

22 GIUGNO 2018

Ethnic management e revenue sharing nei
sistemi federali in transizione:
i casi di Nigeria e Iraq

di Adriano Dirri

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza – Università di Roma



Ethnic management e revenue sharing nei sistemi federali in transizione: i casi di Nigeria e Iraq*

di Adriano Dirri

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Introduzione: federalismo ed *ethnic management*, una soluzione obbligata. - 2. Iraq e Nigeria: le ragioni di una comparazione non proprio scontata. - 3. Nigeria: istituzioni ed *ethnic management*. - 4. *Revenue sharing*, principio di derivazione e instabilità nel Delta del Niger. - 5. Iraq: *Constitution-making process*, istituzioni ed *ethnic management*. - 6. L' "intractable" caso iracheno in tema di *oil and gas revenue sharing*. - 7. Brevi considerazioni conclusive.

1. Introduzione: federalismo ed *ethnic management*, una soluzione obbligata.

Alla fine della decolonizzazione, considerato il variegato quadro etno-religioso, la *federal idea* fu ampiamente applicata a realtà territoriali a cui difficilmente poteva venir associato il tipo di stato unitario, preferendo quindi un modello flessibile, anch'esso veicolo del costituzionalismo liberale. Furono oggetto di studio numerose federazioni in chiave comparata, soprattutto nell'ambito delle precedenti colonie inglesi, venendone evidenziato il carattere sperimentale¹. La dottrina relativa al federalismo

* Il contributo prende le mosse dal Convegno "Il federalismo in tempi di transizione", tenutosi a Torino il 16-17 ottobre 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso. In Memoria di Michael Burgess (1949-2018) faro e luce per tutti gli studiosi di federalismo; faro e luce anche dell'*International Association of Centers for Federal Studies* (IACFS). Della sua produzione scientifica, si ricorda l'assoluta rilevanza di "*Comparative Federalism*" (2006) e il testo "*In Search of the Federal Spirit*" (2012), che ha indicato nuove aree di indagine per i giovani e non studiosi di federalismo. Il tributo alle sue influenti parole e idee verrà chiaramente indicato nel testo.

¹ E. J. PAYNE, *Colonies and Colonial Federations*, London, Macmillan and Co., 1904; S. MOGI, *The Problem of Federalism*, London, G. Allen & Unwin Limited, 1931; D. S. ROTHCHILD, *Toward Unity in Africa: a Study of Federalism in British Africa*, 1960; R. L. WATTS, *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1966; S. RUFUS DAVIS, *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley, University of California Press, 1978, pp. ix-x. Seppur datati, questi volumi continuano ad essere un importante punto di riferimento per lo studio delle "forme federali". Il dibattito sulla "*Federal Idea*" in chiave comparata ha attratto l'attenzione degli studiosi proprio dall'inizio del 900', in cui iniziava ad essere prioritario lo studio delle amministrazioni coloniali nelle aree contraddistinte da forti diversità etniche. Pertanto, venne evidenziato il problema del confine, dello Stato e del trapianto dei modelli occidentali di organizzazione amministrativa statale in aree in cui storicamente non ve ne era mai stata traccia. Se, quindi, i lavori di Payne, Rothchild e Watts, che peraltro destano interesse in funzione di una comparazione diacronica, si concentrano sullo studio dell'attuazione della forma federale nelle colonie britanniche, il capolavoro di Mogi, evidenzia già allora un tema di enorme attualità. La "*Federal Idea*" e la sua applicazione pratica. L'Autore stesso dichiarava che l'obiettivo era quello di esaminare le origini storiche e filosofiche dell'idea federale congiuntamente ad un'attenta valutazione della sua applicazione pratica. In effetti, il volume prendeva in esame, sotto questi due punti di vista, il federalismo secondo le lenti di importantissimi pensatori, Tocqueville, Jefferson, Hamilton, Madison: essenzialmente, l'idea federale "*made*" in USA. Quindi, secondo la stessa impostazione, la disamina proseguiva con la tradizione inglese e tedesca. Si sottolinea in particolare, come nell'ambito della storia dell'idea federale britannica, veniva evidenziato lo sviluppo

comparato dedicò, quindi, molta attenzione all'applicazione ed evoluzione del modello federale nelle sue più disparate declinazioni quante erano le realtà per le quali il federalismo era considerato la migliore o l'unica opzione istituzionale, soprattutto per l'*ethnic management*². Attualmente, la varietà delle manifestazioni federali è in continua evoluzione. A tal riguardo, risulta pertinente l'osservazione di recente dottrina secondo cui «*federalism is a manifold concept which may have several institutional manifestations and often means different things to different people in different contexts*». Quindi, non possono non essere evidenziate le motivazioni storiche e ideologiche che hanno configurato ciascun modello federale. La contestualizzazione, nello studio dei modelli federali, appare, così, l'elemento basilare in considerazione dello specifico obiettivo che una "idea e forma" del federalismo intenda perseguire. Ciò comporta una seria difficoltà nel cercare di definire le tipologie di stati federali e di federalismo, che risultano strettamente connesse alle peculiari vicende storico-politiche del o dei casi presi in esame. Probabilmente, risulta indubbio quanto è stato affermato recentemente da Lépine sulla varietà ed elasticità del federalismo: «*the strength of the federal phenomenon is its plasticity, its polymorphic capacity of adaptation to many ideologies. Its weakness is its instability, if it is not driven by an ethic of moderation and responsibility*»³.

di questa nell'impero coloniale. I casi analizzati erano Canada, Australia, Nuova Zelanda e l'Unione del Sudafrica. A tal riguardo, è interessante notare la comparazione, teorica e pratica, all'interno di un "ceppo" di idea federale. Anche Davis evidenziava le molteplici difficoltà nello studio del federalismo, adottando la prospettiva «*evolution, adaptation and diversity*», evidenziando inoltre «*the kind of diversity with which theory has had to grapple, and must continue to grapple if it wishes to renew the ideas*». Teoria e prassi del federalismo risultano essere probabilmente uno dei dibattiti più interessanti nell'ambito costituzionalistico e politologico. Esempio ne sono, *ex multis*, due recentissimi volumi, il primo riguardante i fondamenti intellettuali del federalismo, il secondo (prassi e *case law*) focalizzato sul «*toolbox of federalism*». A. LEV (a cura di), *The Federal Idea: Public Law Between Governance and Political Life*, London, Hart, 2017; F. PALERMO & K. KÖSSLER, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, London, Hart, 2017. Si vedano anche le recenti voci enciclopediche del Max Planck: N. ARONEY, *Types of Federalism*, Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, 2016; M.P. SINGH, *Federalism*, Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, 2017.

² Vasta è la bibliografia sul tema: si indicano i testi più rilevanti, nonché il dibattito tra Horowitz e Lijphart. W. NORMAN, *Negotiating Nationalism: Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford, Oxford University Press, 2006; S. CHOUDHRY (a cura di), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration Or Accommodation?*, Oxford, Oxford University Press, 2008; D.L. HOROWITZ, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985; A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies. A comparative exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977; A. LIJPHART, *Constitutional design for divided societies*, in *Journal of Democracy* Vol. 15(2004), pp. 96-109. Si vedano anche: B. O'LEARY, *Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments*, in S. NOEL (a cura di), *From Power Sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Society*, London, McGill-Queen's University Press, 2005, pp. 3-43; J. MCGARRY and B. O'LEARY, *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, in S. NOEL (a cura di), *From Power Sharing to Democracy...*, op. cit., pp. 263-288.

³ Senza pretesa di esaustività si indicano, *ex multis*, alcuni lavori su cui approfondire le osservazioni nel testo. G. ANDERSON, *Federalism: an Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008; S. CHOUDHRY & N. HUME, *Federalism, devolution and secession: from classical to post-conflict federalism*, in T. GINSBURG & R. DIXON, *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, p. 356 ss.; F. PALERMO & K. KÖSSLER, *Comparative Federalism...*, op. cit., pp. 4-5, 14, 34 ss., 450. Questi ultimi evidenziano il «*federalism's polymorphic character*». Stessa qualificazione è stata fornita, come già evidenziato, da Lépine, il quale ha inoltre affermato che «*[...] federalism demonstrates a polymorphic capacity to adapt to the contingencies of our times*». F. LÉPINE, *Federalism: essence, values and ideologies*,

Quindi, le strutture federali, in termini di «*internal institutional arrangements*» presentano una grande varietà di soluzioni, le cui origini storiche, unitamente alle «*historic waves of federalism*»⁴, hanno avuto un impatto determinante nel modellare le costituzioni degli stati federali. Secondo queste osservazioni, questo lavoro tende a dar luce al significato pratico, nonché alle funzioni e disfunzioni istituzionali in relazione agli obiettivi posti, dei *constitutional federal arrangements*, nei due stati federali. Si vedrà, quindi, che il punto fermo rimane legato alla teorizzazione di Elazar, ossia il federalismo inteso come «*self-rule and shared rule*»⁵. Secondo questa impostazione di base il federalismo è una tecnica di governo, metodo, strumento e pratica di gestione di differenze culturali e religiose, economiche, nonché ambientali, all'interno di uno Stato. Quindi, nelle realtà neo coloniali e post coloniali, dalla seconda metà del secolo scorso, il federalismo è stato considerato la migliore opzione. Non solo, consociativismo e federalismo rimangono le vie più praticabili – o considerate tali, anche per i conflitti in corso, o in aree geografiche in cui la diversità etnica e religiosa rende necessario un decentramento più o meno accentuato⁶. Ciò, in ragione della sua adattabilità in riferimento a contesti, in cui risoluzione dei conflitti etnici e pacifica convivenza tra le stesse etnie costituiscono le problematiche a cui deve esser fornita una necessaria soluzione politica e costituzionale. Il costituzionalismo, declinato nel suo tipo di Stato federale⁷, era ed è considerato un valido strumento volto a gestire questi conflitti – o quantomeno ridurli, con il fine ultimo di render possibile il

in A. G. GAGNON, S. KEIL & S. MUELLER, *Understanding Federalism and Federation: Essays in Honour of Michael Burgess*, London, Routledge, 2015, citazioni pp. 33 e 46.

⁴ Le citazioni sono sempre di G. ANDERSON, *Federalism: An Introduction...*, op. cit., pp. 2 e 8.

⁵ Riprendendo Elazar: «*Federal principles are concerned with the combination of self-rule and shared rule. [...] In a federal system, basic policies are made and implemented through negotiation in some form so that all can share in the system's decision making and executing processes*». Cfr. D. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa and London, The University of Alabama Press, 1987, pp. 5-6.

⁶ Cfr. T.O. HUEGLIN, *Comparing Federalisms: Variations or distinct models?*, in A. BENZ & J. BROSCHEK (a cura di), *Federal Dynamics Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 27 ss. N. STEYTLER & J. DE VISSER, «*Fragile Federations*» and the Dynamics of Devolution, in F. PALERMO & E. ALBER (eds), *Federalism as Decision Making. Changes in Structures, Procedures and Policies*, Leiden & Boston, Brill, 2015, pp. 79 ss. Sull'Iraq si dirà nel corso del testo mentre sulla Siria, ad esempio il recentissimo volume di I. SALAMEY, M. ABU-NIMER & E. ABOUUAOUN, *Post-Conflict Power-Sharing Agreements: Options for Syria*, London, Palgrave Macmillan, 2018. Sullo Yemen si rimanda all'interessante lettura di N. STEYTLER, *Concurrency of Powers in Deeply Divided Countries: The Case of Yemen's Draft Constitution of 2015*, in N. STEYTLER (eds), *Concurrent Powers in Federal Systems Meaning, Making, Managing*, Leiden & Boston, Brill, 2017, 279 – 299.

