

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZA POLITICA  
CICLO XXII

Settore scientifico disciplinare di afferenza: SPS/04

TITOLO TESI  
IL PLURALISMO TRA DEMOCRAZIA  
ED AUTORITARISMO:  
IL CASO RUSSO

presentata da: Laura Petrone

Coordinatore Dottorato  
Prof. Giliberto Capano  
Relatore  
Prof. Leonardo Morlino

Esame finale anno 2010

## Indice

Introduzione.....	8
<i>Capitolo I</i>	
<i>La Russia e la teoria delle democratizzazioni. La ricerca di un nuovo framework teorico .....</i>	14
Introduzione.....	14
1.1. Alcuni concetti chiave.....	17
1.2. Democrazie ‘difettose’, regimi ibridi e nuovi autoritarismi.....	22
1.3. Il paradigma della transizione e i suoi critici .....	27
1.4. Il recupero della centralità dello Stato.....	35
1.5. Quale lettura dello spazio post-sovietico e della Russia?.....	39
1.6. La forza dello Stato: caratteristiche rilevanti.....	43
1.6.1. Efficacia del decision-making.....	45
1.6.2. Efficacia dell’implementazione.....	48
1.7. Perché la Russia? .....	50
1.8. Disegno della ricerca.....	53
Conclusioni.....	55
<i>Capitolo II</i>	
<i>La trasformazione dello Stato nella Russia post-sovietica. Le Presidenze Eltsin e Putin a confronto.....</i>	58
Introduzione.....	58
Sezione Prima.....	65
2.1.1. L’efficacia del decision-making politico: il Presidente come perno dell’ordinamento istituzionale .....	65
2.1.2. Eltsin e la debolezza dell’esecutivo a fronte dei poteri costituzionali	68
2.1.3. Le relazioni centro-periferia .....	72
2.1.4. L’intreccio tra la sfera pubblica e la sfera privata .....	74
2.1.5. Eltsin e la nuova elite post-sovietica .....	76

2.1.6. L'avvento al potere di Putin e la priorità della ricostruzione dello Stato .....	82
2.1.7. Più potere al centro: le riforme federali.....	88
2.1.8. Il reallineamento degli oligarchi alla politica presidenziale .....	91
2.1.9. La burocratizzazione dell'élite politica .....	95
Conclusioni.....	98
Sezione Seconda .....	100
2.2.1. L'implementazione delle politiche. La necessità di riformare il sistema della PA.....	100
2.2.2. Elite politica ed elite burocratica nel contesto delle riforme amministrative .....	103
2.2.3. I problemi di efficienza della burocrazia russa .....	108
Conclusioni.....	118
 <i>Capitolo III</i>	
<i>Il controllo del pluralismo politico .....</i>	<i>120</i>
Introduzione .....	120
3.1. La nuova fase di elaborazione della legislazione elettorale e le sue conseguenze sul sistema partitico .....	129
3.2. Il ruolo del partito del potere .....	137
3.3. Frode e manipolazione nelle elezioni russe .....	143
Conclusioni .....	152
 <i>Capitolo IV</i>	
<i>Istituzionalizzare il pluralismo: le relazioni tra potere politico e società civile .....</i>	<i>154</i>
Introduzione .....	154
4.1. Gli emendamenti alla Legge sulle ONG.....	159
4.2. La promozione di un attivismo filo-governativo contro le rivoluzioni colorate: il caso di Naši.....	165
4.3. La Camera pubblica della Federazione Russa .....	175
Conclusioni .....	184

*Capitolo V*

<i>Alla ricerca di spiegazioni</i> .....	187
Introduzione.....	187
5.1. La Russia di fronte alla democrazia.....	189
5.2. Quale 'nuovo autoritarismo'.....	192
5.3. Quali le conseguenze del modello autoritario russo per lo sviluppo economico?.....	200
5.4. Prospettive future in un'ottica interna ed esterna.....	207
5.4.1. Il tandem Medvedev-Putin: cooperazione o competizione?.....	207
5.4.2. La Russia e l'Europa .....	214
Bibliografia.....	227

INDICE DELLE TABELLE:

<b>Tabella 1</b> Efficacia del <i>decision-making</i> e implementazione delle politiche come misure della statualità:.....	64
<b>Tabella 2</b> Categoria C dei funzionari pubblici nel ramo esecutivo in base al livello, età e formazione professionale, 1 gennaio 2001 (in percentuale) .....	110
<b>Tabella 3</b> Categoria dei funzionari pubblici nel ramo esecutivo in base al livello, età e formazione professionale, 1 gennaio 2008 (in percentuale) .....	113
<b>Tabella 4</b> Risultati elezioni politiche - dicembre 2003.....	135
<b>Tabella 5</b> Risultati elezioni politiche - dicembre 2007.....	136
<b>Tabella 6</b> Seggi ottenuti alla Duma dal partito RU 1999-2007.....	139
<b>Tabella 7</b> Seggi ottenuti alla Duma dalle principali forze politiche opposte al partito del potere, 1995-2007.....	139
<b>Tabella 8</b> Principali movimenti politici giovanili in Russia.....	169
<b>Tabella 9</b> Dimensioni principali del modello autoritario russo .....	200

INDICE DELLE FIGURE:

<b>Figura 1</b> Seggi assegnati alla Duma in percentuale - Elezioni 2003 .....	87
<b>Figura 2</b> Seggi assegnati alla Duma in percentuale - Elezioni 2007.....	88

## SIGLE E ABBREVIAZIONI:

AF Assemblea Federale

CEC Commissione Elettorale Centrale

CF Consiglio della Federazione

CPFR Camera Pubblica della Federazione Russa

FMI Fondo Monetario Internazionale

FR Federazione Russa

FSB Federal'naja Služba Bezopastnosti

ODIHR Office for Democratic Institution and Human Rights

ONG Organizzazione Non Governativa

OSCE Organization for Security and Cooperation in Europe

PCFR Partito Comunista della Federazione Russa

PA Pubblica Amministrazione

PCUS Partito Comunista dell'Unione Sovietica

PLD Partito Liberal Democratico

PNB Partito Nazional Bolscevico

RU Russia Unita

UFD Unione delle Forze di Destra

## NOTA SULLA TRASLITTERAZIONE:

Il sistema di traslitterazione seguito è quello "scientifico" adottato dall'ISO e reso in italiano con segni diacritici. Tuttavia, si è scelto di utilizzare il sistema più largamente in uso nei testi internazionali e che non prevede l'utilizzo di segni diacritici per i nomi di alcune personalità politiche (Eltsin, Gorbachev) di modo da renderle più immediatamente riconoscibili. I nomi degli autori russi in generale sono traslitterati secondo

il sistema ISO, ma per coloro le cui opere di riferimento sono state pubblicate per la gran parte in lingua inglese si è seguito il sistema anglosassone (Shevtsova, Shlapentokh).

## INTRODUZIONE

Negli anni successivi al collasso del regime sovietico le ipotesi sull'avvio di un percorso di transizione democratica da parte dei paesi dell'ex blocco socialista erano le più accreditate in ambito accademico: secondo un'opinione diffusa i regimi post-sovietici, una volta abbandonato l'autoritarismo, sarebbero stati destinati a seguire una traiettoria lineare di sviluppo istituzionale di cui la democrazia avrebbe rappresentato il traguardo ambito. Il presupposto su cui poggiavano tali concezioni era quello di applicare gli strumenti analitici elaborati per le ricerche sulle democratizzazioni in America Latina e sud Europa alle transizioni dei paesi ex comunisti.

A distanza di quasi vent'anni, le ricerche empiriche rivelano una situazione molto più complessa in questo scenario: infatti, se la gran parte dei regimi dell'Europa centro-orientale volge oramai verso assetti democratici consolidati, nell'area centro-asiatica e in Russia l'abbandono del precedente modello politico-istituzionale e il conseguente cambiamento di regime non si sono tradotti automaticamente in sistemi politici aperti e competitivi. Al contrario, in tali paesi la tendenza sembra essere quella dell'instaurazione di una pura e semplice facciata di istituzioni democratiche, con lo svolgimento di elezioni multipartitiche cui si mescolano tratti di governo spiccatamente autoritari.

In particolare, gli studi sulla Russia negli ultimi anni evidenziano il consolidarsi di un sistema politico-istituzionale nel quale le procedure proprie delle liberal-democrazie coesistono con caratteristiche autoritarie e semi-autoritarie, delineando i tratti specifici di quello che viene definito un

“autoritarismo competitivo” (Levitsky): con questa espressione si fa riferimento ad un regime in cui le istituzioni democratiche formali vengono considerate il principale strumento per l’esercizio dell’autorità politica, e dove, tuttavia, tali norme sono così frequentemente violate dai governanti ed in misura tale da non rispettare gli standard minimi di democrazia.

L’analisi del caso russo, a nostro giudizio, offre il grande vantaggio di rivelare i limiti nel modo con cui la letteratura sulle democratizzazioni ha analizzato i regimi in transizione dall’autoritarismo negli ultimi venti anni; primo fra tutti il limite di misurare la distanza dei diversi casi rispetto ad un insieme di pratiche istituzionali standard considerate costitutive dei moderni regimi democratici. L’instaurazione della democrazia è stata, infatti, la fede che ha animato la gran parte di queste ricerche poiché considerata il risultato ultimo ed inevitabile di un “normale” percorso di sviluppo istituzionale; in una simile ottica teleologica, si è assunto che la Russia fosse in transizione verso una democrazia di stile occidentale e che questa transizione fosse necessaria per lo sviluppo del paese: non importa quale fosse la precedente esperienza politica, ad essa andavano applicati concetti e metodi di analisi che si ritenevano di portata universale e tali da trascendere le specificità del singolo caso. Per dirla con le parole di Cohen, si pretendeva di creare degli studi sulla Russia senza la Russia<sup>1</sup>.

La sfida che si presenta agli studiosi è invece quella di guardare oltre il paradigma del *democracy building* e le sue ipotesi rassicuranti per tentare di considerare il regime consolidatosi in Russia nella sua peculiare natura; di conseguenza, il principale obiettivo che informa l’intero lavoro sarà quello di esaminare il sistema politico russo non tanto con la pretesa di verificarne di volta in volta lo stato rispetto al processo di instaurazione democratica, quanto con lo scopo di comprendere in che modo si concreta l’esercizio del potere in questo determinato contesto socio-politico, nelle sue molteplici

---

<sup>1</sup> Cfr. S. F. Cohen, *Russian Studies Without Russia*, “Post-Soviet Affairs”, vol. 15, gennaio-marzo 1999, p. 48.

configurazioni; il che significa in primo luogo rintracciare i fattori che ne favoriscono o, al contrario, ne impediscono il pieno e corretto funzionamento delle istituzioni, considerate anche nelle loro caratteristiche autoritarie. In secondo luogo, indagare i meccanismi di contenimento delle spinte democratizzanti adottati dell'élite politica allo scopo di assicurarsi il mantenimento dello status quo: in pratica, occorre chiedersi come sistemi politici di questo tipo riescano a manipolare le elezioni, a controllare i media e ad intimidire le opposizioni ricercando, al tempo stesso, una parvenza di legittimità democratica. Infatti, proprio il mantenimento di questo delicato equilibrio richiede la messa a punto di una precisa strategia di azione da parte della leadership più una serie di requisiti specifici. Nel perseguire questi obiettivi il ricorso a categorie interpretative tipiche del mondo occidentale verrà effettuato in maniera critica, cercando di volta in volta di far emergere soprattutto i tratti distintivi della politica nella Russia contemporanea e la concettualizzazione che ne viene compiuta da parte degli studiosi russi.

Da alcuni anni parte della comunità accademica si interroga sull'utilità pratica di una lettura in termini di transizione in un contesto in cui le tensioni autoritarie, più che apparire come il segnale di un'involuzione rispetto alla democrazia, sembrano costituire l'esito di un passaggio dal vecchio al nuovo regime più lento e tortuoso di quanto previsto, complicato in modo particolare dall'indebolimento delle strutture statali seguito al disfacimento dell'apparato sovietico. Proprio la dimensione statale, infatti, è stata a lungo trascurata nelle analisi sulle transizioni post-comuniste, dove sono prevalse le preoccupazioni circa l'immediata creazione e funzionamento di istituzioni il più possibile orizzontali e decentrate, caratteristiche di regimi democratici già consolidati; ciò che appare sempre più evidente è, invece, la necessità di considerare l'esistenza dello Stato, dotato dei basilari connotati di verticalità e comando, come una

caratteristica imprescindibile e a monte di qualunque percorso di instaurazione della democrazia.

Partendo da tale premessa, l'analisi del sistema politico della Russia post-comunista deve necessariamente iscriversi nel contesto di eccezionale fluidità e debolezza dello Stato per poter giungere ad una reale comprensione del comportamento dell'élite dirigente; qui l'inefficacia del potere centrale caratteristica dell'era Eltsin ha originato una situazione di estrema frammentarietà istituzionale con gravi ripercussioni per la stabilità economica e il benessere sociale. Negli anni successivi la leadership russa ha reagito a tale situazione subordinando la scelta della democrazia alla necessità urgente di ristabilire l'ordine per mezzo della *diktatura zakona* (dittatura della legge): ne sono state espressione l'offensiva condotta nei confronti degli oligarchi e il potenziamento del controllo centrale sull'attività dei leader regionali; in questo senso, la centralizzazione e verticalizzazione del comando rappresenterebbero la risposta all'esigenza di ristabilire uno Stato capace di esercitare efficacemente il proprio potere di comando e regolazione.

Negli ultimi otto anni l'immagine della Russia proiettata sullo scenario internazionale ha conosciuto una profonda trasformazione: la debolezza e il disorientamento degli anni post-guerra fredda, caratterizzati dalla ricerca di collaborazione e sostegno da parte dell'Occidente, sono oggi un lontano ricordo; lungi dal costituire l'ennesimo traguardo dell'ondata democratica all'indomani della caduta dell'URSS, così come previsto da molti osservatori internazionali, la Russia propone oggi un proprio modello di sviluppo politico-istituzionale alternativo a quello delle democrazie liberali, nel quale i valori democratici non costituiscono una priorità, in quanto subordinati all'imperativo di uno Stato forte e centralizzato: in questa logica si collocano provvedimenti quali la limitazione dell'autonomia dei poteri regionali, l'eliminazione dei governatori eletti dal Consiglio Federale, l'allontanamento dall'arena politica dei partiti non legati al Cremlino e

alcuni interventi tesi a preordinare e regolamentare i confini della cosiddetta “società civile”.

Al tempo stesso, al decennio turbolento della Presidenza Eltsin, culminato nella crisi finanziaria del 1998, è seguito un periodo di stabilità politica e crescita economica coinciso con l'avvicendamento alla presidenza di Vladimir Putin. In realtà, la questione se esista o meno una relazione diretta tra l'avvento della nuova leadership politica ed il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini russi è oggi ampiamente dibattuta e di non semplice determinazione; eppure da essa non si può prescindere nella valutazione della leadership putiniana e della sua politica di netta discontinuità rispetto al suo predecessore: essa rappresenta un nodo complesso ed interessante da sciogliere della Russia contemporanea, senza la quale ogni discettazione sulle caratteristiche più o meno autoritarie della Presidenza Putin rimarrebbe priva di senso. Tra gli obiettivi della presente ricerca vi è, appunto, quello di contribuire a gettar luce su questo delicato problema.

Seguendo tale impostazione, dunque, il lavoro sarà articolato nel modo seguente: nel primo capitolo ci si soffermerà sull'analisi della letteratura sulla transizione democratica e le critiche che ne hanno alimentato il dibattito negli ultimi anni; quindi, per giungere ad un superamento di tale paradigma e dimostrare l'utilità di un'analisi del caso russo in termini di *authoritarian institution building* verrà presa in esame l'evoluzione nella strategia di costituzione dell'apparato statale sotto le presidenze Eltsin e Putin (1990-2007) per porre in evidenza quanto questa abbia inciso sul livello della competizione politica nel paese.

A seguire, il ruolo dello Stato sarà considerato nella sua capacità di regolamentazione e istituzionalizzazione del pluralismo sociale e politico rispettivamente nell'arena politico-elettorale, nel terzo capitolo, e in quella della società civile, nel quarto capitolo: il cuore della trattazione è costituito

dalla strategia dell'amministrazione Putin volta a limitare gli spazi dell'opposizione politica e sociale quale tentativo di "normalizzazione" del pluralismo in un paese oramai pienamente esposto alle molteplici tendenze culturali e ideologiche che affluiscono attraverso i meccanismi della globalizzazione. Infatti, se il "pluralismo politico limitato e non responsabile" costituisce una delle principali prerogative individuate da Linz per i regimi non democratici, a noi interessa capire fino a che punto il caso russo si configura come una forma di autoritarismo "tradizionale" e in quale misura, invece, esso presenta caratteristiche inedite, per le quali si rivelano necessarie diverse chiavi interpretative.

Infine l'ultimo capitolo tenterà di offrire delle spiegazioni circa il tipo di sistema politico che ha preso forma in Russia negli ultimi anni, soprattutto verificando l'ipotesi che si tratti di un peculiare tipo di autoritarismo che si differenzia dalla tipologia tradizionale "alla Linz" per alcune determinate caratteristiche. Si cercherà, dunque, di indagare la relazione tra il rafforzamento dell'apparato statale e la crescita del benessere economico nel paese, questione alquanto controversa e dibattuta tra gli studiosi del sistema politico russo. In questa prospettiva, il quesito più urgente non è perché la Russia non è democratica e cosa debba fare per raggiungere questo traguardo, ma un altro: posto che si tratti di un'autocrazia, può essa affrontare le sfide dello sviluppo economico e della modernizzazione?

## CAPITOLO I

# LA RUSSIA E LA TEORIA DELLE DEMOCRATIZZAZIONI

## LA RICERCA DI UN NUOVO FRAMEWORK TEORICO

*"In the end the net result  
of transitology has been to create  
a Russian studies without Russia",  
S. Cohen, 1999*

### INTRODUZIONE

La diffusione dei regimi democratici a livello mondiale negli ultimi decenni ha dato vita ad un ricco filone di studi nell'ambito della Politica comparata i cui contributi, in termini di elaborazioni teoriche e strumenti analitici, costituiscono a tutt'oggi un prezioso punto di riferimento per gli studiosi dei sistemi politici. In particolare, la "terza ondata di democratizzazioni"<sup>2</sup> è stata fondamentale per l'elaborazione di un vero e proprio paradigma della transizione democratica teso ad analizzare, ricorrendo a schemi interpretativi analoghi, i processi di trasformazione da

---

<sup>2</sup> Con questa espressione si fa riferimento all'insieme delle transizioni da regimi non democratici, soprattutto autoritari, verso regimi democratici di vario tipo occorse negli ultimi trent'anni; essa viene distinta dalla prima ondata, che ha inizio nel 1820 dando vita a 29 democrazie nel mondo occidentale, e dalla seconda ondata, originata dalla fine dei regimi fascisti e dalla decolonizzazione, che portano a 36 il numero delle democrazie. Cfr. S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

regimi autoritari occorsi in varie aree del mondo e in periodi differenti: nell'ambito di tale prospettiva, la democrazia rappresenterebbe il punto di arrivo di un processo, definito "democratizzazione", che vede un paese non democratico acquisire, attraverso le fasi di instaurazione e consolidamento, le caratteristiche proprie dei regimi liberal-democratici: alla base del modello vi è, dunque, la convinzione per la quale questi processi seguirebbero traiettorie abbastanza ordinate e prevedibili nel passaggio verso regimi democratici di cui lo svolgimento di elezioni libere e regolari costituisce una tappa decisiva.

Per ciò che attiene alla presente ricerca, bisogna evidenziare che questo approccio teorico per anni ha guidato e informato la gran parte degli studi sui regimi post-sovietici, i quali hanno attinto alle principali categorie elaborate dalla "transitologia" nella spiegazione dei fenomeni politici legati alla fine del comunismo; in particolare, il suo maggiore punto di forza, ovvero la pretesa universalità, ha senza dubbio contribuito ad alimentare quel clima di eccessivo ottimismo, caratteristico del post-1989, circa le reali possibilità da parte dei paesi emersi dalla dissoluzione dell'Urss di abbracciare in tempi brevi l'ambito orizzonte democratico. Ad alimentare tale fiducia ha contribuito la performance abbastanza soddisfacente delle transizioni in corso nell'est Europa, dove la gran parte dei paesi volgeva, già negli anni '90, verso il pluripartitismo e una chiara divisione dei poteri e dove è stata determinante l'esperienza relativamente breve di dominio del partito unico nonché, per alcuni di essi, la precedente parentesi democratica.

Tuttavia, le vicende politiche internazionali, soprattutto negli anni più recenti, hanno evidenziato processi di trasformazione politica da regimi autoritari che le sole chiavi di lettura offerte dalla transitologia non riescono a catturare a pieno. In primo luogo, è cresciuto il numero dei regimi che sfuggono alla tradizionale classificazione di "autoritarismo" e "democrazia", configurando sistemi politici alternativi rispetto alle

consuete tipologie e in grado di conservarsi e stabilizzarsi nel tempo; si tratta di regimi autoritari e semi-autoritari con caratteristiche inedite, i quali contemplano forme di competizione politica, come l'indizione formale di elezioni, senza per questo trasformarsi in democrazie: in essi, i principi liberal-democratici di libertà e giustizia vengono così profondamente violati da ridurre il momento elettorale a strumento di legittimazione autoritaria piuttosto che strumento di democrazia<sup>3</sup>.

Attualmente si contano circa 43 regimi autoritari stabili che corrispondono al 23% della popolazione mondiale e 90 democrazie pari al 47%; nel primo gruppo il numero dei paesi definiti "parzialmente liberi" supera il numero dei regimi propriamente autoritari sia nel numero che in termini di percentuale di popolazione<sup>4</sup>: pertanto, si tratta di un fenomeno che non è certamente da sottovalutare. In effetti, la sua crescente incidenza ha dato vita ad un intenso dibattito all'interno della comunità accademica sulle caratteristiche e il funzionamento dei sistemi politici cosiddetti "ibridi", con l'obiettivo di giungere ad una loro concettualizzazione e di formulare le principali ipotesi; alcuni dei lavori hanno esplicitamente criticato la letteratura transitologica e cercato di elaborare un differente approccio analitico; altri, partendo dalle tipologie da questa offerte, ne hanno approfondito determinati aspetti e peculiarità. Nel complesso ne è scaturita una profonda riflessione circa lo stato della ricerca e l'utilità di talune chiavi di lettura dei processi di democratizzazione applicate agli scenari politici attuali.

Nei paragrafi che seguono verranno passati in rassegna i principali contributi che hanno alimentato tale dibattito negli anni più recenti, con l'obiettivo di individuare i punti di riferimento teorici che maggiormente si prestano a sciogliere gli interrogativi alla base della presente ricerca. Se il

---

<sup>3</sup> Sul fenomeno degli "autoritarismi elettorali", che verrà ulteriormente approfondito nel corso del capitolo, si veda A. Schedler, *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner Publishers, 2006.

<sup>4</sup> Tali dati sono presenti in L. Morlino, *Are they hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?*, "European Political Science Review", 0:0, 2009, p. 3.

nostro obiettivo, infatti, è quello di gettar luce sulla natura ambivalente dell'assetto politico-istituzionale che è riuscito a stabilizzarsi negli ultimi anni in Russia, occorre anzitutto confrontarsi con la letteratura più influente in materia, in modo da poter selezionare, in un secondo momento, le interpretazioni adatte a catturare la complessità del caso russo.

### 1.1. ALCUNI CONCETTI CHIAVE

Prima di addentrarci negli aspetti specifici della nostra ricerca, è necessario dotarsi di quegli strumenti concettuali indispensabili per un chiaro inquadramento delle principali teorie sulle transizioni democratiche: il punto di partenza è, dunque, una chiara definizione delle nozioni di "democrazia", "autoritarismo" e "democratizzazione".

Per quanto riguarda la prima, viene in rilievo l'utilità di una "definizione minima" laddove l'oggetto privilegiato della ricerca sia l'analisi empirica delle transizioni e instaurazioni democratiche<sup>5</sup>; in tale prospettiva la dimensione normativa, che implica una definizione più complessa e articolata di regime democratico inteso come ideal tipo intriso di elementi prescrittivi<sup>6</sup>, si colloca in secondo piano; la necessità pratica è quella di fissare una soglia al di sotto della quale un regime non può essere considerato democratico. Seguendo questa impostazione, la definizione offerta da Dahl (1980), secondo cui "sono democrazie tutti i regimi contraddistinti dalla garanzia reale di partecipazione politica più ampia della popolazione adulta maschile e femminile e dalla possibilità di dissenso e opposizione", è ancora quella più illuminante. Essa individua quali caratteri fondanti di una democrazia la presenza di partecipazione, intesa come possibilità di determinare la scelta dei propri governanti

---

<sup>5</sup> Sulla distinzione tra definizione "minima" e "massima" di democrazia si rimanda a L. Morlino, *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003.

<sup>6</sup> Per una definizione normativa di democrazia si veda G. Sartori, *Democrazia: cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993, p. 108.

attraverso il meccanismo elettorale, e di dissenso, ovvero la garanzia di un livello più o meno ampio di pluralismo politico che si sostanzia nel multipartitismo e nella presenza di diverse e alternative fonti di informazione.

Come vedremo più avanti, queste due dimensioni costituiscono un imprescindibile cornice di riferimento per la letteratura sulle transizioni democratiche, che nei suoi studi empirici si è spesso avvalsa di tali coordinate teoriche per classificare di volta in volta i regimi politici in transizione, soprattutto dalla democrazia all'autoritarismo. In particolare, ad esse fanno riferimento le tipologie di "democrazia liberale" e "democrazia elettorale": la prima indica una forma democratica compiuta così come intesa nella definizione di Dahl, nella quale esiste una piena e continua protezione dei diritti civili e politici, la possibilità di espressione degli interessi sociali viene contemplata, così come l'impegno da parte dei governanti a rispondere in maniera responsabile alle esigenze provenienti dalla base elettorale. Nella democrazia elettorale, di contro, sono rispettati solo gli aspetti procedurali della "poliarchia" di Dahl, mentre i diritti civili e politici sono garantiti in maniera insufficiente e le elezioni sono solo parzialmente libere<sup>7</sup>.

Quanto al concetto di "autoritarismo", possiamo rifarci alla definizione di uno dei maggiori studiosi dei regimi autoritari, Juan J. Linz, per il quale essi corrispondono a «regimi politici con pluralismo politico limitato e non responsabile, privi di un'ideologia guida elaborata, ma con mentalità caratteristiche, privi di mobilitazione politica estesa ed intensa, tranne che in alcuni momenti del proprio sviluppo, e nei quali un leader o, più raramente, un piccolo gruppo, esercita il potere all'interno di limiti

---

<sup>7</sup> Sulla distinzione tra "democrazia liberale" e "democrazia elettorale" si rimanda a L. Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Md.: John Hopkins University Press, 1999.

formalmente mal definiti ma in realtà abbastanza prevedibili»<sup>8</sup>. Come si vede, essa implica una precisa delimitazione rispetto alla tipologia dei regimi democratici alla luce di alcune dimensioni rilevanti: anzitutto quella del pluralismo politico, legato alle opportunità di dissenso da parte delle opposizioni, che in tali regimi si riducono notevolmente; in secondo luogo, la legittimazione del potere da parte dell'autorità politica sulla base di valori collettivi relativamente sistematizzati definiti "mentalità"<sup>9</sup>; la mobilitazione, intesa come partecipazione indotta o controllata dall'alto, per attuare la quale la leadership necessita di un efficace apparato repressivo; infine, le strutture del potere caratteristiche di un regime autoritario, quali il partito unico, le giunte militari.

Per "democratizzazione", infine, si intende generalmente quel processo politico complesso che vede regimi non democratici, soprattutto autoritari, transitare verso regimi democratici diversi; nello specifico tale fenomeno si articola in alcune fasi distinte che eventualmente accompagnano la transizione verso il nuovo assetto politico, ovvero l'instaurazione, il consolidamento, la crisi o anche la crescita stessa della qualità democratica. L'avvio del processo di transizione in genere scaturisce da una prima ridefinizione ed estensione dei diritti civili e politici, ovvero di quell'insieme di garanzie poste a difesa tanto dell'individuo che dei gruppi sociali rispetto alle scelte arbitrarie del potere politico: ci riferiamo alla cosiddetta "liberalizzazione"<sup>10</sup>. Nella fase successiva, quella dell'instaurazione democratica vera e propria, il regime autoritario si

<sup>8</sup> Cfr. A. J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 159.

<sup>9</sup> Utilizzando il termine "mentalità" mutuata dal sociologo tedesco Geiger, Linz intende distinguere la legittimazione del potere che avviene nell'ambito dei regimi autoritari da quella che per i totalitarismi si concreta, invece, sulla base di costrutti ideologici molto più articolati e formalizzati. È bene precisare, infatti, che la tipologia dei regimi autoritari presenta tratti peculiari non solo rispetto alle democrazie, ma anche rispetto ai totalitarismi e ai cosiddetti "regimi tradizionali". Tuttavia, ai fini della nostra trattazione è sufficiente concentrarci sulle caratteristiche generali delle forme di governo autoritarie. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Linz (2000) e Morlino (2003), op cit.

<sup>10</sup> Cfr. G. O' Donnell P. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The John's Hopkins University Press, 1986, p. 7.

trasforma in modo più accentuato e al pieno riconoscimento delle libertà fondamentali si accompagna la nascita di istituzioni democratiche, prima fra tutte la Costituzione, che cominciano ad operare in modo più o meno regolare; tale fase si caratterizza come un periodo di notevole fluidità istituzionale nel quale il regime ha sì abbandonato i principali tratti autoritari del precedente regime, ma non ha ancora acquisito tutti i caratteri del nuovo. La fase della transizione può dirsi completata quando viene raggiunto un certo grado di consenso da parte della coalizione fondante il regime<sup>11</sup> sulle procedure necessarie per dar vita ad un governo eletto e quando tale governo si insedia al potere come risultato diretto di elezioni libere e corrette. Quanto alla fase del consolidamento democratico, che si suppone in via astratta cominci una volta terminata l'instaurazione, esso consiste nella fissazione delle istituzioni e regole democratiche, le quali vengono percepite come legittime all'interno del sistema e giudicate le più adeguate a governare il paese<sup>12</sup>. Il consolidamento coinvolge, dunque, i rapporti fra regime e società, nel senso che deve accompagnarsi ad un sempre maggiore sostegno delle strutture di governo da parte dei governati: la teoria dell'ancoraggio di Morlino<sup>13</sup> esemplifica molto chiaramente le caratteristiche di questa fase, evidenziando quanto tali relazioni si sviluppino sia dal basso verso l'alto (dalla società civile alle istituzioni), denotando un certo grado di legittimazione - a seconda della minore o maggiore accettazione delle istituzioni democratiche - sia dall'alto verso il basso (dalle istituzioni alla società civile), nel qual caso la domanda politica della società viene direttamente "manovrata" dalle istituzioni pubbliche, che la incanalano in determinate direzioni attraverso il

---

<sup>11</sup> Per "coalizione fondante il regime" si intende, nello specifico, l'insieme degli attori politici attivi nel paese (compresi i protagonisti del precedente regime autoritario) che hanno una serie interessi e di poste in gioco su cui cercano l'accordo, tacito o esplicito, durante il processo della transizione (Morlino 2003, p. 127).

<sup>12</sup> Sul consolidamento democratico si veda, inoltre, Linz e Stepan, *Problems of democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, Md.: John Hopkins University Press, 1996, e Diamond (1999), op. cit.

<sup>13</sup> Cfr. Morlino (2003), op. cit., pp. 155-63.

meccanismo dell'ancoraggio. La presenza delle ancore si rivela particolarmente significativa ai fini della sopravvivenza del nuovo assetto politico nei casi in cui il livello di legittimazione sia insufficiente o assente: di conseguenza, in presenza di ancore particolarmente deboli la crisi diviene più probabile, originando un processo di cambiamento all'interno della democrazia con tutti i rischi di una possibile involuzione autoritaria.

Naturalmente, la democratizzazione non è da intendersi come un succedersi di fasi in sé concluse e rigidamente separate: una volta che si è esaurito il trapasso dal nuovo regime autoritario alcuni elementi che si fanno comunemente rientrare nel periodo della transizione possono sovrapporsi e intrecciarsi ad altri propri del consolidamento. Ciò implica che non è sempre agevole individuare dove finisce una fase e dove ne comincia un'altra, giacché i confini sono fluidi e porosi. In secondo luogo, secondo i teorici, tra i possibili sbocchi del processo di instaurazione democratica il consolidamento non è per nulla scontato, anzi, l'eventualità di un cambiamento di direzione verso esiti autoritari o la stessa crisi del sistema politico viene ugualmente contemplata<sup>14</sup>.

Fatte queste precisazioni, ciò che qui preme sottolineare è la linearità del processo di democratizzazione che emerge dai lavori della cosiddetta "transitologia"; in altre parole il consolidamento democratico viene visto come la fase conclusiva di un processo che, al di là di alcuni casi "devianti rispetto" al modello, presenta delle caratteristiche ricorrenti e relativamente prevedibili.

---

<sup>14</sup> O'Donnell e Schmitter (1986) dedicano un'intera riedizione del loro famoso saggio sulle transizioni dall'autoritarismo alle "uncertain democracies", rilevando «lo sforzo di catturare la straordinaria incertezza della transizione, con le sue numerose sorprese e i suoi dilemmi complicati».

