel Medio oriente dei primi anni del nuovo millennio, tentando di coniugarle con le tradizioni storiche locali, rilette criticamente. La sintesi fra una storia ricca, anche se complessa, e le tecniche del costituzionalismo è la principale speranza su cui può essere costruito un "nuovo Iraq".