⁷ Secondo importante dottrina lo Stato federale sarebbe categorizzabile non tra le forme di Stato bensì sarebbe un tipo di Stato, venendo questo inquadrato invece nei «mutedvoli rapporti che si stabiliscono tra centro e periferia all'interno di un ordinamento statale» Cfr. F. LANCHESTER, *Gli Strumenti della Democrazia: Lezioni di Diritto Costituzionale Comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 317. Per le forme di stato si veda sempre F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XLIII, pp. 796-816. Per Stato federale si veda G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, Milano, 1990; B. CARAVITA, *Stato federale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006.

processo dello *State-building*. Rimane quindi, rispetto ai casi in oggetto, attuale il richiamo al concetto del *federalizing process*, nonché alle varietà federali e alle sue dinamiche⁸.

Accanto a quanto detto è bene sottolineare un aspetto metodologico di questo lavoro. Questo saggio cerca di solcare la scia di recenti studi che, in prospettiva comparata, si sono occupati dei temi relativi al cd. *Global South*. Con questa impostazione di base vengono esaminati e comparati i casi delle esperienze costituzionali della federazione nigeriana e di quella irachena, cercando di stimolare l'interesse della dottrina verso, in questo caso, le "forme federali" del *Global South*⁹.

2. Iraq e Nigeria: le ragioni di una comparazione non proprio scontata.

Nonostante le differenze esistenti tra le due realtà, in termini di evoluzione storica, è possibile comparare le due realtà federali. Ciò dimostra, sulla scia dei consigli metodologici di Burgess, che esistono differenti metodologie mediante le quali comparare diversi casi di studio¹⁰.

⁸ Il federalismo è quindi una tecnica di governo che, ove applicata, subisce variazioni ed evoluzioni. Dinamiche, processi federali e di federalizzazione risultano essere così aspetti di investigazione nel diritto costituzionale comparato, soprattutto in realtà dove il costituzionalismo è fragile o di nuova introduzione (accanto a diverse soluzioni federali). Sul tema ovviamente cfr. C.J. FRIEDERICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968. In questo senso si veda anche B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 70-72. Nelle parole di Burgess invece: «*Let us put it in this way: because there are so many varieties of federalism, federation, and federal political principles, and so many theoretical approaches, it is necessary to base our explanations on analytical choices. In a nutshell, we need to choose different combinations of theoretical perspectives according to each case study and its unique context*». (Friedrich 1963, 1968), M. BURGESS, *In the Search of the Federal Spirit*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 280. Di Burgess si veda anche: *Comparative Federalism: Theory and practice*, New York, Routledge, 2006. In tal senso anche V.A. EARLE, *Federalism: infinite variety in theory and practice*, Itasca, Ill., F.E. Peacock, 1968; A. BENZ J. BROSCHEK, *Federal dynamics: Introduction*, in A. BENZ J. BROSCHEK, *Federal Dynamics...* op. cit., pp. 1-20 e, in particolare, la prima parte del volume, pp. 27 ss.

⁹ Il riferimento principale è il capolavoro di Ran Hirschl, *Comparative Matters: the Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014. Si vedano anche i contributi di D.B. MALDONADO, *Constitutionalism of the Global South: the Activists Tribunal of India, South Africa, and Colombia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; P. DANN, *The Global South in Comparative Constitutional Law*, VerfBlog, 14 July 2017; M. HAILBRONNER, *Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South*, American Journal of Comparative Law, Vol. 65, I. 3, 13 November 2017, pp. 527-565. Molti esperti del settore hanno accolto con favore i pensieri di Hirschl, che stanno influenzando numerose ricerche. Ad esempio P. POPELIER (intervista di R. Albert), *Five Questions with Patricia Popelier*, in ICONnect Blog, 24 Novembre 2017. Tale esortazione è condivisa anche dallo stesso Richard Albert in, *The State of the Art in Constitutional Amendment*, in R. ALBERT, X. CONTIADES, A. FATIADOU, *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendments*, Portland, Hart, 2017, p. 11.

¹⁰ Burgess, evidenzia come la comparazione di modelli federali sia possibile sotto diversi punti di vista. Ad esempio è possibile comparare la Nigeria e la Federazione Russa con riguardo alla «*state formation (or reformation)*», oppure comparare Italia, Spagna e Regno Unito in termini di «*evolving federal political systems*». Nel suo meraviglioso lavoro, Burgess opera la comparazione tra tre nuovi modelli federali: Etiopia (1995), Bosnia & Herzegovina (1995) e Iraq (2005). Sette osservazioni hanno condotto l'Autore alla comparazione, corrispondenti a sette tratti comuni: 1) Eterogeneità sociale, multiethnicismo, multinazionalismo e differenze religiose; 2) I casi di studio sono tutti rientranti in realtà post conflittuali di ricostruzione e riconciliazione. 3) Condividono un passato caratterizzato da un forte centralismo autocratico. 4) Mostrano forte mancanza di fiducia tra popolazione e istituzioni. 5) Di primo piano è stata l'influenza della comunità internazionale, nei casi della Bosnia Herzegovina e Iraq in particolare degli USA. 6) Bosnia e Iraq hanno una Costituzione formalmente federale, mentre l'Etiopia comprende una Federazione

In questi casi, le forti divisioni interetniche, fonte di conflitto sin dall'indipendenza, hanno dimostrato come la Nigeria e l'Iraq siano realtà in cui lo *state-building* risulta un concetto alquanto problematico di fronte al quale sono presenti numerosi ostacoli. A questa si è aggiunto un ulteriore fattore di destabilizzazione, la scoperta di ingentissime risorse petrolifere il cui controllo dei proventi è divenuto un'ulteriore fonte di conflitto tra le etnie. In entrambi i casi, inoltre, la scoperta delle risorse è avvenuta in determinate aree, abitate da una minoranza etnica e religiosa. Non sarebbe eccessivo affermare che la struttura del tipo di stato federale è stata in parte modellata, oltre che sulla distribuzione geografica dei gruppi etnici, proprio sul problema della localizzazione e gestione dei proventi del petrolio derivanti da aree circoscritte¹¹. Ne è prova la segmentazione degli Stati nigeriani nell'area del Delta del Niger, nonché, *mutatis mutandis*, la questione del Kurdistan iracheno, ad oggi unica regione dell'Iraq federale. Proprio da queste aree geografiche derivano importanti quantità di risorse dalle rendite petrolifere, se non la quasi totalità nel caso nigeriano.

Le ragioni inerenti alla comparazione di queste due esperienze costituzionali possono essere circoscritte nei seguenti punti:

- Entrambi sono Stati multietnici¹²;
- Entrambi hanno vissuto lunghi periodi di instabilità politica e guerre civili, nonché tutt'ora sono in corso, in alcune aree, conflitti armati di diversa intensità. Quindi, la soluzione federale è stata adottata con il fine di controllare i conflitti etnici: ne è recentemente derivata la nozione di “*post-conflict federations*”¹³.

e uno stato costituente unitario come una diarchia dentro uno stato. 7) Operano tutti, nella prassi, come un governo federale. Nel presente lavoro vengono evidenziati tratti comuni e differenze e, chi scrive, tenta di operare con gli strumenti suggeriti da Burgess. Si evidenziano i punti di contatto tra Iraq e Nigeria, essendo comunque consci delle loro differenze in termini di storia costituzionale. M. BURGESS, *In the Search of the Federal Spirit*, op. cit., p. 280 ss. Di Burgess si veda anche: M. BURGESS, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, New York, Routledge, 2006.

¹¹ G. ANDERSON, *Introduction*, in G. ANDERSON (a cura di) *Oil and Gas in Federal Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2012. p. 2.

¹² Nigeria: Hausa e Fulani 29%, Yoruba 21%, Igbo (Ibo) 18%, Ijaw 10%, Kanuri 4%, Ibibio 3.5%, Tiv 2.5%; religioni: Musulmana 50%, Cristiana 40%, animista 10%. Iraq: accanto ai due maggiori gruppi etnici (Arabi 75%-80%, Curdi 15%-20%) sono presenti altre minoranze (Turcomanni, Assiri, Shabak e Yazidi 5%). L'Islam è la prima religione (Shias 60% Arabi; 40% Sunniti, Arabi e Curdi). Fonte: CIA World Factbook, 2018

¹³ S. CHOUDHRY & N. HUME, *Federalism, devolution and secession: from classical to post-conflict federalism*, op. cit., pp. 356-381. La difficoltà nella classificazione dei modelli federali risiede, come detto sopra, alla va analogamente alle osservazioni di Choudhry e Hume, in chiave comparata, Steytler e De Visser, laddove affermano che «*the countries mentioned above have, on closer inspection, much more in common [...]. First, their federal form emerges from conflict. Second, most could correctly be called quasi- or hybrid federations*». N. STEYTLER & J. DE VISSER, “*Fragile Federations*” and the Dynamics of Devolution, op. cit., p. 81. Nel groviglio della categorizzazione dei modelli federali, bisogna sempre considerare le parole di Burgess: «*The penumbra of federalism, then, conveys the sense in which the frontiers and boundaries between these concepts are not always sharp and precise but often blurred and indistinct, so that one concept shades off into another. Indeed, as we have demonstrated, they overlap and inter-mingle, making it possible to anticipate more federal-confederal hybrids, as Watts has already noted in his work, and forcing us to tread very carefully when the conceptual world meets its empirical counterpart*». M. BURGESS,

- Entrambi accolgono forti asimmetrie al loro interno. La Nigeria, a causa della controversia relativa allo status della *Sharia* nei 12 Stati dove prevale la religione islamica, è stata definito un sistema federale asimmetrico atipico¹⁴. Invece, l'Iraq costituisce un sistema asimmetrico tipico in cui l'asimmetria è fornita dallo *status* speciale conferito dalla Costituzione alla Regione autonoma del Kurdistan;
- Secondo gli ultimi studi sulle diverse tipologie di federalismo, considerando la divisione interna (*gerrymandering*) degli Stati membri o sub-unità, Iraq e Nigeria sono definibili federalismi etnoterritoriali¹⁵.
- Definibili “*petro-federations*”, in quanto entrambe le economie si basano sul settore petrolifero e gasiero. Di conseguenza, all'interno dei testi costituzionali, sono state incluse delle specifiche disposizioni relative alle rendite derivanti da petrolio e gas o quantomeno dedicate alla gestione di queste risorse¹⁶.
- Le risorse petrolifere e gassiere sono concentrate in aree circoscritte delle Federazioni dove risiedono minoranze etniche¹⁷. L'introduzione del *derivation principle* fissato al 13% in Nigeria, ex art. 162 Cost., non è ancora giudicato sufficiente dalle etnie del Delta del Niger, le quali soffrono di una cronica carenza infrastrutturale e di altissimo inquinamento ambientale. In Iraq, in assenza di un'apposita legge sugli idrocarburi, la Regione Autonoma del Kurdistan ha ricevuto il 17% delle risorse del budget federale dal 2005 al 2017, simile alla percentuale delle risorse nel suo territorio¹⁸.
- Nigeria e Iraq condividono, a tal riguardo, un altro fattore: la mancata riforma in Nigeria (dal 2004) della legge sul *revenue sharing* e la mancata attuazione della *hydrocarbon law* in Iraq. Il blocco delle

The penumbra of federalism: A conceptual reappraisal of federalism, federation, confederation and federal political system, in J. LOUGHLIN, J. KINCAID, W. SWENDEN (a cura di), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, New York, Routledge, 2013, p. 59. Burgess cita un “classico” di Watts per gli studiosi del settore: R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008, 55-61.

¹⁴ M. H. A. BOLAJI, *Shari'ab in Northern Nigeria in the Light of Asymmetrical Federalism*, in *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 40, n. 1, pp. 122, 130 e 131.

¹⁵ L. ANDERSON, *Federal Solutions to Ethnic Problems*, London and New York, Routledge, 2013, pp. 162, 252-253. L'Autore definisce la Nigeria un federalismo etnoterritoriale mentre l'Iraq un «*asymmetric ethnoterritorial federations*».