## 1.2. DEMOCRAZIE “DIFETTOSE”, REGIMI IBRIDI E NUOVI AUTORITARISMI

L'ultimo decennio del XXI secolo ha visto proliferare regimi che difficilmente possono essere ascritti al modello democratico o autoritario *tout court*, presentando caratteristiche ambigue che vanificano una siffatta puntuale classificazione. In essi, la retorica della democrazia, che rivendica l'accettazione di alcune istituzioni democratiche formali e il rispetto per una sfera limitata di libertà civili e politiche, si combina ad aspetti irrimediabilmente illiberali o autoritari: da un lato abbiamo il riconoscimento ufficiale di uno spazio in cui il sistema pluripartitico e le organizzazioni della società civile possono operare; la stampa indipendente viene entro certi limiti tollerata e così il dibattito politico. Dall'altro lato, tuttavia, questi regimi presentano un grave deficit quanto alla reale rappresentatività dei molteplici interessi sociali, soffrono di un basso livello di partecipazione politica oltre il momento elettorale, nonché di una scarsa effettività della *rule of law*.

Per fornire una caratterizzazione adeguata dei modelli di ambiguità istituzionale lasciati in eredità dalla terza ondata di democratizzazioni, gli studiosi di politica comparata hanno adottato sostanzialmente tre differenti approcci analitici: di volta in volta tali sistemi politici sono stati analizzati come forme democratiche imperfette, regimi ibridi o come forme inedite di autoritarismi<sup>15</sup>.

In primo luogo, nell'ambito della letteratura transitologica fenomeni di questo tipo sono stati considerati come democrazie non ancora o non sufficientemente consolidate; il fatto che in esse si svolgessero elezioni con un certo grado di competizione ed incertezza ha fatto pensare che si

---

<sup>15</sup> La tripartizione è formulata da Schedler (2006), op. cit., pp. 4-6.

trattasse fondamentalmente di regimi democratici, sebbene “difettosi”<sup>16</sup>. In sostanza, si è messo in risalto il riconoscimento formale dei diritti e delle libertà politici che questi sistemi assicuravano pur risultando carenti quanto all’ effettiva garanzia dei diritti civili. Così, per essi sono state inventate categorie residuali *ad hoc* che ne esprimessero la non conformità rispetto al modello di riferimento, ovvero la liberal-democrazia occidentale: “democrazie elettorali” (Diamond 1999), “democrazie illiberali” (Zakaria 1997), “democrazie delegate” (O’Donnell 1994) sono solo alcune delle etichette impiegate per descrivere l’ambiguità di tali ordinamenti politici.

Negli anni più recenti, la tendenza nell’ambito degli studi sulle democratizzazioni è stata quella di includere l’analisi di tali sistemi politici nella più ampia tipologia dei “regimi ibridi”, intendendo con questa espressione «‘regimi misti’ che si collocano nell’ampio centro del continuum politico ancorato alla democrazia da un lato e...alla dittatura dall’altro» (Bunce, Wolchik 2008, p. 6).

A ben vedere, configurazioni politiche di questo tipo non sono certamente un fenomeno nuovo, anzi, già negli anni ‘60 e ‘70 si registravano regimi non democratici con elezioni multipartitiche<sup>17</sup>; in realtà, la maggiore attenzione che viene loro dedicata dalla politologia contemporanea nasce da alcune ragioni di fondo: in primo luogo, sono sempre più numerosi i regimi desiderosi di qualificarsi nella forma come democrazie elettorali, con elezioni regolari, multipartitiche e competitive. Ciò non sorprende, se si riflette sul fatto che con la fine della guerra fredda la legittimità e difendibilità ideologica della forma di governo autoritaria è praticamente venuta meno. D’altro canto, però, i governi sono sempre restii ad accettare le limitazioni al proprio esercizio del potere imposte dalle regole

---

<sup>16</sup> Cfr. A. Croissant, W. Merkel, *Introduction: Democratization in the Early Twenty-First Century*, vol. speciale su *Consolidated or defective democracies? Problems of Regime Change*, “Democratization”, vol. 11, n. 5, dicembre 2004.

<sup>17</sup> Come fa notare Diamond (2002), il celebre lavoro di Linz sugli autoritarismi, pubblicato nella prima edizione nel 1975, contempla quei casi di competizione elettorale in sistemi multipartitici che si svolge all’interno di regimi autoritari.

democratiche (Ottaway 2003); il risultato è la diffusione su larga scala di regimi decisi a mantenere l'apparenza di democrazie senza però esporsi completamente ai rischi di successione nella carica di governo imposta dal gioco democratico. Da qui nascono i vari tentativi di classificazione di tali regimi, disposti lungo un ipotetico continuum che va dai sistemi politici che più si avvicinano alla democrazia a quelli che più si avvicinano al modello autoritario<sup>18</sup>.

Morlino (2003), ad esempio, individua tre diverse tipologie: si parla di "democrazia protetta" laddove esistono delle restrizioni nell'espressione del voto e del dissenso politico nonché nella correttezza stessa delle elezioni; se, invece, siamo in presenza del suffragio universale maschile, di una procedura elettorale formalmente corretta con multipartitismo ma i diritti civili non sono pienamente garantiti e se non vi è un'effettiva opposizione partitica, allora parliamo di "democrazie limitate". Infine, il terzo caso, definito di "democrazia senza legge", si caratterizza per una carenza di istituzioni legali funzionanti tali da garantire la protezione dei diritti civili e politici. Si può citare, inoltre, la classificazione proposta da Ottaway (2003), nella quale vengono messe in evidenza le dinamiche interne dei regimi ibridi, in questo caso definiti "regimi semi-autoritari", suddivisi in base alle possibilità di cambiamento verso la democrazia o l'autoritarismo: così distinguiamo tra di essi i "regimi in equilibrio", nei quali l'equilibrio raggiunto tra le forze in conflitto è tale da garantire una certa stabilità; i "regimi in declino", dove le tendenze non democratiche appaiono sempre più forti, rivelando la possibilità di un'involuzione verso l'autoritarismo; e i regimi che attraversano cambiamenti tali da poter intaccare la capacità del governo in carica di conservare lo status quo, costringendolo ad una qualche apertura degli spazi politici in direzione democratica.

---

<sup>18</sup> Alcuni autori parlano di una *political gray zone* che occupa lo spazio compreso tra l'autoritarismo e la democrazia consolidata. Si vedano O'Donnell (1996), Carothers (2002), Ottaway (2003).

In generale, l'elemento che accomuna queste tipologie è la visione teleologica per la quale regimi che muovono da un'esperienza autoritaria sono considerati automaticamente in transizione verso la democrazia (Carothers 2002), compresi quelli momentaneamente intrappolati nel limbo della *gray zone*.

A tal proposito, ci si può riferire alla definizione formulata di recente da Morlino (2009, 10) quale tentativo di rivendicare una dimensione autonoma per la tipologia del regime ibrido nel quadro della generale classificazione dei sistemi politici:

«possiamo definire un regime ibrido come un insieme di istituzioni, siano esse stabili o instabili, che si sono protratte per circa un decennio dopo esser state precedute da un regime autoritario, tradizionale (magari con caratteristiche coloniali), o anche da una democrazia minima, e che si caratterizzano per la rottura del pluralismo limitato e di forme di partecipazione indipendenti e autonome, nonché l'assenza di almeno uno dei quattro aspetti di una democrazia minima<sup>19</sup>».

Il merito di una definizione di questo tipo sta nella capacità di catturare l'ambiguità di simili organizzazioni politiche nella loro specificità, evitando di liquidarle semplicemente come espressione di autoritarismi che hanno in parte perso le proprie originarie caratteristiche ed hanno acquisito alcune istituzioni e procedure tipiche dei regimi democratici. In particolare, si tratta di cogliere la differenza tra i regimi definiti "in transizione" e i regimi ibridi veri e propri sulla base di una dimensione fondamentale che è il livello di consolidamento raggiunto.

Tuttavia, questo tipo di classificazione ha finito col rilevare una certa discrepanza tra le sotto-categorie teoriche ascrivibili ad assetti fondamentalmente democratici, pur se difettosi, e le peculiari realtà autoritarie caratteristiche della post-modernità. In particolare, in concomitanza con gli insuccessi nello spazio post-sovietico e nell'Africa

---

<sup>19</sup> I quattro requisiti minimi di una democrazia cui si fa riferimento, corrispondenti alle dimensioni principali della poliarchia di Dahl (vedi p. 8) sono: a) suffragio universale maschile e femminile, b) elezioni libere, ricorrenti e competitive, c) multipartitismo, d) diverse alternative fonti di informazione.

sub-Sahariana di quelle che secondo i migliori auspici venivano considerate transizioni verso la democrazia, la stessa categoria di regime ibrido è apparsa insufficiente nel cogliere le peculiarità di alcune nuove trasformazioni politiche. Ad esser messa in discussione è l'idea stessa che regimi di questo tipo siano democratici nonostante alcune imperfezioni: ciò che viene evidenziato da più parti, infatti, è che molti casi solitamente derubricati come democrazie mancate o sistemi ibridi costituirebbero, in realtà, regimi autoritari particolari, capaci di consolidarsi nel tempo e di configurarsi come veri e propri sistemi alternativi rispetto sia ai regimi democratici che ai regimi autoritari tradizionali. Si tratta di assetti istituzionali che consentono forme di competizione politica e l'indizione sistematica di elezioni, ma le regole del gioco vengono violate così sistematicamente e con tale intensità a scapito delle opposizioni, da infrangere gli standard minimi richiesti ai regimi parzialmente liberi (Levitsky e Way 2002). Vero è che anche regimi pienamente democratici talvolta possono incorrere nella violazione di tali regole; tuttavia, queste non sono così gravi al punto da rendere altamente improbabile se non impossibile una vittoria dell'opposizione.

La svolta è tale negli studi sulle democratizzazioni da generare numerose analisi sui sistemi di questo tipo e nuove classificazioni: in sostanza, accanto ai regimi democratici propriamente detti e ai regimi ibridi, si collocano i cosiddetti "nuovi regimi autoritari", i quali a loro volta si distinguono dalle forme tradizionali di autoritarismo individuati dalla letteratura classica. Essi possono essere classificati in base al grado di competizione elettorale che garantiscono al loro interno (Diamond 2002): così, una prima possibile distinzione è tra i regimi "politicamente chiusi" e i regimi che assicurano una qualche forma di competizione elettorale multipartitica, ovvero gli "autoritarismi elettorali" (Schedler 2006). Questi ultimi possono, a loro volta, essere distinti in "autoritarismi competitivi" da un lato, seguendo la definizione di Levitsky e Way, e "autoritarismi egemonici" dall'altro: nel

primo caso l'opposizione parlamentare, nonostante lo sbilanciamento delle regole del gioco a favore della coalizione o del partito in carica, conserva qualche possibilità di influire sugli esiti elettorali; nel secondo caso, al contrario, queste possibilità divengono praticamente nulle, poiché il partito dominante conquista la quasi totalità dei seggi, vanificando i tentativi da parte dell'opposizione di porre delle sfide significative al governo in carica.

Occorre sottolineare che l'osservazione empirica dello spazio post-sovietico ha contribuito non poco a rilanciare la questione delle transizioni democratiche e a ripensare le tipologie classiche della letteratura, se non altro nell'esigenza di un'interpretazione più disincantata circa lo sviluppo politico di questi paesi rispetto al semplicismo dell'immediato post guerra fredda. Infatti, a quasi vent'anni dal crollo dell'Urss, se si escludono gli Stati baltici che volgono verso assetti democratici consolidati, nessuno di questi paesi appare in transizione verso la democrazia; al contrario, per tutti si registra un peggioramento negli indicatori della "democraticità" con aspetti talvolta meno liberali di quelli osservabili nell'Unione sovietica di Gorbachev<sup>20</sup>. Per queste nuove realtà politiche il problema che si pone è quello di capire fino a che punto gli orientamenti teorici tradizionali sui regimi non democratici possano rilevarsi utili nel catturare i meccanismi di funzionamento e di preservazione del potere caratteristici della post-modernità.

### 1.3. IL PARADIGMA DELLA TRANSIZIONE E I SUOI CRITICI

Nel dibattito accademico sui sistemi politici comparati, nel confronto tra vecchi e nuovi strumenti analitici, si è rivelata decisiva la critica sferzante agli approcci classici sintetizzati nella formula del "paradigma della

---

<sup>20</sup> Un confronto dettagliato sui diritti politici e le libertà civili nell'Urss e nello spazio post-sovietico sulla base degli indicatori elaborati da Freedom House è offerto da Cappelli, *Demokratizatsiya. La transizione fallita*, Guida, Napoli, 2004, pp. 363-375.

transizione"<sup>21</sup>, espressione con la quale ci si riferisce ad un modo di leggere la realtà dei mutamenti di regime caratteristici della terza ondata. In realtà, si tratta di un framework concettuale alla cui diffusione ha contribuito in buona misura, a partire dai primi anni '90, una precisa strategia in politica estera dell'Amministrazione americana sintetizzata dall'espressione del Presidente George Bush senior "the worldwide democratic revolution", approccio poi confermato anche dal Presidente Clinton nel suo primo mandato (di Leo 2000). A livello accademico, a questa impostazione si sono conformati alcuni autori, fra cui Huntington (1991) e Diamond (1992), convinti della necessità di promuovere la democrazia liberale in quei paesi dove, a seguito della terza ondata, si è affermata la democrazia elettorale.

In particolare, su tre aspetti principali di questo approccio teorico mi sembra opportuno concentrare l'attenzione per comprendere, rispetto ad essi, la portata innovativa degli studi più recenti: la linearità del processo di democratizzazione, la scarsa rilevanza assegnata alla dimensione statale e la non pregiudizialità delle variabili strutturali per la buona riuscita della democratizzazione.

In primo luogo, la critica mette in discussione l'idea secondo la quale qualsiasi movimento dall'autoritarismo implichi l'avvio di un percorso a tappe predefinite il cui approdo naturale sia la democrazia liberale. In realtà, alcuni lavori precedenti avevano già evidenziato l'incertezza insita nelle transizioni dall'autoritarismo e i diversi esiti che queste portavano con sé<sup>22</sup>; inoltre, sulla tentazione di giungere a facili generalizzazioni attraverso l'elaborazione di una teoria esportabile in contesti storico-culturali

---

<sup>21</sup> Tale espressione è stata utilizzata per la prima volta da Thomas Carothers nel tanto discusso articolo sul *Journal of Democracy* (si veda il botta e risposta tra l'autore e O'Donnell sul terzo numero del 2002 di tale rivista). Con essa si vuol far riferimento ad un modello analitico derivato principalmente dalle interpretazioni proprie della "democracy promotion community" (da un lato l'amministrazione Reagan e dall'altro l'universo degli aiuti allo sviluppo) e solo in misura minore dalla comunità accademica, attraverso i lavori emergenti nel campo della "transitologia".

<sup>22</sup> O'Donnell e Schmitter (1986), ad esempio, sostengono che la transizione da un regime autoritario può avere come sbocco un regime democratico o, in alternativa, un regime autoritario liberalizzato (*dictablanda*), o una democrazia illiberale (*democradura*).

differenti ha sempre prevalso la constatazione della complessità e ricchezza dei singoli casi, rinunciando all'elaborazione di una teoria di portata generale sul mutamento di regime: la soluzione proposta era quella di distinguere tra proposizioni teoriche ad alto livello di generalità e proposizioni di portata regionale, valide per un gruppo specifico di paesi spazialmente contigui<sup>23</sup>. È in questo senso che Valerie Bunce (2003) guarda all'esperienza dei paesi post-comunisti nell'Europa centro-orientale e nell'ex Urss, i cui recenti processi di trasformazione politica pongono una seria sfida ai postulati di portata generale sull'instaurazione e il consolidamento democratico che sono stati elaborati soprattutto in riferimento agli studi sull'America Latina e il sud Europa. Tuttavia, l'impostazione di fondo rimaneva pur sempre quella di analizzare tali regimi nei termini della loro vicinanza/deviazione rispetto al modello di riferimento, ovvero l'obiettivo della ricerca consisteva nel catturare le modalità di svolgimento dell'instaurazione democratica e nel chiedersi quali fattori piuttosto che altri rendessero possibile la nascita di un determinato tipo di democrazia.

Ciò che viene evidenziato dai critici del paradigma della transizione è che le ricerche empiriche spesso rivelano una situazione ben diversa, in cui i momenti della liberalizzazione e della transizione elettorale costituiscono la fine del processo anziché la sua fase iniziale, generando regimi decisi ad imboccare una direzione dichiaratamente non democratica. Il problema sorge nel momento in cui viene sottoposto ad analisi esclusivamente il processo di costruzione delle istituzioni democratiche, trascurando o ignorando i fattori che favoriscono o ostacolano il consolidamento autoritario. (Way 2008). In breve, ciò che manca ad un approccio di questo tipo è la capacità di guardare alla costruzione di un regime autoritario non come a qualcosa che si verifica nei casi di mancata democratizzazione, ma

---

<sup>23</sup> A tal riguardo si veda la proposta di un *framework* teorico che si coniughi con analisi più approfondite dei casi specifici in Morlino (2003).

come al risultato di uno sforzo preciso e consapevole da parte dell'élite al potere con la messa a punto di una specifica strategia organizzativa.

Il secondo punto su cui occorre soffermarsi è l'importanza negata ai fattori strutturali nel determinare gli esiti delle trasformazioni dai regimi autoritari: secondo questa visione, l'adozione del modello democratico rappresenta un traguardo potenzialmente raggiungibile per qualunque paese, non importa quali siano le specifiche condizioni economiche, il retaggio socio-culturale, l'eredità istituzionale lasciata dal precedente regime e le questioni etnico-territoriali. In pratica, le possibilità di democratizzazione di un paese dipendono dalla volontà assertiva dell'élite al potere, unita ad alcuni programmi di aiuto promossi a livello internazionale: in questa logica volontarista e determinista, il modello della liberal-democrazia si configura come un punto di arrivo ineliminabile del convivere politico di ciascuna società.

In realtà, la resistenza nel discutere delle condizioni strutturali nella spiegazione dei cambiamenti di regime nasce da alcune preoccupazioni di fondo da parte dei *democracy promoters*: in primo luogo, vi è la consapevolezza che si tratta di questioni non semplici da affrontare, che presuppongono la risoluzione di problemi nel lungo periodo e che, pertanto, si oppongono al facile trionfalismo per cui si vorrebbe la democrazia prosperare in tempi brevi, come risultato di scelte politiche "sagge" da parte delle nuove élite al potere. In secondo luogo, l'ammissione stessa che tali condizioni esistono può essere interpretata come una giustificazione del perdurare di regimi non democratici, quasi a voler concludere che alcuni paesi sono culturalmente incompatibili con la democrazia (Ottaway 2003).

Pur rigettando qualsiasi discorso in termini di "maturità politica" dei contesti non democratici non occidentali, occorre evidenziare che la realtà empirica rivela l'importanza cruciale di variabili socio-economiche nell'analisi dei processi di democratizzazione. Ancora una volta

l'esperienza dei paesi post-comunisti si presta molto bene a svelare i limiti dei modelli classici della letteratura sulle transizioni democratiche. In particolare, uno degli assunti che da essa si ricavano, ovvero che le influenze esercitate da attori e situazioni contingenti sono più importanti di considerazioni di carattere storico nel plasmare le dinamiche della transizione democratica (O'Donnell, Schmitter 1986), contrasta con gli studi approfonditi incentrati sui percorsi post-totalitari intrapresi nello spazio dell'ex Urss: qui, infatti, l'esperienza di dominio incontrastato del partito unico protrattasi per oltre settant'anni rappresenta una variabile da sola in grado di incidere fortemente sugli assetti politico-istituzionali consolidatisi nell'area e di condizionare in modo non trascurabile le scelte politiche dei singoli attori (Fish 1998, Bunce 2003). Come fanno notare Linz e Stepan, in virtù del loro passato totalitario questi paesi hanno dovuto affrontare una doppia transizione, economica e politica allo stesso tempo, determinando un trapasso al nuovo regime spesso lento e tortuoso e dagli esiti molto più incerti di quelli osservati nei paesi dell'America Latina e del sud Europa.

Infine, bisogna rilevare che nel momento in cui si sottovalutano i fattori strutturali la democrazia rischia di essere ridotta ad una procedura meramente formale, fino a considerare il processo elettorale una condizione da sola, oltre che necessaria, quasi sufficiente per la nascita di un regime democratico (Carothers 2002). Si osserva generalmente, invece, che se da un lato con la "terza ondata" il numero delle democrazie in senso elettorale è notevolmente cresciuto, nondimeno, il numero delle democrazie liberali, che si differenziano dalle prime per una serie di limiti posti al potere esecutivo e per le maggiori garanzie assegnate ai cittadini, è rimasto stabile (Diamond 1999); tra le democrazie elettorali, inoltre, alcune sono evolute gradualmente in senso anche liberale, mentre altre si sono rivelate, ad una più attenta analisi, dei "regimi autoritari elettorali". Dunque, il solo svolgimento di elezioni libere e competitive non solo non genera

automaticamente regimi democratici, ma talvolta contribuisce alla legittimazione stessa di nuovi governi autoritari.

L'ultimo elemento da prendere in esame è la statualità, una dimensione spesso trascurata se non ignorata negli studi sulle transizioni democratiche<sup>24</sup>, i quali hanno finito col dare per scontata l'esistenza dello Stato<sup>25</sup> nel processo di *democracy building* come se si trattasse di dover semplicemente ripristinare istituzioni già funzionanti (Carothers 2002, p. 17). Attraverso tale schema interpretativo, sostanzialmente mutuato dalle esperienze di altre e differenti realtà politiche, si è guardato anche alle transizioni nell'area post-sovietica, in tal modo oscurando alcune rilevanti particolarità di quei paesi nei quali il problema della *stateless polity*, la zona grigia senza Stato dove prosperano il crimine e l'economia sommersa, ha condizionato pesantemente il cammino post-totalitario.

In realtà, la superficialità con la quale è stata affrontata una questione così delicata, è da imputare, più che alla comunità accademica nel suo insieme, all'opinione dominante nell'era post-guerra fredda tra gli economisti e le principali istituzioni finanziarie, i quali auspicavano le liberalizzazioni e il dimagrimento del settore pubblico senza distinzioni di sorta; nel clima di euforia generalizzata, l'imperativo che circolava tra gli *aid practitioners* e i *democracy promoters* dell'Amministrazione statunitense era quello di arrivare ad un ridimensionamento in tempi rapidi del ruolo dello Stato nei confronti del mercato e della società civile. La giustificazione ideologica di questo atteggiamento era molto semplice: il comunismo, e con esso il mastodontico e ingombrante apparato sovietico, aveva smesso di apparire un'alternativa credibile al capitalismo e alla democrazia liberale. Nel vuoto lasciato dalla scomparsa del quadro concettuale marxista-leninista si

---

<sup>24</sup> Una delle poche eccezioni è il lavoro di Linz e Stepan (1996) il quale si prefigge espressamente di incorporare il problema dello *stateness* nel panorama degli studi sulle transizioni e il consolidamento democratico.

<sup>25</sup> Per Stato qui si intende l'apparato weberiano in grado di detenere il monopolio della forza legittima e di esercitare il proprio potere di regolazione e di comando sulla società e sul mercato (Weber 1964, cit. in *Ibidem*).

avvertiva l'esigenza di modelli alternativi per far fronte alla nuova situazione e gestire la riforma delle strutture amministrative. In questa prospettiva, l'adozione dei modelli dell'Occidente democratico appariva come il cammino naturale da percorrere. Ne seguiva che gli Stati sorti dalla dissoluzione dell'Urss avrebbero dovuto liberarsi quanto prima dalle istituzioni politiche ed economiche lasciate in eredità dall'ordinamento socialista per abbracciare le riforme dell'economia di mercato: nell'ottica della *good governance*, l'onnipotente "Leviatano sovietico" andava ingabbiato in nome della liberalizzazione dell'economia che esso negava (Cappelli 2005).

Francis Fukuyama (2005) coglie molto bene il pregiudizio di fondo che è alla base di questo "nuovo senso comune" caratteristico dei primi anni '90; la sua analisi parte dall'individuazione di due dimensioni distinte della statualità che sono state spesso confuse: *capacity*, ovvero la capacità dello Stato di pianificare ed eseguire politiche e di far rispettare le leggi (la capacità istituzionale), e *scope*, inteso come l'ambito delle attività statali, prima fra tutte l'offerta di beni pubblici. Nel predicare la diminuzione del ruolo dello Stato per i paesi "in transizione" questa fondamentale distinzione è stata praticamente ignorata. A suo giudizio l'austerità richiesta dalle politiche di stabilizzazione e di modifica strutturali volte a snellire lo *scope* di questi Stati è stata spesso una scusa per ridurre la capacità statale nel suo insieme: in ultima analisi, la ricetta di contenimento del settore pubblico ha avuto come effetto negativo di indebolire le istituzioni statali, compromettendo inevitabilmente i progetti di sviluppo che qui si intendeva realizzare.

Di contro, gli studi recenti sui sistemi politici nello spazio post-sovietico<sup>26</sup> rivendicano il carattere imprescindibile della componente statale per l'analisi delle trasformazioni occorse in quest'area. L'interesse degli studiosi

---

<sup>26</sup> Si vedano i lavori di Cappelli (2005), Shlapentokh (2003), Way (2005), Levitsky & Way (2006).

volge verso alcuni quesiti specifici: quando un sistema politico transita da una forma di autoritarismo verso qualcos'altro, cosa accade all'efficacia del suo apparato statale? E, in secondo luogo, se questo sistema evolve verso una forma democratica se e in che misura ciò può inficiare il benessere delle strutture statali intese weberianamente come istituzioni più o meno centralizzate con il monopolio della forza legittima su un territorio e una popolazione circoscritti?

In particolare, è oramai opinione diffusa che non è possibile parlare a priori di *democracy building* senza il rafforzamento delle istituzioni e delle autorità responsabili di organizzare le giurisdizioni di applicazione della legge. Con l'improvvisa dissoluzione della compagine socialista sovietica, in effetti, se da un lato la robusta infrastruttura istituzionale lasciata in eredità dal precedente regime ha evitato il completo collasso dello Stato, dall'altro il controllo delle leadership post-comuniste sulle agenzie statali, in particolare quelle di sicurezza, si è indebolito sempre più a tutto vantaggio delle spinte centrifughe delle autorità locali e dei network informali: la scarsa efficacia dei poteri centrali ha lasciato gli oligarchi e i "baroni locali" liberi di intervenire a loro piacimento nella sfera economica e politica, inficiando la qualità delle riforme democratiche.

Il dibattito sul recupero del ruolo dello Stato nell'ambito degli studi sui regimi politici merita un maggiore approfondimento e sarà al centro del prossimo paragrafo; attraverso la ricostruzione dei più significativi contributi teorici, si tenterà di giungere ad una concettualizzazione della statualità, individuandone le dimensioni principali. L'obiettivo è quello di offrire un framework teorico adeguato nel quale inserire l'analisi del sistema politico russo: in questo senso, il livello di forza dello Stato, inteso soprattutto nelle sue caratteristiche specifiche di efficacia e controllo, rappresenta una variabile fondamentale nel determinare il grado di pluralismo politico e sociale ufficialmente tollerato.

#### 1.4. IL RECUPERO DELLA CENTRALITÀ DELLO STATO

Dalla sua nascita nel corso della storia moderna europea, passando per l'epoca di esteso assistenzialismo del secondo dopoguerra, sino ad arrivare ai giorni di una sempre più forte interdipendenza economica, lo Stato ha assunto di volta in volta caratteristiche e funzioni diverse, specchio delle trasformazioni occorse nelle differenti fasi storiche; in linea con questi eventi, il dibattito sul ruolo dello Stato nelle scienze sociali si presenta ugualmente multifaccettato, oscillando continuamente tra il bisogno di un suo ridimensionamento per dar spazio a nuovi e differenti attori caratteristici della post-modernità e l'inevitabile rivalutazione delle questioni legate alla statualità, soprattutto nelle regioni più povere ed esposte ai conflitti (Evans 1997).

La centralità del ruolo dello Stato è stata rivendicata con forza anzitutto in reazione agli studi legati alle cosiddette *grand theories* pluralista e marxista, i paradigmi dominanti nelle scienze sociali sino agli ultimi decenni: la prima, immersa nella prospettiva *society-centered*, riduceva lo Stato all'arena nella quale le molteplici forze sociali si scontrano e si confrontano in vista dei propri interessi; la seconda, considerava quest'ultimo plasmato dalla lotta di classe e unicamente teso a preservare ed espandere i modi di produzione: in buona sostanza, entrambe esitavano a considerare lo Stato come un attore potenzialmente autonomo ed impegnato a realizzare determinati obiettivi di *policy*. Il superamento di questi paradigmi teorici negli ultimi decenni si è concreta, dunque, nel pieno riconoscimento del ruolo dello Stato quale organizzazione che rivendica il controllo su un certo territorio e che persegue fini che non riflettono semplicemente le domande e gli interessi di gruppi o classi sociali, ma che sono formulati in modo indipendente: in questa prospettiva, lo Stato diviene un attore che, per quanto sia influenzato dalla società in cui è immerso, è in grado di incidere

profondamente sui processi politici e sociali (Evans, Rueschemeyer, Skocpol 1985)<sup>27</sup>.

Per ciò che attiene alla presente ricerca, vengono in rilievo le interazioni esistenti tra le transizioni politiche e le qualità intrinseche dello Stato. Con riguardo alle trasformazioni politiche occorse nell'Europa dell'est e nell'ex Urss, l'approccio della transitologia si è focalizzato principalmente sulle questioni inerenti alla democratizzazione, alla transizione economica e alle identità nazionali. Ciò che è mancato fino ad anni recenti è stata una corretta concettualizzazione della funzione statale nella sua capacità di dar forma e sostanza al sistema politico; eppure l'universo post-sovietico ha dimostrato più di qualunque altra regione che la relazione tra la costruzione delle strutture statali da un lato e il consolidamento dei regimi politici dall'altro risulta essere sfasata sia in una prospettiva temporale che all'interno dell'area stessa: in molti paesi dell'ex Urss la costituzione dello Stato ha coinciso con la crisi economica e, talvolta, con il protrarsi dello scontro tra le forze politiche per la formazione di un governo legittimo. Come risultato, solo una minoranza di paesi nei primi quindici anni dopo la dissoluzione del blocco comunista è riuscita a dar vita a Stati effettivamente funzionanti, requisito indispensabile per poter procedere con successo lungo la strada delle riforme democratiche (Fritz 2007).

Il recupero della dimensione statale nel dibattito delle scienze sociali ha fornito l'occasione per riflettere su questa fondamentale discrepanza e sulla necessità di assegnare maggior peso al momento dello *State-building* prima ancora di analizzare qualunque processo di trasformazione politica. In particolare, la discussione accademica attorno alla dimensione statale ha assunto come esperienza fondamentale la formazione dello Stato moderno nell'Europa del XIX secolo. Riprendendo la definizione classica di Weber

---

<sup>27</sup> La pubblicazione del saggio *Bringing the State Back In* da parte del gruppo di ricerca del "Social Science Research Council (SSRC) rappresenta il primo reale tentativo di riassegnare allo Stato la sua giusta rilevanza, in un'epoca in cui l'imperativo del *downsizing the State* sembra dominare la tanto la politica quanto i discorsi accademici. Cfr. Cappelli 2008, op cit., p. 531.

(1966), al centro viene posta la costituzione di un apparato statale efficiente in grado di esercitare il monopolio della forza legittima sul proprio territorio. Altro punto di riferimento teorico è la definizione formulata successivamente da Tilly, che ha posto l'accento sul carattere autonomo dello Stato:

un'organizzazione che controlla la popolazione stanziata su un certo territorio è uno Stato purché 1) si differenzi da altre organizzazioni che operano nello stesso territorio; 2) sia autonoma e 3) le sue ripartizioni siano formalmente coordinate l'una con l'altra (1975).<sup>28</sup>

Partendo da queste due definizioni basilari, Linz e Stepan forniscono l'elemento di congiunzione mancante tra la democrazia e la statualità, osservando che l'esercizio dell'autorità sovrana di uno Stato è il presupposto di qualunque regime democratico:

La democrazia richiede la condizione di uno Stato indipendente ("statehood"). Senza uno Stato sovrano non ci può essere nessuna stabile democrazia (1996a, p. 19).<sup>29</sup>

In secondo luogo, occorre sottolineare come attraverso il recupero della centralità dello Stato la dimensione storica divenga un elemento imprescindibile nelle analisi delle trasformazioni politiche, a mano a mano che le intuizioni della transitologia si mostrano sempre più insoddisfacenti; come fa notare Berman (2007), il modo migliore per comprendere in che modo si sviluppano democrazie stabili e ben funzionanti è quello di analizzare le traiettorie politiche di quei paesi in cui la liberal-democrazia ha attecchito da tempo: l'esperienza degli Stati europei, tormentati da secoli

---

<sup>28</sup> Cfr. Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975, p. 70.

<sup>29</sup> A proposito della Russia, i due autori notano che il percorso di transizione scelto a partire dalla *perestrojka* e dalla *glasnost* ha privilegiato la ristrutturazione economica rispetto a quella di uno Stato democratico, a discapito delle già deboli istituzioni statali. In questo modo è mancata l'edificazione di un potere statale forte e in grado di tutelare i diritti dei suoi cittadini e di assicurare i servizi basilari che essi richiedono.

di lotte intestine e instabilità prima del raggiungimento della liberal-democrazia, pone il processo di costruzione delle strutture statali al centro dell'analisi come presupposto ineludibile di una buona transizione democratica. Come fa notare Cappelli:

l'esistenza di uno Stato è un attributo essenziale di ciascun sistema politico moderno e, pertanto, il presupposto alla base tanto di un regime democratico quanto di un regime autoritario (2008, p. 537).

Anche Shlapentokh ribadisce l'importanza dello Stato nella regolamentazione delle relazioni politiche ed economiche all'interno di una società in transizione, attraverso una lettura originale dei rapporti tra questo e la società civile in Russia all'indomani del crollo della dittatura comunista. In particolare, egli coglie molto lucidamente l'opera di demonizzazione dello Stato da parte degli ideologi delle privatizzazioni, i quali «parlavano dello Stato esclusivamente come di una forza ostile nell'economia. Mai si discuteva dello Stato come di un organismo importante nel fissare e rafforzare le regole del nuovo sistema economico» (2003, 984).

Da questo breve excursus su alcune delle principali teorizzazioni concernenti le caratteristiche e le funzioni dello Stato si evince che per poter essere definita tale un'organizzazione statale deve soddisfare alcuni indispensabili requisiti, variamente descritti nell'ambito della letteratura e riconducibili alle dimensioni fondamentali di autonomia e di *capacity*; quest'ultima intesa come la prerogativa che uno Stato ha di prendere decisioni e di formulare e perseguire determinate politiche: infatti, la piena sovranità, unita al controllo amministrativo e militare su un certo territorio, costituisce un requisito necessario per l'implementazione delle politiche da parte di qualunque Stato. Oltre a ciò, la presenza di funzionari esperti e leali si rivela decisiva nell'efficacia con cui lo Stato persegue obiettivi di qualunque tipo (Skocpol 1985).

Alla luce di quanto esposto, la nostra analisi del regime consolidatosi nella Russia post-comunista muoverà da un presupposto fondamentale, ovvero che l'autonomia e l'efficacia decisionale sono caratteristiche imprescindibili di uno Stato tanto nella sua caratterizzazione democratica che autoritaria. In particolare, uno degli obiettivi di questo lavoro è, appunto, quello di dimostrare la rilevanza della statualità, scomposta e misurata nelle sue differenti caratteristiche, nel determinare il livello di pluralismo sociale e politico del caso russo.

Tale ipotesi sarà sviluppata nei capitoli successivi, attraverso una definizione adeguata del regime che ha preso forma in Russia negli ultimi decenni.

### **1.5. QUALE LETTURA DELLO SPAZIO POST-SOVIETICO E DELLA RUSSIA?**

Si è visto come le analisi sulle traiettorie post-autoritarie di sviluppo istituzionale generalmente si basano sull'uso di categorie e indicatori volti a misurare l'approssimarsi dei casi oggetto di studio al modello democratico. Tale approccio soffre almeno di due limiti: in primo luogo, come già osservato, presuppone un'evoluzione più o meno lineare verso procedure e assetti istituzionali consolidatisi nell'esperienza delle liberal-democrazie, trascurando la possibilità di sbocchi differenti che fuoriescano dal tracciato del *democracy building*. In secondo luogo, comporta come diretta conseguenza quella di focalizzare tutta l'attenzione su variabili esplicative del successo/fallimento dell'instaurazione democratica, come il bilanciamento dei poteri costituzionali o il grado di intensità delle riforme economiche<sup>30</sup>; questo modo di procedere si rivela poco adeguato a cogliere i

---

<sup>30</sup> Sul tema delle relazioni tra i modelli istituzionali e la democrazia si veda Linz e Valenzuela (1994), Mainwaring e Shugart (1997); quanto al dibattito sulle riforme del libero

tratti caratteristici di quei regimi, tra cui viene solitamente collocata la Russia, nei quali la presenza di istituzioni democratiche formali, le elezioni in particolar modo, costituisce uno strumento di legittimazione dell'autorità politica e della sua natura per certi aspetti autoritaria<sup>31</sup>.

A ben vedere, il punto centrale non è misurare la distanza del caso in esame da un ideale punto di riferimento democratico, inevitabilmente imbrigliato nella tradizione politico-filosofica dell'Occidente, quanto comprendere in che modo si concreta l'esercizio del potere in quel determinato contesto socio-politico, nelle sue molteplici configurazioni. Del resto, tale è l'obiettivo che si prefigge la presente ricerca, la quale deve in sé combinare l'esigenza di inserire l'oggetto di studio, il sistema politico russo, in una precisa e più ampia cornice teorica con la necessità irrinunciabile di rendere giustizia del suo peculiare percorso di trasformazione.

A tal riguardo, appare opportuno partire dalla proposta di Levistky e Way che invita ad analizzare il funzionamento di questi sistemi in relazione al grado di successo o fallimento nel consolidamento autoritario: lo sfondo di questo quadro analitico è, dunque, la costruzione di un regime autoritario; in esso si aprono spazi di pluralismo incontrollati (*by default*) i quali, lungi dal rivelare l'imbocco di una traiettoria democratica, testimoniano l'impossibilità da parte dell'elite autocratica di eliminare tutte le principali fonti di contestazione. Così, secondo i due studiosi, alcuni paesi dell'ex Unione Sovietica, tra cui la Russia, possono essere meglio racchiusi nella categoria dei *failed authoritarian regimes* piuttosto che in quella delle *struggling democracies*:

nei regimi autoritari competitivi, benché le elezioni si tengano regolarmente e siano in genere prive di irregolarità massicce, i governanti abusano in maniera sistematica delle risorse statali, negano

---

mercato e il loro impatto sulla democratizzazione si veda Aslund (2000), Bunce (1999), Fish (2006).

<sup>31</sup> Sulle specificità dei regimi consolidatisi nello spazio dell'ex Urss si rimanda a Marsh, Gvosdev (2002), Fritz (2007), Ganev (2001), Cappelli (2004).

all'opposizione un'adeguata copertura mediatica, bersagliano l'opposizione e i loro sostenitori e, in alcuni casi, manipolano i risultati elettorali [...] tuttavia, anche se l'élite autoritaria è in posizione di netto vantaggio, la presenza di istituzioni democratiche significative genera arene nelle quali le forze di opposizione possono porre sfide rilevanti (Levitsky e Way 2002, p. 53).

In questa prospettiva, risulta interessante indagare in che misura e secondo quali modalità i leader autoritari sono in grado di preservare il proprio potere in un contesto internazionale che richiede di conformarsi pienamente agli standard e alle procedure democratiche: in pratica, occorre chiedersi come essi riescano a manipolare le elezioni, a controllare i media e ad intimidire le opposizioni ricercando, al tempo stesso, una parvenza di legittimità democratica. Infatti, proprio il mantenimento di questo delicato equilibrio richiede la messa a punto di una precisa strategia di azione da parte della leadership più una serie di requisiti specifici.

In particolare, tra i regimi consolidatisi nello spazio euroasiatico nel dopo guerra fredda l'atteggiamento del potere politico sembra orientato prevalentemente a smussare le spinte più minacciose della diversità sociale attraverso un controllo delle principali fonti della contestazione politica piuttosto che il ricorso agli strumenti coercitivi tipici degli autoritarismi tradizionali; a questo proposito, una lettura molto efficace delle strategie messe a punto dalle élite post-sovietiche contro le forze centripete anti-governative è quella fornita da Gvosdev:

anziché imporre un unico sistema filosofico-spirituale alla società nel suo insieme, lo Stato mette a disposizione un menu di orientamenti accettabili tra i quali la popolazione è libera di scegliere (2002, pp. 78-79).

L'obiettivo è chiaramente quello di filtrare le molteplici tendenze culturali e ideologiche che affluiscono attraverso i meccanismi della globalizzazione e di incanalarle all'interno dei limiti di accettabilità fissati dal potere. È in questa stessa ottica che potremmo leggere la nozione di

“autoritarismo elettorale” (Schedler 2002) formulata con riferimento a quei regimi nei quali lo svolgimento di elezioni multipartitiche avviene in condizioni di libertà politica e di legalità tali da svuotare questo evento del suo contenuto democratico. La manipolazione del momento elettorale può assumere forme differenti, che vanno dalla falsificazione vera e propria dei risultati all’esclusione arbitraria dalla competizione per alcuni candidati, fino ad includere più sottili strumenti di frode, come il controllo della copertura mediatica attraverso la restrizione dell’accesso alle fonti di informazione politica per gli oppositori<sup>32</sup>. In questo modo la leadership mira ad assicurarsi la legittimità elettorale, soddisfacendo gli attori interni ed esterni, senza correre il rischio dell’incertezza insito nelle procedure democratiche.

A questo punto occorre richiamare l’attenzione su un passaggio fondamentale: questi sistemi politici sono caratterizzati da numerose fonti di tensione interna ed esterna per il semplice fatto di accettare un grado abbastanza elevato di diversità politica e sociale; la presenza stessa dei meccanismi elettorali, di alcuni media indipendenti, dei tribunali, offre periodicamente alle forze di opposizione l’opportunità di sfidare i governanti. Da un lato, questi ultimi rischiano di perdere il proprio potere se non riescono a tenere sufficientemente a bada le spinte democratiche; dall’altro, essi sanno che la loro repressione avrebbe risonanza sia all’interno che all’esterno, con effetti negativi per la legittimità del regime. Dunque, riprendendo il discorso sulla rilevanza della dimensione statale nel consolidamento di qualunque ordinamento politico, autoritario o democratico, occorre interrogarsi sull’abilità con la quale sistemi di questo tipo riescono a gestire le contraddizioni insite nel loro funzionamento: a titolo di esempio, Levitsky e Way (2002) individuano due elementi preziosi dell’efficacia del consolidamento autoritario nella coesione dell’elite al

---

<sup>32</sup> Fish (2005) fornisce una ricca e puntuale documentazione dei principali meccanismi di manipolazione elettorale impiegati in Russia in occasione delle tornate elettorali del 2003/2004.

potere, ovvero il livello di obbedienza all'interno dell'apparato statale, e nell'autosufficienza economica e finanziaria, ovvero il controllo statale sui proventi garantiti dalla vendita di risorse naturali come il petrolio e il gas.

Questi approcci offrono senz'altro il vantaggio di focalizzarsi sulle caratteristiche autoritarie di un sistema politico, come quello russo, senza i condizionamenti e i pregiudizi legati ad una presunta desiderabilità del "traguardo democratico". Tuttavia, se si accetta la validità di un discorso sulla rilevanza della statualità, tale impostazione, una volta applicata al caso della Russia post-comunista, finisce col dare per scontata la presenza di un apparato statale efficace e ben funzionante che, soprattutto nell'era Eltsin e in misura minore con Putin, non corrisponde alla realtà delle cose.

Pertanto, si tratta di una prospettiva che di per sé non scioglie il problema di una sistematizzazione adeguata del ruolo dello Stato quale cornice di riferimento di qualunque trasformazione politica che giunga ad una situazione di seppur minima stabilità. Quest'ultima, a nostro avviso, richiede un'indagine più approfondita delle caratteristiche principali della statualità. Per poter procedere in questo senso, occorre scandagliare con maggior precisione gli aspetti essenziali che qualificano un'organizzazione statale, in riferimento a quelle caratteristiche intrinseche che ne denotano la maggiore-minore efficacia (*capacity*) nello svolgimento delle sue funzioni ed autonomia di azione rispetto ad eventuali centri di potere alternativi.

## **1.6. LA FORZA DELLO STATO: CARATTERISTICHE RILEVANTI**

La definizione della *State capacity* è una questione senza dubbio spinosa e non priva di controversie in ambito accademico: in primo luogo, essa porta al centro della discussione il problema delle funzioni e dei compiti cui un'organizzazione sociale che si definisce Stato deve far fronte. L'ambiguità di una simile impostazione sta nel fatto che, come messo in luce già da Max

Weber, si tratta di funzioni che sono soggette al cambiamento nel corso del tempo in quanto a mutare è la stessa concezione dei compiti che spettano agli apparati statali a seconda del periodo storico così come dell'area geografica<sup>33</sup>. Inoltre, uno degli insegnamenti fondamentali che possiamo trarre dalla letteratura sulla formazione dello Stato<sup>34</sup> è, appunto, che esso è una creazione storica contingente e che pertanto l'analisi dei casi specifici richiede che considerazioni sulle caratteristiche dello Stato non vengano assunte a priori ma desunte dall'osservazione empirica e, soltanto a partire da questa, sostanziate in affermazioni di portata più generale.

Pertanto, l'analisi delle dimensioni della statualità qui di seguito proposta anzitutto non pretende di essere esaustiva nell'affrontare il tema della forza dello Stato nella sua complessità; in secondo luogo, viene elaborata facendo riferimento a delle problematiche di *State building* attinenti ad un'unità storicamente e geograficamente delimitata, ovvero quella dell'area post-comunista: all'indomani del tracollo sovietico, infatti, un unanime consenso è maturato attorno alla convinzione per cui tutti i paesi prima inglobati nel blocco socialista sono stati afflitti da manifestazioni varie e a livelli differenti di debolezza degli apparati statali, rinvenibili nel mal funzionamento delle agenzie statali e nei problemi di disfunzione nell'organizzazione amministrativa, frutto del collasso repentino delle istituzioni prima esistenti.

Sulla base di queste considerazioni e partendo dalle concettualizzazioni proposte dalla letteratura, possiamo disaggregare due dimensioni principali che definiscono la forza di uno Stato: l'efficacia del *decision-making*, ovvero la capacità di formulare le politiche in maniera autonoma rispetto ai vari gruppi di interesse che si affacciano sull'arena decisionale e l'efficacia nell'

---

<sup>33</sup> Si veda il riferimento a Weber in P. Schmitter, *Democratization and State Capacity*, paper presentato al X Congresso internazionale del CLAD sulla riforma dello Stato e dell'amministrazione pubblica, Santiago, Cile, 18-21 ottobre 2005, disponibile su [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0052201.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0052201.pdf).

<sup>34</sup> Cfr. Charles Tilly, op. cit.; Thomas Ertman, *Birth of the Leviathan*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

implementazione delle politiche attraverso il funzionamento di una macchina burocratica adeguata. Ciascuna di queste dimensioni verrà approfondita nei paragrafi che seguono, con riferimento agli attori principali che intervengono nell'arena del *policy-making*, rispettivamente l'élite politica e l'élite amministrativa.

### 1.6.1. EFFICACIA DEL DECISION MAKING

Nell'ambito di questa prima dimensione ci sembra opportuno isolare ancora tre importanti aspetti, riassumibili nel tipo di architettura istituzionale che caratterizza il sistema politico, nel livello di autonomia degli interessi statali rispetto a quelli privati e la sua incidenza sull'elaborazione delle politiche e il livello di coesione dell'élite al potere.

In primo luogo, il processo decisionale prende forma entro un determinato contesto organizzativo, fatto di istituzioni, regole del gioco e valori dominanti che pre-selezionano le proposte ammissibili nel processo di decisione e imprimono un orientamento generale all'azione pubblica. Dal momento che esso si svolge nell'arena prettamente politica - del Parlamento e governo - le modalità del suo svolgimento sono strettamente connesse all'ordinamento politico e al livello di pluralismo e competizione ivi contemplato: in contesti di pluripartitismo e chiara divisione dei poteri a livello istituzionale la selezione delle politiche rilevanti avviene attraverso il concorso di forze politiche differenti e, in varia misura, opposte; in particolare, in sede parlamentare i partiti hanno la possibilità di influenzare le scelte politiche che dovrebbero tradursi nell'operato degli organi esecutivi. In sistemi politicamente chiusi, invece, l'orientamento delle politiche in sede decisionale riflette unicamente le scelte e gli interessi dell'élite autocratica, generalmente riflessa in una struttura monopartitica. Tuttavia, se il modello del partito-unico costituisce il referente per eccellenza dei sistemi autoritari, accanto ad esso si collocano molteplici

varianti di sistemi cosiddetti *one-party centered* con una periferia di partiti minori rispetto a quello dominante<sup>35</sup>. A tal proposito, l'analisi del partito egemonico, ampiamente descritto in letteratura, costituisce un passaggio cruciale nello studio di quegli ordinamenti politici nei quali la scelta del multipartitismo viene compiuta sul piano meramente formale quale strumento di legittimazione democratica di un assetto intrinsecamente autoritario.

Inoltre, se un problema comune ai sistemi democratici consolidati è il blocco delle decisioni sulle riforme da parte di numerosi gruppi di interesse che prevedono di perdere da queste, nei regimi autoritari tale situazione di stallo generalmente non si presenta, data l'esclusione dei cosiddetti *veto-players* dall'ambito decisionale<sup>36</sup>. Nei paesi ex-comunisti, il tracollo improvviso del sistema socialista ha reso urgente e al tempo stesso particolarmente complesso il trasferimento della direzione politica dal "partito-Stato" ad un apparato statale non ancora ben strutturato in una chiara cornice istituzionale: nella Russia eltsiniana ne è scaturita una situazione di competizione costante tra i vari organismi di potere - il Presidente, il parlamento, l'esecutivo - sulla ridefinizione dei ruoli costituzionali e frequenti situazioni di stallo nell'attuazione di riforme importanti (Ganino 1999). In questo senso viene in rilievo la statualità intesa come capacità istituzionale, ovvero la progettazione di un corpo di istituzioni coerenti e correttamente funzionanti in grado di favorire lo sviluppo economico e sociale del paese (Fukuyama 2005, p. 40-42).

Secondariamente, il processo decisionale può essere considerato un luogo di osservazione privilegiato della forza di uno Stato nella misura in cui la classe politica, intesa come l'insieme dei politici e governanti preposti alla gestione della cosa pubblica, si fa portavoce degli interessi statali nell'elaborazione delle decisioni di *policies*, interagendo con una

---

<sup>35</sup> Cfr. G. Sartori, *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*, ECPR Press, 2005, pp. 204-211.

<sup>36</sup> Sulla teoria dei *veto-players* si veda Tsebelis (2002).

molteplicità di attori e gruppi economici e sociali. Tuttavia, proprio la penetrazione di elite non statali nell'arena del *decision-making* politico, portatrici di interessi corporativi, può giungere ad un livello tale da intaccare l'obiettivo primario di uno Stato, ovvero quello di operare in vista del bene comune; in questo senso, l'efficacia del processo decisionale dipende dalla capacità dell'elite al potere di perseguire le politiche in maniera autonoma rispetto agli interessi non statali (Evans, Rueschemeyer, Skocpol 1985, p. 9). L'intreccio tra politica ed economia, ha rappresentato, ad esempio, un tratto peculiare della Russia di Eltsin, attraverso il ruolo massiccio esercitato dai clan legati al business nelle istituzioni statali; di contro, la strategia di Putin volta a ristabilire la *vertikal'naja vlast'* (verticale del potere) può essere interpretata come il tentativo di "de-privatizzare" il potere statale a discapito degli interessi delle elite oligarchiche e locali. Dunque, se da un lato appare rilevante verificare in che misura la società politica conservi la sua indipendenza dalla società civile (Linz e Stepan 1996a), dall'altro, tuttavia, la partecipazione al processo di elaborazione delle politiche da parte dei maggiori attori della società civile va presa in esame quale cartina di tornasole delle relazioni tra il potere politico e gli interessi organizzati della società secondo logiche e modalità specifiche.

In ultima analisi, all'efficacia del *decision making* contribuisce in maniera rilevante il livello di coesione dell'elite al potere: quest'ultima, infatti, trae la propria forza dal fatto di essere organizzata, intendendo con questa espressione l'insieme dei rapporti d'interesse che inducono i membri della classe politica a coalizzarsi tra loro e a costituirsi in gruppo omogeneo e solidale (Bobbio, 2004, p. 304). In particolare, l'articolazione dei rapporti dell'elite politica sulla base di strutture formali e informali costituisce un meccanismo efficace di compattezza organizzativa: a tal riguardo vengono in evidenza tanto i partiti politici quanto le relazioni di tipo clientelare, i quali, nella misura in cui sono strutturalmente solidi, disincentivano i

membri del governo e gli alleati chiave a passare all'opposizione (Way, 2005, p. 233).

### 1.6.2. EFFICACIA DELL'IMPLEMENTAZIONE

Quanto all'efficacia dell'implementazione, ci sembra che vengano in rilievo due principali aspetti: la disponibilità e la competenza dei funzionari statali da un lato, ovvero la loro efficienza, e il livello di controllo politico esercitato su di essi da parte del partito/partiti al governo dall'altro. A loro volta, tanto la capacità delle burocrazie di attrarre funzionari efficienti quanto la volontà di questi ultimi di attuare i compiti formulati dall'élite politica sono legati, in una certa misura, alla disponibilità di risorse.

Il processo di progressiva modernizzazione della compagine statale riferita all'esperienza dei paesi dell'Europa occidentale passa attraverso la nascita e lo sviluppo della burocrazia intesa come logica dell'organizzazione politica su larga scala. Infatti, a mano a mano che si complessificano ed espandono le funzioni legate alla pratica amministrativa dello Stato moderno, si rende indispensabile una classe di tecnici specializzati, funzionari salariati, interpreti fedeli della volontà dell'élite al potere. In questo senso, «la burocratizzazione permette di accrescere grandemente l'efficacia coercitiva della macchina statale e rende quindi possibile alla classe dirigente, e soprattutto al gruppo che la guida, di esercitare un'azione sempre più forte sulle masse governate, orientandone gli sforzi verso i fini voluti dai governanti»<sup>37</sup>.

In realtà, quello della performance e del controllo della burocrazia ha costituito uno dei nodi più intricati da sciogliere nelle società capitaliste europee uscite dal secondo dopoguerra: ovvero come costituire un'élite amministrativa tale da dare attuazione in maniera fedele alle richieste di funzionari politici democraticamente eletti. Ciò implica non solo assicurarsi

---

<sup>37</sup> Cfr. G. Mosca, *La classe politica*, Bari, Laterza, 1966, p. 254.

che essa non contravvenga alle iniziative di *policy* avanzate da un governo legittimo, ma, soprattutto, pone la questione di come far sì che *l'expertise* e l'autorità della burocrazia sia posta pienamente al servizio della classe dirigente (Page, Wright, 1999, p. 269).

Di contro, nel sistema socialista sovietico la causa comunista legittimava criteri di selezione differenti dei "tecnici": in realtà, la dottrina marxiana, predicendo la totale scomparsa dello Stato, non aveva fornito indicazioni specifiche circa i modi e i mezzi per gestire il paese; cosicché, soprattutto a partire da Stalin, la scelta dei funzionari da parte della leadership politica ha rappresentato uno strumento chiave di sopravvivenza e riproduzione del sistema, nell'ambito del quale il partito era l'unico designatore degli amministratori preposti all'esercizio del suo potere e i criteri di valutazione e di controllo attenevano, in ultima analisi, al raggiungimento del progetto comunista<sup>38</sup>.

Dunque, il problema dell'implementazione delle politiche prodotte in sede decisionale ha posto delle importanti sfide per i paesi post-sovietici, come diretta conseguenza delle scelte precedenti. Infatti, come ha notato Gill<sup>39</sup>, la capacità amministrativa del sistema socialista poggiava in larga misura su una struttura informale di reti personali interna al partito, per la quale l'autorità risiedeva in singole persone più che negli uffici, diversamente da come previsto dalla logica razionale-legale weberiana. In questo modo, il funzionamento del sistema finiva col dipendere soprattutto dai legami informali e dalla distribuzione di ricompense piuttosto che dall'esecuzione delle leggi e da codici di comportamento formalizzati. Allo stesso tempo, lo *State-building* è stato complicato dalla condizione di profonda crisi economica in cui versavano i paesi usciti dalle macerie dell'Urss, soprattutto le repubbliche più povere di risorse nel Caucaso e in Asia centrale che in epoca sovietica beneficiavano dei sussidi del centro: qui

---

<sup>38</sup> Per approfondimenti: R. di Leo (1992), cap. II.

<sup>39</sup> Cfr. G. Gill, *Origins of the Stalinist Political System*, Cambridge University Press, 1990, cit. in W. Tompson, *Europe-Asia Studies*, vol. 54, n. 6, 2002, p. 936-937.

le difficoltà incontrate nel ricreare un nuovo apparato statale, unite alla scarsità di risorse disponibili, hanno pesato fortemente sulla ristrutturazione degli apparati amministrativi (Fritz 2005, p. 38).

Quest'analisi dei meccanismi e degli attori che danno forma al processo di produzione delle politiche costituisce a nostro avviso un buon punto di partenza nell'indagine sul sistema emerso in Russia dopo il crollo del comunismo. Infatti, una disamina delle caratteristiche del processo di *State-building* attraverso le dimensioni sopra descritte che metta a confronto le prime due presidenze dell'era post-sovietica, le presidenze Eltsin e Putin, si rivela un passaggio ineludibile nella spiegazione del regime consolidatosi oggi nel paese.

### 1.7. PERCHÉ LA RUSSIA?

La scelta della Russia come caso di studio nasce da una serie di motivazioni che attengono tanto al piano teorico che metodologico.

In primo luogo, emerge la volontà di dar conto dell'interessante fenomeno di consolidamento di sistemi politici non democratici emersi dalle ceneri dell'Unione sovietica secondo modalità caratteristiche non pienamente disponibili alle categorie interpretative della transitologia classica, come si è cercato di argomentare nelle pagine precedenti. In questo senso, lo studio del caso russo si propone di evidenziare i limiti di alcune generalizzazioni della teoria sulle transizioni democratiche quando applicate a contesti storico-culturali e ad esperienze politiche differenti, soprattutto se paragonate a quelle degli Stati europei e degli Stati Uniti. La Russia, più di ogni altro paese dell'area post-sovietica, si presta molto bene a questo scopo: anzitutto, essa è stata l'entità centrale nella compagine imperiale zarista e nella successiva configurazione sovietica, al punto che il suo futuro corso politico difficilmente può ridursi all'emulazione meccanica di modelli

esterni. Inoltre, in virtù tanto della sua particolare collocazione geopolitica che del bagaglio storico-culturale, la Russia vive una contrapposizione tra identità nazionali e valori universali che, rimasti irrisolti per tutto l'ottocento e il novecento, sono riemersi con forza con la caduta del comunismo<sup>40</sup>: in pratica, questo paese racchiude in sé l'essenza del dibattito sull'assimilazione *tout court* del paradigma liberal-democratico. Da questa profonda dilacerazione deriva l'importanza della "questione russa" in termini di maggiore/minore appartenenza al mondo occidentale e di ricerca di un proprio destino di sviluppo politico e sociale; questione che, a tutt'oggi, alimenta spunti e riflessioni che solo con molta difficoltà sfuggono a condizionamenti ideologici.

In questo senso, la scelta di focalizzare lo studio su di un unico paese piuttosto che procedere ad una comparazione su scala regionale risponde all'esigenza di fornire un'analisi in profondità di tale realtà politica che ne colga i dettagli e le sfumature attraverso uno studio che si avvale anche di fonti in lingua originale.

In secondo luogo, la gran parte degli studi sulle trasformazioni politiche occorse nei paesi che prima erano parte del blocco socialista è stata svolta nell'ambito della letteratura sulla "quarta ondata" (post guerra fredda) di democratizzazioni (McFaul 2002), seguendo un'impostazione per cui il processo di costruzione di istituzioni democratiche diviene la dinamica principale nonché misura esclusiva del cambiamento di regime; la Russia non fa eccezione in questa tendenza. Ciò fa sì che questioni concernenti i meccanismi di consolidamento non democratici *per se* vengano tralasciati se non del tutto ignorati<sup>41</sup>: da qui la superficialità, soprattutto da parte degli

---

<sup>40</sup> Per una ricostruzione approfondita del dibattito sull'identità nazionale in Russia si veda C. Scocozza, *Un'identità difficile. Occidentalisti e slavofili russi tra passato e presente*, La città del sole, Napoli, 2007.

<sup>41</sup> Da questo punto di vista i lavori di Levitsky e Way costituiscono un'eccezione: essi si focalizzano su i principali strumenti di consolidamento autoritario, quali la persecuzione delle opposizioni, la manipolazione dei risultati elettorali, la costituzione di partiti egemonici.

osservatori occidentali, nell'esaminare gli aspetti autocratici e ambivalenti dell'attuale regime russo come il segno di un'involuzione rispetto agli anni della *perestrojka* di Gorbachev e delle riforme eltsiniane; da qui anche i facili parallelismi stabiliti con il passato esperimento socialista sovietico ai quali inevitabilmente sfugge la complessità e la novità dell'attuale sistema politico. Il presente lavoro ha tra i suoi obiettivi quello di colmare questa lacuna, se non altro fornendo un'analisi in grado di cogliere la novità dell'attuale regime russo.

Accanto a ciò vanno aggiunte le motivazioni legate all'importanza dell'attore Russia nell'arena internazionale: nell'universo post-sovietico, infatti, essa rappresenta oggi la grande incognita sulla quale si concentra l'attenzione degli scienziati politici. Infatti, se è vero che essa possiede le risorse materiali e intellettuali per compiere autonome scelte di sviluppo politico ed economico, al tempo stesso, queste scelte hanno ripercussioni immediate su tutti gli altri paesi della regione. La Russia è, inoltre, una delle due maggiori potenze nucleari nonché il terzo produttore mondiale di petrolio e gas naturale; di conseguenza, ciò che accade in questo paese rimane una questione cruciale per la politica e la sicurezza mondiale.

Da qui l'urgenza di ripensare su nuove basi le chiavi di lettura attraverso cui interpretare la Russia: l'attuale leadership russa si fa portavoce di una nuova "dottrina di politica estera"<sup>42</sup> che contempla un ruolo mondiale per il paese proiettato in un orizzonte internazionale. In questo orizzonte le relazioni con l'Unione europea rimangono di importanza vitale ma rischiano anche di essere intaccate dalla diffidenza e incomprensione reciproca se non vengono impostate sul mutuo riconoscimento dei ruoli in una visione strategica unitaria. Soprattutto, emerge la necessità di evitare di impostare l'intera questione dei rapporti con questo paese in termini di

---

<sup>42</sup> Si veda A. Bogaturov, *Nastojščaja doktrina* (Una vera dottrina), "Nezavisimaja gazeta", 28/05/2007.

semplice alternativa tra l'accettazione dei modelli occidentali e la chiusura del gigante euro-asiatico nella propria sfera d'influenza.

### **1.8. DISEGNO DELLA RICERCA**

Il presente lavoro si propone di indagare le caratteristiche principali e i meccanismi di funzionamento ed auto-preservazione di un regime che unisce caratteristiche democratiche ed autoritarie emerso soprattutto in questi ultimi decenni come effetto dei processi di democratizzazione che hanno riguardato diverse aree del mondo. Tale indagine viene svolta attraverso l'analisi di un singolo caso, ovvero la Russia post-sovietica. Il confronto con la letteratura in tema di trasformazioni dei sistemi politici ha infatti messo in evidenza le difficoltà insite nell'approccio a tali assetti politici e al contempo la necessità di una maggiore chiarificazione delle loro peculiarità data la massiccia diffusione del fenomeno negli ultimi anni. In particolare, come si è cercato di argomentare, gli strumenti analitici adoperati nell'ambito degli studi sulle democratizzazioni, che a lungo hanno costituito il paradigma dominante in ambito accademico, si rivelano incapaci di cogliere la complessità di sistemi politici in cui si mescolano al contempo tratti democratici e autoritari. Da qui l'esigenza di servirsi di nuove chiavi di lettura che possano aiutare a capire perché in determinati contesti le ipotesi e assunzioni "transitologiche" non si verificano. In questo senso, l'utilità di un lavoro del genere risiederebbe, appunto, nel gettar luce sugli aspetti più controversi della teoria delle democratizzazioni e della sua validità attraverso lo studio di un caso, quello russo, sul quale per anni sono state applicate le intuizioni e premesse di questa teoria. Infatti, nella Russia post-sovietica i fattori interni emergono con forza rispetto alle variabili esterne di imitazione e contagio democratico, diversamente da altri contesti politici maggiormente soggetti a tale influenza. Si tratta, dunque, di

un caso particolarmente adatto a mostrare quasi sperimentalmente il ruolo dei fattori interni rispetto a quelli internazionali. Pertanto, l'interrogativo al centro della ricerca è il seguente: secondo quali modalità e strategie tale regime riesce a risolvere i conflitti interni e a stabilizzarsi, nonostante le spinte democratizzanti provenienti dall'esterno?

Il lavoro è suddiviso in due parti: la prima, coincidente col prossimo capitolo, si focalizza sulle dinamiche del processo di *State-building* intrapreso in Russia all'indomani del crollo del comunismo. In particolare, l'analisi è incentrata sul confronto tra le Presidenze Eltsin e Putin allo scopo di rinvenire le modalità di gestione e trasformazione della statualità intesa come forza e funzionalità dell'apparato statale. L'idea principale è infatti che il percorso di costruzione e sviluppo dello Stato intrapreso dalla Russia post-comunista sia un passaggio fondamentale nel delineare i tratti specifici della configurazione attuale del sistema politico. Proprio la dimensione della statualità, scomposta e misurata nelle sue differenti caratteristiche, assume rilevanza nel determinare il livello di pluralismo nella Russia post-sovietica. In questa prospettiva, la principale domanda della ricerca diventa: in che modo il rafforzamento delle strutture statali caratteristico del passaggio alla Presidenza Putin influisce sull'apertura/chiusura degli spazi della contestazione e diversità politica?

Così la seconda parte del lavoro, che comprende gli ultimi tre capitoli, restringe l'arco temporale di analisi agli otto anni della Presidenza Putin (2000-2008): in essa si cercherà di rispondere all'interrogativo individuato nella prima parte analizzando la strutturazione delle due arene, della competizione politica e della società civile - secondo la celebre classificazione di Linz e Stepan (1996a) - per rinvenirne i principali meccanismi di limitazione del pluralismo attuati dal potere politico. L'ipotesi principale suggerita dall'analisi empirica è infatti che proprio gli interventi realizzati dalla leadership nel corso degli ultimi dieci anni abbiano delineato un regime che si caratterizza per una nuova forma di

autoritarismo. Dunque, il secondo interrogativo che ci poniamo è il seguente: secondo quali modalità e strategie tale regime riesce a risolvere le sue contraddizioni interne e a rimanere stabile, nonostante le spinte democratizzanti provenienti dall'esterno? La Russia ha infatti raggiunto un livello tale di integrazione nelle maggiori istituzioni internazionali che inevitabilmente si trova esposto alle pressioni per una maggiore liberalizzazione politica ed economica. La risposta a tale interrogativo dovrebbe, infine, aiutare a chiarificare ed elaborare più compiutamente la nostra ipotesi di partenza: ovvero dovrebbe portarci a comprendere se e in che misura gli interventi in senso autoritario e semi-autoritario realizzati dal potere politico definiscano un peculiare tipo di autoritarismo che si discosta dalla tipologia classica per le sue caratteristiche intrinseche, presentando aspetti inediti più vicini alla categoria dei "nuovi autoritarismi".