¹⁶ G. ANDERSON, *Reflections on oil and gas in federal systems*, in G. ANDERSON (a cura di) *Oil and Gas in Federal Systems*, op. cit., 371 ss. In Nigeria, le esportazioni di petrolio costituiscono il 95% del totale e il 70% delle entrate federali. Cfr. *The Federal Ministry of Budget and National Planning (2017). Nigeria's Oil Sector Contribution to GDP Lowest in OPEC—Blueprint*. Analogamente, le entrate federali irachene sono costituite per l'84% da petrolio e gas. Cfr. A. AL-MAWLAWI, *Iraq's 2017 Federal Budget: Key features and trends*, Baghdad, Al-Bayan Center for Planning and Studies, 2016.

¹⁷ A.M. SMITH, *Fractured Federalism: Nigeria's Lessons for Today's Nation Builders in Iraq*, *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 94, No. 1, January 2005, pp. 129 – 144. Centrale risulta, ai fini di questo lavoro, la seguente osservazione: «*In Iraq the distribution of oil and ethnic groups closely mirrors that of Nigeria: only certain ethnic groups reside amid the country's vast petroleum reserves*» (p. 135).

¹⁸ Per il 2018 il governo federale, ha voluto ridurre i trasferimenti al Kurdistan sino al 12.67%. Si veda il par. 6.

federazioni, in questo ambito di legislazione, è dovuto attualmente all'impossibilità nel trovare un accordo a livello orizzontale (tra entità produttrici e non) e verticale (tra membri sub-statali e governo federale).

Quindi, ciò premesso, è opportuno esaminare i *federal arrangements*¹⁹, adottati dalle rispettive costituzioni, le quali presentano importanti influenze da parte del modello costituzionale degli Stati Uniti.

3. Nigeria: istituzioni ed *ethnic management*.

Riguardo la Repubblica Federale nigeriana²⁰, è necessario sottolineare un aspetto molto rilevante della Costituzione 1999, che riprende nella sua quasi totalità il precedente testo del 1979, relativa alla breve esperienza della seconda Repubblica (1979-1983). La Costituzione del 1999 ha mantenuto negli stessi termini il concetto, introdotto in quella del 1979, del *Federal Character of Nigeria*, con l'intento di promuovere l'eguaglianza tra le numerose etnie della Nigeria a livello istituzionale e sociale. L'obiettivo dell'introduzione del "*Federal Character*" risulta essere, così, quello di imprimere un senso di identità nazionale e di superamento delle divisioni etnico-religiose. In tal modo, il *Federal Character* può essere anche considerato un valore fondante, un principio alla base del patto costituzionale nigeriano del 1979 e del 1999, essendo questo stato mantenuto negli stessi termini. In questo senso rilevano le considerazioni di Scheppele: «*aspirational constitutionalism, refers to a process of constitution building (a process that includes both drafting and interpretation by multiple actors) in which constitutional decision makers understand what they are doing in terms of goals that they want to achieve and aspirations that they want to live up to. It is a fundamentally forward-looking viewpoints*»²¹. Ciò esprime l'art. 318 par. 1, ove il *federal character* si riferisce «*to the distinctive desire of the peoples*

¹⁹ Impostazione metodologica che richiama anche Saunders, secondo la quale «*There is no single or obvious arrangements. Although the discussion in the institutions of federal systems a wide variation*». C. SAUNDERS, *Constitutional Arrangements of Federal Systems*, Publius, Vol. 25, No. 2 (Spring, 1995), p. 62.

²⁰ Molta attenzione è stata dedicata, dalla dottrina anglosassone, al federalismo nigeriano, superato solamente dal Sudafrica. Oltre alla bibliografia presente nei paragrafi successivi, si segnalano alcuni lavori, significativi nei termini di interesse verso questo modello nell'ambito del costituzionalismo comparato e relativi all'ultima esperienza costituzionale, a partire dai due volumi, sostanzialmente incentrati sul caso nigeriano, curati da A.T. GANA & S.G. EGWU (a cura di), *Federalism in Africa: Framing the National Question: Framing the National Question Vol 1 & Federalism in Africa: The Imperative of Democratic Development Vol. II*, Asmara, Eritrea, Africa World Press, 2003; O. IBEANU, M. J. KUNA (a cura di), *Nigerian Federalism, Continuing Quest for Stability and Nation-Building*, Ibadan, Safari Books, 2016; *Federalism in Africa: Problems and Perspectives*, Moscow, Meabooks, 2016: al caso nigeriano è dedicata l'intera parte seconda del volume, pp. 95-204. Anche per Erk, la Nigeria costituisce il *case study* più rilevante, accanto al Sudafrica e all'Etiopia: J. ERK, *Federalism and Decentralization in Sub-Saharan Africa: Five Patterns of Evolution*, in *Regional & Federal Studies*, Vol. 24 I. 5(2014). Relativamente all'evoluzione del federalismo in Nigeria, dall'*amalgamation* sino ad oggi, sia consentito il rinvio a A. DIRRI, *L'evoluzione del federalismo nigeriano tra conflitti etnici e transizioni democratiche*, in *Federalismi.it*, n. 11/2017, 68 pp.

²¹ K.L. SHEPPELE, *Aspirational and Aversive Constitutionalism: The Case for Studying Cross-Constitutional Influence through Negative Models*, *International Journal of Constitutional Law* Vol. 1(2003), p. 99. Osservazioni riprese anche da Tushnet e rielaborate nella distinzione tra *sham and aspirational constitutions*: «*That nation's constitution might not be a sham if power-holders treat the constitution as aspirational, setting goals that they (sincerely) hope to achieve by pursuing the policies, concededly*

of Nigeria to promote national unity, foster national loyalty and give every citizen of Nigeria a sense of belonging to the nation as expressed in section 14 (3) and (4) of this constitution». L'art. 318 richiama l'articolo 14 (par. 3), ove viene espresso che «*The composition of the Government of the Federation or any of its agencies and the conduct of its affairs shall be carried out in such a manner as to reflect the federal character of Nigeria and the need to promote national unity, and also to command national loyalty, thereby ensuring that there shall be no predominance of persons from a few State or from a few ethnic or other sectional groups in that Government or in any of its agencies*»²². Oltre alla composizione di qualsiasi organo esecutivo federale e organi amministrativi indipendenti, il *federal character* deve essere anche il principio organizzativo dei partiti, proprio per evitare la formazione di partiti etnici e quindi contrari all'unità nazionale (art. 223 par. 1 lett. b). Tale principio deve altresì essere osservato relativamente alla composizione delle forze armate, al fine di evitarne l'omogeneità etnica (art. 217 par. 3). La novità introdotta dalla Carta del 1999 è sicuramente costituita dall'istituzione della *Federal Character*

inconsistent with the formal constitution, they have adopted». Cfr. M. TUSHNET, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014, p. 11. Concetti universalizzanti, in quanto la promozione della democrazia e dell'uguaglianza, della partecipazione politica, dei diritti umani e di un corretto bilanciamento dei poteri tra i supremi organi costituzionali (*three branches*), sono gli obiettivi che una qualsivoglia *aspirational Constitution* pone alle sue basi. Tuttavia, il rischio che il tutto si risolva in una "façade" è sempre stato elevato nell'ambito del costituzionalismo africano. Si deve tener conto, in questo senso, dell'influenza dell'apparato militare, o struttura militare sulla redazione dei testi costituzionali nel corso dell'intera storia costituzionale africana. In tal senso, a parere di chi scrive, ripercorrendo la dialettica marxista, si può affermare che gli obiettivi posti dalle costituzioni africane costituiscano la sovrastruttura della struttura militare, che detiene l'interesse nel mantenere la posizione politica dominante. Nei fatti, in Nigeria non ci si distanziò da questa tendenza, che ha permeato la storia costituzionale africana dalla decolonizzazione ad oggi, da ultimo considerati i primi due mandati di Obasanjo. Questi tentò di emendare la Costituzione per favorire un suo terzo mandato, ma non riuscì nel suo intento. Cfr. C.M. FOMBAD & N.A. INGBEDION, *Presidential Term Limits and Their Impact on Constitutionalism in Africa*, in C.M. FOMBAD & C. MURRAY (a cura di), *Fostering Constitutionalism in Africa*, Pretoria, Pretoria University Press Law, 2010, pp. 1-29; D. OLOWU, *Constitutional governance, democratisation and military legacies in post-independence Nigeria*, in M.K. MBONDENYI & T. OJIENDA (a cura di), *Constitutionalism and Democratic Governance in Africa: Contemporary Perspectives from Sub-Saharan Africa*, Pretoria, Pretoria University Press Law, 2013, pp. 315-335; A.O. JEGEDE, *From military rule to constitutional government: The case of Nigeria*, in M.K. MBONDENYI & T. OJIENDA (a cura di), *Constitutionalism and Democratic Governance in Africa...* op. cit., pp. 337-353. Un ultimo esempio di questa mai sopita tendenza dei "presidenti" è costituito recentemente da Paul Kagame, plebiscitariamente rieletto presidente del Rwanda per la terza volta. Medesime considerazioni possono essere svolte per Joseph Kabila (Repubblica Democratica del Congo), Pierre Nkurunziza (Burundi) e per l'emendamento alla Costituzione della Mauritania. Cfr. *The Economist*, *Why so many African presidents are ditching term limits*, Aug 4th 2017. La delicata questione della partecipazione politica nei contesti costituzionali africani è tema attuale e di sicuro interesse è il recentissimo volume curato da T. ABBIATE, V. FEDERICO & M. BÖCKENFÖRDE, *Public Participation in African Constitutionalism*, London, Routledge, 2018.

²² Simmetricamente, il principio del *Federal Character* deve essere rispettato all'interno dei rispettivi Stati. Così il quarto paragrafo: «*The composition of the Government of a State, a local government council, or any of the agencies of such Government or council, and the conduct of the affairs of the Government or council or such agencies shall be carried out in such manner as to recognise the diversity of the people within its area of authority and the need to promote a sense of belonging and loyalty among all the people of the Federations*».

Commission, avente il compito di vigilare sull'applicazione del *Federal Character* (art. 153 e *part I, III schedule, paragraph C*)²³.

Etnie, integrazione e unità nazionale è la base di tutta la struttura costituzionale della Nigeria. Il richiamo alla varietà etno-linguistica è presente, in particolare, nell'articolo 55, riguardante gli idiomi con cui devono esser condotti i lavori nell'Assemblea Nazionale, ossia inglese, ibo, hausa e yoruba²⁴, lingue delle tre maggiori etnie nigeriane.

Sul piano istituzionale, la figura del Presidente, Capo di Stato e dell'Esecutivo, assurge a simbolo dell'unità nazionale e istituzione condivisa da parte di tutte le etnie, la cui legittimità democratica è strettamente collegata alla costituzionalizzata legge elettorale. Il Presidente viene eletto direttamente dal popolo mediante un sistema elettorale che prevede, oltre alla maggioranza assoluta dei voti, il superamento di due soglie di sbarramento a livello statale: ricevere un minimo di un quarto dei voti (25%) in almeno due terzi (24/36) degli Stati e del FCT (artt. 132, 133, 134)²⁵. La logica è assicurare che il Presidente eletto abbia consenso non solo nel proprio Stato di origine o che appartenga ad uno dei gruppi etnici maggioritari. A tal fine, è divenuta una prassi costituzionale la *rotational presidency* ossia l'alternanza alla carica di Presidente tra esponenti musulmani del nord con cristiani del sud²⁶.

²³ Il rischio, come poi effettivamente è avvenuto, è stato quello di riportare il sistema delle quote all'interno delle istituzioni pubbliche federali. Cfr. A.H.M. KIRK-GREENE, *Ethnic engineering and the "federal character" of Nigeria: boon of contenment or bone of contention?*, in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 6, Number 4, October 1983; D.C. BACH, *Managing a Plural Society: The Boomerang Effects of Nigerian Federalism*, in *The Journal of Commonwealth and Comparative Studies*, vol. 27, n. 1-2 (July 1989). Sul *Federal Character*, risulta ancor oggi di prima importanza l'opera a cura di P.P. EKEH and E.E. OSAGHAE, *Federal Character and Federalism in Nigeria*, Ibadan, Heinemann Educational Books, 1990. Le criticità sono ben evidenziate da R. T. SUBERU, *Federalism and Ethinc Conflict in Nigeria*, Washington, D. C., United States of Peace Press, 2002, pp. 138-140. Come detto, il principio venne introdotto nella Costituzione del 1979 e il *Federal Character*, fu soltanto uno dei numerosissimi elementi mantenuti nella Costituzione vigente. Sia consentito il rinvio ad A. DIRRI, *L'evoluzione del federalismo nigeriano...*, op. cit., pp. 33-38.

²⁴ «*The business of the National Assembly shall be conducted in English, and in Hausa, Ibo and Yoruba when adequate arrangements have been made therefor*».

²⁵ Art. 134: «*(1) A candidate for an election to the office of President shall be deemed to have been duly elected, where, there being only two candidates for the election (a) he has the majority of votes cast at the election; and (b) he has not less than one quarter of the votes cast at the election in each of at least two thirds of all the States in the Federation and the Federal Capital Territory, Abuja. (2) A candidate for an election to the office of President shall be deemed to have been duly elected where, there being more than two candidates for the election (a) he has the highest number of votes cast at the election; and (b) he has not less than one quarter of the votes cast at the election each of at least two thirds of all the States in the Federation and the Federal Capital Territory, Abuja*». Nell'Africa anglofona (ma anche francofona e lusitana), la forma di governo presidenziale è stata introdotta per sostituire il *Westminster system*, considerato un lascito coloniale. Come noto, le elezioni in Africa hanno sofferto molto in termini di mancanza di pluralismo partitico e di una sana competizione elettorale. *Free and fair elections* non rappresentano la realtà in gran parte dell'Africa, a causa, come detto, dell'ingerenza dell'apparato militare, gruppi di potere e leader carismatici, ossia un sistema politico a partito politico dominante. Cfr. in chiave comparata, seppur datato, l'unico volume di questo genere fino ad ora pubblicato sulle elezioni in Africa: D. NOHLEN, M. KRENNERICH & B. THIBAUT (a cura di), *Elections in Africa: A Data Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 25-30.

²⁶ In Africa le elezioni spesso sono pervase da violenze etniche e religiose. In Nigeria le elezioni del 2011 furono segnate da centinaia di morti e decine di migliaia di rifugiati. Cfr. J. A. AYOADE, A. A. AKINSAYA, *Nigeria's*

La rappresentanza degli interessi dei 36 Stati membri a livello federale è assicurata dalla Camera Alta; il Senato è così composto da 109 Senatori, eletti in modo diretto, tre per ciascun Stato e uno per il *Federal Capital Territory* di Abuja²⁷. Il Senato, condivide il potere legislativo con la Camera Bassa, la Camera dei Rappresentanti (360 deputati), sulle 68 materie presenti nell'*exclusive legislative list*; mentre la *concurrent legislative list* è composta da 12 materie sulle quali è congiunto il potere legislativo tra l'Assemblea Nazionale e le *states' Houses of Assembly*. Queste ultime hanno la potestà legislativa sulle materie non presenti nelle liste sopra citate, detenendo quindi la clausola di residualità. La struttura e articolazione della Federazione deve tener conto, inoltre, del terzo livello di governo, le *Local Government Areas* (LGAs)²⁸. Il primo conflitto all'interno della Federazione, a livello federale quanto in quello statale, è sorto attorno sul ruolo della *sharia*. In particolare, i 12 stati a maggioranza islamica, che introdussero,

critical election 2011, Lanham, Lexington Books, 2013. Le elezioni del 2015, che vedevano la contrapposizione tra M. Buhari (*All Progressives Congress*), musulmano del nord, e del Presidente uscente G. Jonathan (*People's Democratic Party*), cristiano del sud. In questo contesto di estremo rischio di violenze post elettorale, come tentativo di bilanciamento, vennero nominati rispettivamente candidati Vice Presidente Yemi Oshibajo, cristiano e del sud-ovest e Namadi Sambo, musulmano del nord. Nonostante i timori della vigilia, nei giorni successivi alle elezioni, vinte da Buhari, il primo avvicendamento alla carica di Presidente nella storia della Nigeria si svolse in modo pacifico. Ad oggi risultano le più credibili elezioni nella storia della Nigeria. Alcuni fatti vanno tenuti in considerazione: l'immediato riconoscimento della vittoria da parte di Jonathan; non fu presentato alcun ricorso sul corretto svolgimento delle procedure elettorali; infine, non si ebbero violenze etno-religiose. Questi furono i tre elementi di maggiore importanza che legittimarono gli *electoral outcomes*. Le procedure elettorali furono svolte sotto la supervisione dell'*Independent National Electoral Commission* (INEC) e con il *2015 Electoral Act*, che specifica modalità di voto, procedure elettorali, registrazione e regolamentazione dei partiti politici. La gestione delle elezioni fu la migliore nella storia della Nigeria, grazie anche all'introduzione del *Permanent Voters Card* (PVCs) e dell'*Electronic Card Reader* (ECR), volte ad evitare il problema del voto multiplo. Tuttavia, una buona conduzione delle elezioni e delle procedure elettorali, non sono sufficienti per qualificare uno Stato come democratico. Una democrazia è tale quando è inclusiva di tutte le istanze della società, in modo da poter promuovere l'uguaglianza, ossia mirando alla sostanza del gioco democratico. Tali considerazioni devono trovare risposta viepiù in Africa, ove autoritarismi e gruppi di potere favoriscono l'emarginazione di ampi strati della popolazione. Quindi, dalla democrazia procedurale (elettorale) è necessario giungere al piano sostanziale: in tal modo, gli eletti dovranno essere forzati verso riforme strutturali che favoriscano le fasce più povere della popolazione in direzione di una democrazia sociale. Cfr. sul tema si veda il bel volume di L. HAMALAI, S. EGWU, J.S. OMOTOLA, *Nigeria's 2015 General Elections: Continuity and Change in Electoral Democracy*, London, Palgrave MacMillan, 2017, pp. 45 ss, pp. 165 ss, pp. 203 ss, pp. 273 ss.

²⁷ Sull'*ethnic management* all'interno delle istituzioni federali, nonché sulla divisione nei 36 Stati si veda: R.T. SUBERU, *Nigeria*, in L. MORENO & C. COLINO (a cura di), *Diversity and Unity in Federal Countries*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, pp. 227-257; J.B. EJOBOWAH, *Territorial Pluralism: Assessing the Ethnofederal Variant in Nigeria*, in *Regional & Federal Studies*, Vol. 20, Issue 2, pp. 251-274. Sulla storia delle unità costituenti della Nigeria e la loro creazione cfr.: I. AKAAYAR AYUA & DAKAS C.J. DAKAS, *Federal Republic of Nigeria*, in R. BLINDENBACHER & A. OSTIEN (a cura di), *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, pp. 240-275.

²⁸ Sulle LGAs cfr. H. GALADIMA, *Federal Republic of Nigeria*, in N. STEYTLER (eds), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2009, pp. 235-266.

contravvenendo alla Costituzione, la *sharia* nel codice penale, rivendicano un'implementazione del ruolo della *sharia* su scala costituzionale²⁹.

Infine, l'influenza della rappresentanza territoriale all'interno del processo di revisione costituzionale è molto rilevante. Ai sensi dell'articolo 9 co. 2, il testo della legge di revisione costituzionale viene approvato con la maggioranza dei due terzi dei membri di entrambe le camere federali; successivamente è richiesta l'approvazione da parte dei due terzi degli stati membri. Procedura ancor più aggravata è descritta nel comma 3, riguardante la revisione relativa all'articolo 8 (creazione di nuovi stati), 9, e per il capitolo IV della Costituzione. A tal fine è prevista la maggioranza dei quattro quinti a livello federale e dai due terzi delle camere rappresentative statali³⁰.

4. Revenue *sharing*, principio di derivazione e instabilità nel Delta del Niger.

Sulla Carta Costituzionale Nigeriana la gestione delle risorse è assegnata interamente alle istituzioni federali. Così, l'articolo 44 co. 3 afferma che il governo federale controlla «*all minerals, mineral oils and natural gas in under or upon any land in Nigeria or in, under or upon the territorial waters and the Exclusive Economic Zone of Nigeria*» [...] «*and shall be managed in such manner as may be prescribed by the National Assembly*». Tale centralizzazione è confermata dalla presenza, nell'*Exclusive Legislative List*, di materie quali «*mines and minerals, including oil fields, oil mining, geological surveys and natural gas*» (n. 38) e «*taxation of incomes, profits and capital gains*» (n. 59). Le disposizioni relative allo *sharing revenue formula* sono delineate nell'articolo 162,

²⁹ E. S. NWAUCHE, *Law, religion and human rights in Nigeria*, African Human Rights Law Journal, vol.8, n. 2, 2008, pp. 572 ss.; R. HIRSCHL, *Constitutional Theocracy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2010, pp. 136-141; Y. SODIQ, *A History of the Application of Islamic Law in Nigeria*, London, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 51-68.

³⁰ Cfr. A.H. YADUDU, *The amending process under Nigerian law and Constitutions*, in I.A. AYUA et al. (a cura di), *Issues in the 1999 Constitution*, Lagos, 2000, pp. 302-317. Si tratta quindi di una procedura di revisione costituzionale molto rigida cfr: R.T. SUBERU, *Nigeria*, in L. MORENO & C. COLINO (a cura di), *Diversity and Unity...*, op. cit., p. 241. La Costituzione della Nigeria è stata emendata nel 2010 (*First, Second and Third Alteration Act*). N.A. INEGBEDION, *Constitutional Implementation: The Nigerian Experience*, in C.M. FOMBAD, *The Implementation of Modern African Constitutions: Challenges and Prospects*, Pretoria, Pretoria University Law Press, 2016, pp. 25 ss. La Costituzione nigeriana è stata emendata nel 2010 con il *First, Second e Third Alteration Act*, mentre non ha avuto successo la revisione tentata nel 2015 a causa del rifiuto di Jonathan di firmare l'*Amendment Bill* per vizi procedurali. Non è stato dato seguito alla questione vista la fine del mandato presidenziale e dell'Assemblea Nazionale. Cfr. N.A. INEGBEDION, *Constitutional Implementation: the Nigerian Experience*, in C.M. FOMBAD (a cura di), *The Implementation of Modern African Constitutions: Challenges and Prospects*, Pretoria, Pretoria University Law Press, 2016, p. 25. Attualmente è in corso la revisione della Costituzione ed entrambe le camere hanno votato favorevolmente verso questi emendamenti. Le prossime due fasi sono: il voto di almeno due terzi delle assemblee legislative degli Stati membri e il *Presidential Assent*. Si veda sulla riforma *in fieri* nonché sulle modifiche che apporterebbe la riforma costituzionale: F. OWETE, *Analysis: Constitutional Amendment: Next steps after Senate House approvals*, in Premium Times, July 28, 2017; *House Votes on Constitution Alteration Bills*, Policy and Legal Advocacy Center, July 28, 2017; [I. HASSAN, Nigeria's constitutional reform process: The quest for a people-driven constitution](#), Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 18 October 2017.

secondo cui tutte le entrate debbano confluire nel *Federation Account*. Un'apposita commissione, la *Revenue Mobilization Allocation and Fiscal Commission* (RMAFC), ha il successivo compito di formulare una proposta all'Assemblea Nazionale, che deve procedere con l'approvazione del relativo *Bill*. I criteri allocativi sono decisivi per l'intero assetto della Federazione nigeriana, sottolineando quanto sia appropriata la denominazione “*petro-federation*”. Al fianco dei principi della «*population, equality of States, internal revenue generation, land mass, terrain as well as population density*», è stato necessario introdurre, a causa della pressione degli Stati produttori, un ulteriore e fondamentale caratteristica. L'art. 162 co. 2 par. 2 afferma che non meno del 13% delle risorse debbano tornare negli stati produttori³¹. L'introduzione del principio di derivazione è stato reso necessario per far fronte ad agitazioni e proteste che sono successivamente sfociate, nell'area del Delta del Niger, ad un'intensa guerriglia, la cui principale rivendicazione si sostanzia in una maggiore percentuale di risorse federali verso gli stati produttori. Quanto detto va analizzato anche secondo un'altra prospettiva: l'estrazione delle risorse petrolifere, nonché il “restituzione” di una porzione di queste (13%) verso gli stati produttori, non ha generato alcuno sviluppo nell'area del Delta del Niger in cui, accanto a un elevatissimo inquinamento ambientale, le infrastrutture di base sono sostanzialmente inesistenti³².