Il presente lavoro utilizza metodi qualitativi di ricerca. Tale scelta si spiega alla luce dell'oggetto della trattazione, il sistema politico russo così come consolidatosi a partire dalla Presidenza Putin (2000), e dei suoi principali obiettivi, sintetizzabili nella spiegazione delle caratteristiche di funzionamento di tale sistema nelle relazioni tra il potere politico e la società civile: in primo luogo, si è rivelata necessaria l'analisi dei documenti legislativi più rilevanti (Costituzione, leggi federali e decreti presidenziali) negli ambiti specifici della nostra ricerca, - in particolare sulla normativa elettorale, sulle Organizzazioni sociali, sull'amministrazione statale, - rinvenendone i mutamenti di maggior rilievo occorsi negli ultimi dieci anni. Per la raccolta di questo materiale la fonte di riferimento è stata la *Rossijskaja Gazeta*. Accanto a questi, ci si è avvalsi dei documenti politici ufficiali, quali i discorsi annuali dei Presidenti dinanzi l'Assemblea federale e le interviste dei leader rilasciate su quotidiani locali: per la raccolta di questo tipo di fonti sono stati utilizzati anche i siti ufficiali del Presidente della FR, del Consiglio della Federazione e della Obščestvennaja Palata

(Camera Pubblica); inoltre, per l'analisi dell'universo associativo della Russia sono stati analizzati i manifesti programmatici delle maggiori organizzazioni giovanili reperibili sui siti ufficiali presenti su Internet ed altro materiale raccolto presso le sedi delle stesse. Infatti, il presente lavoro ha previsto un periodo di ricerca a Mosca (giugno-dicembre 2008 e settembre-aprile 2010) presso due tra le migliori università del paese, l'Istituto statale di Mosca per le Relazioni internazionali e la Vysšaja Škola Ekonomiki: qui si è rivelata preziosa l'opportunità di confrontarmi con alcuni esponenti dell'ambiente accademico russo e reperire materiale importante per la mia ricerca. Accanto a ciò, presso tali università ho ricevuto il supporto necessario per realizzare una ventina di interviste ad esponenti di movimenti giovanili e ad esperti di questioni politiche.

## CONCLUSIONI

La terza ondata di democratizzazione sembra aver generato nuove forme di autoritarismo le quali non corrispondono alle categorie classiche cui si è soliti far riferimento e, pertanto, giungono a sconvolgere i parametri standard della politica comparata. In particolare, si vanno affermando regimi che, rispetto ai sistemi autoritari monopartitici, ai regimi militari e personali si rapportano in modo del tutto inedito a quelle che sono considerate le dimensioni caratteristiche dei sistemi non democratici, ovvero il livello di pluralismo politico, la giustificazione ideologica alla base del regime e il livello di mobilitazione politica (Morlino 2003): essi, infatti, a differenza dei regimi autoritari tradizionali, che limitano arbitrariamente il dissenso ricorrendo a forme di persecuzione anche violenta, contemplanò il pluralismo politico e sociale attraverso la competizione interpartitica alle elezioni e il riconoscimento degli attori di primo piano nella società civile; al tempo stesso, tuttavia, attraverso il ricorso a forme di controllo autoritario

non coercitivo, che vanno dalla frode elettorale all'intimidazione e cooptazione dei principali avversari politici, essi pongono le basi del consenso sociale e consolidano il proprio potere. Diversamente dalle forme classiche di autoritarismo, inoltre, essi poggiano su delle elaborazioni ideologiche molto meno sofisticate e pervasive del tessuto sociale: il richiamo all'identità nazionale è in genere l'argomento privilegiato; tuttavia, la sua penetrazione nella società non è mai così forte da dar vita a vere e proprie forme di partecipazione politica etero-dirette. Al contrario, soprattutto con riferimento alle società post-comuniste, si è soliti evidenziare l'apatia e lo scarso interesse per la politica prevalenti tra la popolazione, il che sembra indicare che la popolarità dei nuovi leader autoritari si basi più sulla scarsa visibilità delle forze di opposizione e, dunque, sulla mancanza di alternative credibili, piuttosto che sul successo di strategie di mobilitazione.

Lo scopo che ha animato la stesura di questo capitolo è stato quello di tracciare le coordinate teoriche nelle quali poter inscrivere l'analisi del regime politico caratteristico della Russia contemporanea; il *leitmotiv* che emerge è la necessità di utilizzare nuovi e più accurati strumenti analitici che siano in grado di cogliere le sfumature di un nuovo tipo di autoritarismo che sfugge alle interpretazioni della transitologia classica. In particolare, i contributi più recenti agli studi sui sistemi politici rivelano l'importanza delle questioni legate alla statualità nella spiegazione delle trasformazioni politiche occorse nell'ultima ondata di democratizzazioni e, soprattutto, a seguito della dissoluzione del blocco sovietico. Nei prossimi capitoli ci si propone, appunto, di dimostrare l'utilità di questa particolare cornice teorica, consistente nell'analisi dei meccanismi che consentono la creazione e l'autosostenimento di un regime autoritario, attraverso una serie di ipotesi formulate per il caso russo.

## CAPITOLO II

# LA TRASFORMAZIONE DELLO STATO NELLA RUSSIA POST-SOVIETICA

## LE PRESIDENZE ELTSIN E PUTIN A CONFRONTO

*“First, in a modern polity, free and authoritative elections cannot be held, winners cannot exercise the monopoly of legitimate force, and citizens cannot effectively have their rights protected by a rule of law unless a state exists. In some parts of the world, conflicts about the authority and domain of the polis and the identities and loyalties of the demos are so intense that no state exists.*

*No state, no democracy.”*

J. Linz, A. Stepan, 1996b

### INTRODUZIONE

Nella seconda decade di indipendenza postcomunista il peculiare percorso di sviluppo politico-istituzionale intrapreso dalla Federazione Russa sembra da solo sconfiggere le ipotesi più rassicuranti su un naturale e inevitabile trapasso verso la democrazia del più grande tra i paesi usciti dall'esperienza totalitaria sovietica: se, infatti, all'indomani del disfacimento del blocco socialista la ripetizione generalizzata delle dinamiche “democratizzanti” nel contesto russo appariva l'esito più probabile nell'ottica superficiale di teorie dalla vocazione universale, la realtà ha evidenziato quanto alcune variabili strutturali abbiano inciso sulla formazione dei regimi post-totalitari molto più pesantemente di quanto era stato previsto.

In effetti, il bilancio degli anni trascorsi dalla caduta dell'impero sovietico deve fare i conti con secoli di storia, laddove vi sono elementi assunti dalla Russia eltsiniana e putiniana che rappresentano, pur nelle trasformazioni epocali, una consistente continuità con il passato, sin dalle remote origini dello Stato russo. Come puntualmente evidenziato da Ganino, «si tratta di una concezione del potere e nello stesso tempo di una missione di tipo unitario che ha modellato l'ordinamento statale e la stessa convivenza sociale e che a sua volta si è trasmessa al successivo ordine socialista grazie alla funzione unitaria assunta in tale direzione dal partito e che risulta dominante pure nella vigente Costituzione, nonché nella prassi di attuazione, soprattutto per quanto riguarda il ruolo (ancora unitario) affidato al Presidente»<sup>43</sup>. Dunque, questa linea di continuità nella visione del potere, dall'assolutismo zarista al ruolo guida del partito del regime sovietico, sino ad arrivare al modello a preminenza presidenziale che ha preso forma nella Russia post-sovietica, appare un elemento cruciale cui va dedicata la giusta attenzione; ciò non toglie la consapevolezza di dover preservare il delicato equilibrio tra considerazioni di carattere storico-culturale, da cui non si può prescindere nello studio di un caso, e la necessità di aprire l'analisi alla prospettiva più ampia delle generalizzazioni e intuizioni della politica comparata.

Partendo dalle conclusioni principali emerse dal primo capitolo, sarebbe riduttivo affrontare la questione del sistema politico della Russia unicamente in termini di progresso o insuccesso di quella che si caratterizzerebbe come una transizione democratica senza fine: negli anni '90 le lotte intestine tra il Presidente e il Parlamento sotto Eltsin nonché la sconfitta sociale di un capitalismo privo di una chiara cornice costituzionale sono state erroneamente liquidate come prova

---

<sup>43</sup> Cfr. M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Libreria universitaria CUESP, Milano, 1999, appendice di aggiornamento 2003, p. 3.

di una democrazia in crescita<sup>44</sup>. Tuttavia, una versione del genere non ha colto l'eccezionalità della situazione venuta alla luce dalle rovine dell'esperimento marxista-leninista, che si riflette in special modo in una società atomizzata da oltre settant'anni di dominio incontrastato del partito unico, estranea alla cultura dello Stato-nazione e incapace di aderire ad un insieme di valori minimi condivisi<sup>45</sup>. Successivamente, l'accentramento del potere realizzato dall'amministrazione Putin, attraverso una serie di provvedimenti volti a riformare l'assetto federale e ad eliminare gli ostacoli maggiori al pieno dispiegarsi della politica del Presidente, è stato sottoposto ai medesimi schemi interpretativi legati alla transitologia classica: ne è emersa una lettura del nuovo corso politico come annullamento delle presunte conquiste raggiunte dal governo Eltsin legate al riconoscimento dei diritti civili e politici, del pluralismo sociale e di una maggiore autonomia dei soggetti federati. Insomma, una chiara involuzione lungo il cammino democratico<sup>46</sup>.

In realtà, l'analisi dettagliata del sistema politico russo presenta caratteristiche molto più complesse che difficilmente possono essere colte attraverso la semplice valutazione delle dinamiche democratizzanti interne secondo schemi e traiettorie precostituite. L'assetto politico-istituzionale russo è generalmente messo a confronto con quello dei paesi ex socialisti dell'Europa orientale, dei quali la

---

<sup>44</sup> Per una lettura interessante della Russia eltsiniana che evidenzia la linea di continuità tra il populismo sovietico e quello che viene definito il "populismo metropolitano" del Presidente russo si rimanda a R. di Leo, *Neo-populismo russo: senza piano e senza mercato, senza partito-re e senza Stato-nazione*, in "Europa-Europe", vol. 2, 1993, pp. 171-196.

<sup>45</sup> Come fa notare Scocozza a proposito dell'entusiasmo generalizzato del tramonto del regime totalitario comunista, «il tentativo di fare tabula rasa dell'esperienza storica precedente ha unicamente provocato uno sradicamento identitario senza che la classe dirigente si sia dimostrata capace di fornire un'alternativa, una "nuova idea russa" in grado di cementare la coesione interna al paese». Cfr. C. Scocozza, op. cit., p. 153.

<sup>46</sup> Per un'analisi della Russia di Putin come fallimento dell'esperimento democratico: Shevtsova (2001), McFaul, Petrov, Ryabov (2004), Fish (2005).

maggior parte volge oramai da tempo al pluripartitismo e ad una chiara divisione dei poteri; qui la transizione dal vecchio al nuovo regime è stata avviata sottoforma di rivendicazioni da parte di movimenti e sindacati poi trasformati in partiti. Soprattutto è stata determinante l'esperienza delle tavole rotonde quale momento cruciale di negoziazione tra vecchia e nuova classe al potere, ma anche di riconquista dello spazio politico da parte della società civile. Ne è scaturito un sistema partitico maggiormente legittimato, che ha saputo configurarsi come il traguardo di una mobilitazione dal basso<sup>47</sup>.

Tuttavia, occorre rendere giustizia alle peculiarità del percorso di trasformazione avviato in un paese che non ha mai conosciuto alcuna parentesi democratica e nel quale l'esperienza autoritaria e di dominio del partito unico si è protratta per oltre settant'anni, rispetto ai suddetti paesi dell'est Europa che, al contrario, prima di venire inglobati dall'impero sovietico avevano sperimentato forme di questo tipo e, di conseguenza, hanno vissuto un trapasso meno sofferto. Ciò spiega in parte perché il passaggio al nuovo regime nella FR sia stato gestito completamente dall'alto e perché i partiti politici, lungi dal costituire un tramite tra la comunità statale e gli organi di governo, abbiamo agito come semplici aggregazioni di individui prive di un programma ideologico coerente e di un solido collegamento con il tessuto sociale russo<sup>48</sup>. A ciò si aggiunga che la velocità con la quale l'Urss si è dissolta ha fatto sì che il precedente sistema totalitario e poi la nuova elite al potere si trovassero ad affrontare dei compiti straordinari nel portare avanti una duplice transizione, economica e politica allo stesso tempo, complicata ulteriormente

<sup>47</sup> Cfr. J. Linz e A. Stepan, *L'Europa post-comunista*, Bologna, 2000, pp. 277-289.

<sup>48</sup> Per un'analisi delle prime formazioni partitiche della Russia post-comunista si rimanda a T. F. Remington, *The Russian Parliament, Institutional Evolution in a Transitional Regime*, 1989/1999, Yale University Press, New Haven & London, 2001; G. Evans, S. Whitefield, *The Evolution of Left and Right in Post-Soviet Russia*, "Europe-Asia Studies", vol. 50, n. 6, 1998.

dall'indebolimento delle strutture statali seguito al disfacimento dell'apparato sovietico.

Sulla base di tali premesse, l'analisi del sistema politico della Russia post-comunista deve necessariamente iscriversi nel contesto di eccezionale fluidità e debolezza dello Stato per poter giungere ad una reale comprensione del comportamento dell'élite dirigente; qui l'inefficacia del potere centrale caratteristica dell'era Eltsin ha lasciato gli oligarchi, i presidenti delle repubbliche federate e i governatori delle regioni liberi di intervenire a loro piacimento nella sfera economica e politica, determinando una situazione di caos con gravi ripercussioni per la stabilità economica e il benessere sociale. Negli anni successivi la leadership russa, a partire dal primo mandato del Presidente Putin, ha reagito a tale situazione subordinando la scelta della democrazia alla necessità urgente di ristabilire l'ordine per mezzo della *diktatura zakona* (dittatura della legge): ne sono state espressione l'offensiva condotta nei confronti degli oligarchi e il potenziamento del controllo centrale sull'attività dei leader regionali; in questo senso, la centralizzazione e verticalizzazione del comando rappresenterebbero la risposta all'esigenza di ristabilire uno Stato capace di esercitare efficacemente il proprio potere di comando e regolazione sulla società e sul mercato. A ben vedere, se si può parlare di un processo di transizione per la Russia contemporanea, a partire dagli anni della presidenza Putin questo consiste anzitutto in un processo di rafforzamento dell'apparato statale, nel quale l'utilizzo di metodi coercitivi o comunque lesivi di alcune fondamentali regole democratiche volge al recupero di quell'efficacia ed autonomia delle istituzioni necessarie nell'esercizio del governo (Cappelli 2005).

Le pagine seguenti hanno come obiettivo quello di analizzare in che misura e secondo quali modalità nella Russia post-sovietica abbia avuto luogo la trasformazione della *stateness*, ovvero della forza e

funzionalità dello Stato così come descritta nel primo capitolo. A tal fine, si procederà ad una comparazione tra la Presidenza Eltsin e quella Putin (1991-2008) lungo due principali direttrici, ovvero l'efficacia del processo decisionale da un lato e dell'implementazione delle politiche dall'altro quali indicatori privilegiati del rafforzamento dello Stato.

In particolare, il primo elemento deve essere analizzato sulla base di quattro principali dimensioni nelle quali si sostanzia il livello di efficacia del processo decisionale: in primo luogo, nell'ambito della divisione orizzontale e verticale dei poteri, ovvero dell'articolazione istituzionale caratteristica del sistema politico; in secondo luogo nella distribuzione dei poteri tra centro e periferia propria di un sistema federale; terzo, nella dicotomia pubblico/privato intesa come livello di separazione/fusione degli interessi economici e statali. Infine, nelle modalità di reclutamento e nella coesione interna all'élite politica.

Quanto all'efficacia nell'implementazione delle politiche, vengono in rilievo le relazioni tra la classe politica e la classe dei burocrati, intese sostanzialmente in termini di controllo/autonomia politica, nonché l'efficienza dell'apparato burocratico, a sua volta legato tanto alla chiarezza e coerenza della legislazione da implementare, che alla disponibilità di risorse a favore della classe dirigente tali da garantire la fedeltà dei burocrati.

**Tabella 1** Efficacia del *decision-making* e implementazione delle politiche come misure della statualità:

<b>Dimensioni principali dell'efficacia del decision-making politico</b>	
Bilanciamento dei poteri istituzionali	in che misura l'esecutivo è in grado di prendere decisioni in maniera autonoma nel quadro della divisione dei poteri costituzionalmente prevista e dell'interpretazione fattane dai singoli attori
Bilanciamento dei poteri centro-periferia	in che misura l'esecutivo federale porta avanti le scelte politiche in maniera autonoma rispetto alle pressioni esercitate dai soggetti federati
Dicotomia pubblico-privato	in che misura gli interessi degli attori privati non condizionano le principali scelte politiche prese in sede decisionale: in Russia intreccio tra interessi privati e interessi statali
Reclutamento/coesione dell'élite politica	in che misura il livello di compattezza e fedeltà politica all'interno dell'esecutivo è tale da agevolare il pieno dispiegarsi del processo decisionale
<b>Dimensioni principali dell'efficacia dell'implementazione delle politiche</b>	
Relazioni tra élite politica ed élite amministrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomia/controllo della burocrazia rispetto al potere politico</li> <li>• Disponibilità e allocazione delle risorse per migliorare il funzionamento della burocrazia</li> </ul>
Livello di efficienza della burocrazia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quanto i funzionari rimangono fedeli agli obiettivi e al senso della legislazione</li> <li>• Livello di determinatezza della legislazione da applicare</li> </ul>

## SEZIONE PRIMA

### 2.1.1. L'EFFICACIA DEL *DECISION-MAKING* POLITICO: IL PRESIDENTE COME PERNO DELL'ORDINAMENTO ISTITUZIONALE

Quando si vogliono analizzare le caratteristiche del processo di elaborazione delle politiche nel quadro istituzionale della Russia post-sovietica la figura del Presidente assume una valenza particolare, rappresentando il perno dell'intero sistema e il motore del suo funzionamento. Benché si tratti di un'istituzione nuova nella tradizione politica russa, essa riflette una concezione autocratica del potere radicata nella storia del paese sin dalle remote origini dello Stato russo<sup>49</sup>. In particolare, la continuità della figura presidenziale con il precedente regime socialista e, più addietro nel tempo, con il potere dello zar, si riscontra soprattutto per la fondamentale funzione 'unificante' che le viene affidata dalla Costituzione del 1993. Questa dà origine ad una forma di governo semi-presidenziale, nel senso che il Governo, benché nominato dal Presidente e sua diretta emanazione, rimane esplicitamente distinto da esso, con una limitata responsabilità politica verso il Parlamento; al Presidente, eletto direttamente e considerato una sorta di quarto potere al di fuori dei tre normalmente previsti, viene attribuita l'esclusiva determinazione dell'indirizzo politico accanto ad una serie di altre forti prerogative, quali il potere di promulgare editti (*ukaz*) in una sorta di legislazione parallela a

---

<sup>49</sup> Sulla funzione unificante del Presidente della FR e sul richiamo alla tradizione politica russa si veda M. Ganino, op. cit., pp. 109-123; I. Klyamkin, L. Shevtsova, *This Omnipotent and Impotent Government. The Evolution of the Political System in Post-Communist Russia*, Carnegie Moscow Center, Mosca, 1999, p. 10.

quella del Parlamento, di nomina e revoca dell'esecutivo e la possibilità di sciogliere la Duma di Stato in caso di mancato accordo sulla formazione del Governo o di sfiducia posta dalla stessa nei confronti di quest'ultimo<sup>50</sup>.

Nelle intenzioni dei redattori, il Presidente doveva garantire una guida stabile e certa della politica del paese; dunque, il ruolo di primo piano da lui rivestito rispondeva ad un'esigenza di governabilità, evitando dualismi di potere tra Presidente e Parlamento quali si erano manifestati nei primi anni di indipendenza post-sovietica (1991/1993); allora, infatti, lo scontro politico tra le due istituzioni assunse toni tanto accesi da sfociare nel bombardamento del vecchio Parlamento, il Congresso dei deputati del popolo<sup>51</sup>, nell'ottobre del 1993 da parte delle forze militari favorevoli al Presidente Eltsin in risposta ad un tentativo di insurrezione promosso dal suo interno: la Costituzione approvata tre mesi dopo con referendum popolare sancì la vittoria del Presidente sul Congresso, espugnato e dichiarato decaduto delle sue funzioni a seguito del famoso *ukaz* n. 1400. Il nuovo sistema politico, dunque, nato come risultato di uno scontro tra istituzioni aspiranti al monopolio del potere, superò tale conflitto non attraverso il raggiungimento di un compromesso tra le principali forze politiche in campo, come nella gran parte dei paesi dell'est Europa, ma attraverso l'imposizione delle nuove regole del gioco da parte del vincitore.

In sostanza, quello tratteggiato a livello costituzionale è un modello alquanto originale che vede l'attribuzione al Presidente di funzioni normative, esecutive, di controllo e di indirizzo che furono del Partito e del Presidium del Soviet Supremo dell'Urss in base ai principi del costituzionalismo sovietico: con il crollo del precedente regime il Presidente

---

<sup>50</sup> Per un'analisi dettagliata della Costituzione russa del 1993 si rimanda a P. Biscaretti di Ruffia, *Le Costituzioni straniere contemporanee*, vol. II, Milano, 1994, pp. 205-253.

<sup>51</sup> Il Congresso, eletto nel marzo 1990 nella prima contesa elettorale all'insegna di un timido pluripartitismo, aveva dato ai "democratici" raccolti attorno al movimento "Russia democratica" circa il 25% dei seggi. Eltsin, sostenuto da tale movimento, fu eletto Presidente del Soviet Supremo della Repubblica socialista federativa sovietica russa (RSFSR). La Presidenza individuale venne introdotta, invece, sulla base del referendum del marzo 1991 e vide la vittoria di Eltsin alle elezioni del giugno dello stesso anno.

Eltsin appare l'erede di questi poteri, nonostante l'aperto rifiuto della dottrina socialista dello Stato; in questo senso, «il modello post-sovietico di governo deriva, attraverso le riforme di Gorbachev, dall'adattamento operato nella Russia di Eltsin di quello costruito a suo tempo nell'Urss, tuttavia sulla base di una tradizione secolare dell'esercizio del potere»<sup>52</sup>.

In realtà, sebbene la Costituzione garantisca sul piano formale la separazione dei poteri istituzionali, il potere che viene assegnato al Presidente, in quanto capo dello Stato, da un lato assorbe le funzioni più importanti del Governo, dall'altro consente la neutralizzazione di eventuali atteggiamenti non graditi nel ramo legislativo, esecutivo e giudiziario. Ciò origina una contraddizione insanabile tra la continuità con la tradizione autocratica, che sopravvive alla caduta dell'Urss nella figura del Presidente governante, e la necessità di servirsi delle procedure democratiche per la legittimazione del potere una volta che le precedenti forme di legittimazione (socialiste) si sono esaurite.

È in questa cornice istituzionale che bisogna collocare le differenti strategie di organizzazione e gestione dell'apparato statale da parte dei primi due Presidenti della Federazione Russa. In questo modo, infatti, è possibile comprendere quali sono i vincoli e le potenzialità posti dall'ordinamento politico, così come delineato dalla Costituzione del 1993, rispetto all'azione del Presidente e qual è l'interpretazione che ne viene data di volta in volta dai vari attori. Come vedremo, con Eltsin una Presidenza forte sul piano costituzionale e resa ancora più forte dalle interpretazioni dei rispettivi poteri, si è trovata tuttavia più volte concretamente indebolita su altri versanti, soprattutto per la libertà di manovra lasciata ai soggetti federati e agli oligarchi, tanto da portare ad una generale debolezza dello Stato stesso. Sotto Putin, al contrario, la strategia adottata si configura immediatamente come ricentralizzazione politica e amministrativo-

---

<sup>52</sup> Cfr. M. Ganino, *op. cit.*, p. 170.

territoriale con l'obiettivo di ristabilire il potere attraverso la verticale esecutiva.

### 2.1.2. ELTSIN E LA DEBOLEZZA DELL'ESECUTIVO A FRONTE DEI POTERI COSTITUZIONALI

La concentrazione del potere nella figura del Presidente, costituzionalmente garantita, nel corso dei nove anni dell'era Eltsin si è accompagnata ad un irrimediabile indebolimento delle strutture statali dovuto da un lato al collasso del precedente sistema socialista e dall'altro alle principali scelte organizzative realizzate dal Presidente nell'esercizio delle sue funzioni. In realtà, già le riforme politico-istituzionali approvate da Gorbachev tra il 1988 e il 1990 avevano avuto un effetto dirompente ben oltre il disegno originario di semplice modernizzazione del socialismo: in particolare, la formazione di un Parlamento a due livelli<sup>53</sup> e di una figura presidenziale monocratica avevano assestato un duro colpo ai principi su cui si basava lo Stato socialista, primo fra tutti l'unità del potere statale sostanziata nel partito-Stato: ne risultò un indebolimento dell'apparato statale che, privato del sostegno di una solida struttura partitica, non fu neppure più in grado di contrastare le richieste di sovranità delle Repubbliche federate<sup>54</sup>.

In assenza di una solida struttura organizzativa che sostituisse il ruolo del Partito comunista dell'Unione sovietica (PCUS), Eltsin scelse di ricercare il sostegno in centri esterni di potere, siano essi i leader regionali, gli oligarchi

---

<sup>53</sup> Il primo, costituito dal Congresso dei deputati del popolo di 2250 membri, competente per le scelte fondamentali, che a sua volta eleggeva al proprio interno un Soviet Supremo bicamerale di 542 membri quale organo permanente per l'esercizio delle funzioni ordinarie. La principale innovazione stava nell'attribuzione al Congresso della determinazione dell'indirizzo politico, sino ad allora competenza esclusiva del Partito.

<sup>54</sup> Per approfondimenti sulle riforme inaugurate da Gorbachev si veda P. Biscaretti di Ruffia, op. cit., pp. 210-211; R. di Leo, *Riformismo o comunismo; il caso dell'URSS*, Liguori Editore, Napoli, 1993; G. Šachnazarov, *Cena svobody: reformacija Gorbačeva glazami ego pomoščnika* (Il prezzo della libertà. La riforma di Gorbachev dalla prospettiva di un suo collaboratore), Mosca, 1993.

o le alleanze tra le fazioni politiche interne alla Duma<sup>55</sup>. I costi di tale strategia, tuttavia, furono ben visibili nell'alto livello di defezione all'interno della coalizione dominante nei momenti di percezione diffusa di debolezza del regime: basti pensare all'alleanza tra Evgenij Primakov e Jurij Lužkov coronata nel partito di opposizione "Patria-Tutta la Russia" nato per le elezioni politiche del 1999; la stessa occasione fu testimone anche della defezione di un alto numero di oligarchi, soprattutto i magnati dei principali network televisivi, che avevano sostenuto il Cremlino alle presidenziali del 1996. È chiaro che una strategia del genere, necessaria in momenti di crisi politica, si rivela inadeguata nel lungo termine in quanto non è in grado di garantire la stabilità del regime.

Il primo *locus* in cui si manifesta la debolezza dello Stato sotto la Presidenza Eltsin è quella delle relazioni tra l'esecutivo, che si sostanzia nella figura del Presidente governante, e il Parlamento. Infatti, è vero che sia nel primo che nel secondo mandato (1991/1996) il Presidente continua a rafforzare la propria posizione nei confronti del Governo, confermandone la sottrazione agli indirizzi parlamentari; tuttavia, lo stesso non si verifica col Parlamento, laddove una Duma (Camera bassa) imperniata sul PCFR come maggiore forza parlamentare assieme agli alleati di sinistra nelle prime due tornate elettorali del 1993 e del 1995 è in grado di bloccare le proposte dell'esecutivo, costringendone gli esponenti a faticose trattative: ricordiamo che sotto la presidenza Eltsin la Duma ha votato due volte la mozione di sfiducia al governo ed ha cercato di mettere in stato d'accusa il Presidente. Inoltre solo il 5 % delle proposte votate in parlamento sono state d'iniziativa presidenziale, benché Eltsin ricorresse all'editto per l'adozione delle leggi più controverse<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> A tal proposito Way parla di una *outsourcing strategy* da parte di Eltsin: Way (2008), op. cit., p. 23.

<sup>56</sup> Si veda M. Ganino (appendice), op. cit., pp. 9-17; E. Huskey, *Democracy and Institutional Design in Russia*, in A. Brown (a cura di), *Contemporary Russian Politics. A Reader*, Oxford University Press, 2001, pp. 29-45.

Spesso nella letteratura politologica il conflitto tra i rami esecutivo e legislativo nei primi anni della Russia post-sovietica viene descritto nei termini di due forze opposte dotate di un potere relativamente simile, soprattutto quando messo a confronto con la relazione tra le stesse istituzioni caratteristica della Russia di Putin, dove il Presidente, dotato di prerogative forti rispetto al Parlamento, riesce a dominarlo e a modellarlo secondo le sue preferenze<sup>57</sup>. Questo presunto maggiore equilibrio tra i due poteri nella Russia di Eltsin viene generalmente addotto come prova di una migliore performance democratica posta a confronto con la Russia di Putin.

In realtà, la maggiore autonomia del Parlamento rispetto al Presidente Eltsin, il quale per ben due volte si è trovato a fronteggiare la possibilità di un *impeachment* da parte della Duma, sembra scaturire dall' inefficienza e debolezza dell'esecutivo più che da una maggiore divisione dei poteri tra le due istituzioni. Infatti, da un lato Eltsin godeva di prerogative molto forti garantite, come visto, a livello costituzionale e da lui interpretate in senso ancor più presidenzialista di quanto non fosse previsto; egli aveva, inoltre, accesso a fonti di potere di gran lunga maggiori di quelle a disposizione della Duma, come la nomina dei funzionari regionali, il controllo esercitato sui servizi di sicurezza, sui maggiori network televisivi e sul Ministero delle finanze<sup>58</sup>; dall'altro lato, tuttavia, l'inefficacia nell'esercizio del potere, costruito su reti clientelari poco affidabili e caratterizzate da frequenti divisioni interne all'esecutivo e continue defezioni, resero Eltsin particolarmente vulnerabile nella lotta con il Parlamento: egli perse completamente il controllo sul Congresso dei deputati del popolo nei primi anni '90 nonostante il fatto che fosse riuscito ad imporre la nomina di Chasbulatov a Presidente del Parlamento. Inoltre, nel corso degli anni 1992-

---

<sup>57</sup> Cfr. L. Shevtsova (2001), M. McFaul & K. Stoner-Weiss, *The Myth of the Authoritarian Model. How Putin's Crackdown Holds Russia Back*, "Foreign Affairs", gennaio/febbraio 2008.

<sup>58</sup> Sui poteri del presidente si rimanda a P. Biscaretti di Ruffia, op. cit., pp. 241-244.

1993 il Congresso sfidò apertamente il potere di Eltsin al punto da arrivare quasi a rovesciarne il governo<sup>59</sup>.

A ciò si aggiunga che, se è vero che il Governo russo aveva ereditato dal precedente regime sovietico un apparato coercitivo imponente assieme al controllo dell'intera economia, i meccanismi in grado di assicurare l'effettivo esercizio del potere apparivano quanto mai inefficaci: a partire dai primi anni '90, a fronte di una situazione di sempre maggiore crisi economica, l'esecutivo centrale non riusciva a far fronte al pagamento dei salari e agli altri impegni di bilancio; episodi di insubordinazione erano estremamente diffusi nelle forze armate dal momento che i militari non ricevevano la paga e le divisioni al vertice ne indebolivano il potere di comando. Bisogna considerare, inoltre, l'inefficacia del Governo nel riscuotere le tasse, nel controllare la corruzione capillare e nel fornire servizi pubblici basilari: in pratica, mancavano i requisiti base di un moderno Stato razionale in senso weberiano<sup>60</sup>.

Al tempo stesso l'esecutivo centrale veniva pressato dalle rivendicazioni di autonomia da parte di molte repubbliche e regioni. Tali richieste saranno alimentate da ulteriori concessioni di Eltsin, come i trattati bilaterali tra queste ed il centro federale firmati a partire dal 1994 dal Presidente e dai capi degli esecutivi repubblicani e regionali. Ne deriverà una profonda lesione dell'assetto del potere delineato dalla Costituzione del 1993, con un indebolimento non solo dei poteri centrali a favore della periferia ma anche delle prerogative presidenziali.

---

<sup>59</sup> Cfr. T. Remington, *Ménage a Trois: The End of Soviet Parliamentarism*, in Jeffrey W. Hahn. Armonk (a cura di) *Democratization in Russia: The Development of Legislative Institutions*, NY: M. E. Sharpe, 1996, pp. 106-140.

<sup>60</sup> R. Markwick, *What kind of State is the Russian State - if There is One?*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 15, n. 4, dicembre 1999, p. 114; si veda, inoltre, S. Holmes, op. cit., pp. 30-39.