Data l'emergenza ambientale nell'area estrattiva, situazione che, è doveroso sottolineare, risulta essere conosciuta sin dall'inizio degli anni 90', sembra essere non sufficiente la disposizione costituzionale relativa alla protezione dell'ambiente (art. 20). Tale disposizione, affermando che «*the State shall protect and improve the environment and safeguard the water, air and land, forest and wildlife of Nigeria*», non fornisce particolari vincoli costituzionali alle dannose attività estrattive, la cui regolazione, per mezzo della legislazione ordinaria, è compito del governo federale (art. 68). Questo, nonostante si possa far riferimento agli articoli

³¹ «*Provided that the principle of derivation shall be constantly reflected in any approved formula as being not less than thirteen per cent of the revenue accruing to the Federation Account directly from any natural resources*». Sui «*Petroleum Federal Arrangements in the Context of Federal Fiscal Regime*» si vedano le chiare pagine di W. ILEDARE & R.T. SUBERU, *Nigeria*, in G. ANDERSON (a cura di), *Oil and Gas in Federal Systems*, op. cit., pp. 237-240.

³² La disastrosa situazione ambientale nel Delta del Niger, area popolarissima e ricchissima, si riversa su una totale negazione dei diritti umani. Il paradosso, come spesso accade in Africa, è assistere a situazioni di totale povertà e negazione della dignità umana in un'area ricchissima di risorse petrolifere, ittiche e agricole. La violazione dei diritti umani è quindi strettamente legata all'industria petrolifera e alle sue conseguenze. Sono noti, in particolare, i casi di *gas flaring* e di *oil spillage*. A ciò aggiungasi anche un difficile accesso alla giustizia per le minoranze dell'area. Cfr. I.L. WORIKA, *Deprivation, Despoilation and Destitution: Whither Environment and Human Rights in Nigeria's Niger Delta?*, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Vol. 8, Issue 1, 2001. Si veda anche recentemente: E.O. AKUBOR, *Willink's Report, Niger Delta Region and the Nigerian, State 50 Years After: Any Hope for the Minority?*, in U. USUANLELE & B. IBHAWOH, *Minority Rights and the National Question in Nigeria*, London, Plagrave Macmillan, 2017, p. 165 ss. L'attenzione sulle conseguenze relative all'estrazione del greggio è sempre molta; si veda, ad esempio, F. AWORAWO, *The Impact of Oil Exploration and Exploitation in the Niger Delta, Nigeria*, in L.E. ASUELIME, A.E. OKEM (a cura di), *The Political Economy of Energy in Sub-Saharan Africa*, London & New York, Routledge, 2018, p. 164 ss. Sul conflitto nel Delta del Niger cfr., *ex multis*: S. CASERTANO, *Our Land, Our Oil! Natural Resources, Local Nationalism, and Violent Secession*, Berlin, Springer, 2013, pp. 231-252.

16 e 17, parte del Capitolo Secondo “*Fundamental Objectives and directive Principles of State Policy*”. Il primo afferma che «*the State shall [...] harness the resources of the nation and promote national prosperity and an efficient, a dynamic and self-reliant economy*», mentre il secondo, al paragrafo 2 lettera d sottolinea che «*exploitation of human or natural resources in any form whatsoever for reasons, other than the good of the community, shall be prevented*»³³. Tale situazione ha, senza alcun dubbio, le sue radici non solo nell’endemica corruzione³⁴ che affligge la Nigeria, ma anche nella mancanza di una strategia efficace nella regolazione dell’industria petrolifera³⁵. La Corte Suprema si è espressa molte volte nel conflitto tra gli Stati della suddetta area e la Federazione, svolgendo il ruolo chiave del mediatore nel «*Nigeria’s oil centric federal system*»³⁶. Si ricorda, in particolare, la controversia relativa alla distinzione tra *offshore* e *inshore* delle risorse petrolifere e, in particolare, a quale delle due tipologie dovesse applicarsi il principio di derivazione. In risposta alla richiesta degli stati produttori di applicare la formula anche alle risorse *offshore*, il governo ricorse alla Corte Suprema, la quale espresse in favore del Governo Federale. Tuttavia le agitazioni successive portarono all’abolizione della

³³ Cfr. K.B. O. EJUMUDO, *Environmental Management and Sustainable Development in Nigeria’s Niger Delta*, in *Journal of Economics and Sustainable Development*, Vol.5, N.15 2014; G.I. ELAIGWU & A.A. GARBA, *Green Federalism: the Nigerian Experience*, in D. CHAKRABARTI & N. SRIVASTAVA, *Green Federalism: Experiences and Practices*, New Delhi, The Energy and Resources Institute & Forum of Federations, 2015, pp. 81-100.

³⁴ W. ADEBANWI & E. OBADARE, *Democracy and Prebendalism in Nigeria*, London, Palgrave Macmillan, 2013; K. R. HOPE, *Corruption and Governance in Africa: Swaziland, Kenya, Nigeria*, London, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 125 ss.

³⁵ Cfr. W. ILEDARE & R.T. SUBERU, *Nigeria*, op. cit., p. 247 ss. La questione del Delta del Niger, è relevantissima sotto ogni aspetto nel panorama africano. Si vedano i contributi nella parte terza, “*The political economy of oil and coal in Nigeria*”, del volume curato da L.E. ASUELIME, A.E. OKEM, *The Political Economy of Energy in Sub-Saharan Africa*, op. cit., p. 137 ss; A.O. AKINOLA, *Globalization, Democracy and Oil Sector Reform in Nigeria*, London, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 267-288.

³⁶ Cfr. R.T. SUBERU, *The Supreme Court of Nigeria: an Embattled Judiciary More Centralist Than Federalist*, in N. ARONEY and J. KINCAID, *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*, Toronto, University of Toronto Press, 2017, p. 325. L’Autrice aggiunge che la Corte ha «*judiciously arbitrating revenue-sharing disputes between the federal government and the states, between the oil-producing and non-oil-producing states, and among the oil-rich states themselves*». Infine conclude, sul ruolo della FSC: «*Yet, in the absence of broader changes in the structural foundations and constitutional architecture of Nigeria’s semi-democratic and pseudo-federal polity, it is unlikely that the judiciary will be a catalyst for a radically reformed or enhanced democratic federalism*» (p. 327). Altra dottrina auspica «*a more purposive attitude to federal principles in order to realise the object and purpose of the federal system established in Nigeria*». Cfr. E.B. OMOREGIE, *Federalism Jurisprudence of the Supreme Court of Nigeria*, in *Nigerian Federalism: Continuing Quest...*, op. cit., p. 222. Se questo sul piano istituzionale, non bisogna dimenticare di considerare il ruolo dei giudizi delle Corti nella promozione del welfare. Ciò include ambiti come la “*food security*”; diritto alla casa; protezione dell’ambiente: quindi diritti socio-economici e attuazione e dei principi contenuti nelle disposizioni del secondo capitolo della Costituzione “*Fundamental Objectives and directive Principles of State Policy*”, (artt. 13-24). Il “quadro” è negativo e, a tal riguardo, recente dottrina ha sottolineato il deficit delle Corti nello sviluppo di una giurisprudenza in merito ai diritti socio-economici del Capitolo 2. Il paragone con l’India è presto richiamato e, quindi, il parametro di analisi e giudizio delle sentenze delle Corti in futuro verterà sul loro impatto nella promozione dei diritti sociali di base. Cfr. A. GUABADIA, *Constitutional Adjudication in Nigeria*, in C.M. FOMBAD (eds), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 159.

dicotomia con l'*Allocation of Revenue Act of 2004*. La reazione degli stati non produttori non si fece attendere, ma il ricorso dei 22 stati non trovò esito positivo nel giudizio della Corte³⁷.

Attualmente la *revenue sharing formula* rimane quella del 2004³⁸ e i tentativi di una sua riforma rimangono essenzialmente bloccati dalle contrastanti rivendicazioni tra gli stati produttori di petrolio e quelli del nord³⁹.

5. Iraq: *Constitution-making process*, istituzioni ed *ethnic management*.

Il *Constitution-making process* che ha portato ad un Iraq federale, guidato dagli Stati Uniti⁴⁰, è stato diretto sostanzialmente dalla *Coalition Provisional Authority* (CPA)⁴¹, sotto la cui autorità entrò in vigore nel 2004 la *Transitional Administrative Law* (TAL), sostanzialmente identificata con la Costituzione provvisoria dell'Iraq. Basti dire, in questa sede, che le disposizioni contenute in questo documento hanno costituito la base della Costituzione vigente, approvata dopo il referendum del 15 ottobre 2005⁴². La Costituzione

³⁷ Sul caso in oggetto, oltre che alla stessa Suberu si rimanda anche a E. EGEDE, *Who owns the Nigerian offshore seabed: federal or states? An examination of the Attorney General of the Federation v. Attorney General of Abia State & 35 Ors Case*, in *Journal of African Law*, Volume 49, Issue 01, April 2005, pp 73 – 93.

³⁸ *2004 Allocation Revenue Act (Abolition of Dichotomy in the Application of the Principle of Derivation)*. La formula è la seguente: 48.5 al governo federale, 4.18 fondi speciali, 26.72 agli stati e il 20.60 alle LGAs.

³⁹ Sul sistema fiscale nigeriano: cfr. A. H. EKPO, *Federal Republic of Nigeria*, in A. SHAH (a cura di), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 204 ss.; A. H. EKPO, A. ENGLAMA, *Fiscal Federalism in Nigeria: Issues, Challenges and Agenda for Reform*, in P. COLLIER, C. C. SOLUDO, C. PATILLO (a cura di), *Economic Policy Options for a Prosperous Nigeria*, New York, Palgrave Mcmillan, 2008, p. 221 ss.; V.A. ADETULA, *Fiscal Federalism and Government Performance in Nigeria*, in O. IBEANU & M.J. KUNA, *Nigerian Federalism, Continuing Quest...*, op. cit., pp. 111-145. Gli ultimi aggiornamenti si trovano in A.O. AKINOLA, *Globalization, Democracy and Oil Sector Reform in Nigeria*, op. cit, pp. 103-109. Si veda anche RAVAL, M. FICK, *Nigeria: Delta blues*, in *Financial Times*, 14 November 2016. Il nodo rimane sempre lo stesso: la *revenue sharing formula*. In tal senso, è stato affermato che «*In Nigeria, the Federal Government is the one responsible for resource allocation and control, but conflict has arisen over the most appropriate revenue sharing formula with the Niger Delta people who demand that a special proportion be given to them due to their oil richness – just as it was done for the north when agricultural produce was the mainstay of the economy. This demand has however been refused by Nigerians in the rest of the country and by some of the leaders*». Cfr. A.A. ADEBANJOKO, *Towards ending conflict and insecurity in the Niger Delta region. A collective non-violent approach*, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, 12 Sept 2017.