### 2.1.3. LE RELAZIONI CENTRO-PERIFERIA

Le complesse relazioni centro-periferia della Russia post-sovietica vedono come protagonisti l'esecutivo federale da un lato e i cosiddetti "baroni locali" dall'altro, ovvero i Presidenti delle repubbliche federate ed i governatori regionali, i quali sotto l'amministrazione Eltsin avevano acquisito un'autonomia ed influenza tale nei confronti di Mosca da rappresentare una minaccia non trascurabile per l'integrità stessa dello Stato. In realtà, il fenomeno del *mestničestvo* (localismo) non era sconosciuto alla stessa leadership sovietica, che sin dalle origini dell'esperimento socialista si era trovata a fronteggiare il problema dell'incapacità da parte delle istituzioni centrali - siano esse il Comitato centrale del Partito comunista, il Consiglio dei Ministri, o il vertice di un singolo Ministero - di far applicare le proprie direttive ai livelli inferiori della piramide politico-amministrativa: qui prosperavano reti informali estese ai vari settori operativi della *nomenklatura* (economia, amministrazione, sistema giudiziario, media), i cui membri sfruttavano i propri incarichi e le conoscenze politiche per soddisfare interessi personali operando nell'illegalità<sup>61</sup>.

Questa zona grigia che sfugge al controllo del centro non solo sopravvive alla caduta dell'Urss ma acquisisce nuovo vigore in concomitanza con lo sfilacciarsi delle strutture statali e del partito. In particolare, essa fiorisce sotto un regime, quello di Eltsin, estremamente personalistico, in cui il cui capo, in cambio del sostegno e della lealtà politica, è disposto ad offrire sempre maggiore autonomia ai leader regionali: questi ultimi godono di un accesso diretto al processo di *decision-making* centrale attraverso il Consiglio

---

<sup>61</sup> Per una lettura che identifica nel fenomeno della *mestničestvo* l'origine del potere dei "baroni locali" si veda Cappelli (2008), p. 550. Più in generale, sostiene la di Leo a proposito di quella che viene definita la "società extra-piano" «Il raccordo tra il centro e la periferia, tra la politica del partito e l'amministrazione di quella politica, è sempre stato e rimane il grande e irrisolto problema della gestione sovietica della società»: R. di Leo, *Il partito e lo Stato tra utopia e localismo*, "La Rivista trimestrale", n. 4, marzo 1987.

della Federazione, la Camera alta in cui siedono, per ciascuno degli 89 soggetti, il Capo dell'esecutivo e il Presidente del Parlamento locale allora ancora direttamente eletti.

Sin dai primi anni '90 la Russia appare uno Stato federale segnato da una forte asimmetria tra autorità centrale e poteri dei soggetti federali: alcuni di questi si definivano sovrani nelle rispettive Costituzioni, titolari di una propria politica estera e si producevano in una attività legislativa spesso in conflitto con la legislazione federale. Tale peculiare assetto delle relazioni tra Mosca e le regioni viene evocato da Shlapentokh per stabilire un parallelismo molto lucido tra la Russia di Eltsin e il feudalesimo dell'Europa occidentale, quando il potere dei re si reggeva, più che su basi legali formali, su relazioni di tipo personale con i vari signori locali. In particolare, egli parla di una società civile di tipo feudale a proposito dei nuovi attori sociali che si affacciano sulla scena della Russia post-comunista: qui la scarsa efficacia del potere centrale, che a suo avviso caratterizza anche la presidenza Putin, ha lasciato gli oligarchi e i "baroni locali" liberi di intervenire a loro piacimento nella sfera economica e politica; proprio come in Europa occidentale tra il IX e il XIV secolo e in Russia tra il X e il XV secolo una società feudale frammentata in una rete di istituzioni (clero, esercito, corporazioni di mestieri, università) riuscì, prima dell'avvento delle monarchie assolute, a preservare la sua indipendenza rispetto al potere del re e dello zar in virtù della debolezza del governo centrale. La spiegazione di questo fenomeno, secondo Shlapentokh, va cercata nell'ideologia anti-statista dominante in Russia all'inizio degli anni '90, quando lo Stato veniva considerato all'origine di tutti i mali, e nella determinazione del pensiero dominante di creare una società *à la Locke*, libera dai vincoli e dalle restrizioni imposte dallo Stato accentratore hobbesiano<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. Shlapentokh (1996), op. cit. , pp. 981-985.

In ultima analisi, al di là del ricercare la definizione più efficace tra le varie che sono state proposte dalla letteratura specialistica per la Russia di Eltsin<sup>63</sup>, qui preme sottolineare un aspetto in particolare: il potere delle elite regionali - composta dai governatori, dai leader politici e dagli industriali, come centro di potere alternativo all'autorità centrale - diviene portatore di dinamiche centrifughe in un contesto in cui lo Stato manca sia della capacità di esecuzione delle leggi che dell'autonomia politica nei confronti delle elite locali.

#### 2.1.4. L'INTRECCIO TRA LA SFERA PUBBLICA E LA SFERA PRIVATA

La fusione tra politica ed economia è un altro aspetto peculiare degli anni della Presidenza Eltsin nonché dimensione fondamentale nell'analisi dell'efficacia dello Stato: in particolare, ci riferiamo alla penetrazione nel processo decisionale interno al Cremlino da parte di un gruppo relativamente ristretto di banchieri ed industriali che grazie alle privatizzazioni degli anni '90 arriva a detenere un potere superiore a quello dell'amministrazione centrale. La loro origine è da rintracciare nei direttori delle grandi imprese sovietiche<sup>64</sup> i quali, col passaggio al nuovo regime, ereditano in maniera illegale o quasi illegale enormi imperi finanziari ed industriali, in particolare nel settore estrattivo, assieme ad una serie di funzioni proprie di uno Stato: la possibilità di allocare fondi per la costruzione di infrastrutture pubbliche - come scuole, ospedali, negozi - nonché la stessa protezione dell'ordine pubblico attraverso la creazione di

---

<sup>63</sup> Tra le definizioni interessanti vi è quella proposta da Markwick di "patrimonialismo terzomondista con tendenze bonapartiste", che mette in risalto l'esercizio dell'autorità politica intesa come diritto di proprietà sul territorio, sulle sue risorse e i suoi cittadini: Markwick, op. cit., p. 127.

<sup>64</sup> Per una descrizione del passaggio dalla *nomenklatura* sovietica all'elite post-sovietica si rimanda a O. Kryshtanovskaya, S. White, *From Soviet Nomenklatura to Russian Élite*, "Europe-Asia Studies", vol- 48, n. 5, 1996.

agenzie di sicurezza private. Come fa notare Cappelli, essi giungono a detenere un potere che si confonde con la dimensione stessa della statualità intesa in senso weberiano<sup>65</sup>.

Nel corso degli anni '90 gli oligarchi divengono un attore chiave nel superamento definitivo del precedente ordine socialista e nell'avanzamento della transizione secondo gli standard occidentali; soprattutto, in essi il Presidente individua l'alleato principale, assieme ai leader regionali, nel processo di fissazione del nuovo assetto post-sovietico. Di fatti, attraverso gli accordi noti come *loans for share* conclusi con gli oligarchi Eltsin riesce ad ottenere quel sostegno politico che si rivela prezioso per il finanziamento della sue campagne elettorali e che gli vale la rielezione al secondo mandato nel 1996: tali accordi prevedevano che il Governo concedesse agli oligarchi quote azionarie nelle principali compagnie statali in cambio di prestiti. In caso della loro mancata restituzione lo Stato avrebbe garantito il passaggio definitivo delle quote tramite asta agevolata. In pratica, le attività di *rent-seeking* e le strette relazioni con le amministrazioni locali consentono agli oligarchi di consolidare posizioni monopolistiche tanto a livello federale che regionale<sup>66</sup>.

In tali condizioni, l'assetto delle relazioni economiche che viene delineandosi nei primi anni di indipendenza post-comunista presenta elementi propri del libero mercato assieme ad altri che invece rimandano ad una organizzazione pre-moderna (se non feudale, per riprendere l'analogia di Shlapentokh) della società e dell'economia: in esso la libera competizione viene irrimediabilmente minata dal controllo monopolistico del mercato da parte dei grandi magnati dell'industria e della finanza e il loro stretto coinvolgimento con le agenzie di governo e le strutture criminali. In pratica, quello che si consolida attraverso il patto tra Eltsin e gli oligarchi, così come nelle relazioni tra centro-periferia, è un sistema in cui interessi statali e

---

<sup>65</sup> O. Cappelli (2005), op. cit., p. 44.

<sup>66</sup> Cfr. V. Shlapentok (2003), op. cit., p. 988-990.

interessi privati si sovrappongono gli uni agli altri e in cui questi ultimi giungono ad influenzare in misura notevole il processo di decisione delle politiche infliggendo un duro colpo all'autonomia dello Stato. Tuttavia, questo intricato gioco di alleanze e compromessi da parte della leadership con governatori ed oligarchi desiderosi di appropriarsi delle risorse statali e di quote sempre maggiori di autonomia è destinato a rivelarsi controproducente nel lungo periodo per la stessa elite politica, in quanto basato su una convergenza di interessi meramente congiunturale, e quindi molto precaria, tra i principali attori politici e sociali.

### 2.1.5. ELTSIN E LA NUOVA ELITE POST-SOVIETICA

Le modalità di reclutamento dell'elite politica della Russia eltsiniana, se dovessimo affrontare la questione in termini di strategia organizzativa<sup>67</sup>, si caratterizzano per una completa disorganizzazione della leadership soprattutto nei primi anni '90 e la ricerca di risorse e sostegno esterni da parte del Presidente nel corso degli anni successivi. Nel 1991 il PCUS, assieme a tutte le precedenti strutture di potere, fu smantellato senza essere sostituito da nessun altro partito governante: in questa situazione di vuoto istituzionale il nuovo Presidente russo mancava di un centro di potere strategico su cui poter contare. Avendo costruito la sua fortuna sulla denuncia aperta del sistema Partito comunista sovietico, Eltsin scelse sin dall'inizio di non appoggiarsi ad alcun partito a supporto del Presidente, nonostante egli ricevesse ampio sostegno da parte di vari movimenti e partiti democratici, come "Russia democratica" nel 1990, "Scelta democratica" nel 1993, "Nostra casa Russia" e "Scelta della Russia" nel 1995. Di contro, la sua strategia fu prevalentemente orientata a coltivare relazioni di tipo personale in una cerchia relativamente ristretta di amici e

---

<sup>67</sup> Si rimanda ancora al lavoro di Way (2008).

funzionari (*l'okruženie* presidenziale) collocati nei posti chiave della leadership del paese; non a caso, uno dei primi provvedimenti adottati fu la creazione di un' "Amministrazione presidenziale" volta a sostituire, in qualche modo, il potente apparato di partito sovietico e nella quale confluirono i nuovo quadri.

In pratica, la strutturazione della classe dirigente sotto Eltsin si pone in netta antitesi con il passato: se l'élite sovietica si presentava come intrinsecamente monolitica - per l'ideologia che accomunava i suoi membri ma anche per il fatto stesso che tutte le nomine dirigenziali dovevano esser fatte o approvate dalle alte sfere del Partito comunista - quella eltsiniana appare estremamente frammentata in una costellazione di clan economici e politici spesso auto-sufficienti in senso feudale.

Tuttavia, in assenza di una chiara articolazione di avanzamento delle carriere dei funzionari, una strategia (non-strategia) del genere esponeva il sistema ad un elevato rischio di defezioni da parte dell'élite politica, soprattutto nella situazione di estrema fluidità e incertezza della transizione. Infatti, in queste condizioni il Presidente fu perennemente impegnato a mediare tra i gruppi più influenti - talvolta offrendo loro il proprio appoggio, tal'altra negandolo, cercando di smussarne il conflitto o, al contrario, incoraggiandolo: come risultato di questo *bargaining* continuo, lo Stato perdeva inevitabilmente non solo la capacità di realizzare i propri interessi, ma anche di giungere ad una loro coerente articolazione<sup>68</sup>.

Così, in primo luogo la forte disorganizzazione a livello dell'esecutivo finiva col rafforzare il potere del Parlamento (il Consiglio dei deputati del popolo fino al 1993 e, successivamente, la Duma di Stato) nei primi anni '90, consentendogli di sfruttare le divisioni interne al Governo e di ricercare alleati nelle battaglie contro il Presidente. Come fa notare Huskey<sup>69</sup>, l'assenza di agenzie di governo leali pronte ad implementare la volontà del

---

<sup>68</sup> I. Klyamkin, L. Shevtsova, op. cit., p. 17.

<sup>69</sup> Cfr. E. Huskey, *Presidential Power in Russia*, Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1999, cit. in Way (2008), p. 19.

Presidente costrinse Eltsin a frequenti concessioni e ad altre manovre politiche per mantenere la propria autorità: come nel caso della liberazione degli uomini arrestati in occasione delle azioni contro Eltsin nel 1991 e nel 1993, concessa sotto pressione del Parlamento dai vertici delle strutture di sicurezza. Successivamente, l'estrema debolezza delle strutture statali portò l'amministrazione presidenziale a promuovere una strategia differente, basata in buona sostanza sulla ricerca di sostegno esterno alla compagine governativa: come fa notare Way a proposito di quella che egli definisce una *outsourcing strategy*, «Eltsin comprò la 'capacità organizzativa' dalle reti oligarchiche, dai governi regionali e dai partiti politici, i quali offrono sostegno in momenti cruciali e contribuirono a rafforzare il controllo di Eltsin sullo Stato, il Parlamento ed il processo elettorale»<sup>70</sup>.

Un'interpretazione interessante dei cambiamenti nella leadership sopravvenuti con il nuovo regime inaugurato da Eltsin è quella proposta da Gaman-Golutvina a proposito della battaglia tra la vecchia *nomenklatura* e gli oligarchi: secondo la studiosa, dal 1991 fino al 1996 l'ex burocrazia sovietica è ancora pienamente inserita negli organi del potere al livello federale e regionale ed esercita un'influenza significativa nel processo di *decision-making* politico, riuscendo a dominare la classe dei potenti magnati. Tuttavia, a mano a mano che il potere di questi ultimi diviene sempre più forte e necessario nel garantire il sostegno politico, Eltsin decide di allinearsi con loro: in particolare, le elezioni presidenziali del 1996 segnano la sconfitta dell'élite burocratica e la vittoria di quella oligarchica, la quale con i propri finanziamenti aveva ampiamente contribuito alla rielezione di Eltsin. Come risultato di questo stravolgimento delle alleanze, il mondo degli affari comincia a penetrare nei più alti incarichi governativi, il che si evince dalla nomina di Vladimir Potanin a vice Primo ministro e di Boris Berezovskij a vice Segretario del Consiglio di sicurezza. Successivamente, il forte discredito che investe la lobby oligarchica come conseguenza delle

---

<sup>70</sup> L. Way (2008), op. cit., p. 21.

privatizzazioni selvagge e la crisi finanziaria dell'agosto 1998 offre alla burocrazia la chance di recuperare le vecchie postazioni dirigenziali: la nomina di Evgenij Primakov a Primo ministro e la formazione del nuovo partito "Patria" (Otečestvo) da parte del sindaco di Mosca Juri Lužkov vanno, appunto, in questa direzione, ma subiscono un'ulteriore battuta d'arresto con la revoca dall'incarico per Primakov da parte di Eltsin e la sconfitta dell'alleanza Lužkov-Primakov ("Patria-Tutta la Russia") a favore del nuovo partito del potere "Unità" in occasione delle elezioni parlamentari del 1999<sup>71</sup>.

Tuttavia, la ricerca di sostegno esterno, soprattutto tra l'élite economica, se garantì al Governo maggiore controllo sul legislativo e un forte sostegno contro le minacce dell'opposizione, si rivelò ben difficile da preservare nel medio termine: fondandosi su legami di tipo opportunistico, la coalizione dominante era, infatti, fortemente vulnerabile alla percezione di debolezza dell'élite politica, soprattutto durante la crisi del 1998, il che rendeva molto semplice la defezione degli alleati: così, gli anni 1998-1999 videro la defezione di numerosi oligarchi che avevano appoggiato Eltsin alle presidenziali del 1996, come quella di Gusinskij che volse il proprio canale televisivo contro Eltsin durante la campagna elettorale del 1999.

## §

L'analisi delle caratteristiche principali del regime consolidatosi sotto Eltsin ha messo in risalto quanto i primi nove anni di indipendenza post-sovietica siano coincisi con la perdita delle più elementari forme di autorità e controllo da parte dello Stato sul territorio sterminato della Federazione Russa: vero è che il crollo stesso dell'Urss aveva significato l'annullamento

---

<sup>71</sup> O. Gaman-Golutvina, *Changes in Elite Patterns*, "Europe-Asia Studies", vol. 60, n. 6, agosto 2008, p. 1034-1036.

della statualità rispetto allo sfaldamento delle strutture di partito e delle reti di raccordo tra potere centrale e locale e alla regolamentazione dei rapporti tra sfera economica e sfera politica. Ma proprio a queste gravi mancanze non si era rimediato attraverso la costituzione di istituzioni capaci di gestire in maniera efficace la transizione; al contrario, la leadership politica era stata essa stessa artefice di uno “spacchettamento” del potere centrale attraverso spartizioni più o meno illegali delle ingenti risorse di potere a livello sia economico che politico. Tutto questo veniva incoraggiato da un insieme di attori internazionali, tra cui il Fondo monetario internazionale, l’amministrazione statunitense e gli altri partner occidentali, attraverso ingenti finanziamenti e pacchetti di assistenza.

All’indomani della devastante crisi finanziaria dell’agosto-settembre 1998 era evidente quanto le riforme politiche ed economiche promosse dall’amministrazione Eltsin si erano accompagnate ad un generale peggioramento degli standard di vita della gran parte dei cittadini russi: come conseguenza, da più parti veniva condannata quell’impostazione teorica che pretendeva di applicare *sic et simpliciter* alcune ricette riformiste, come quelle proposte dal FMI, ad un contesto socio-economico complesso, ovvero quello della Russia all’indomani dello sfacelo sovietico, nella totale mancanza di una cornice di regole democratiche trasparenti e condivise. Questa logica estremamente riduttiva non aveva funzionato: in Russia, come in altri paesi, in assenza di una solida struttura di competizione economica, le privatizzazioni e le deregolamentazioni non si erano accompagnate, sulla base di rigide leggi di causa-effetto, alla nascita di liberi mercati; al contrario, esse avevano finito con il servire unicamente gli interessi dei grandi capitalisti e con l’approfondire lo scarto tra ricchi e poveri<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Stiglitz, Chief Economist alla World Bank tra il 1997/ 2000, fa notare, ad esempio, che nell’approccio alle riforme in Russia il miglioramento del tenore di vita e la creazione di uno sviluppo sostenibile, equo e democratico, sono stati sacrificati in nome del libero mercato. Cfr. J. Stiglitz, *Whither Reforms? Ten Years of Transition*, Relazione annuale della

Tuttavia, se l'incapacità dello Stato nel corso degli anni '90 aveva avuto effetti negativi sulla realizzazione stessa delle riforme politiche ed economiche, essa aveva anche generato fonti di contestazione rilevanti in ambito istituzionale ed extra-istituzionale: ci riferiamo non solo allo scontro legislativo-esecutivo nei primi anni '90 ma anche alla presenza di un timido multipartitismo e di un certo livello di pluralismo nei media: nel primo periodo 1992-1993 la manipolazione dei risultati elettorali appariva alquanto moderata, lasciando spazio ad una certa competizione<sup>73</sup>. Allo stesso modo, il principale mezzo di informazione per i cittadini russi, la televisione, registrava alcune pressioni a livello governativo soprattutto in occasione di appuntamenti elettorali importanti, come le elezioni presidenziali del 1996; ciononostante, la critica alle politiche presidenziali era pur presente nei canali televisivi. Successivamente, l'opposizione al Presidente (soprattutto nella figura degli oligarchi), sebbene avesse a disposizione risorse minori, ebbe comunque accesso alle fonti di contestazione a livello dell'informazione e del sistema partitico in misura tale da poter realmente influenzare il momento elettorale (Fish 2005). L'insieme di questi fattori viene spesso addotto dagli studiosi come prova di una maggiore rispondenza della Russia di Eltsin agli standard occidentali di democrazia e di *rule of law* posti a confronto con l'accentramento del potere in senso autoritario realizzato negli anni della Presidenza Putin<sup>74</sup>: a nostro avviso la maggiore apertura del sistema politico soprattutto nei primi anni '90 va direttamente legata alla generale debolezza dello Stato nella sua incapacità di controllare i margini del pluralismo politico: come fa notare la Kryštanovskaja, «[sotto Eltsin] prese forma un sistema nel quale gli elementi del sistema politico non erano

---

BM sullo sviluppo economico, 1999. Cohen a tal proposito parla di una "vera e propria demodernizzazione di un paese del XX secolo": S. F. Cohen, *Russian Studies Without Russia, "Post-Soviet Affairs"*, vol. 15, gennaio-marzo 1999, pp. 38-44.

<sup>73</sup> R. Sakwa, *The Russian Elections of December 1993, "Europe-Asia Studies"*, vol. 47, n. 2, 1995.

<sup>74</sup> Mc Faul M., Petrov N., Ryabov A., op. cit.; L. Shevtsova (2001), op. cit.

semplicemente indipendenti, ma “proprietà di nessuno” agendo ciascuno secondo il proprio programma»<sup>75</sup>. In questo senso, ci sembra molto pertinente l’approccio di Levitsky e Way (2002) in base al quale lo Stato e le organizzazioni politiche come i partiti, solitamente considerati elementi chiave nel consolidamento democratico, costituiscono uno strumento importante nelle mani dei leader autoritari nella limitazione della contestazione politica, prevenendo la defezione da parte degli alleati, manipolando le elezioni e controllando il dissenso. In questo senso, è possibile guardare al regime consolidatosi sotto Eltsin come un regime incapace di affinare i principali meccanismi di governo autoritario proprio a causa della scarsa efficacia delle strutture statali.

#### **2.1.6. L’AVVENTO AL POTERE DI PUTIN E LA PRIORITÁ DELLA RICOSTRUZIONE DELLO STATO**

L’analisi del sistema politico consolidatosi negli anni della presidenza Putin (2000-2008), in relazione alla sua capacità di aggregare interessi e di raggiungere determinati obiettivi in maniera autonoma rispetto ad attori extra-istituzionali, va condotta alla luce di quelli che sono i maggiori deficit nel funzionamento delle strutture statali lasciati in eredità dall’amministrazione Eltsin e che si è cercato di evidenziare nei precedenti paragrafi: l’obiettivo di questo capitolo è infatti quello di fornire spiegazioni circa il modo in cui le due dimensioni fondamentali della statualità, l’autonomia e l’efficacia, si realizzano nel corso dei 18 anni di indipendenza post-sovietica attraverso le politiche e le strategie organizzative messe a punto dalle due diverse leadership.

---

<sup>75</sup> Cfr. O. Kryštanovskaja, *Anatomija Rossiskoj elity* (Anatomia dell’elite russa), Mosca, Zacharov, 2004, p. 230.

Già dalla metà degli anni '90 è possibile rinvenire una certa preoccupazione tra l'élite politica russa sul modo in cui era stata portata avanti sino ad allora la transizione. Il declino economico del paese, unito al deterioramento dello status internazionale, portarono alla ribalta l'approccio proposto dai *siloviki*, gli uomini provenienti dai servizi di sicurezza, i quali si distinguevano dagli altri politici riformisti per una rivalutazione del ruolo dello Stato in economia e per un approccio più pragmatico e meno accondiscendente al modello occidentale: dotati di un maggior senso della disciplina e della gerarchia, essi sembravano la soluzione giusta per riacquistare un potere di governo effettivo e funzionale<sup>76</sup>. In pratica, negli ultimi anni del suo governo, dinanzi la grave situazione di stallo politico ed economico venutasi a creare nel paese, Eltsin ricercò apertamente l'appoggio dei dirigenti e dei funzionari delle strutture di sicurezza e difesa includendoli direttamente nella compagine governativa. La nomina di Evgenij Primakov, ex capo del servizio di intelligence estera, a ministro degli esteri nel 1996 fu il primo segno concreto di questa inversione di tendenza; ad essa è da ascrivere anche la nomina di Vladimir Putin, già capo dell'FSB e del Consiglio di sicurezza, a Primo ministro nel 1999.

Una volta eletto alla presidenza nel marzo del 2000, Putin mise a punto un programma politico che si discostava sostanzialmente da quello del suo predecessore, contemplando come priorità assoluta la ricostruzione dello Stato: condizione indispensabile per quest'ultima era la creazione di una *vertikal'naja vlast'* (verticale del potere) che consentisse l'esecuzione delle scelte di *policy* fatte dal governo in maniera autonoma rispetto alle forze centrifughe che per anni avevano minato gli interessi dello Stato e la sua capacità di governo<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> O. Kryštanovskaja, op. cit., pp. 264-267.

<sup>77</sup> Nel suo messaggio all'AF del 16 maggio del 2003, Putin spiega che l'instaurazione della democrazia e lo sviluppo della «società civile» rappresentano degli «obiettivi strategici»

A livello istituzionale si trattava anzitutto di rimodellare gli equilibri interni alla Duma in modo da poterne plasmare il consenso a favore delle politiche presidenziali. Sotto questo aspetto la strategia prescelta andava in due direzioni: da un lato essa si concretava nella creazione di un partito filo-governativo, "Edinaja Rossija" (Russia Unita) nel quale si identificavano fortemente le scelte politiche del Cremlino; dall'altro essa investiva il sistema partitico nel suo insieme attraverso la normativa prevista dalla Legge sui partiti politici del 2001 e dalla Legge sulle elezioni politiche del 2002.

Quanto al primo elemento, bisogna notare che anche Eltsin si era servito dell'appoggio di partiti in Parlamento che rispecchiassero gli orientamenti politici in seno all'amministrazione: nei cicli elettorali 1993/ 1995 era stato il caso di "Scelta di Russia" e "Nostra Casa Russia". Alle elezioni del 1999 il partito pro-Cremlino fu invece "Unità", in risposta alla sfida lanciata dal partito "Patria-Tutta la Russia". C'è da dire che un partito del potere gode di una posizione di privilegio rispetto agli altri partiti, potendo esso utilizzare le risorse statali per raccogliere voti e sostegni finanziari nel periodo elettorale e, in Parlamento, per "comprare" il sostegno di altri deputati e costituire alleanze. Tuttavia, il fatto di essere un partito pro-Cremlino da solo non garantisce la possibilità di creare nella Duma una stabile coalizione pro-governo, come dimostra l'esperienza dei due partiti che sostenevano Eltsin. Sarebbero invece determinanti lo spostamento del partito del potere verso il centro sulle questioni politiche più importanti e la depolarizzazione del sistema partitico<sup>78</sup>. Ciò che infatti ha distinto "Unità" prima e RU poi rispetto ai precedenti partiti del potere è l'aver assunto posizioni più moderate che hanno loro permesso di guadagnarsi l'appoggio dell'elettorato di centro. Allo stesso tempo la presenza di un partito di

---

che necessitano, in un primo momento, del consolidamento di uno «Stato forte»: si veda il sito <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml>.

<sup>78</sup> Cfr. R. Smith, *Building State Capacity from the Inside Out: Parties of Power and the Success of the President's Reform Agenda in Russia*, "Politics and Society", vol. 30, n. 4, 2002.

centro-sinistra come “Patria-Tutta la Russia”<sup>79</sup> ha contribuito a diminuire il grado di polarizzazione del sistema partitico e ad individuare nello spazio politico un agglomerato di centro attorno al quale ruotano le altre forze politiche vicine al governo (UFD, PLD e Nostra Casa Russia) che da esso sono attratte.

In queste condizioni RU ha potuto costituire in parlamento una coalizione di maggioranza fedele al Cremlino ed ha svolto una funzione di coordinamento tra legislativo ed esecutivo, allentandone le tensioni a favore del Presidente; esso ha, inoltre, predisposto un terreno sicuro alla Duma perché Putin potesse attuare le sue riforme ostacolando le iniziative dell’opposizione volte a realizzare la propria agenda<sup>80</sup>. In buona sostanza, tale struttura fortemente burocratica nata nel giro di pochi mesi, pur cambiando nome e leader tra un’elezione e l’altra, non ha mai smesso di svolgere la funzione strategica di rappresentanza del potere esecutivo all’interno del Parlamento.

La legge sui partiti politici rappresenta un secondo importante provvedimento introdotto a favore di una maggiore razionalizzazione del sistema partitico: nel corso delle tre legislature nel periodo 1993-1999 la Camera bassa russa ha sofferto di un’instabilità cronica le cui cause sono da ricercarsi, tra le altre cose, nella frammentazione del sistema dei partiti e nella volatilità degli stessi, ossia la scomparsa o apparizione di formazioni sempre diverse nelle varie tornate elettorali. Basti pensare che solo tre partiti (PCFR, PLD e Jabloko) hanno superato lo sbarramento del 5% in tutte e tre le elezioni, mentre il partito «pro-Cremlino» è sempre stato diverso (Scelta di Russia, Nostra Casa Russia, Unità)<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Nel dicembre 2001 “Edinstvo” si è fusa con “Otechestvo” per costituire “Edinaja Rossija”.

<sup>80</sup> T. F. Remington, *Putin and the Duma*, “Post Soviet Affairs”, vol. 17, n. 4, 2001; si veda anche J. R. Raviot, *Une nouvelle classe politique en Russie?*, “Le courrier des pays de l’Est”, n. 1015, 2001.

<sup>81</sup> M. Morini, *La transizione nella Russia postcomunista: il ciclo elettorale 1993/1999*, “Quaderni dell’Osservatorio Elettorale”, 2002.

In base alla Legge sui partiti politici del 2001 un partito politico per definirsi tale deve rispondere ai seguenti requisiti: deve contare almeno 10.000 membri, avere sezioni regionali in oltre la metà dei soggetti della FR (ma in un soggetto può essere costituita una sola sezione regionale) che contino almeno 100 membri (nelle restanti sezioni regionali ognuna di esse deve contare almeno 50 membri)<sup>82</sup>. Il risultato è chiaramente quello di rafforzare quei partiti attivi da tempo e che sono riusciti a costruirsi una fitta rete di rappresentanza nel paese semplificando il sistema a discapito dei partiti marginali e radicali.

La legge sulle elezioni politiche del 2002<sup>83</sup> si inseriva in una logica molto simile, prevedendo come novità principale l'innalzamento della soglia di sbarramento dal 5 al 7% che un partito deve superare per poter essere ammesso alla distribuzione dei seggi. In pratica, la logica intrinseca alle riforme della Duma di Stato e del sistema partitico risultava essere quella di far sì che il partito del potere divenisse leader assoluto nel Parlamento nel corso delle varie tornate elettorali. A giudicare dai risultati conseguiti da "Edinaja Rossija" (Russia unita) alle ultime due elezioni politiche l'obiettivo è stato pienamente raggiunto: già alle elezioni del 2003 RU guadagna il 49,3% dei seggi, ovvero 306 deputati su un totale di 450, imponendosi come partito di maggioranza alla Duma (figura 1); alle elezioni del 2007, in occasione delle quali i seggi sono stati assegnati unicamente con metodo proporzionale<sup>84</sup>, la vittoria del partito del potere è stata ancora più schiacciante, raggiungendo il 70% dei seggi (figura 2). Inoltre, la nuova soglia di sbarramento del 7% ha fatto sì che solo 4 partiti ricevessero

---

<sup>82</sup> Documento disponibile all'indirizzo [http://www.rg.ru/oficial/doc/federal\\_zak/95\\_fz.shtm/](http://www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/95_fz.shtm/).

<sup>83</sup> Vedi testo alla pagina internet

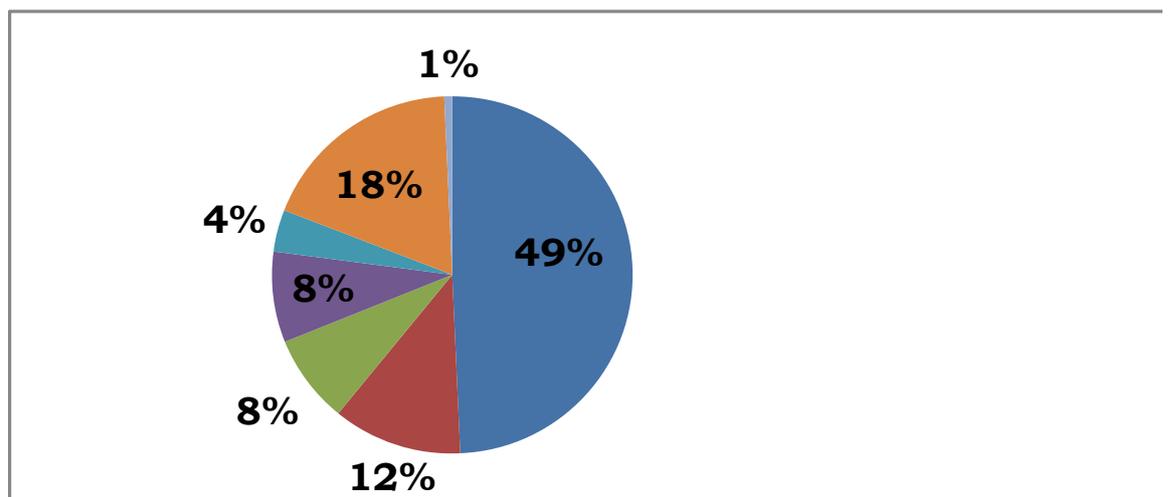
<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/3959>.

<sup>84</sup> In base alla precedente legge elettorale i seggi alla Duma venivano assegnati con sistema "perfettamente misto", cioè metà con formula proporzionale e metà in un' unica circoscrizione federale tra liste concorrenti e metà con formula maggioritaria, con seggi assegnati ai vincitori nei collegi uninominali nei territori degli 89 soggetti della Federazione.

rappresentanza nel Parlamento, portando ad una semplificazione straordinaria del panorama partitico.