⁴⁰ Come noto, la Risoluzione n. 1483 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite riconobbe Stati Uniti e Gran Bretagna come forze occupanti [UNSC Resolution 1483, 22 May 2003], sulla base dell'articolo 42 della Convenzione dell'Aja del 18 October 1907 e l'articolo 2.2 della Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949. Così recita la Risoluzione: «*the specific authorities, responsibilities, and obligations under applicable international law of [the United States and United Kingdom] as occupying powers under unified command (the "Authority")*». Sulla natura temporanea della CPA e sulla sua dissoluzione intervennero successivamente le risoluzioni: UN SCR 1511, 16 October 2003 e UN SCR 1546/2004, 8 June 2004.

⁴¹ Il vertice della CPA fu assegnato a Paul Bremer, mentre il *constitutional advisor* fu Larry Diamond, famoso accademico statunitense. Sulla CPA si consiglia la lettura del testo di J DOBBINS, S.G., JONES, B. RUNKLE & S. MOHANDAS, *Occupying Iraq a history of the coalition provisional authority*, New York, RAND Corporation, 2009.

⁴² Forma di Stato repubblicana, tipo di Stato federale, forma di governo parlamentare, separazione dei poteri, diritti delle minoranze e soprattutto la struttura federale della Repubblica Federale irachena furono tutti elementi che non subirono cambiamenti sostanziali dalla TAL alla "*permanent Constitution*". Cfr. su tutti il meraviglioso lavoro di A. ARATO, *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*, New York, Columbia

irachena attualmente in vigore risulta quindi un esempio di costituzione dettata dalle potenze occupanti o da attori esterni⁴³. Il *Constitution-making process* in Iraq non fu inclusivo e partecipato; a questo riguardo, va sottolineata, la totale esclusione dei sunniti⁴⁴. Indubbiamente, quindi, gli Stati Uniti «*did not deal with the Iraqi parties on an equal footing in the drafting process of the TAL. It marginalised the Sunnis, constrained the Shiaa and boosted the Kurds, and it did not resolve their conflicting projects. Therefore, the TAL or the interim constitution has added to the fragmentation rather than the unity of the political process*»⁴⁵.

Gli articoli della costituzione sono preceduti da un lungo preambolo, rilevante per alcune peculiarità. Prima di tutto il periodo «*we, the people of Mesopotamia [...] the cradle of civilization [...] home of numeration*», fornisce interessanti spunti di lettura sul testo costituzionale. Viste le violenze settarie, nel periodo di entrata in vigore della Costituzione, il richiamo al passato della Mesopotamia è parso opportuno ai costituenti: la *ratio* va individuata nel tentativo di richiamare il passato in funzione dello *State-building*. Le maggiori etnie e confessioni religiose sono altrettanto richiamate (*Shia's and Sunnis, Arabs, Kurds, Turkmen and all components of the people*). Solamente al quarto paragrafo appare la “classica” formula “*We, the people of Iraq*”, seguita dalla proclamazione della forma repubblicana e del tipo di stato federale. Non solo, l'ultimo paragrafo, ripetendo “*we, the people*”, specifica: «*of all components and across the spectrum*»⁴⁶.

Il classico principio federale “unità nella diversità” è riconoscibile alla luce degli articoli 1 e 13, che sanciscono l'unità e indivisibilità. D'altro canto l'art. 3 specifica ancora che l'Iraq «*is a country of multiple*

University Press, 2009, p. 20. Cfr. anche: J. BENOMAR, *Constitution-Making After Conflict: Lessons for Iraq*, in *Journal of Democracy* Issue 15 (2004), pp. 91-93; A.A., ALLAWI, *The Occupation of Iraq: Winning the War, Loosing the Peace*, New Haven and London, Yale University Press, 2007, pp. 214-218; T.Y., ISMAEL & J. ISMAEL, *Iraq in the Twenty-First Century: Regime change and the making of a failed state*, London and New York, Routledge, 2015, pp. 31-32; F. SHAKIR, *The Iraqi Federation: Origin, Operation, Significance*, London, Routledge, 2017, pp. 92-96.

⁴³ Su questo tema, che è divenuto di grande importanza dagli anni 90' si veda: Z. AL-ALI, *Constitutional drafting and external influence*, in T. GINSBURG & R. DIXON (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, p. 77 ss.; V. PERJU, *Constitutional Transplants, Borrowing, and Migrations*, in M. ROSENFELD & A. SAJÓ (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, p. 1161 ss. Peraltro, in prospettiva comparata il caso iracheno ha moltissime similitudini con la genesi della Costituzione della Bosnia Herzegovina (1995) e con quella dell'Afghanistan (2004). Aspetto evidenziato dai precedenti autori ma soprattutto da P. DANN, *International influence on post-conflict constitution-making*, in G. FRANKEBERG (a cura di), *Order from Transfer Comparative Constitutional Design and Legal Culture*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013, pp. 248-250, 260.

⁴⁴ N.J. BROWN, *Constitutionalism, Authoritarianism, and Imperialism in Iraq*, *Drake L. Rev.* Issue 35(2005), pp. 931-932; J. BENOMAR, *Constitution-Making After Conflict: Lessons for Iraq...*, op. cit., p. 95; A. ARATO, *Constitution Making Under Occupation...*, op. cit., pp. 88-97; S.H. HAMOUDI, *Lessons from the Iraqi Constitution-making Process*, in R. GROTE & T.J. RÖDER, (eds), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 849-852.

⁴⁵ F. SHAKIR, *The Iraqi Federation...*, op. cit., p. 96. Si vedano anche: A.S. DEEKS & M.D. BURTON, *Iraq's Constitution: A Drafting History*, in *Cornell International Law Journal* Issue. 40(2007), p. 65.

⁴⁶ Aspetto specificato da Tushnet: M. TUSHNET, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, op. cit., p. 26. Si vedano anche sul preambolo iracheno: R. HIRSCHL, *Comparative Matters...*, op. cit., p. 275; W. VOERMANS, M. STREMLER & P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar, 2017, pp. 49, 53 -54, 60.

nationalities, religions, and sects»⁴⁷. A ciò riferito è l'articolo 4, che riconosce l'arabo e il curdo lingue ufficiali nonché l'analoga possibilità per il siriano e il turcomanno nelle unità amministrative «*in which they constitute density of populations*». Analogamente l'articolo 125 rileva, in tal senso, in quanto garantisce «*administrative, political, cultural, and educational rights of the various nationalities, such as Turkomen, Chaldeans, Assyrians, and all other constituents, and this shall be regulated by law*». Ma la Costituzione irachena fornisce rilevanza costituzionale anche alle tribù laddove afferma che «*the State shall seek the advancement of the Iraqi clans and tribes*» (art. 45 par. 2)⁴⁸.

Le soluzioni istituzionali scelte per il futuro dell'Iraq, legate alla necessità dell'*ethnic management* e alle sue vicende storiche, sono state il tipo di stato federale e la forma di governo parlamentare, che ha sempre vissuto un forte centralismo istituzionale a dominazione sunnita, culminato con il regime autoritario di Saddam Hussein (1979-2003). Quindi il Presidente, come nei sistemi Westminster, è il Capo di Stato e la sua figura rappresenta l'unità nazionale; questo non viene eletto in modo diretto, ma è eletto dalla Camera bassa (*Council of Representatives*) con una maggioranza dei due terzi dei suoi membri o a maggioranza assoluta nelle successive votazioni. Così, il Primo Ministro deve presentare il Consiglio dei Ministri, nonché il programma, alla Camera bassa, per ottenerne la fiducia (art. 76). Ciò che rende incompiuto sul piano costituzionale il sistema federale è la mancata attuazione degli artt. 48 e 65, le cui disposizioni prevedono la formazione della Camera alta in rappresentanza degli interessi delle autonomie territoriali, mediante legge ordinaria approvata dai due terzi della Camera bassa. Ciò rende il sistema federale incompiuto, data l'assenza dell'organo di raccordo tra il centro e la periferia, questione ancor più grave se considerato l'ampio decentramento e l'ampia autonomia concessa alla Regione Autonoma del Kurdistan⁴⁹.

⁴⁷ L'Islam è la religione di Stato e «*a foundation source of legislation*» (art. 2). Su tale questione si rinvia ai lavori di Hirschl, che ha identificato la Costituzione irachena come una «*Constitutional Theocracy*». Cfr. R. HIRSCHL, *Constitutional Theocracy*, Harvard, Harvard University Press, 2010), pp. 2-4, 35-36; R. HIRSCHL, *Comparative constitutional law and religion*, in T. GINSBURG & R. DIXON, *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2011, pp. 435-438.

⁴⁸ J. CASTELLINO & K.A. CAVANAUGH (a cura di), *Minority Rights in the Middle East*, Oxford, Oxford University Press, 2013, in particolare p. 224; B. BAMMARNY, *The Legal Status of the Kurds in Iraq and Syria*, in R. GROTE and T.J., RÖDER (a cura di), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam...*, op. cit., p. 487. La scuola consociativista sottolinea la natura plurinazionale del testo iracheno, soprattutto McGarry e O'Leary in, da ultimo, J. MCGARRY & B. O'LEARY, *Territorial approaches to ethnic conflict settlement*, in S. WOLFF & K. CORDELL, *Routledge Handbook of Ethnic Conflict*, New York, Routledge, 2016, p. 244.

⁴⁹ La Camera bassa è attualmente composta da 328 membri e, così come dispone l'art. 49, «*shall consist of a number of members, at a ratio of one seat per 100,000 Iraqi persons representing the entire Iraqi people*». Cfr. F. SHAKIR, *The Iraqi Federation...*, op. cit., pp. 141-149. Molti sono gli autori che sottolineano questa vera e propria deficienza costituzionale e legislativa del CoF. Si veda ad esempio J. MCGARRY & B. O'LEARY, *Iraq's constitution of 2005: Liberal consociation as political prescription*, in S. CHOUDHRY (a cura di), *Constitutional Design...*, op. cit., p. 46; D. ROMANO, *The Iraqi Kurdish View on Federalism: Not Just for the Kurds*, in D. ROMANO & M. GURSES (a cura di), *Conflict, Democratization, and the Kurds in the Middle East Turkey, Iran, Iraq, and Syria*, New York, Palgrave Macmillan,

La particolarità della Federazione irachena consiste nella sua divisione in 19 governatorati e nella Regione Autonoma del Kurdistan (composta dai governatorati di Arbil, Sulaymaniyah, Dohuk e Halabja). La divisione delle competenze legislative è contenuta nella Sezione quarta (artt. 109 – 115) e quinta della Costituzione (artt. 116-125). L'articolo 110 riguarda le competenze legislative esclusive della Federazione mentre il 114 le “*shared competencies*”. Probabilmente, la disposizione più importante della Sezione Quarta è espressa nell'articolo 115 che, se da una parte concede la clausola di residualità in favore di regioni e governatorati⁵⁰, dall'altra specifica che «*with regard to other powers shared [...] priority shall be given to the law of the regions and governorates not organized in a region in case of dispute*». Questa “clausola di supremazia” dell'interesse regionale o dei governatorati rende la Federazione irachena fortemente decentrata, probabilmente uno degli ordinamenti federali, almeno sulla carta, più decentrati del mondo. Rimane quindi difficile delineare la relazione tra legge statale e regionale, sottolineando ciò l'unicità dell'esperimento federale iracheno⁵¹. Nella Sezione Quinta è presente il riconoscimento dell'autonomia della Regione Autonoma del Kurdistan, «*along with its existing authorities*» (art. 117). Questa terminologia è strettamente connessa all'articolo 141, ove viene riconosciuta la validità della legislazione e della giurisprudenza in vigore dal 1992, anno in cui la *no fly zone* garantì *de facto* l'autonomia dal governo di Saddam. Non solo, il contenuto di tale articolo tende a legittimare anche la presenza dei Peshmerga, che costituiscono, *de facto*, l'esercito del KRG⁵².

Sulla scia di quanto detto in precedenza, relativamente al rapporto tra legislazione statale e regionale, rileva, analogamente all'articolo 115, l'art. 121 co. 2, laddove afferma che in caso di “contraddizione” tra legge regionale e federale, eccezion fatta per le materie di competenza legislativa esclusiva, «*the regional power shall have the right to amend the application of the national legislation within that region*». Si ripete dunque la prevalenza della legge regionale su quella statale “rinforzando” l'autonomia, in sostanza, dell'unica regione ad oggi esistente, il Kurdistan Iracheno. Accanto al Kurdistan, possono essere costituite altre regioni, secondo le procedure delineate dagli articoli 118 e 119⁵³. Inoltre, è necessario sottolineare l'art.

2014, pp. 199-200; A. DANILOVICH, *New Horizons: Iraqi Federalism*, in A. DANILOVICH (a cura di), *Iraqi Kurdistan in Middle Eastern Politics*, New York, Routledge, 2017, p. 47.

⁵⁰ «*All powers not stipulated in the exclusive powers of the federal government belong to the authorities of the regions and governorates that are not organized in a region*».

⁵¹ M. BURGESS, *In Search of the Federal Spirit...*, op. cit., p. 313.

⁵² Ulteriore ambiguità costituzionale, in quanto, accanto agli articoli richiamati nel testo, bisogna evidenziare l'art. 9 laddove afferma che «*the formation of military militia outside the framework of the armed forces is prohibited*», mentre viene consentita, ex art. 121 l'esistenza di forze di sicurezza regionali: «*the regional government shall be responsible for [...] the establishment and organization of the internal security forces for the region such as police, security forces, and guards of the region*». Cfr. A. DANILOVICH, *The Iraqi Federalism and the Kurds; Learning to Live Together*, Farnham, Ashgate, 2014, pp. 65-85.

⁵³ Art. 119: *One or more governorates shall have the right to organize into a region based on a request to be voted on in a referendum submitted in one of the following two methods: First: A request by one-third of the council members of each governorate intending to*

122, relativo all'autonomia finanziaria e amministrativa dei governatorati e all'art. 123, che delinea il principio di sussidiarietà, tuttavia solamente in relazione al rapporto tra i governatorati e il governo federale⁵⁴.

Infine, ad oggi, ai sensi dell'articolo 142, qualsivoglia emendamento alla Costituzione è tutt'oggi, nella prassi, impossibile. Tale articolo raccomanda la formazione di un'apposita commissione volta alla formulazione di un report su cui è chiamata ad esprimersi prima la Camera bassa e successivamente il popolo mediante referendum, il quale viene respinto se non approvato dai due terzi dei votanti di tre governatorati. Data la composizione del Kurdistan (quattro governatorati), non vi sarà alcun cambiamento alla Costituzione se non dopo la risoluzione della questione di Kirkuk e delle altre aree oggetto di disputa tra il *Kurdistan Regional Government* (KRG) e il governo federale⁵⁵. I curdi hanno bloccato i lavori della commissione: così, rimanendo inattuato il 142, ove prescrive che *«article 126 of the Constitution (concerning amending the Constitution) shall be suspended, and shall return into force after the amendments stipulated in this Article have been decided upon»*, altrettanto lo rimane il 126, che contiene la procedura di revisione ordinaria⁵⁶.

form a region. Second: A request by one-tenth of the voters in each of the governorates intending to form a region. Cfr. A.S. DEEKS & M.D. BURTON, *Iraq's Constitution: A Drafting History...*, op. cit., p. 77 ss.

⁵⁴ Art. 123: *Powers exercised by the federal government can be delegated to the governorates or vice versa, with the consent of both governments, and this shall be regulated by law.* In dottrina cfr. D. ROMANO, *The Iraqi Kurdish View on Federalism: Not Just for the Kurds*, in D. ROMANO & M. GURSES (a cura di), *Conflict, Democratization...*, op. cit., p. 197; F. SHAKIR, *The Iraqi Federation...*, op. cit., p. 131.

⁵⁵ Infatti la Costituzione raccomanda(va) lo svolgimento di un referendum sullo status di Kirkuk e delle altre *disputed areas*. La consultazione (se, appunto, parte del Kurdistan o meno) non si è mai verificata, nonostante il termine indicato (31 dicembre 2007). Art. 140 par. 2 *«The responsibility placed upon the executive branch of the Iraqi Transitional Government stipulated in Article 58 of the Transitional Administrative Law shall extend and continue to the executive authority elected in accordance with this Constitution, provided that it accomplishes completely (normalization and census and concludes with a referendum in Kirkuk and other disputed territories to determine the will of their citizens), by a date not to exceed the 31st of December 2007»*. Cfr. A. RAFAAT, *Kirkuk: The Central Issue of Kurdish Politics and Iraq's Knotty Problem*, in *Journal of Muslim Minority Affairs* Issue 28(2008), pp. 251-266. Citando Danilovich, tale questione risulta essere parte della *«unfinished constitutional agenda»*. Cfr. A. DANILOVICH, *New Horizons: Iraqi Federalism*, in A. DANILOVICH (a cura di), *Iraqi Kurdistan...*, op. cit., p. 47-49. Quest'ultimo auspicava che l'inaspettata soluzione, accorsa successivamente al ritiro dell'esercito iracheno dal nord dell'Iraq nel corso dell'avanzata dell'ISIS che vide l'occupazione delle aree contese da parte dei Peshmerga, potesse sbloccare la contesa su Kirkuk. Tuttavia, come noto, l'esercito iracheno ha condotto un'offensiva proprio su quelle aree, riportandole sotto il controllo del governo federale. Cfr. ad esempio: L. MORRIS, *How the Kurdish Independence Referendum backfired spectacularly*, *The Washington Post*, 20 October 2017.

⁵⁶ Nell'articolo 126 sono contenute due procedure, in relazione alle sezioni oggetto di revisione costituzionale. La prima e la seconda sezione *«may not be amended except after two successive electoral terms with the approval of two-thirds of the members of the Council of Representatives, the approval of the people in a general referendum»* (par. 2), mentre le altre sezioni possono essere emendate con l'approvazione dei due terzi dei membri del CoR, seguita dallo svolgimento di un referendum confermativo (par. 3). Infine, a garanzia dei poteri regionali è presente il paragrafo 4, secondo il quale *«articles of the Constitution may not be amended if such amendment takes away from the powers of the regions that are not within the exclusive powers of the federal authorities, except by the approval of the legislative authority of the concerned region and the approval of the majority of its citizens in a general referendum»*. Cfr. *ex multis*, B. BAMMARNY, *The Legal Status of the Kurds in Iraq and Syria*, in R. GROTE and T.J., RÖDER (a cura di), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam...*, op. cit., p. 489-490.

6. L' "intractable" caso iracheno in tema di *oil and gas revenue sharing*.

Essendo l'Iraq uno Stato dipendente, nella quasi totalità, dalle risorse petrolifere e gasiere⁵⁷, la disciplina costituzionale riguardante il *management* degli idrocarburi si dimostra essere uno dei principali fonti di conflitto tra i principali gruppi etnici. A questo riguardo, il caso iracheno è stato definito, da autorevole dottrina, "intractable" ma si potrebbe aggiungere anche "intricate"⁵⁸. Di qui, la particolare redazione delle disposizioni costituzionali in materia, fonte di ambivalenza e di generale ambiguità⁵⁹. In chiave comparata Nigeria e Iraq mostrano, in questo ambito, «creative constitutional texts», seppur i relativi testi costituzionali abbiano adottato soluzioni opposte - centralizzato il primo e decentrato il secondo, dovute, sostanzialmente, alla loro differente storia. Relativamente all'*oil and gas management*, la Costituzione irachena «provides a newer and perhaps less familiar example»⁶⁰.

Gli articoli 111 e 112 riguardano interamente la gestione delle risorse petrolifere e gasiere. Il primo enuncia genericamente che «oil and gas are owned by all the people of Iraq in all the regions and governorates». Più che una disposizione, è stato osservato, questo articolo non pone la titolarità delle risorse in capo alle istituzioni federali, ma ha portata generale e, di conseguenza, porrebbe in secondo piano la questione della titolarità federale delle risorse⁶¹. Ancor più ambiguo è il contenuto del successivo: «the federal government, with the producing governorates and regional governments, shall undertake the management of oil and gas extracted from present fields, provided that it distributes its revenues in a fair manner in proportion to the population distribution in all parts of the country». L'implicito riferimento alla collaborazione è abbastanza chiaro, seppur il termine *management* sia, dal punto di vista giuridico, di difficile interpretazione, mentre appaiono ambigue e suscettibili di controversie le linee guida secondo cui distribuire le risorse⁶². Se appare pacifico

⁵⁷ Le riserve stimate ammontano a 148.766 miliardi di barili di petrolio. Cfr. OPEC, *Annual Statistical Bulletin*, 2017.

⁵⁸ S. KANE, *Iraq's Oil Politics: Where Agreement might be found*, Washington, United States Institute of Peace, 2010, p. 5; G. ANDERSON, *Introduction*, in G. ANDERSON (a cura di) *Oil and Gas in Federal Systems*, op. cit., p. 2.

⁵⁹ Come affermato da Al-Ali: «Iraq's Constitution is full of holes». Cfr. Z. AL-ALI, *Iraq: ten years of hubris and incompetence*, opendemocracy.net, 22 March 2013.

⁶⁰ Mentre su entrambe si è detto che «success may begin with creative constitutional text, but poor implementation will derail even the most ingenious legal compromise». CHOUDHRY & N. HUME, *Federalism, devolution and secession: from classical to post-conflict federalism*, in T. GINSBURG & R. DIXON, *Comparative Constitutional Law*, op. cit., p. 379.

⁶¹ R.J. ZEDALIS, *Oil and Gas in the Disputed Kurdish Territories: Jurisprudence, Regional Minorities and Natural Resources in a Federal System*, New York, Routledge, 2012, pp. 58 ss. e 67; S. CHOUDHRY & R. STACEY, *Oil and Natural Gas: Constitutional Frameworks for the Arab States Region*, Center for Constitutional Transitions, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) and the United Nations Development Project (UNDP), 2014, pp. 42-43.

⁶² Non solo, anche le parole "producing governorates" connesse con "extracted from present fields" non rendono agevole l'interpretazione in riferimento a futuri giacimenti che non sono ancora stati scoperti. Il tema è complesso e di seguito se ne indica la dottrina più rilevante. Bisogna tener presente che la Corte Suprema non si è mai espressa su questo tema. In dottrina, Zedalis, relativamente all'articolo 112, ne ha evidenziato il suo "limited reach". Cfr. A.S. DEEKS & M. D. BURTON, *Iraq's Constitution: A Drafting History...*, op. cit., pp. 68-70; R.J. ZEDALIS, *The Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq: Current Reality and Future Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 46-51; Sean, Kane, *Iraq's Oil Politics: Where Agreement might be found*, op. cit., p. 11; M. AL-MOUMIN, *The*

il criterio della popolazione, i successivi possono esser soggetti a diverse interpretazioni: viene specificata un'assegnazione di risorse «*for a specified period for the damaged regions which were unjustly deprived of them by the former regime, and the regions that were damaged afterwards in a way that ensures balanced development in different areas of the country*». Il richiamo al *former regime*, legittimo, date le privazioni imposte a numerose aree irachene, può fornire le basi per un'esclusione dei sunniti dalla distribuzione delle risorse, mentre le parole «*damaged afterwards*», si riferiscono ai danni provocati dalla guerriglia nel periodo dell'occupazione – quindi, successivamente alla caduta di Saddam. Tuttavia, considerando la situazione odierna, sono proprio le aree sunnite ad aver subito danni ingentissimi, causati dal conflitto contro le milizie dell'ISIS. L'articolo 112 inoltre, impone al governo federale, «*with the producing regional and governorate governments [...] formulate the necessary strategic policies to develop the oil and gas wealth*».