Successivamente Putin ha dimostrato un ulteriore impegno nello sviluppo di RU, ponendosi come capo lista alle ultime elezioni parlamentari e assumendo egli stesso l'incarico di presidente del partito nell'aprile 2008, una volta terminato il suo secondo mandato presidenziale.

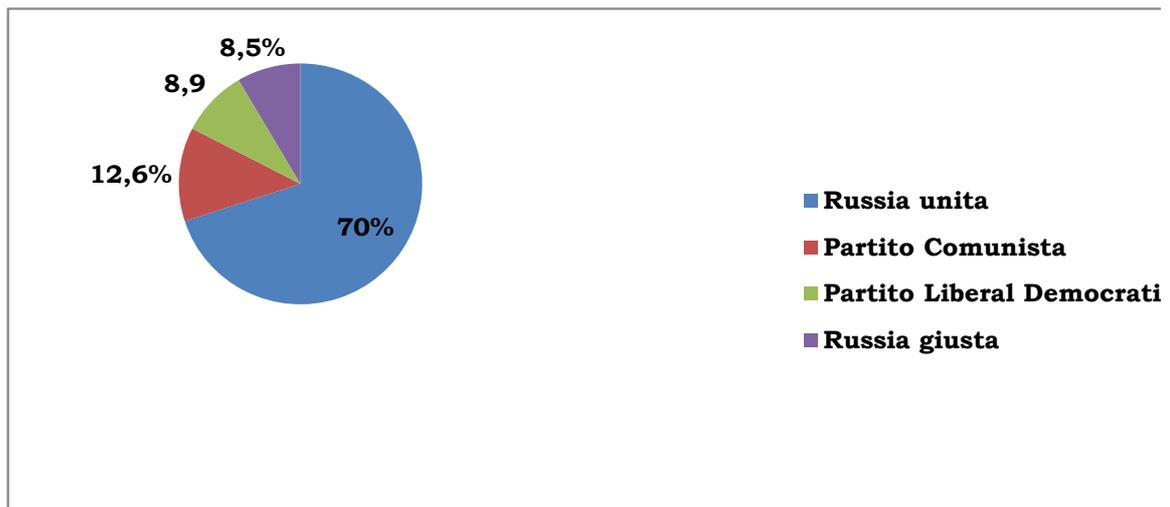
Figura 1 Seggi assegnati alla Duma in percentuale - Elezioni 2003



\*Include 8 piccoli partiti, con 4 seggi per Jabloko, 3 per l'Unione delle forze di destra e 2 per il Partito agrario

Fonte: Commissione elettorale centrale della FR, <http://gd2003.cikrf.ru>

Figura 2 Seggi assegnati alla Duma in percentuale - Elezioni 2007



Fonte: Commissione elettorale centrale della FR, <http://gd5.ru/vybory2007.htm>

### 2.1.7. PIÙ POTERE AL CENTRO: LE RIFORME FEDERALI

Nel disegno di ricentralizzazione del comando attraverso la costituzione di una verticale del potere gli interventi realizzati dall'amministrazione Putin nei rapporti tra Mosca e le regioni assumono una valenza cruciale, configurandosi come intervento diretto contro la frammentarietà del sistema federale e gli abusi delle élite regionali caratteristici dell'era Eltsin. In questa seconda importante dimensione della configurazione del potere, le riforme promosse a partire dal 2000 attraverso numerosi leggi, decreti e decisioni hanno avuto lo scopo di riavvicinare la gestione e il controllo delle regioni agli organi del potere federale e di giungere ad una maggiore omologazione e rispondenza della legislazione dei soggetti rispetto a quella del centro.

In primo luogo, viene in rilievo l'*ukaz* n. 849 del 2000 che prevede la nomina di sette rappresentanti plenipotenziari del Presidente, i *polpredy*, per

ciascuna delle macroregioni nelle quali vengono divisi gli 89 soggetti della Federazione. Tale decreto ha non solo introdotto un nuovo elemento nel sistema politico russo, ma anche modificato il precedente meccanismo di divisione dei poteri tra centro e periferia trasformandolo in un sistema a tre livelli: se, infatti, in precedenza l'interazione tra il centro e le regioni avveniva attraverso il contatto diretto dei funzionari federali con i governatori, adesso tra i due livelli si inserisce un terzo attore (i *polpredy*) che rientra nella composizione stessa dell'amministrazione presidenziale e, dunque, ne serve gli interessi a livello regionale<sup>85</sup>. A ben vedere, i nuovi rappresentanti federali, insieme agli ispettori federali, hanno cominciato a svolgere un'attività di controllo presso le amministrazioni regionali rilevando presto un'enorme quantità di violazioni della Costituzione e della legge federale; allo stesso tempo tra le competenze loro assegnate rientrano l'elaborazione e gestione di programmi economici, il controllo della distribuzione del personale della burocrazia federale nelle varie regioni e delle strutture militari presenti in ogni distretto. In pratica, la riforma assestava un duro colpo al potere dei governatori, divenuto particolarmente forte sotto Eltsin, nella misura in cui essi perdevano la possibilità di riferirsi direttamente al Presidente nelle proprie richieste senza passare per altri intermediari.

Seguiva ben presto un'altra riforma tesa a ridurre ulteriormente il peso dei governatori rispetto al centro, investendo direttamente l'organo nel quale sedevano, tra gli altri, i presidenti dei parlamenti regionali e i governatori, ovvero il Consiglio della Federazione (CF). La legge sulla formazione del CF, entrata in vigore nel gennaio 2002, poneva fine alla pratica per cui la nomina dei membri del CF avveniva *ex officio*, rientrandovi automaticamente i capi degli esecutivi e dei parlamenti

<sup>85</sup> Sulle competenze dei rappresentanti plenipotenziari si rimanda al testo del Decreto n. 849, 13/05/2000, "O polnomočnom predstavitele Prezidenta Rossijskoj Federacii v federal'nom okruge", <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1162025&subID=100051535,100051537#text>.

regionali. Al contrario, la nuova disposizione prevedeva che la Camera alta del Parlamento fosse costituita da rappresentanti nominati autonomamente dai parlamenti regionali, superando in tal modo la circostanza anomala per cui dei capi di organi esecutivi sedevano in un organo legislativo: come conseguenza, non solo i governatori perdevano la propria posizione di privilegio nella politica federale, ma vedevano anche sottrarsi il diritto all'immunità parlamentare che prima li proteggeva contro i procedimenti penali<sup>86</sup>. Tali modifiche nella formazione del CF privavano i governatori della possibilità di riunirsi regolarmente per discutere delle problematiche attuali e giungere a degli accordi; non solo: non godendo più della membership al CF, essi perdevano anche la capacità di esercitare pressione sul centro e di appellarsi personalmente al Presidente.

Infine, l'ultimo passo nella ristrutturazione delle relazioni centro-periferia, nonché ulteriore colpo assestato alle elite regionali, è costituito dalla Legge del dicembre 2004 che abolisce l'elezione diretta dei governatori; al suo posto si stabilisce che il Presidente nomina i capi degli esecutivi regionali mentre le assemblee legislative regionali, elette con voto popolare, ne confermano le nomine. Le conseguenze di un provvedimento simile nei rapporti tra Mosca e le regioni sono evidenti: basti pensare alla forte influenza esercitata dal Presidente e dalle istituzioni centrali sulla linea politica adottata dai governatori, che sanno di dipendere fortemente dal loro beneplacito<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Sul punto si veda M. Hyde, *Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia*, "Europe-Asia Studies", vol. 53, n. 5, 2001; C. Collina, *Uno Stato è la sua elite? Oligarchi, governatori e siloviki sotto Putin*, Working Papers n. 10, aprile 2008, Dipartimento di studi politici, Università di Torino.

<sup>87</sup> Ibidem.

### 2.1.8. IL REALLINAMENTO DEGLI OLIGARCHI ALLA POLITICA PRESIDENZIALE

Il disegno di centralizzazione della struttura di comando sotto Putin doveva investire necessariamente tutti i centri autonomi del potere che erano riusciti a consolidarsi durante la presidenza Eltsin, dall'amministrazione presidenziale ai governatori, dalla Duma di Stato al CF; dovunque il principio guida era quello di ricercare collaborazione e consenso ma a patto di stabilire il controllo e l'autorità e, laddove non si verificasse il riallineamento al centro, di eliminare gli elementi "devianti" dall'arena politica. Un disegno siffatto non poteva, pertanto, risparmiare un attore chiave della transizione al mercato degli anni '90, il cui potere economico era giunto a sfidare quello dello Stato, ovvero l'élite oligarchica. Si è visto come durante l'era Eltsin banchieri e industriali costituirono delle reati di lobby che ben presto raggiunsero tutti i livelli della compagine statale, dal Cremlino ai ministeri federali sino a scendere alle burocrazie regionali e locali. Questa penetrazione massiccia dello Stato permetteva loro di influenzare le iniziative politiche prese in sede decisionale e di realizzare quella 'cattura dello Stato' rilevata da molti osservatori.

In effetti, il processo di privatizzazioni aveva lasciato una struttura fortemente concentrata della proprietà, destinata a rafforzarsi ulteriormente nei primi anni del mandato presidenziale di Putin: è stato stimato che nel 2002 i maggiori dieci gruppi economici russi davano conto del 37.8% del totale delle importazioni e del 31% delle esportazioni<sup>88</sup>. Le modalità non trasparenti con le quali erano stati messi su siffatti colossi non solo erano ben note all'élite politica, ma cominciavano ad essere sempre più oggetto di

---

<sup>88</sup> I dieci gruppi comprendono: Menatep, Lukoil, Alfa-Renova, Base Element, Surgutneftegaz, AvtoVAZ, Interros, AFK Sistema, Severstal' e MDM. Cfr. *Fond perspektivnykh issledovaniï i iniciativ, Krupnyi rossiiskii biznes - 2003* (Mosca, 2004), cit. in W. Tompson, *Putin and the 'Oligarchs': A Two-Sided Commitment Problem, Prospects for the Russian Federation Project*, "The Royal Institute of International Affairs - Russia and Eurasia Programme", agosto 2004, [http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/.../094-Putin\\_Oligarchs.pdf](http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/.../094-Putin_Oligarchs.pdf).

sdegno da parte di una popolazione ancora fortemente provata dalla crisi finanziaria del 1998.

Per grandi linee possiamo dire che le relazioni tra lo Stato e le strutture del business nel periodo 2000-2008 attraversano due stadi differenti: in una fase iniziale il potere economico degli oligarchi non viene posto sotto restrizioni particolari. Nel noto incontro con 21 tra i maggiori imprenditori del paese Putin dichiara che non ci sarebbe stata alcuna campagna politica volta ad indagare gli illeciti delle passate privatizzazioni, richiamando i suoi interlocutori a collaborare a favore della modernizzazione economica del paese. A mano a mano che prendeva forma lo stile di leadership del nuovo Presidente, quest'incontro veniva percepito sempre più come un accordo pragmatico col quale gli oligarchi rinunciavano alle proprie ambizioni politiche per vedersi ufficialmente riconosciuti i propri diritti di proprietà. In effetti, divenne ben presto chiaro che coloro che accettavano le nuove regole del gioco riuscivano a conservare e anche a rafforzare il proprio potere economico: tra il 2000 e il 2007 la gran parte dei grandi magnati russi ha visto incrementare le proprie ricchezze, al punto che il patrimonio cumulabile dei 100 più ricchi tra i cittadini russi in un solo anno, tra maggio 2005 e maggio 2006, è quasi raddoppiato<sup>89</sup>.

In pratica, l'accordo tra il Presidente e l'imprenditoria russa si concretava nell'istituzionalizzazione delle forme di interazione tra il business e il potere politico: in particolare, il "Consiglio degli Imprenditori" e l'"Unione russa degli Industriali e Imprenditori", fondati nel 2001 e direttamente appoggiati dal Cremlino, divennero i canali privilegiati di comunicazione tra l'élite economica e il Governo<sup>90</sup>.

Allo stesso tempo, il Cremlino cominciava a fornire alcune dimostrazioni della propria forza attraverso attacchi mirati nei confronti di quegli

---

<sup>89</sup> Dati tratti da "Forbes" 2003-2008, in O. Gaman-Golutvina (2008b), op. cit., p. 1037.

<sup>90</sup> Per un'analisi dettagliata di questi istituti di rappresentanza del business si veda A. Zudin, *Neokorporativizm v Rossii? Gosudarstvo i biznes pri Vladimire Putine* (Neocorporativismo in Russia? Lo Stato e il business sotto Vladimir Putin), "Pro et Contra", vol. 6, n. 4, autunno 2001, pp. 171-198.

oligarchi che si dimostravano non “cooperativi”. In particolare, tra il 2000 e il 2003 furono intraprese una serie di intimidazioni nei confronti dei due ben noti magnati dei media, Vladimir Gusinskij e Boris Berezovskij, costretti a cedere il controllo dei propri canali televisivi, rispettivamente NTV e TV6, per venderne le azioni allo Stato: il primo aveva sostenuto l’opposizione a Putin nel corso della campagna elettorale per le elezioni parlamentari e presidenziali 1999-2000, usando i propri canali per criticare aspramente il Governo: nel maggio 2000 gli uffici del Gruppo Media-Most furono ispezionati ed il loro proprietario, Gusinskij, venne arrestato con l’accusa di evasione fiscale. Quanto a Berezovskij, altrettanto critico nei confronti di Putin nei propri media, fu costretto a rinunciare al 49% della rete televisiva nazionale ORT<sup>91</sup>.

Successivamente, negli anni 2003-2004 le ben note vicende che portarono all’arresto di Michail Chodorkovskij, leader della Jukos, confermarono il nuovo corso intrapreso dalla leadership nella lotta condotta contro l’elite economica. La grande industria petrolifera era stata acquisita nell’ambito degli accordi *loans for shares* conclusi tra Eltsin e gli oligarchi che finanziarono la rielezione del Presidente. Veniva, pertanto, a trovarsi al centro delle polemiche sulle privatizzazioni illecite degli anni ’90. A ciò bisogna aggiungere che le ambizioni di Chodorkovskij vennero ben presto a scontrarsi con i piani del Cremlino, tanto nella sfera politica che in quella economica: da un lato egli si accingeva ad entrare in politica concorrendo per il ciclo elettorale 2007-2008, dunque, sfidando apertamente la leadership putiniana; dall’altro, al momento dell’arresto il giovane oligarca stava per concludere un accordo miliardario con la Exxon-Mobil che avrebbe provocato una massiccia intromissione straniera nell’industria petrolifera, in una fase in cui l’aumento del prezzo del petrolio rendeva il settore di alto significato strategico. Arrestato nell’ottobre del 2005 con varie accuse di

---

<sup>91</sup> Per una ricostruzione dettagliata di questi avvenimenti si rimanda a C. Collina, op. cit., pp. 23-24.

violazione del codice penale, tra cui evasione fiscale, corruzione e furto, Chodorkovskij ha sempre sostenuto di voler affrontare la prigione piuttosto che fuggire in esilio<sup>92</sup>.

Il caso Jukos mostra molto bene un altro aspetto fondamentale della linea politica inaugurata dal Presidente Putin e direttamente legata all'offensiva condotta nei confronti degli oligarchi, ovvero l'impegno profuso dallo Stato nella riacquisizione del controllo sull'economia, in particolare nei settori petrolifero ed energetico. Trattandosi di un'industria preziosa per il paese in quanto motore di crescita economica e modernizzazione, il Cremlino si è ben presto assicurato che le compagnie che operano in questo settore non si allontanino dal suo programma politico, spingendosi sino alla minaccia di azioni giudiziarie<sup>93</sup>. Al tempo stesso, il recupero del controllo statale sull'industria pesante, energetica e mineraria passa anche attraverso il rilancio di alcuni grandi cartelli industriali come la Gazprom e la Lukoil, la riacquisizione delle quote cedute ad altri cartelli prima della crisi del 1998 e, soprattutto, la dislocazione di uomini vicini alla leadership putiniana nelle postazioni chiave in questo settore: ne è un esempio la nomina di Aleksej Miller alla guida di Gazprom nel 2001 in sostituzione di Rem Vyachirev nominato da Eltsin<sup>94</sup>.

Da quanto esposto risulta chiaro che il rapporto tra l'amministrazione Putin e la classe degli oligarchi rappresenta una questione molto complessa e spesso ambigua, laddove la ricerca di collaborazione da parte del Cremlino si alterna e si sovrappone all'utilizzo selettivo di metodi coercitivi attraverso l'azione di agenzie incaricate dell'implementazione e del controllo della legge (Pubblico ministero, polizia, FSB, i tribunali). Se da un

---

<sup>92</sup> Sull'affare Jukos si vedano C. Collina, op. cit., pp. 26-27; W. Tompson, op. cit., pp. 9-10, Sergei Markov, *The Yukos Affair and Putin's Second Term*, "Moscow Times", 29 July 2003.

<sup>93</sup> Sulla strategia energetica della FR si veda *Energetičeskaja strategija Rossii na period do 2020* (La strategia energetica della Russia per il periodo fino al 2020), "Rossijskaja biznes gazeta", <http://www.rg.ru/2003/10/07/energetika.html>; A. Dellecker, *Le système juridique au service de l'industrie énergétique*, "Politique étrangère", n. 4, 2007, pp. 851-862.

<sup>94</sup> Collina, op. cit., pp. 25-26.

lato, infatti, una guerra a tutto campo contro gli oligarchi si sarebbe rivelata costosa e destabilizzante per l'economia del paese, dall'altro le risorse economiche a disposizione del Governo, unite ad un'autorità legittimata dalla gran parte dell'opinione pubblica, consentono al potere politico di riguadagnare un certo grado di controllo sull'élite economica; ciò si riflette, a paragone con l'era Eltsin, in una maggiore autonomia dello Stato rispetto alla moltitudine degli interessi privati che intervengono nel processo di decisione delle politiche, in particolare attraverso il "filtro" posto ai canali di accesso nell'arena politica nei confronti di quegli attori che avanzano progetti discordanti rispetto alla linea del Cremlino. In questo senso, se con Eltsin l'interazione tra l'élite politica e l'élite economica si realizzava esclusivamente attraverso canali informali nella formula della "privatizzazione del potere", il modello innovativo proposto da Putin consiste, al contrario, nell'equidistanza (*ravnoudalennost'*) del business dalla "verticale del potere" e nell'impiego di forme istituzionali di interazione tra il mondo economico e la classe politica<sup>95</sup>.

### 2.1.9. LA BUROCRATIZZAZIONE DELL'ELITE POLITICA

La priorità urgente di rafforzare il ruolo dello Stato caratteristica dell'era Putin si riflette molto chiaramente nella strutturazione dell'élite. L'imperativo di ristabilire un sistema gerarchico di distribuzione del potere altamente centralizzato richiedeva, infatti, la costituzione di un blocco compatto di uomini fedeli al Presidente posti al vertice della piramide del potere, in particolare nell'Amministrazione presidenziale, nel Consiglio di sicurezza, nel Partito pro-Cremlino, nel Governo.

In linea generale possiamo individuare alcune principali tendenze che definiscono la composizione e l'organizzazione della nuova élite putiniana:

---

<sup>95</sup> Cfr. A. Zudin, op. cit., p. 182.

in primo luogo, il confronto con l'era Eltsin ci permette di dare risalto alla strategia organizzativa messa a punto dalla leadership nell'allontanamento dell'oligarchia federale e regionale dalle principali sedi decisionali; al contempo, bisogna rilevare l'influenza sempre più intensa esercitata dai funzionari statali (burocrazia o classe politica) nel processo di *policy-making* resa possibile proprio grazie al declino del peso politico della classe degli oligarchi. Questa tendenza secondo alcuni autori diverrebbe tanto forte sotto Putin da delineare un sistema "a dominazione burocratica", che avrebbe le sue radici nell'espansione dello Stato e del suo controllo sulla società<sup>96</sup>.

Tuttavia, l'essenza del processo costitutivo della nuova elite va ben al di là di un semplice avvicendamento tra gruppi dominanti. In effetti, rispetto ai principali attori che si sono imposti negli anni '90 - l'amministrazione federale, gli esecutivi regionali e la classe imprenditoriale -, sotto Putin registriamo una complessificazione del panorama elitario: anzitutto l'esecutivo federale, soprattutto a seguito del ciclo elettorale 2003-2004, guadagna una posizione predominante tanto sull'elite regionale che su quella oligarchica, originando un sistema di rappresentanza degli interessi che riproduce strettamente il peso dell'elite amministrativa. Al tempo stesso, l'intreccio tra interessi economici e interessi "burocratici", tipico dell'era eltsiniana, si conserva con Putin nel modello di costituzione dell'elite, ma assumendo tratti peculiari: da un lato tra il 2000-2007 la crescita di personale legato al business costituisce una tendenza rilevante nell'evoluzione politica dell'elite (Gaman-Galutvina 2008); dall'altro lato, l'elite burocratica comincia ad esercitare sempre maggiore controllo sulle grandi imprese, soprattutto quelle legate al settore energetico, utilizzando il

---

<sup>96</sup> V. Ledyayev, *Domination, Power and Authority in Russia: Basic Characteristics and Forms*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 24, n. 1, marzo 2008.

potere e le risorse derivatili dall'incarico politico per soddisfare i propri interessi economici<sup>97</sup>.

Dunque, se prima l'intreccio tra potere politico e potere economico costituiva uno strumento a favore della classe oligarchica per esercitare pressioni in sede decisionale in maniera autonoma rispetto al centro, sotto la Presidenza Putin il coinvolgimento dell'élite amministrativa nel business si risolve in un rafforzamento dello status di quest'ultima rispetto ad ogni altro gruppo sociale, tuttavia, senza mai mettere in discussione la subordinazione rispetto al vertice presidenziale.

In effetti, proprio la forte coesione all'interno dell'élite politico-amministrativa costituisce un altro tratto distintivo dell'era Putin che si rivela prezioso nel progetto stesso di rafforzamento dello Stato: la grande attenzione posta dal Presidente Putin nella creazione di un "partito del potere", qual è RU, ha portato ad una maggiore disciplina all'interno della classe politica, riducendo così quelle probabilità di defezione che si rivelarono sotto Eltsin una delle principali fonti di instabilità del sistema (Way 2008).

Un altro aspetto che occorre mettere in luce delle modalità di reclutamento dell'élite negli anni della Presidenza Putin è il forte incremento dei *siloviki*, personale proveniente dai settori militari e di sicurezza, nelle strutture di potere. Si è visto come già con Eltsin i membri delle *silovye struktury* abbiano cominciato a rivestire incarichi politici o all'interno della pubblica amministrazione, ma è a partire dal 2000 che tale fenomeno assume proporzioni massicce: secondo lo studio condotto dalla Kryštanovskaja (2003), tra il periodo 1993-2004 la percentuale del personale

---

<sup>97</sup> Sull'intreccio tra burocrazia e business si rimanda a Ja. Pappé, *Otnošenija federal'noj ekonomičeskoj elity v Rossii v 2000-2004 godach: tormoženie v centre i novaja strategija v regionach* (Le relazioni tra le élite economiche federali e il potere in Russia tra il 2000-2004: freno al centro e nuova strategia nelle regioni), in Ja. Fruchtmán (a cura di), *Regional'naja elita v sovremennoj Rossii*, (L'élite regionale nella Russia contemporanea) Mosca, Fond Liberal'naja missija, 2005, pp. 77-99.

proveniente dalle schiere militari sarebbe passata dall'11,2% al 24,7%, tanto da originare la tesi della del regime di Putin come una "militocrazia".

In realtà, la presenza numerosa di uomini provenienti dal settore militare negli organi del potere, in particolare nel Consiglio di Sicurezza, se rappresenta un elemento fondamentale delle modalità di reclutamento dell'élite putinina, non è certamente l'unico e il più importante, al punto da interpretarlo nel senso di una svolta militaristica di Putin: accanto ad esso, la crescita del personale legato al mondo del business tra le fila della pubblica amministrazione e la conseguente stretta interdipendenza tra interessi economici e interessi politici prima rilevata sembra giocare un ruolo altrettanto rilevante.

## CONCLUSIONI

Come si è cercato di argomentare nelle pagine precedenti, l'avvento al potere di Putin segna l'inizio del recupero della forza dello Stato in termini di una sua maggiore efficacia nel processo di *decision-making*, così come scomposto nelle quattro dimensioni considerate. In ciascuna di queste, infatti, l'analisi delle leggi e dei principali provvedimenti adottati negli anni della Presidenza Putin mostra una vera e propria inversione di tendenza nel processo di transizione post-sovietica, visibile nel ripristino della capacità di controllo dello Stato realizzata attraverso il rafforzamento dei poteri e delle prerogative del centro. In particolare, le principali caratteristiche di questo disegno sono:

1. la costituzione di una maggioranza pro-Cremlino alla Duma, gravitante attorno al partito Edinaja Rossija, a partire dalla quale poter portare avanti l'agenda di riforme in seno al Parlamento senza incontrare forti opposizioni;

2. il ridimensionamento dell'autonomia dei soggetti federali attraverso l'investimento di poteri di controllo a rappresentanti del centro federale (*polpredy*) presso gli esecutivi regionali e locali e l'abolizione della nomina *ex officio* dei membri del CF;
3. l'allontanamento degli oligarchi dall'arena politica attraverso l'impiego di sanzioni nei confronti di chi non si allinea alle direttive dell'amministrazione presidenziale e salvaguardia degli interessi statali su quelli privati in sede decisionale;
4. il rafforzamento dei rappresentanti della burocrazia nel *policy-making process* (in particolare personale proveniente dalle *silovye struktury*) in qualità di principale fonte di reclutamento dell'élite e dalla quale discende la maggiore coesione interna e obbedienza incondizionata al Presidente.

Tuttavia, accanto al rafforzamento dello Stato nella sfera decisionale, la messa a punto di una verticale esecutiva che consenta l'implementazione delle scelte fatte dal governo e dagli organi esecutivi passa necessariamente anche attraverso il funzionamento efficiente della macchina burocratica. Questo secondo aspetto fondamentale della statualità, come vedremo, presenta dei tratti alquanto controversi nel caso della Russia, laddove è possibile rinvenire problemi e carenze nel sistema amministrativo che affondano le radici nelle remote origini dello Stato russo e la cui complessità finisce irrimediabilmente col rendere più sfumate le differenze tra l'amministrazione Eltsin e quella Putin. Di conseguenza nell'organizzare il prossimo paragrafo si prediligerà un tipo di analisi che inquadra l'annosa e delicata questione della riforma del sistema burocratico in Russia in maniera trasversale alle due presidenze succedutesi tra il 1991 e il 2007, al tempo stesso cercando di far emergere la diversità negli approcci al problema soprattutto nelle risorse impiegate, nelle misure legislative adottate e nel bilancio degli obiettivi raggiunti.

## SEZIONE SECONDA

### 2.2.1. L'IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE: LA NECESSITÀ DI RIFORMARE IL SISTEMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il sistema della burocrazia nella Russia contemporanea è il frutto di pratiche e modelli storicamente acquisiti sin dal periodo della dominazione tataro-mongola attraverso l'organizzazione di un potere assoluto destinata a lasciare il proprio segno durante tutto il periodo imperiale; se solitamente il primo tentativo di sistematizzare l'insieme dell'amministrazione dello Stato viene fatto risalire all'introduzione da parte di Pietro I della Tavola dei ranghi nel 1722, è a partire dalle riforme di Alessandro II che vennero introdotti alcuni elementi del razionalismo burocratico con un'apertura all'influsso della cultura europea: in questo senso, la tradizione burocratica russa si pone a cavallo tra un modello continentale ed un modello orientale di organizzazione<sup>98</sup>.

Vero è che sin dai tempi dell'impero zarista la Pubblica amministrazione (PA) russa ha avuto la reputazione di essere profondamente corrotta ed inefficiente nonché sovradimensionata, ponendosi agli antipodi rispetto all'*ideal type* weberiano; al tempo stesso essa ha rappresentato il cuore dell'organizzazione politica e sociale del paese, tanto che Max Weber ad inizio novecento poteva sostenere che la vera forza trainante della storia russa non era stata né la "Costituzione-facciata" eretta dal potere

---

<sup>98</sup> Sul punto si veda A. Obolonskij, A. Barabašev, *Gosudarstvennaja služba. Kompleksnyj podchod* (La Pubblica amministrazione. Un approccio complesso), Mosca, 2009, p. 24. Per una ricostruzione storica della Pubblica amministrazione russa si veda anche V. Graždan, *Gosudarstvennaja graždanskaja služba* (La Pubblica amministrazione), Mosca 2007.

autocratico per soffocare la rivoluzione, né il successivo avvento del potere bolscevico, ma la crescita dell' apparato burocratico<sup>99</sup>.

Questa ambivalenza del suo essere da un lato uno strumento necessario nell'amministrazione di un paese così vasto e sottoposto a continue aggressioni nel corso dei secoli, e dall'altro un peso per la modernizzazione del paese a causa dell'inefficienza e corruzione del suo apparato è un tratto che, come vedremo, si conserva anche nella Russia post-sovietica, descritta da più parti come uno Stato dominato dalla classe burocratica<sup>100</sup>.

La caduta dell'Urss aveva originato un vuoto nell'infrastruttura organizzativa imperniata nei vari corpi del PCUS i quali, nel corso di settant'anni di dominio incontrastato, avevano costituito l'essenza dell'organizzazione burocratica socialista, originando «una mescolanza di ruoli tra la politica del partito e l'amministrazione di quella politica il cui raccordo ha rappresentato [...] il grande e irrisolto problema della gestione sovietica della società»<sup>101</sup>; come conseguenza di ciò, una delle sfide più ardue poste dalla transizione verso il nuovo assetto politico-istituzionale era rappresentato proprio dalla riorganizzazione della struttura del potere amministrativo e dalla ridefinizione della sua identità e dei suoi confini. Soprattutto, questa doveva fare i conti con la mancanza o l'insufficienza di un sistema codificato di norme che regolamentassero lo status, le competenze e le procedure interne all'attività della PA.

Accanto a ciò, il peculiare percorso di trasformazione politica della Russia, dagli zar sino all'ordinamento socialista, aveva impresso un segno profondo nello sviluppo delle relazioni tra il potere e la società, destinato a

---

<sup>99</sup> Cfr. W. J. Mommsen, *Max Weber and the Regeneration of Russia*, "Journal of Modern History", vol. 69, 1997, cit. in R. J. Brym, V. Gimpelson, *The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy*, "Slavic Review", vol. 63, n. 1, primavera 2004, p.90.

<sup>100</sup> È interessante notare che al di là delle definizioni utilizzate per descrivere la Russia contemporanea -tra cui spicca quella sovra citata di Ledyaev di "bureaucratic authoritarianism", (che a sua volta riprende la definizione di O'Donnell per alcune dittature dell'America Latina) -, lo stesso Mosca aveva parlato, a proposito della Russia, di uno Stato governato dai burocrati nel corso della sua storia ne "La classe politica", op. cit.

<sup>101</sup> Cfr. R. di Leo, *Il partito e lo Stato tra utopia e localismo*, "La rivista trimestrale", n.4, 1997.

riversarsi nella difficoltà di abbandonare la concezione sovrana (*gosudarevaja služba*) dell'organizzazione burocratica, basata su una visione patrimonialista dell'esercizio di governo, verso un tipo di amministrazione statale (*obščestvennaja služba*) ideata allo scopo di servire gli interessi dei cittadini<sup>102</sup>: proprio questo passaggio fondamentale rappresenta l'essenza delle riforme che sono state progettate per il paese nel corso dell'ultimo decennio e racchiude in sé le maggiori difficoltà incontrate sulla strada verso la creazione di una PA effettiva e responsabile.

Nell'ambito della nostra analisi il discorso sulle caratteristiche e il funzionamento della compagine amministrativa nella Russia post-comunista e sulle riforme realizzate o solo ideate per giungere ad un suo miglioramento assume una valenza particolare: esso ci permette, infatti, di compiere un'importante distinzione tra la forza dello Stato in termini di centralizzazione della capacità di comando e regolazione (che ha visto senza dubbio un incremento nel passaggio dalla Presidenza Putin alla Presidenza Eltsin) e la forza dello Stato in termini di efficienza nello svolgimento delle proprie funzioni. In quest'ottica, l'efficacia del funzionamento burocratico costituisce il vero test per comprendere quanto uno Stato sia effettivamente in grado di mettere in pratica le politiche pubbliche elaborate in sede decisionale.

I paragrafi che seguono tenteranno di ricostruire le tappe principali nei vari tentativi di riforma della PA che si sono succeduti nella Russia post-sovietica sotto le Presidenze Eltsin e Putin e le maggiori difficoltà che sussistono nella realizzazione di queste riforme. Per poter comprendere la portata delle trasformazioni introdotte assumeremo come punto di riferimento l'efficacia dell'implementazione delle politiche elaborata sulla base delle due dimensioni precedentemente formulate: le relazioni che intercorrono tra l'élite politica e l'élite amministrativa, tanto in termini di

---

<sup>102</sup> E. Krylova, "Osnovy organizacii gosudarstvennoj služby: nekotorye metodologičeskie aspekty" (I fondamenti dell'organizzazione dell'amministrazione statale: alcuni aspetti metodologici), "Sociologija vlasti", n. 6, 2008, p. 62.

autonomia/controllo che nei termini di disponibilità e allocazione delle risorse a favore del corretto funzionamento della burocrazia; l'efficacia dei funzionari statali nell'applicazione della legge, ovvero il livello di professionalità dei funzionari nel rimanere fedeli agli obiettivi e al senso della legislazione da un lato, e il livello di determinatezza della legislazione tale da consentire al funzionario la corretta implementazione delle norme.