Di qui, il combinato disposto fornito dall'articolo 112 e dal richiamato articolo 115 rende difficile una lettura unanime che conferisca la potestà legislativa esclusiva al governo federale. Il linguaggio “aperto” del 112 suggerisce che le risorse non siano includibili nella potestà legislativa esclusiva del governo federale. Questo linguaggio, probabilmente, ha il fine di veicolare gli sforzi del governo federale e delle entità decentrate verso una leale collaborazione. Tale difficile quadro viene completato dall'articolo 121, comma 3, ove si afferma invece che, alle «*regions and governorates shall be allocated an equitable share of the national revenues sufficient to discharge their responsibilities and duties, but having regard to their resources, needs, and the percentage of their population*»⁶³. In questa disposizione invece le risorse sono qualificate come nazionali: quindi, in connessione con la formulazione “*its revenues*” dell'art 112, si potrebbe affermare che le risorse appartengano al governo federale. Tuttavia, lo stesso articolo 121 co. 2 ricorda che, «*in case of a contradiction between regional and national legislation in respect to a matter outside the exclusive authorities of the federal government, the regional power shall have the right to amend the application of the national legislation within that region*». Considerando che le disposizioni contenute nell'articolo 121 sono parte della sezione dedicata ai poteri delle regioni, queste non possono non essere indotte a considerare come legittime le aspirazioni relative al controllo delle risorse presenti sul proprio territorio⁶⁴.

legal framework for managing oil in post-conflict Iraq: A pattern of abuse and violence over natural resources, in P. LUJALA & S.A. RUSTAD (a cura di), *Post-Conflict Peacebuilding and Natural Resource Management*, London & New York, Routledge, 2012, p. 424; R.J. ZEDALIS, *Oil and Gas in the Disputed Kurdish Territories: Jurisprudence...*, op. cit., p. 67 e pp. 69-70.

⁶³ Cfr. S. CHOUDHRY & R. STACEY, *Oil and Natural Gas: Constitutional Frameworks for the Arab States Region...*, op. cit., p. 64.

⁶⁴ In particolare, su tale questione, va riportata la c.d. “*Clifford opinion*”, un parere redatto da importanti giuristi e firmato dal Professore James Crawford, che confermava le rivendicazioni dei curdi sulle risorse petrolifere. Cfr. Clifford Chance, *Legal Opinion on “The Authority of the Kurdistan Regional Government over Oil and Gas under the Constitution of Iraq”*, Prof. James Crawford, January 29, 2008; R. ALKADIRI, *Analysing the hydrocarbon dispute between the Federal Government and the KRG*, Baghdad, Al-Bayan Center for Planning and Studies, 2016, p. 7.

Il linguaggio adottato dalla Costituzione sembra quindi essere dettato da una “timidezza” dovuta al rischio di spinte centrifughe nella Federazione irachena, su tutte quella del Kurdistan⁶⁵. La quantità delle risorse ottenute dal KRG sino al 2017 si è attestata, con regolarità, al 17% del *budget* federale, costituito per l’86% dai proventi di energie fossili. Per l’anno corrente, tuttavia, la questione rimane irrisolta, in quanto il *2018 Budget Act (the Budget)*⁶⁶ prevede un trasferimento di risorse non oltre il 12.67% per il KRG. A fronte di ciò, il Presidente curdo Fuad Masum ha rifiutato di apporre la propria firma sull’*Act* che è quindi tornato alla HoR per essere «*re-scrutinized in form and content from the constitutional, legal and financial terms, noting that there are about 31 points intersecting with the legislation in force*»⁶⁷. Da tale situazione si può ben intuire quanto il scontro tra il *Kurdistan Regional Government (KRG)* e Baghdad impediscono ancora oggi l’approvazione della *Federal Hydrocarbon Law*⁶⁸.

7. Brevi considerazioni conclusive

L’applicazione del tipo di Stato federale in Nigeria e l’Iraq è legata essenzialmente alle divisioni etnico-religiose. A questo fattore, si è aggiunta la controversia relativa *oil revenue sharing* e, le costituzioni in oggetto, per tale necessità, hanno introdotto numerose disposizioni aventi il fine di mitigare i contrasti in merito alla divisione delle risorse sia a livello verticale quanto in quello orizzontale, ulteriore fonte di conflittualità etnica. Si può quindi asserire che, il conflitto derivante dalla politicizzazione dell’etnicismo

⁶⁵ Il KRG ha approvato la propria legge sugli idrocarburi (*Regional oil and gas Law*, No. 22/2007). In effetti, la lacuna di cui si è detto in precedenza, ossia l’inclusione dei soli “*present (producing) oil fields*”, è stato il terreno su cui è intervenuta la legge regionale. Infatti, l’articolo 1 specifica il significato delle parole seguenti: «*Current Field: a Petroleum Field that has been in Commercial Production prior to 15 August 2005; Future Field: a Petroleum Field that was not in Commercial Production prior to 15 August 2005, and any other Petroleum Field that may have been, or may be, discovered as a result of subsequent explorations*». Il successivo articolo 18, come anticipato nel testo dall’esegesi delle disposizioni costituzionali, sottolinea proprio l’intento collaborativo fornito dal combinato disposto dei dettami costituzionali: «*The Regional Government, consistent with the conditions stated in Article 19 of this Law, shall: First: agree with the Federal Government in the joint management of oil and gas extracted from Current Fields in the Region; Second: cooperate with the Federal Government in formulating strategic policies [...] Third: cooperate with an intergovernmental federal oil and gas council [...]*. Cfr. R.J. ZEDALIS, *The Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq...*, op. cit., pp. 79-90; P.D. CAMERON, *Contracts and Constitutions: The Kurdish factor in the development of oil in Iraq*, 5 *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* (2011), pp. 81-99.

⁶⁶ Approvato il 3 marzo 2018 dal Parlamento iracheno ma boicottato dai rappresentanti curdi. Cfr. *Global Tax Alert, Iraq Government issues 2018 Federal Budget*, 8 March 2018. Per i dettagli del *2017 Federal Budget* si veda: A. AL-MAWLAWI, *Iraq’s 2017 Federal Budget: Key features and trends*, Baghdad, Al-Bayan Center for Planning and Studies, 2016. Si veda inoltre, in relazione alla precedente legislazione in materia fiscale: M.L. ARESTI, *Oil and Gas Revenue Sharing in Iraq*, Natural Resource Governance Institute, July 2016, p. 2.

⁶⁷ In accordo con l’articolo 73 par. 3. Cfr. Iraqi Presidency, *The Presidency of the Republic Sends Back the Federal Budget Law to the House of Representatives*, 2018/03/13. I 31 punti indicati nel *press release* non sono stati pubblicati.

⁶⁸ Da tale situazione risultano ancora attuali le osservazioni di Bishop e Shah, secondo i quali il rafforzamento del governo centrale renda questa ampia forma di decentramento e di federalismo fiscale sostanzialmente inattuata. Cfr. G. BISHOP & A. SHAH, *Sharing Petroleum Resources in Iraq: Obstacle or Foundation to Decentralization*, in J. MARTINEZ-VAZQUEZ & F. VAILLANCOURT, *Decentralization in Developing Countries: Global Perspective on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, p. 584 ss.

sia stato aggravato da motivazioni legate a fattori economici. Queste “*emergency federations*” mostrano forti tendenze centrifughe, il cui esito è difficilmente prevedibile. In Nigeria, la ricchissima area del Delta del Niger continua ad essere alquanto problematica per gli equilibri della Federazione: è una delle aree più inquinate del pianeta a causa delle fuoriuscite di greggio (*oil spill*) e ciò comporta continui atti di guerriglia e di sabotaggio. Come evidenziato, i governatori degli stati rivieraschi, richiedono maggiori risorse al governo federale, ma allo stesso tempo trovano l’opposizione degli stati del nord, nella cui area opera l’organizzazione di Boko Haram⁶⁹.

In Iraq, invece, la questione etnica legata al tema delle risorse è stata ampiamente riproposta dal referendum svoltosi nel Kurdistan iracheno il 25 settembre 2017. Questo referendum consultivo, il cui esito è stato favorevole all’indipendenza, non ha, nonostante l’ampia autonomia concessa al Kurdistan, alcuna validità secondo la Costituzione irachena, la quale è garante dell’unità e dell’indivisibilità della Federazione (artt. 1 e 13). Altri si sono espressi in supporto della legittimità del referendum, con riguardo alla gravità dell’inadempimento costituzionale da parte del governo federale⁷⁰. Allargando gli orizzonti, non si può tacere sul fatto che, in merito alla questione curda, data la sua importanza per l’intero Medio Oriente, dovranno essere considerati gli interessi dei principali attori geopolitici della regione⁷¹.

Per le motivazioni alla base di questo lavoro, secessionismi o tentativi di secessione sono i tratti caratterizzanti le due Federazioni. Certamente, si tratta di contesti differenti, ma i movimenti secessionisti in queste due regioni (Kurdistan e Delta del Niger), sono strettamente legati ad un basso livello di soddisfazione verso i *federal arrangements*. La marginalizzazione etnica ed economica, rispetto a forti gruppi etnici maggioritari, è l’elemento alla base delle richieste volte verso un vero decentramento fiscale. Di qui, questi esempi costituiscono dei veri e propri laboratori costituzionali federali e, come affermato da recente dottrina, «*understanding the various constitutional models to accommodate demands for autonomy will continue*

⁶⁹ Cfr. S. LUQMAN, *Federalism, Agitation for Resource Decentralization and Conflicts in Nigeria’s Oil Producing Niger Delta*, in *Hemispheres. Studies on Cultures and Societies*, I. 26, 2011, pp. 5-27. Sul disastro ambientale nel Delta del Niger si veda, ad esempio, l’ultimo report di Amnesty International: Amnesty International, *Nigeria: Negligence in the Niger Delta: decoding Shell and Eni’s poor record on oil spills*, 16 marzo 2018. Su Boko Haram, *ex multis*: M. J. SMITH, *Boko Haram: Inside Nigeria’s Unholy War*, London, I. B. Tauris, 2016.

⁷⁰ S.I. GÖKHAN, *On Legal Aspects of the Independence Referendum of Iraqi Kurdistan*, in *VerfBlog*, 28 September 2017. Contra O.Y. SHEHABI, *The Kurdistan Independence Referendum and Constitutional Self-Determination*, in *VerfBlog*, 22 October 2017. Si veda anche l’ottima analisi di A. BÂLI, *Independence Referenda Through the Prism of Kurdistan*, in *Int’l J. Const. L. Blog*, Dec. 27, 2017.

⁷¹ M. RIEGL, B. DOBOŠ, J. LANDOVSKÝ & S. BAR, *Kurdistan Region’s Quest for Independent Statehood: Trapped in Internal and Geopolitical Rivalries*, in Martin, Riegl, Bohumil, Doboš (a cura di), *Unrecognized States and Secession in the 21st Century*, Heidelberg, Springer, 2017, pp. 153-165. Sui referendum si vedano anche: S.I. GÖKHAN, *Sovereignty Referendums in International and Constitutional Law*, Heidelberg, Springer, 2015; S. TIERNEY, *Constitutional Referendums The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, Oxford University Press, 2012.



*to be central to constitution-building practice and theory*⁷². Proprio in tal senso, in riferimento ai numerosi referendum svoltisi o tentati all'interno di ordinamenti costituzionali federali e regionali, *federalism (still) matters*: il federalismo, fornendo un *constitutional framework* (i c.d. *federal arrangements*) per la negoziazione tra le parti, rimane «*more than ever the solution to contemporary constitutional and identity turbulences*»⁷³.

⁷² A.K. ABEBE, *Beyond Catalonia: Secession movements in Cameroon, Nigeria, Yemen and Kurdistan*, constitutionnet.org, 31 October 2017.

⁷³ Nei condivisibili termini utilizzati da F. PALERMO, *Why federalism (still) matters*, in Newsletter Institute for Comparative Federalism, 2017, fall issue, p. 2.