### **2.2.2. ELITE POLITICA ED ELITE BUROCRATICA NEL CONTESTO DELLE RIFORME AMMINISTRATIVE**

Il primo elemento che prendiamo in esame, ovvero il livello di autonomia/controllo politico dei burocrati, costituisce una questione molto rilevante per il caso russo, sia per la forte politicizzazione che era propria dell'apparato amministrativo sovietico che per la continuità con quel sistema che caratterizza la composizione dell'élite amministrativa ancora nel corso degli anni '90. In pratica, si tratta di comprendere che tipo di rapporto si viene a creare tra l'élite politica e l'élite burocratica, quanto la prima riesca ad assicurarsi che l'esperienza dei funzionari amministrativi sia messa al suo servizio nella realizzazione delle politiche elaborate in sede decisionale.

Prima di procedere occorre anzitutto definire in maniera chiara cosa s'intende per PA nella Federazione russa in base alla legislazione interna: fino a poco tempo fa la normativa che disciplinava la composizione e le caratteristiche della burocrazia statale, ovvero la Legge federale sul "Sistema dell'Amministrazione statale nella FR" adottata nel 2003, includeva i funzionari civili, le forze armate e le forze dell'ordine senza distinzioni nella più ampia categoria di *gosudarstoennaja služba* (amministrazione statale), ovvero l'insieme del personale la cui attività consiste nel garantire l'esecuzione delle decisioni prese a livello federale e

regionale della FR<sup>103</sup>. Con la Legge federale del 2004 “Sull’amministrazione statale civile della FR” ritroviamo per la prima volta una disciplina separata della “Pubblica amministrazione” (*gosudarstvennaja graždanskaja služba*) distinta sia dal settore militare che dalle forze dell’ordine. Tale trasformazione ha implicazioni importanti nelle possibilità di comparazione della burocrazia russa con quella di altri paesi, soprattutto occidentali.

L’adozione di misure volte a riformare il sistema dell’amministrazione statale nella Federazione russa risale al periodo immediatamente successivo al collasso dell’Urss, quando l’allora Presidente del Soviet supremo della FR Boris Eltsin mise fuori legge con decreto il ruolo organizzativo del Partito comunista nell’amministrazione statale. L’obiettivo era chiaramente quello di trasformare l’apparato amministrativo in uno strumento di governo politicamente neutrale rispetto all’affiliazione comunista caratteristica dei precedenti burocrati, e che fosse in grado di dar vita al processo di trasformazione politico-economica progettato dalla leadership<sup>104</sup>.

Il disegno di rinnovamento dei nuovi quadri rispetto all’influenza comunista passava anche per la creazione di un sistema di selezione e controllo dell’elite amministrativa, di cui fu espressione il “Dipartimento per la formazione dei funzionari” (noto come *Roskadry*) istituito nel 1992: nelle intenzioni dei suoi ideatori (alcuni collaboratori di Eltsin tra cui Sergej Sachraj) questa agenzia di governo doveva lavorare come autorità di riferimento nella supervisione del sistema della burocrazia statale, gestendo il reclutamento dei funzionari e la loro preparazione. In realtà, i “Roskadry” come gli altri centri organizzativi messi in piedi negli anni successivi, tra cui l’ “Accademia russa dell’amministrazione statale” (RAGS), più che porsi come avanguardie di un processo realmente innovativo di trasformazione, testimoniano lo scontro tra varie fazioni per il controllo sul sistema di reclutamento e formazione degli alti ranghi dell’amministrazione statale,

---

<sup>103</sup> Per un’analisi dettagliata della Costituzione e delle Leggi federali relative alla PA russa si rimanda a Obolonskij, op. cit., pp. 49-77.

<sup>104</sup> Cfr. Obolonskij, op. cit., pp. 260-263.

divenuto un settore particolarmente lucrativo una volta venuto meno il monopolio del Partito comunista<sup>105</sup>. Allo stesso tempo, nella costituzione di un'agenzia di riferimento per l'organizzazione del personale burocratico si rifletteva, in buona sostanza, l'obiettivo di concepire il sistema amministrativo ai suoi più alti livelli come "staff del Presidente", impegnato nell'implementazione delle politiche decise a livello dell'amministrazione presidenziale<sup>106</sup>.

Benché il bisogno di riformare la burocrazia di stampo sovietico fosse oramai un'evidenza per l'insieme dell'élite politica ed amministrativa, tuttavia mancava un punto di accordo circa il modo con cui concepire un apparato burocratico moderno per il paese e, soprattutto, un nuovo framework normativo che desse fondamento legale all'attività dei funzionari statali e ne aumentasse l'efficienza. Un secondo tentativo di rinnovamento vide l'elaborazione di un "Progetto di riforma dell'amministrazione statale" negli anni 1997-1998 da parte di un gruppo di consiglieri del Presidente Eltsin: ispirato all'esperienza delle burocrazie occidentali, tale documento individuava alcuni elementi chiave di un sistema burocratico moderno, fra cui l'introduzione di un sistema meritocratico nella promozione delle carriere e la nozione fondamentale di un'amministrazione statale impegnata nel servire l'interesse pubblico. Si trattava, a ben vedere, di principi che si ponevano in netto contrasto con il passato sovietico; tuttavia, le modalità di implementazione di tale riforma non vennero mai adeguatamente fissati.

In effetti, i primi timidi tentativi di riforma della burocrazia russa, tra cui l'adozione della "Legge sui fondamenti dell'amministrazione statale della

---

<sup>105</sup> Per un'interpretazione simile si rimanda a E. Huskey, *From Higher Party Schools to Academies of State Service: The Marketization of Bureaucratic Training in Russia*, "Slavic Review", vol. 63, n. 2, estate 2004.

<sup>106</sup> "Russian Civil Service Reform. History of Reform Attempts from 1992 to 2000", World Bank, [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1094736798511/518266-1094736815776/ref\\_gosslugba\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1094736798511/518266-1094736815776/ref_gosslugba_eng.pdf)

Federazione russa” del 1995, si rivelarono ben poco soddisfacenti rispetto all’esigenza di svecchiare l’elite amministrativa attraverso la messa a punto di procedure efficaci per il reclutamento e la rotazione di personale qualificato: tra il 1988 e il 1993 la continuità nella composizione dell’elite politico-amministrativa era considerevolmente più elevata in Russia rispetto ad altri paesi post-comunisti, tra cui la Repubblica ceca, l’Ungheria, la Bulgaria e la Polonia; in particolare, nel 1993 più di due terzi dei funzionari statali era composto da personale in carica nel 1988. Occorre notare, inoltre, che ancora nel 2001 circa il 60% degli impiegati a livello federale erano stati assunti dal Partito comunista, mentre il personale “giovane”, cioè assunto nei cinque anni precedenti, costituiva appena un quarto di tutti gli impiegati al suddetto livello<sup>107</sup>.

In generale, le iniziative di riforma intraprese nel corso della Presidenza Eltsin, benché testimonino l’interesse per un rinnovamento della burocrazia russa volto soprattutto ad eliminare il peso dell’eredità sovietica, non si concretarono in un piano preciso di messa in pratica di tale riforma. Le ragioni di tale fallimento devono essere ricercate nella mancanza di volontà politica da parte della leadership, nelle resistenze al cambiamento presenti tra gli stessi burocrati, nonché nelle difficili condizioni socio-economiche del paese all’indomani della crisi finanziaria, le quali hanno orientato l’agenda politica del governo verso questioni più urgenti.

Con l’elezione di Vladimir Putin alla Presidenza nel 2000 l’esigenza di ripristinare l’efficacia dello Stato attraverso la formazione di un regime “mono-centrico”<sup>108</sup> di potere ha avuto implicazioni importanti per l’organizzazione stessa della burocrazia statale, benché non necessariamente legate ad un miglioramento della sua performance. Infatti, l’eliminazione dei maggiori poteri rivali all’esecutivo centrale, unita al rafforzamento delle istituzioni statali, ha permesso all’elite amministrativa

---

<sup>107</sup> Dati tratti da R. Brym, V. Gimpelson, op. cit., pp. 109-110.

<sup>108</sup> Cfr. O. Gaman-Golutvina (2008b), p. 1040.

di divenire l'attore politico più influente, tanto a livello federale che regionale e di porsi a fondamento della nuova configurazione del potere, tanto che alcuni autori rilevano la formazione di un'élite burocratica che nel difendere i propri interessi funziona come una sorta di corporazione<sup>109</sup>.

In realtà, c'è da rilevare una contraddizione di fondo alla base dei principali sviluppi che investono il sistema della PA negli ultimi anni. Da un lato Putin (e Medvedev in continuità) ha mostrato un impegno concreto nel rilanciare un progetto di ristrutturazione della burocrazia statale su larga scala imperniato su alcuni documenti ufficiali: ad esempio, il "Programma di riforma dell'amministrazione della FR 2003-2005" firmato dal Presidente nel 2002, contiene un'analisi statistica dettagliata sugli sviluppi della burocrazia russa nell'era post-comunista, un'aspra critica delle sue inefficienze, le principali priorità nella riforma ed un elenco delle misure necessarie per la loro implementazione, incluse iniziative ispirate al paradigma del New Public Management (NPM), come la riduzione dei costi e l'impiego di un sistema di incentivi economici<sup>110</sup>. Dall'altro lato, tuttavia, il potenziamento della verticale esecutiva intrapreso dall'amministrazione Putin ha consentito al potere politico di espandere il controllo sulla società proprio attraverso l'impiego di una macchina burocratica che opera attraverso meccanismi clientelari, mancanza di trasparenza e un alto livello di corruzione (Gaman-Golutvina 2008a): ad esempio, a proposito dell'amministrazione fiscale, Berenson fa notare come non solo le riforme promosse negli ultimi anni non abbiano portato ad una maggiore razionalizzazione nella riscossione delle imposte, ma le stesse agenzie del

---

<sup>109</sup> Si veda, ad esempio, la definizione di "capitalismo burocratico" a proposito della Russia di Putin proposta da D. Trenin, *Russia Redefines Itself and Its Relations with the West*, "The Washington Quarterly", primavera 2004, p. 95. Si veda anche Ledyayev, op. cit., p. 19.

<sup>110</sup> Cfr. Obolonskij, pp. 266-267.

fisco tendono a ricercare potere come fine in sé piuttosto che garantire ai cittadini l'efficienza e la trasparenza nel loro servizio<sup>111</sup>.

### 2.2.3. I PROBLEMI DI EFFICIENZA DELLA BUROCRAZIA RUSSA

Un attributo fondamentale di un moderno Stato di diritto è la subordinazione dei funzionari di governo alla legge tanto nel momento della creazione che in quello dell'applicazione delle norme. Lo scopo di questa subordinazione è quello di evitare l'arbitrio da parte di governanti e burocrati e al tempo stesso quello di proteggere le libertà individuali dei cittadini (Linz, Stepan 1996a). Tuttavia, bisogna precisare che la capacità dei funzionari statali di interpretare ed applicare la legislazione in maniera fedele non consiste semplicemente in una questione di volontà da parte del burocrate (dunque, della sua efficienza) quanto, spesso, di possibilità rispetto al livello di chiarezza, coerenza, completezza delle norme da applicare. Detto in altre parole, l'implementazione delle politiche da parte delle strutture amministrative statali nella Russia post-sovietica deve essere valutata sulla base di due caratteristiche principali: da un lato essa ha a che fare con il livello di competenza dei pubblici funzionari, a sua volta strettamente connesso ad alcune caratteristiche principali del personale della PA, quali il livello di professionalità (educazione, età, esperienza) o la dimensione della burocrazia nella sua interezza; dall'altro essa dipende fortemente dal livello di coerenza e completezza della legislazione federale e da quanto questa riesca a limitare la possibilità che la singola norma venga applicata in maniera distorta o arbitraria dal pubblico funzionario.

Per quel che riguarda il primo punto, ovvero l'efficacia della burocrazia intesa come livello di professionalità dei suoi membri, la ricerca condotta da

---

<sup>111</sup> M. Berenson, *Rationalizing or Empowering Bureaucrats? Tax Administration Reform in Poland and Russia*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 24, n. 1, marzo 2008, pp. 137-138.

Brym e Gimpelson<sup>112</sup> rivela quanto nel caso russo questo si discosti dall'ideale weberiano di efficienza e razionalità: in primo luogo, i dati relativi all'educazione dei funzionari dell'amministrazione statale nel 2001 mostrano un evidente deterioramento del livello di specializzazione, laddove una percentuale significativa di funzionari manca di un'istruzione superiore, soprattutto a livello regionale (17.4% a livello federale e 33.3% a livello regionale): tra le categorie di impiego più elevate quasi tutto il personale possiede una formazione professionale; tuttavia, già spostandoci al rango più basso del livello federale la percentuale di funzionari che ne è priva sale al 20.2%. Quanto all'età, la tendenza prevalente sembra essere quella di un livello di anzianità che cresce a mano a mano che saliamo nella scala gerarchica, tanto che circa il 10% degli impiegati federali hanno un'età compresa tra i 60 anni e oltre, percentuale che sale al 15% se ci spostiamo ai primi tre ranghi più elevati (tabella 2).

---

<sup>112</sup> Tali dati sono tratti dal "Statističeskij bjulleten'", vol. 4, n. 78, 2001.

**Tabella 2** Categoria C dei funzionari pubblici nel ramo esecutivo in base al livello, età e formazione professionale, 1 gennaio 2001 (in percentuale)

Livello rango	Età					Totale	Formazione professionale			Totale
	<30	30-39	40-49	50-59	60+		superiore	media	nessuna	
Impiegati federali										
Livello federale	10.5	11.1	26.2	42.4	9.8	100.0	82.6	10.1	7.3	100.0
1 (superiore)	1.5	9.7	28.6	48.3	11.9	100.0	100.0	0	0	100.0
2	3.1	9.6	27.6	44.7	15.0	100.0	99.3	0.3	0.4	100.0
3	4.3	9.9	28.0	44.5	13.3	100.0	97.1	2.0	0.9	100.0
4	19.8	13.1	24.1	39.3	3.7	100.0	81.1	9.3	9.6	100.0
5 (inferiore)	41.0	14.0	16.9	25.4	2.7	100.0	36.9	42.9	20.2	100.0
Impiegati regionali										
Livello regionale *	27.9	24.5	26.7	17.9	3.0	100.0	66.7	31.0	2.3	100.0
2 (superiore)	2.0	8.2	33.5	44.4	11.9	100.0	96.8	3.2	0	100.0
3	9.2	22.3	35.0	26.5	7.0	100.0	85.6	13.8	0.6	100.0
4	37.3	26.8	23.8	14.0	1.1	100.0	69.2	27.7	3.1	100.0
5 (inferiore)	48.0	22.3	18.1	10.7	0.9	100.0	37.1	60.4	2.5	100.0
Impiegati regionali	15.9	22.5	36.4	22.3	2.9	100.0	74.9	22.8	2.3	100.0

1 (superiore)	1.6	11.5	41.2	37.5	8.2	100.0	96.8	2.9	0.2	100.0
2	3.0	11.5	41.5	34.0	6.0	100.0	93.7	5.8	0.5	100.0
3	7.8	20.3	41.0	27.0	3.9	100.0	87.3	11.9	0.8	100.0
4	17.1	24.7	35.9	20.4	1.9	100.0	78.0	20.4	1.6	100.0
5 (inferiore)	29.8	25.3	30.0	13.6	1.3	100.0	45.4	48.3	6.3	100.0
Impiegati amministrativi	14.3	24.0	39.6	19.7	2.2	100.0	55.1	39.3	5.6	100.0
1 (superiore)	1.8	13.5	46.4	33.9	4.4	100.0	83.0	15.1	1.9	100.0
2	3.2	17.5	45.8	29.6	3.9	100.0	74.3	23.2	2.5	100.0
3	6.2	21.6	44.4	24.6	3.2	100.0	67.9	28.9	3.2	100.0
4	15.0	25.6	38.5	18.6	22.3	100.0	63.2	33.2	3.6	100.0
5 (inferiore)	22.2	26.9	35.5	13.8	1.6	100.0	32.9	57.1	10.0	100.0

\* Non ci sono impiegati federali nel rango 1 nel livello regionale.

Fonte: Brym, Gimpelson, op. cit., p. 103 (tabella riadattata).

I dati statistici forniti dalla “Commissione di Stato sulle statistiche della FR” (Goskomstat) relativi alla composizione della PA nel 2008<sup>113</sup> ci permettono di evidenziare alcuni cambiamenti occorsi, sebbene una comparazione diretta rispetto ai dati del 2001 debba tener conto di alcune modifiche intervenute nella legislazione sull’amministrazione statale: in particolare, la Legge federale n. 73-F3 del 2004 che regola l’organizzazione della PA nel complesso e la sua composizione ha introdotto una differente suddivisione dei funzionari in base alle competenze rispetto alla Legge del 1999 n. 35-F3<sup>114</sup>.

In primo luogo, sulla base delle più recenti percentuali relative al livello di istruzione, possiamo riscontrare una situazione molto simile a quella del 2001, laddove al livello federale la percentuale dei funzionari privi di istruzione superiore è del 16.3% a livello federale e del 9.4% a livello regionale (tabella 3). Per quanto riguarda l’età registriamo una tendenza positiva sia al livello federale che a livello regionale: la percentuale degli impiegati federali con un’età compresa tra i 60 e oltre è del 2.1% a livello federale e del 2.6% a livello regionale (tabella 3), mentre nel 2001 era del 10% a livello federale e del 3% a livello regionale. Inoltre, la percentuale di

---

<sup>113</sup> *Sostav i obučenie kadrov gosudarstvennoj graždanskoj i municipal’noj službe v Rossijskoj Federacii*, (Composizione e formazione dei quadri della Pubblica amministrazione nella FR), “Statističeskij Bjuleten’”, n. 5 (156), 2009.

<sup>114</sup> La legge federale del 2004 n. 73 su “L’amministrazione statale della Federazione Russa” suddivide i funzionari dell’amministrazione statale per ramo di autorità (legislativo, esecutivo, giudiziario e altro), livello di governo (federale, regionale e amministrativo) e per livello di competenza (1. dirigenti, 2. collaboratori, 3. specialisti e 4. fornitori di expertise). Mentre le prime due classificazioni sono rimaste invariate rispetto alla precedente legge del 1999, l’ultima sostituisce la suddivisione nelle categorie A (ministri, vice-ministri, Presidenti dell’AF della FR, e capi organi esecutivi e legislativi delle repubbliche federali), B (assistenti e sostituti dei funzionari nella categoria A) e C (tutti i funzionari pubblici, dai capi dei dipartimenti nei ministeri e nelle amministrazioni regionali e municipali sino ad arrivare agli specialisti). Brym e Gimpelson considerano come insieme della PA oggetto di analisi l’insieme dei funzionari inclusi nella categoria C che lavorano nel ramo esecutivo, ovvero la categoria più ampia della burocrazia statale nel suo insieme. Seguendo una simile impostazione, abbiamo preso in considerazione i dati che si riferiscono ai livelli di competenza 3 e 4 così come stabiliti dalla nuova legislazione, attivi nel ramo esecutivo. Per il testo in russo della Legge federale del 2004: <http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>. Il testo della Legge del 1995, con le modifiche intervenute nel febbraio 1999 e novembre 2000, si rimanda all’indirizzo <http://pravo.roskultura.ru/law/federalstatute/31/07/1995/1/text/342.html>.

personale più giovane (tra i 30 e 40 anni) ammonta al 56,8% a livello federale e al 45,1% al livello regionale, testimoniando un discreto aumento rispetto al 2001 (21,6% a livello federale, 38,4% a livello federale). In pratica, se la mancanza di una preparazione superiore è una caratteristica che si conserva tra una percentuale significativa di impiegati tra il 2001 e il 2008, allo stesso tempo riscontriamo una tendenza positiva, anche se non molto accentuata, nell'ingresso di personale giovane nelle fila della PA accompagnata da un calo della percentuale dei funzionari più anziani.

**Tabella 3** Categoria dei funzionari pubblici nel ramo esecutivo in base al livello, età e formazione professionale, 1 gennaio 2008 (in percentuale)

Livello	Età					Totale	Formazione professionale			
	<30 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-59 anni	60+ anni		superiore	media	nessuna	Totale
<b>Ramo esecutivo</b>	27.6	25.9	23.7	20.6	2.1	100.0	85.7	12.5	1.8	100.0
<b>Livello federale</b>	30.9	25.9	22.4	18.7	2.0	100.0	83.8	14.2	2.1	100.0
<b>Livello regionale</b>	19.2	25.9	27.0	25.4	2.5	100.0	90.6	8.2	1.2	100.0

Fonte: "Sostav i obučenie kadrov gosudarstvennoj graždanskoj i municipal'noj služby v Rossijskoj Federacii na 1 oktjabrja 2008 g." (La composizione e l'istruzione del personale della Pubblica amministrazione statale e municipale nella Federazione russa al 1 ottobre 2008), *Statističeskij bjulleten'*, 2009 n. 5 (156).

Inoltre, un aspetto che viene solitamente evocato del sistema burocratico russo e additato come una delle cause della sua inefficienza è la dimensione eccessiva. In effetti, in base ai dati che abbiamo a disposizione per il periodo 1994-2001 (Brym e Gimpelson 2004), rileviamo anzitutto che nel corso dei 7 anni il totale dell'organico dell'amministrazione statale per il ramo esecutivo è passato da 397236 impiegati nel 1999 a 699160 impiegati nel 2008, registrando praticamente un raddoppio<sup>115</sup>.

<sup>115</sup> Cfr. *Sostav i obučenie kadrov gosudarstvennoj graždanskoj i municipal'noj služby v Rossijskoj Federacii na 1 oktjabrja 2008 g.*, op. cit.

In realtà, alcuni autori fanno notare come, una volta inserito in una prospettiva comparata, il caso russo si caratterizzi per una struttura burocratica tutt'altro che sovradimensionata: come rileva uno studio condotto dalla World Bank sulla base di una comparazione tra le burocrazie statali di vari paesi nei primi anni '90, le amministrazioni pubbliche nei paesi dell'OSCE sono grandi almeno il doppio rispetto alle pubbliche amministrazioni dei paesi dell'est Europa e dell'ex Urss. In particolare, l'ammontare della forza lavoro nel settore della PA sul totale della popolazione in Russia risulta essere inferiore di quello dei paesi con economie più sviluppate, cui solitamente si attribuisce la migliore performance a livello di efficienza burocratica<sup>116</sup>.

Arriviamo, dunque, al secondo punto, ovvero il livello di chiarezza delle leggi soggette all'implementazione e i limiti che queste pongono alla discrezionalità del burocrate nell'applicarle. Uno dei maggiori problemi causati dal disfacimento repentino dell'apparato sovietico e dalla ricostruzione dell'infrastruttura istituzionale negli anni successivi fu costituito dalla difficoltà di creare una chiara gerarchia di norme legali e di fare in modo che queste venissero applicate in maniera universale dai funzionari ai vari livelli dell'amministrazione. Nella prima decade di indipendenza post-sovietica, infatti, le leggi della FR erano spesso mal scritte, nel senso che talvolta venivano a trovarsi in contraddizione l'una rispetto all'altra, oppure rispetto alla legge federale e regionale o, ancora, ad un decreto presidenziale o ad un regolamento governativo; ciò significava che, a fronte di una legislazione generica e imprecisa, alla burocrazia veniva delegato il compito di dar vita a delle norme che fossero realmente operative, con un'ampia possibilità di perseguire i propri interessi e preferenze di *policy* nel corso dell'implementazione<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Lo studio è riportato da Brym e Gimpelson, pp. 98-99.

<sup>117</sup> Cfr. E. Huskey, *Government Rulemaking as a Brake on Perestroika*, "Law and Social Inquiry", vol. 15, n. 3, 1990.

La legislazione fallimentare russa del 1998 fornisce un chiaro esempio di questa situazione: prima di essere modificata nel 2002, essa conteneva una serie di disposizioni che favorivano metodi di rilevazione ostile da parte delle società *raider*, quali la possibilità per il creditore di iniziare un procedimento per bancarotta semplicemente dimostrando che un debito di circa 15.000 \$ non era stato pagato per tre mesi, la possibilità da parte del creditore di adire la corte direttamente e l'istituzione di un amministratore esterno con il compito di provvedere all'azienda senza che vi fossero norme che garantissero sulla sua imparzialità. Così, nel difficile contesto economico venutosi a creare all'indomani della crisi finanziaria del 1998 venivano poste le condizioni che consentivano l'uso e l'abuso della legge fallimentare tali da consentire acquisizioni ostili di asset accompagnate da regole non scritte e pratiche informali, come pagamenti a giudici, procuratori e vari ufficiali a livello federale e regionale<sup>118</sup>.

Un aspetto cruciale direttamente legato al secondo punto è quello dell'alto livello di corruzione diffuso tra i membri dell'amministrazione russa. Come messo in luce dalla letteratura sul *policy-making* e sull'implementazione, il comportamento dei funzionari incaricati di applicare le decisioni stabilite in sede politica dipende da una serie di fattori che in parte hanno a che fare con la loro predisposizione culturale e tavola di valori sia individuale che collettiva; in parte possono scaturire da incentivi legati, ad esempio, alle opportunità di carriera nell'organizzazione<sup>119</sup>.

Tuttavia, caratteristica del caso russo e dei paesi dello spazio post-sovietico è il fatto che, accanto a tali fattori, l'importanza delle istituzioni e pratiche informali assume una valenza particolare nel modellare il processo di implementazione delle politiche, originando distorsioni e inefficienze nel funzionamento delle istituzioni amministrative: non a caso, secondo le

---

<sup>118</sup> P. Solomon, *Law in Public Administration: How Russia Differs*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 24, n. 1, marzo 2008, p. 126-127.

<sup>119</sup> Si veda, ad esempio, P. Sabatier, D. Mazmanian, *The Condition of Effective Implementation, "Policy Analysis"*, vol. 5, n. 4, 1979.

stime dell'ONG "Transparency International", il livello di fiducia da parte dei cittadini russi nei confronti della burocrazia del proprio paese risulta essere tra i più bassi nell'ambito dei paesi dell'ex Urss nonché dei paesi in via di sviluppo, laddove ben il 67% degli intervistati nell'inchiesta giudica i funzionari pubblici estremamente corrotti<sup>120</sup>. Lo stesso Presidente Medvedev nell'ultimo messaggio all'Assemblea federale (AF) addita la corruzione come «uno degli ostacoli più grandi lungo il percorso del nostro sviluppo»<sup>121</sup>.

In effetti, la penetrazione di comportamenti corrotti nella PA russa presenta un tale carattere di sistematicità e sedimentazione da originare un vero e proprio sistema di norme informali. A ben vedere, si tratta di un fenomeno che ha radici lontane, in particolare nella fine del periodo sovietico, quando l'intero sistema di economia pianificata cominciava a rivelare la sua incapacità di sostenere gli alti costi di controllo ai livelli più bassi della macchina burocratica: questo fenomeno implicava «la stabilizzazione e la moltiplicazione di privilegi amministrativi e la formazione di una gerarchia sociale complessa e bizantina sulla base della loro assegnazione», nonché il costituirsi di una società autonoma sia dal partito che dal piano con l'indebolimento degli obblighi amministrativi ed economici del cittadino nella produzione sociale collettiva<sup>122</sup>. Con la fine del regime comunista e lo scollamento delle strutture statali questa tendenza diviene ancora più accentuata, in particolare tra gli attori politici ed economici che devono adattarsi ai rapidi cambiamenti intervenuti nelle istituzioni formali: dinanzi alla debolezza dello Stato, le istituzioni informali si configurano come meccanismi attraverso cui minimizzare i costi di

---

<sup>120</sup> Cfr., *Global Corruption Barometer 2009*,

[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2009).

<sup>121</sup> D. Medvedev, *Poslanie Federal'nomu sobraniju Rossijskoj Federatsii* (Messaggio all'AF della FR), 12/11/2009, <http://news.kremlin.ru/transcripts/5979/print>.

<sup>122</sup> Sull'economia informale e la società "extra-piano" si rimanda a R. di Leo, *Seconda economia e dinamiche sociali*, "Economia e politica industriale", vol. 62, 1989.

transazione e sostenere l'incertezza della nuova situazione politica ed economica<sup>123</sup>.

Negli anni successivi, con l'avvento della Presidenza Putin lo Stato ha gradualmente recuperato la sua capacità di controllo e di comando. Tuttavia, come fa notare Gel'man<sup>124</sup>, tale recupero non si è tradotto nell'avvento automatico di uno Stato di diritto *by default*: il rafforzamento della capacità statale ha spesso trasformato le istituzioni formali (in particolare l'ufficio del pubblico ministero, la polizia, l'FSB e i tribunali) in strumenti efficaci nell'imposizione selettiva della coercizione (sanzioni, minacce, arresti) contro l'opposizione politica, il settore del business e le élite regionali (Ledyayev 2008).

In definitiva, se assumiamo come riferimento i parametri weberiani di efficienza e razionalità l'analisi della burocrazia russa ci rivela una serie di deficit e disfunzionalità che persistono nonostante i molteplici tentativi di riforma avviati negli ultimi anni: nelle modalità di reclutamento del personale, i criteri di professionalità e di promozione basata sul merito spesso cedono il posto alla mancanza di personale qualificato, benché si registri una tendenza positiva quanto all'ingresso di funzionari giovani ed una diminuzione significativa di funzionari legati al periodo sovietico tra le fila dell'amministrazione statale; allo stesso tempo, la diffusione delle pratiche informali, la mancanza di trasparenza e la debole disciplina del settore pubblico costituiscono ulteriori gravi mancanze.

Tuttavia, nel portare avanti le riforme del sistema amministrativo di cui il paese ha indubbiamente bisogno occorre tener presente che alcune sue caratteristiche sono il frutto di pratiche consolidate nel corso dell'esperienza storica e politica della Russia; il che non significa

---

<sup>123</sup> Sulle istituzioni informali nella Russia post-sovietica si veda M. Afanas'ev, *Klientelizm' i rossijskaja gosudarstvennost'*, (Il clientelismo e la statualità russa), Fondazione della Scienza sociale di Mosca, n. 9, 2000; K. Hendley, *Legal Development in Post-Soviet Russia*, "Post-Soviet Affairs", vol. 13, n. 3, 1997; V. Gel'man, *The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institutions Building in Russia*, "Europe-Asia Studies", vol. 56, n. 7, 2004.

<sup>124</sup> Ibidem, p. 1025.

aggrapparsi ad una spiegazione “culturalista” dei fallimenti sin’ora riscontrati nella riforma della burocrazia, ma semplicemente avere consapevolezza delle condizioni politiche e socio-economiche in cui queste riforme vanno ad operare. In effetti, la sfida principale nell’analisi della PA consiste nel determinare le maggiori differenze tra le condizioni iniziali per la realizzazione delle riforme amministrative in Russia e le circostanze che hanno stimolato riforme analoghe negli altri paesi. Come fa notare Gaman-Golutvina (2008a, p.42), tra le cause di questo fallimento c’è da considerare la circostanza per cui le riforme sono state portate avanti in mancanza di una sufficiente concettualizzazione del ruolo e delle funzioni del Governo nella Russia contemporanea.

## CONCLUSIONI

Al termine della nostra analisi sulle dimensioni principali della statualità e sulla loro trasformazione nella Russia post-sovietica possiamo concludere che lo Stato a partire dal 2000, in concomitanza con il primo mandato presidenziale di Putin, è divenuto indubbiamente più effettivo e funzionale di quanto non lo fosse negli anni ’90, recuperando la centralità e la capacità di comando sulle forze centripete (governatori, oligarchi) che erano giunte a sfidarne l’autorità e a paralizzarne le funzioni, come dimostra l’esame delle quattro categorie principali in cui è stata scomposta il *decision-making* politico. Tuttavia, il rafforzamento degli interessi statali in tal modo garantito deve fare i conti con una macchina burocratica la quale, nonostante le riforme intraprese negli ultimi anni, rimane ancora fortemente inefficiente e corrotta, spesso incapace di tradurre in azioni concrete le politiche prese in sede decisionale; come fanno notare alcuni autori, anziché assicurare l’effettività dello Stato attraverso il conseguimento del bene collettivo, essa contribuisce al preservamento e alla

riproduzione degli interessi dell'élite dominante nella mancanza di responsabilità e *accountability* nei confronti del cittadino.

A questo proposito ci sembra utile riprendere la suddivisione proposta da Gaman-Golutvina tra funzioni tradizionali e moderne dello Stato, dove le prime includono la garanzia della sicurezza esterna e interna nonché la direzione generale politica ed amministrativa, mentre il secondo tipo si riferisce alla realizzazione delle politiche pubbliche in ambiti quali l'istruzione, la sanità pubblica, la ricerca, ecc. L'evoluzione delle istituzioni nell'era post-industriale tra i paesi sviluppati si è caratterizzata, appunto, per un graduale spostamento e redistribuzione delle funzioni classiche dello Stato a favore della seconda tipologia. Di contro, una tendenza opposta sembra verificarsi nella Russia contemporanea, nella quale le funzioni tradizionali dello Stato costituiscono la parte preponderante, orientando il bilancio federale verso priorità quali la difesa e la sicurezza nazionale, rispetto alle politiche sociali che vedono stanziati finanziamenti più ridotti e per lo più da parte delle regioni<sup>125</sup>.

Un sistema di *governance* di questo tipo presenta inevitabilmente delle contraddizioni per una paese pienamente inserito nelle dinamiche dell'economia globale e che si trova ad affrontare le medesime sfide dei paesi più sviluppati nella gestione del welfare e dei maggiori problemi di carattere sociale: da un lato lo Stato riesce a portare avanti e difendere i propri interessi in maniera efficiente, dall'altro esso si rivela incapace di difendere gli interessi e il bene dei suoi cittadini. Ciononostante, un sistema di questo tipo non solo è riuscito a consolidarsi e a preservarsi nel corso dell'ultimo decennio, ma appare largamente legittimato agli occhi della popolazione: i meccanismi di regolamentazione del pluralismo politico e sociale attraverso i quali il potere politico riesce a sciogliere questa contraddizione costituiranno l'oggetto dei prossimi due capitoli.

---

<sup>125</sup> Si vedano i dati riportati sulla base della Legge federale di bilancio per il 2007, in Gaman-Golutvina (2008a), p. 49-50.

## CAPITOLO III

# IL CONTROLLO DEL PLURALISMO POLITICO

*“Nel mondo modernizzato  
chi oggi governa senza democrazia gioca senza legittimità.  
Ma anche il gioco democratico può essere giocato male.  
Saprà la democrazia resistere alla democrazia?”  
G. Sartori, 1993.*

## INTRODUZIONE

Nell'era post-guerra fredda le istituzioni democratiche hanno raggiunto un livello di accettazione e legittimazione prima sconosciuto, come diretta conseguenza del collasso del sistema socialista che rispetto ad esse si poneva come principale alternativa politica e ideologica. Tuttavia tale fenomeno, lungi dal tradursi nella “fine della storia” e nel trionfo incondizionato delle liberal-democrazie nel mondo (Fukuyama 1992), ha visto il numero dei regimi comunemente definiti autoritari e semi-autoritari rimanere nel complesso stabile nel corso degli ultimi 20 anni e i regimi definiti democratici aumentare solo in misura lieve<sup>126</sup>. Questa constatazione ci porta ad alcuni interrogativi fondamentali: in che modo i regimi non democratici riescono a preservarsi e a consolidarsi nell'era della

---

<sup>126</sup> Si vedano le stime di Freedom House su i “regimi liberi”, “regimi parzialmente liberi” e i “regimi non liberi” disponibili dal 1973 al 2009:  
<http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/CountryStatus&RatingsOverview1973-2009.pdf>.

democrazia? Come riescono a ricevere legittimazione agli occhi dell'opinione pubblica al tempo stesso facendo uso di strumenti autoritari e semi-autoritari nell'esercizio del potere?

Le moderne società politiche, infatti, inevitabilmente sono interessate da un certo grado di pluralismo direttamente legato ai processi di differenziazione sociale e sviluppo economico caratteristici della modernità (Huntington 1968); l'integrazione nell'economia globale, accanto ai benefici di natura economica, inevitabilmente comporta una maggiore esposizione alle influenze esterne. In più, la presenza di elezioni, tribunali, media indipendenti crea periodicamente delle opportunità per le forze dissidenti di intervenire contro l'ordine costituito. Vero è che i leader autoritari possono decidere di ricorrere alla repressione e all'intimidazione delle opposizioni, ma in questo caso incorrono in costi molto elevati, sia in termini di immagine davanti all'opinione pubblica interna ed internazionale, sia in termini di risorse impiegate (McMann 2006). Al tempo stesso i governanti sanno che possono perdere il proprio potere se permettono alle sfide democratiche di dispiegarsi liberamente; dinanzi a questa prospettiva si rivela spesso più conveniente per la leadership ricorrere a forme più sottili di controllo del pluralismo rispetto alla coercizione diretta (Levitsky, Way 2002).

L'analisi del caso russo offre spunti molto interessanti a tale riguardo: si tratta infatti di un paese nel quale il rituale elettorale si è ben consolidato nel corso dei 20 anni di indipendenza post-comunista, ponendo così le basi per la costituzione di un sistema partitico con determinate caratteristiche; inoltre, si tratta di un paese che a partire dagli anni della *perestrojka* ha visto proliferare numerosi movimenti e organizzazioni sociali di vario tipo che rivendicano la rappresentanza di interessi settoriali in sede di decisione politica. La Russia è, inoltre, oramai perfettamente integrata nei circuiti della globalizzazione economica e ha visto di recente il costituirsi di un nucleo stabile di classe media. Tuttavia, la Russia è anche un paese che ha

registrato negli ultimi anni un certo irrigidimento negli spazi della contestazione politica che la gran parte degli studiosi riconduce direttamente all'avvento di Putin alla Presidenza.

Se prendiamo in considerazione i dati forniti da Freedom House, il punteggio assegnato alla Russia tra il 1999 e il 2008 in termini di progresso democratico lungo quelle che sono considerate le principali direttrici - tra cui il processo elettorale, la società civile, il sistema dei media - ha subito un relativo peggioramento: esso è passato da 4.58 a 5.96 lungo una scala che va da 1 a 7, dove il punteggio 1 indica la migliore performance democratica e 7 la peggiore; come risultato, a partire dal 2005 in corrispondenza del secondo mandato di Putin, la Russia è stata retrocessa da "paese parzialmente libero" a "paese non libero" nella classifica di Freedom House<sup>127</sup>.

Allo stesso modo, i dati raccolti dalla Fondazione Polity IV danno conto di una visibile accentuazione delle caratteristiche autoritarie del regime russo ma soltanto a partire dal 2007-2008 rispetto ai dieci anni precedenti: in questo caso, la scala di riferimento comprende i regimi definiti "autocratici", cui viene assegnato un punteggio che va da -10 a -6, i cosiddetti "regimi autoritari incoerenti", con punteggio da -5 a +5, e le "democrazie" con punteggio tra 6 e 10; gli indicatori su cui vengono elaborati i punteggi si fondano sulla qualità del reclutamento elettorale, sui limiti posti all'esecutivo e sulla qualità della competizione politica: in base a tali dati, tra il 2000 e il 2001 la Russia sperimenta un aumento repentino della qualità democratica passando da 3 a 6, punteggio che si mantiene stabile per tutto il periodo 2001-2008, per poi declinare fino al punteggio 4 ("regime autoritario incoerente") tra il 2007-2009<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Si veda il "country report" disponibile per la Russia per il 2008:

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=465&year=2008>.

<sup>128</sup> Si veda il country report per la Russia su

<http://www.systemicpeace.org/polity/Russia2007.pdf>, e il "Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2008", <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

Dunque, al di là delle differenti valutazioni fornite dai due gruppi di ricerca, basate su scale di valori e indicatori più o meno simili, ciò che è interessante notare è che secondo tali dati la Russia nell'ultimo decennio ha assunto sempre più i tratti di un sistema politico autoritario o semi-autoritario pur conservando alcune caratteristiche tipiche di un regime democratico: in pratica, in una cornice di regole e istituzioni democratiche la leadership russa è riuscita ad organizzare quella limitazione e controllo dello spazio sociale e politico tale da garantire la stabilità e la riproduzione del proprio potere.

A nostro giudizio, la recente letteratura sui "nuovi autoritarismi" offre spunti molto interessanti nell'analisi dei regimi non democratici caratteristici della post-modernità; in particolare, i suoi postulati teorici offrono il grande vantaggio di esaminare le proprietà specifiche di questi sistemi non tanto in termini di fallimento o debole efficacia del processo di instaurazione democratica, quanto nella loro capacità di consolidare istituzioni e pratiche autoritarie, mettere fuori gioco le opposizioni e mantenere il controllo politico. Soprattutto, molto importanti si rivelano le forme di esercizio del potere dei "nuovi autoritarismi" rispetto alle tipologie tradizionali: in particolare, in essi l'utilizzo massiccio della repressione e persecuzione delle opposizioni tipica degli autoritarismi e totalitarismi del XX secolo cede il posto a strumenti più sofisticati ma meno costosi di controllo della diversità sociale.

La strategia messa in pratica dalle leadership autoritarie nel XXI secolo è quella di non bloccare il flusso di informazioni e di non eliminare le principali istituzioni democratiche, al tempo stesso conservando il controllo delle fonti del pluralismo più importanti: per ciascun ambito della vita sociale non si tratta di imporre delle norme politiche, religiose e culturali. Il governo, in un regime di *managed pluralism*, per usare l'espressione di Balzer (2003), si rende perfettamente conto che è impossibile ed

---

improduttivo soffocare in maniera sistematica l'espressione indipendente e la diversità politica. L'élite al potere sa bene che per promuovere la competitività del paese deve essere garantito ai propri cittadini ampio accesso alle reti globali; al tempo stesso, tuttavia, essa si assicura che tale apertura non si risolva in un indebolimento dell'interesse nazionale, delineando di volta in volta i confini fluidi del grado di pluralismo accettabile (Gvosdev & Marsh 2002).

Proprio a partire dal secondo mandato del Presidente Putin i tratti specifici del sistema politico russo cominciano a delinarsi con più chiarezza, in concomitanza con l'elaborazione di una dottrina ufficiale a supporto della linea politica del Cremlino e riprodotta in una serie di discorsi e documenti elaborati da politici ed esperti vicini all'entourage presidenziale, membri della stessa amministrazione del Presidente e del "partito del potere" Edinaja Rossija (Russia unita).

La nuova dottrina trova espressione principalmente nel concetto di "democrazia sovrana" (*suverennaja demokracija*) ed il suo manifesto politico è da rintracciare nell'articolo di Vladislav Surkov dal titolo "La nazionalizzazione del futuro"<sup>129</sup>. L'idea di fondo che vi si ritrova è che la Russia, al pari degli altri paesi indipendenti, debba sviluppare una propria formula di democrazia nel rispetto della sua cultura e tradizioni. In particolare, due messaggi principali vengono veicolati alla nazione russa per mezzo di questo concetto: da un lato, l'idea di esser parte di una potenza sovrana le cui fonti di legittimazione sono da ricercare nella Russia e non nell'Occidente, come avveniva all'epoca di Eltsin; dall'altro, l'idea che la nazione russa sia l'unico garante della sovranità del paese e della sua

---

<sup>129</sup> Le linee guida di tale dottrina sono da rintracciare nei discorsi pubblici del vice-direttore nonché ideologo dell'amministrazione presidenziale Vladislav Surkov (2006-2007): "Nacionalizacija buduščego" (La nazionalizzazione del futuro), [http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/43/nacionalizacija\\_budushego](http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/43/nacionalizacija_budushego); "Utopičeskij suverenitet" (Sovranità utopistica), [http://www.expert.ru/articles/2007/06/09/surkov\\_ran/](http://www.expert.ru/articles/2007/06/09/surkov_ran/), (ultimo accesso il 22/11/2009).

sopravvivenza rispetto alle sfide poste dalla globalizzazione ed alle altre sfide esterne.

Ciò significa, in politica estera, integrarsi nelle principali istituzioni internazionali per godere a pieno dei benefici della globalizzazione senza, tuttavia, rendersi vulnerabile rispetto alle influenze esterne; in politica interna, la “democrazia sovrana” corrisponde ad un «tipo di organizzazione politico-sociale nel quale l’autorità centrale, i suoi organi e attività, vengono scelti, formati e diretti esclusivamente dalla nazione russa, in tutte le sue differenti forme e unità, allo scopo di raggiungere il benessere materiale, la libertà e la giustizia per tutti i cittadini, i gruppi sociali e i popoli che costituiscono la nazione» (Surkov 2006).

In tal modo il concetto di “democrazia sovrana” diviene la base stessa di una strategia di modernizzazione del paese promossa dall’elite attraverso una sorta di nuovo contratto sociale stipulato con la nazione. In esso viene giustificato il mantenimento di un assetto istituzionale accentrato e personalizzato, quale condizione irrinunciabile per il progresso politico ed economico del paese<sup>130</sup>. Ne deriva una forma paternalistica di autorità politica che, attraverso il controllo e la regolamentazione della società, realizza l’interesse della nazione intesa come entità collettiva: come fa notare Calzini<sup>131</sup>, nel rapporto tra società e Stato emerge una forma di sovranità intesa come controllo più che come responsabilità.

La preservazione e l’auto-sostenimento di un simile sistema politico si spiega anzitutto alla luce di alcune trasformazioni importanti occorse nella società russa. Più precisamente, gli ultimi anni hanno visto il diffondersi di un generale ottimismo e una migliore percezione delle proprie condizioni e aspettative tra la popolazione; in effetti, dietro il fenomeno di massiccia

---

<sup>130</sup> Si veda A. Okara, *Sovereign Democracy: a New Russian Idea or a PR Project?*, “Russia in Global Affairs”, vol. 5, n. 3, settembre 2007; M. Lipman, *Putin’s Sovereign Democracy*, “The Washington Post”, 15 luglio 2006; L. Poljakov, *Sovereign Democracy as a Concept for Russia*, 25 ottobre 2007, <http://rbth.ru/article.php?id=10012>.

<sup>131</sup> Cfr. P. Calzini, *Democrazia e sovranità nella Russia di Putin*, “Quaderni Ispi-Osservatorio internazionale”, vol. 5, 2007.

concentrazione dell'elettorato attorno al "partito del potere" registrato alle ultime elezioni vi sono alcune circostanze oggettive: buona parte dei russi considera positivamente i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni ed è pronta ad attribuirne il merito all'attuale classe dirigente, sebbene spesso non ne condivida le scelte socio-economiche. La stessa nuova linea di politica estera, volta ad affermare un ruolo più incisivo della Russia sullo scenario internazionale, viene valutata positivamente dai cittadini russi dalle più disparate convinzioni politiche: secondo i dati del "Levada-Centr" il livello di approvazione e fiducia nell'operato dell'ex Presidente Putin nel 2007 e 2008 è oscillato tra il 70 e l'80%, e si è mantenuto su tali alte percentuali (tra il 70 e l'83%) anche nel biennio 2008-2009 con la nuova Presidenza Medvedev. In particolare, nei confronti del Presidente Putin tra gli anni 2000-2007 il giudizio risulta particolarmente positivo riguardo al rafforzamento della posizione della Russia nell'arena internazionale, laddove la percentuale di piena soddisfazione oscilla tra il 57 e il 76%. Le percentuali più basse di soddisfazione si registrano riguardo all'azione dell'ex Presidente verso i problemi economici del paese e il benessere dei cittadini, che negli anni 2000-2007 sono oscillate tra il 23 e il 43%<sup>132</sup>.

In base alle ricerche condotte dal "Centr političeskoj kon'junktury", nell'attuale società russa si starebbe affermando una nuova classe media, i cui membri sono accomunati non solo da più elevate condizioni materiali e standard di consumo, ma anche da una simile collocazione socio-politica. Oggi tale classe costituisce il nucleo del "partito dell'ordine", orientato ad offrire sostegno politico al potere e ad assicurare la continuità delle regole del gioco di tale sistema: la crescita del benessere materiale e il miglioramento delle prospettive sociali offrono sempre maggiori opportunità di entrare nelle fila della nuova classe media, la cui mentalità e

---

<sup>132</sup> Cfr. <http://www.levada.ru/ocenki.html>; <http://www.levada.ru/prezident.html>.

stile di vita vengono percepite come modello<sup>133</sup>. Possiamo dire che, nonostante la frattura nelle condizioni di vita tra i più ricchi e i più poveri, a livello di massa si sta verificando un processo di livellamento dei redditi e degli standard di consumo al quale seguirebbe l'avvicinamento di questa parte della società verso il "partito del potere", la sua leadership e le idee di cui essa si fa promotrice.

La stabilità del sistema si riflette, inoltre, nell'elaborazione di una sintesi politico-ideologica posta alla base della nuova classe media, la quale riceve fondamento teorico proprio nella dottrina della "democrazia sovrana". Tale dottrina propone una specifica tavola di valori che contempla come priorità per il paese ideali largamente condivisi dalla popolazione quali l'ordine, la giustizia sociale e la libertà; in breve, il concetto di Stato forte e sovrano, di un'effettiva economia di mercato e di dignità nazionale quale tutela della libertà personale rappresentano la sintesi in grado di unificare tanto le forze di destra che quelle di sinistra nello spettro sociale (Surkov 2006).

I due capitoli che seguono intendono mostrare l'utilità della lente della *State capacity* nell'analisi di due arene fondamentali della letteratura sulle democratizzazioni, ovvero l'arena politica e l'arena della società civile (Linz e Stepan 1996a); la prima riferita sostanzialmente alla strutturazione della competizione interpartitica e la seconda allo spazio in cui gli individui o gruppi di individui si organizzano in vista di interessi collettivi. Il punto di partenza della nostra analisi è, infatti, il ruolo dello Stato nella sua capacità di regolamentazione e istituzionalizzazione del pluralismo politico. In particolare, ciò che ci interessa indagare è in che modo il rafforzamento delle istituzioni e degli interessi statali nella Russia post-sovietica così come

---

<sup>133</sup> I risultati di tale ricerca sono raccolti in *Obščestvo svoimi glazami. Izbrannye materialy rezul'tatov Otkrytogo Konkursa. Problemy razvitija sovremennogo rossijskogo obščestva* (La società vista attraverso i propri occhi. Materiale selezionato dai risultati del concorso pubblico: "I problemi nello sviluppo della società russa contemporanea"), 2007-2008. Materiale raccolto in occasione della Conferenza del 24/9/2008 "Empirical Studies of Civil Society in Russia" tenutasi a Mosca nella sede della Camera Pubblica della Federazione russa.

realizzatasi negli ultimi anni abbia inciso sul livello di apertura del sistema politico. In questo senso, le arene della competizione elettorale e della società civile, generalmente prese in esame quali *loci* fondamentali di un regime democratico, divengono strumenti efficaci di esercizio del potere autoritario e semi-autoritario.

Questo tipo di approccio ci aiuta a comprendere il funzionamento di regimi post-totalitari, come la Russia, evitando di incorrere in quel *democratizing bias* (Levitsky e Way, 2002) che impedisce di coglierne le caratteristiche intrinseche ed uniche. Se infatti ci spostiamo verso la prospettiva dello *State-building* autoritario tale rafforzamento significa una maggiore efficacia della leadership politica nel mantenimento del potere e nella gestione del controllo politico e sociale: in questa prospettiva la Presidenza Eltsin andrebbe visualizzata nella sua incapacità di consolidare un regime autoritario attraverso il mantenimento dell'unità dell'élite politica, il controllo delle elezioni e dei media e la repressione/intimidazione dell'opposizione politica, originando quello che viene chiamato *pluralism by default* (Way 2005).

La principale ipotesi sviluppata in questo capitolo è che le elezioni nella Russia contemporanea rappresentano un meccanismo fondamentale di preservazione e consolidamento del potere da parte della leadership politica e di legittimazione interna ed esterna della sua autorità. In particolare, ci sembra che tale obiettivo a partire dalla Presidenza Putin venga perseguito per mezzo di tre meccanismi fondamentali volti ad una razionalizzazione della competizione elettorale ed un suo maggiore controllo da parte del potere politico: 1. la legislazione in materia elettorale, 2. la creazione del partito del potere "Russia Unita" (RU), 3. l'uso delle pratiche di manipolazione elettorale.

Il carattere innovativo nella regolamentazione del sistema partitico e della normativa sulle elezioni, nonché nell'impiego di tecniche di frode elettorale messi a punto negli ultimi anni va direttamente legato, a nostro avviso, alla

crescita di efficacia del potere statale raggiunta a partire dalla Presidenza Putin. Tuttavia, se il rafforzamento della *stateness* va concepito in primo luogo come maggiore efficacia degli interessi statali in sede di decisione delle politiche, tuttavia, bisogna aggiungere che nel caso di regimi non democratici (ibridi, autoritari e semi-autoritari) un tratto distintivo della *State capacity* consiste nell'abilità dei governanti di preservare e riprodurre il proprio potere attraverso il processo elettorale. Detto con più chiarezza, una delle sfide principali per le elite di regimi non democratici che contemplan lo svolgimento delle elezioni consiste nell'assicurarsi una serie di vantaggi nel corso del processo elettorale che ne garantiscano la successione al potere: come fa notare Schedler (2002) oggi la gran parte dei regimi autoritari prevedono delle tipologie più o meno chiuse di elezioni; ma ciò che distingue gli "autoritarismi elettorali" dagli "autoritarismi chiusi" consiste appunto nel livello di limitazione del pluralismo e della competizione, ovvero nel contesto politico che fa da sfondo al processo elettorale.

### **3.1. LA NUOVA FASE DI ELABORAZIONE DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE E LE CONSEGUENZE SUL SISTEMA PARTITICO**

Uno dei principali problemi che ha da sempre afflitto la Russia post-comunista è la debolezza dei partiti politici e la loro incapacità di configurarsi come attori di primo piano della politica nazionale. In particolare, due nodi importanti sono all'origine della debolezza del sistema partitico sin dalla sua prima formazione: l'estrema volatilità elettorale e la frammentarietà partitica<sup>134</sup>. Infatti, le prime tre tornate elettorali dell'era post-comunista (1993/1995/1999) sono state caratterizzate da una continua apparizione e sparizione di raggruppamenti politici che

---

<sup>134</sup> Cfr. V. Gel'man, *From 'Feckless Pluralism' to 'Dominant Power Politics'? The Transformation of Russia's Party System, "Democratization", vol. 13, n. 4, agosto 2006, pp. 545-561.*

solo in alcuni casi sono riusciti ad attirare fette di elettorato stabili e a guadagnarsi la loro fiducia: solo tre partiti (PCFR, UFD e Jabloko) hanno superato lo sbarramento in tutte e tre le tornate, mentre il partito pro-Cremlino è apparso sempre diverso (Scelta di Russia, Nostra casa Russia, Unità)<sup>135</sup>; questa forte volatilità elettorale ha dimostrato una grande elasticità nella domanda stessa degli elettori, nonostante si siano riscontrate alcune tendenze verso la formazioni di chiare appartenenze di partito<sup>136</sup>.

In effetti, la giovane esperienza delle aggregazioni partitiche russe, che hanno cominciato ad organizzarsi soltanto in occasione delle prime elezioni libere del 1993, è stata caratterizzata da uno sviluppo pressoché autonomo dalla società civile e molto più sensibile agli interessi settoriali dei gruppi di interesse che operano al fine di condizionare l'azione dei pubblici poteri: così, mentre nelle democrazie occidentali il suffragio universale si è affermato dopo la nascita ed il consolidamento dei partiti, in Russia si sono affermate prima le elezioni libere e poi hanno cominciato ad organizzarsi i partiti<sup>137</sup>; ciò spiega in parte la scarsa identificazione dei cittadini russi con partiti spesso privi di un'ideologia cui far riferimento e di precisi programmi politici e, al tempo stesso, ci induce a considerare con molta cautela la comparazione rispetto alle società occidentali. In Russia l'alto

---

<sup>135</sup> Il Partito comunista della FR da questo punto di vista costituisce un'eccezione, ovvero l'unico partito ad avere ottenuto rappresentanza alla Duma nel corso di tutte le tornate elettorali della Russia post-comunista (1993-2007).

<sup>136</sup> M. McFaul, *Explaining Party Formation and Non-Formation in Russia: Actors, Institutions, and Change*, "Comparative Political Studies", Vol. 34, No. 10, 2001, pp.1159-87; R. Rose, *How Floating Parties Frustrate Democratic Accountability: A Supply-Side View of Russia's Elections*, in A. Brown (a cura di), *Contemporary Russian Politics: A Reader*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp.215-23; T. Colton, T. Brader, J. Tucker, *The Emerging of Mass Partisanship in Russia, 1993-1996*, "American Journal of Political Science", Vol. 45, No. 1, 2001, pp. 69-83.

<sup>137</sup> In generale, a seguito del crollo dell'Urss i paesi post-comunisti sono stati interessati da un'improvvisa espansione della partecipazione politica, opposta all'allargamento graduale caratteristico dell'Europa dell'800, il quale ha fatto sì che la complessa strutturazione del panorama partitico seguisse direttamente e si conformasse al processo di differenziazione e stratificazione sociale. Sullo sviluppo del sistema partitico e della partecipazione politica nei paesi dell'est europeo si veda H. Kitschelt, *Party System in East-Central Europe*, "Politics and Society", n. 20, 1992; Mink G., *Les sociétés post-communistes, amorphes ou actives?*, "Le courrier des pays de l'Est", n. 1019, ottobre 2001.

indice di volatilità dei partiti priva gli elettori della possibilità di premiare o punire formazioni partitiche sempre diverse tra un'elezione e l'altra, rendendoli così irresponsabili nei confronti di chi li ha votati. Come fa notare la Di Gregorio, «la fluttuazione del sistema dei partiti in Russia può essere interpretata come incapacità delle elite di creare stabili organizzazioni politiche ma anche come un successo delle stesse nel rendersi immuni dalla responsabilità nei confronti dell'elettorato»<sup>138</sup>.

Rispetto a questa situazione di elevata instabilità del sistema dei partiti, il terzo ciclo di riforma della legislazione elettorale inaugurato dalla prima Presidenza Putin<sup>139</sup> introduce elementi fortemente innovativi e destinati ad incidere profondamente nella strutturazione della competizione interpartitica.

La legge sui partiti politici firmata dal presidente Putin il 10 luglio 2001 stabilisce all'art. 3 sez. 1 che ai sensi della legge il partito politico deve contare almeno 10.000 membri, avere sezioni regionali in oltre la metà dei soggetti della FR (ma in un soggetto può essere costituita una sola sezione regionale) che contino almeno 100 membri (nelle restanti sezioni regionali ognuna di esse deve contare almeno 50 membri). Quanto alle modalità di finanziamento (art. 32, sez. 4), si stabilisce che solo i partiti che superano la quota del 3% hanno diritto al sostegno pubblico nella misura di 0,2 rubli per ogni voto ottenuto, mentre i contributi privati sono limitati a 3.000 rubli l'anno, e vietati quelli provenienti da stranieri e organizzazioni

---

<sup>138</sup> Cfr. A. Di Gregorio, *Legislazione elettorale e sistema dei partiti in Russia: recenti trasformazioni nell'imminenza di importanti scadenze elettorali*, "Diritto Pubblico Comparato ed Europeo", 3, 2003, p. 1290.

<sup>139</sup> La prima fase della produzione normativa elettorale è quella suggellata dal famoso decreto presidenziale n. 1400 emanato dal Presidente Eltsin che stabilisce il sistema elettorale e la legislazione di contorno per le prime elezioni del 1993; la seconda corrisponde alla riforma elettorale del 1995 la quale non apporta modifiche sostanziali al sistema elettorale precedente, ovvero un sistema "perfettamente" misto per il quale 225 dei 450 seggi della Duma vengono distribuiti con formula proporzionale in un' unica circoscrizione federale tra liste concorrenti che abbiano superato la soglia del 5% e l'altra metà assegnata ai candidati vincitori nei collegi uninominali costituiti nei territori degli 89 soggetti della Federazione. Sul punto si rimanda a S. Smith, T. Remington, *The formation of the Russian State Duma*, Oxford, Princeton University Press, 2001.

internazionali; vengono, inoltre, previsti obblighi di trasparenza nella rendicontazione e il controllo sulle finanze dei partiti, l'esclusione dalle competizioni elettorali di altri soggetti politici (come le organizzazioni e i movimenti politici) che hanno l'obbligo di trasformarsi in partiti entro due anni dall'entrata in vigore della legge se vogliono prendere parte alla competizione elettorale<sup>140</sup>.

L'obiettivo principale di una siffatta regolamentazione sta nel riconoscere i partiti quali unici attori dell'arena politica nonché il loro accesso riservato alla rappresentanza rispetto alle altre organizzazioni sociali; al contempo, si prevede il solo status federale per i partiti con l'eliminazione di quelli regionali, nonostante l'obbligo di costituire un certo numero di sezioni in ciascuna delle regioni. In pratica, si ricerca la riduzione della frammentazione partitica attraverso la fusione di più partiti o la trasformazioni in partiti da parte di organizzazioni e movimenti di altro tipo.

Nella direzione di un rafforzamento dei partiti, soprattutto di quelli esistenti, si muove anche la nuova Legge sulle elezioni dei deputati della Duma di Stato entrata in vigore il 25 dicembre 2002 e che sostituisce la precedente legge del 1999. Tra le innovazioni più interessanti vi sono quelle che prevedono all'art. 99 l'innalzamento della soglia di sbarramento per l'accesso dei partiti alla distribuzione dei seggi della quota proporzionale, che passa dal 5 al 7%<sup>141</sup>; si stabilisce, inoltre, l'aumento del numero minimo di liste tra le quali può svolgersi la competizione: in particolare, sono

<sup>140</sup> Per il testo in russo della Legge [http://www.rg.ru/oficial/doc/federal\\_zak/95\\_FZ.shtm](http://www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/95_FZ.shtm). Si veda, inoltre, C. Filippini, *L'adozione della (tanto annunciata) legge sui partiti politici*, "Diritto Pubblico Comparato ed Europeo", 1, 2002, 289-293.

<sup>141</sup> Di recente, su iniziativa del Presidente Medvedev, è stato approvato alla Duma un progetto di legge "Sull'introduzione di modifiche su singoli atti legislativi della FR in relazione all'aumento della rappresentanza degli elettori presso la Duma di Stato dell'AF": tra le varie modifiche si prevede l'abbassamento al 5% per l'accesso dei partiti alla Camera bassa. Cfr. *V Dumu napravlen prezidentskij zakonoproekt o sud'be partij, ne preodolevšich bar'er v 7%* (Alla Duma è stato avviato un progetto di legge sulla sorte dei partiti che non hanno superato la soglia del 7%), 02/25/2009, <http://www.polit.ru/news/2009/02/25/zakonoproekt.html>.

ammesse alla distribuzione dei seggi le liste che non solo abbiano superato il 7%, ma che siano state almeno 4 e che tutte insieme abbiano ottenuto complessivamente oltre il 50% dei voti degli elettori che hanno partecipato al voto nel collegio unico federale<sup>142</sup>.

Inoltre, una legge approvata nel 2005 su iniziativa del Presidente Putin ha modificato il sistema elettorale stesso applicato per le elezioni politiche: i 450 seggi alla Duma, infatti, vengono ora assegnati solo con formula proporzionale, diversamente da quanto previsto dal precedente sistema misto, in base al quale 225 seggi venivano distribuiti con formula proporzionale in un'unica circoscrizione federale e 225 con sistema maggioritario nei collegi uninominali degli 89 soggetti federali.

La nuova normativa dovrebbe intervenire nella correzione su alcune disfunzioni del precedente sistema elettorale. Occorre precisare, infatti, che quello presente in Russia prima della riforma del 2005 era un sistema misto peculiare che aveva effetti indiretti sulla configurazione partitica all'indomani del voto. In particolare, risultava determinante il ruolo degli indipendenti nello spostare, con il proprio sostegno, gli equilibri interni alla Duma tra i diversi gruppi parlamentari, essendo questi dotati di scarsa disciplina politico-parlamentare e tendenza al trasformismo<sup>143</sup>. Essi sono stati eletti in gran numero in tutte le legislature (141 nel 1993, 77 nel 1995, 114 nel 1999 e 68 nel 2003) sebbene con risultati oscillanti tra un'elezione e l'altra, il che la dice lunga su quanto le etichette partitiche spesso si rivelino poco attraenti per gli elettori; a partire dalle elezioni politiche del 2007 essi sono scomparsi dalla Camera bassa.

L'analisi dei principali provvedimenti normativi adottati a partire dal 2001 rivela il chiaro intento di giungere ad una maggiore semplificazione del panorama partitico per mezzo di meccanismi volti alla sparizione/marginalizzazione delle forze di minore consistenza politica. È

---

<sup>142</sup> Cfr. A. Di Gregorio, op. cit.

<sup>143</sup> Cfr. F. C. Thames Jr, *Legislative Voting Behaviour in the Russian Duma: Understanding The Effect of Mandate*, "Europe-Asia Studies", vol. 53, n. 6, 2001.

interessante andare ad osservare, a questo punto, se ed in quale misura tale obiettivo sia stato raggiunto e con quali conseguenze.

A partire dal 2001 il sistema partitico russo ha subito delle trasformazioni sostanziali giungendo ad una configurazione di gran lunga differente rispetto all'estrema frammentarietà caratteristica degli anni '90. I partiti sono divenuti gli unici attori riconosciuti nell'arena politica tanto a livello federale che regionale, con la conseguente delegittimazione di tutte le altre formazioni non partitiche impegnate nella politica; inoltre, alla concorrenza caotica dei primi tre cicli elettorali ha fatto seguito un'estrema semplificazione nella rappresentanza parlamentare, con 4 partiti che si spartiscono i seggi alla Duma.

In primo luogo, dal confronto tra le due tornate elettorali successive all'entrata in vigore del nuovo "pacchetto" di leggi in materia elettorale emerge che nel 2003 dei 32 partiti con diritto a partecipare alle elezioni solo 4 hanno superato la soglia del 5% (RU, PCFR, PLD e Patria), mentre nel 2007 delle 11 formazioni partitiche ammesse alla competizione elettorale 4 (RU, PCFR, PLD, Russia giusta) hanno superato la soglia di sbarramento che questa volta è stata del 7%. Nel corso delle due elezioni parlamentari ad una riduzione delle formazioni partitiche ammesse alla competizione elettorale in base alle disposizioni della nuova legge sui partiti politici si è accompagnata una semplificazione nella rappresentanza alla Duma, laddove solo 4 partiti insieme si sono aggiudicati il 77,7% del totale dei voti nel 2003 e ben il 92% nel 2007.

**Tabella 4** Risultati elezioni politiche - dicembre 2003

	Voti, %		Seggi		Totale%
	Propor.	Maggior.	Propor.	Maggior.	
RU	37.6	23.2	120	102	49.3
PCFR	12.6	10.8	40	12	11.6
PLD	11.5	3.1	36	0	8.0
Patria	9.0	2.9	29	8	8.2
Jabloko	4.3	2.6	0	4	0.9
UFD	4.0	2.9	0	3	0.7
Partito agrario	3.6	1.7	0	2	0.4
Partito dei pensionati e Partito della giustizia sociale	3.1	0.5	0	0	0
Partito della rinascita e Partito della vita	1.9	2.6	0	3	0.7
Partito del popolo	1.2	4.4	0	17	38
Unità	1.7	0	0	0	0
Nuovo corso- Russia automobilistica	0.8	0.4	0	1	0
Partito dei verdi	0.4	0.1	0	0	0
Grande Russia- Unione eurasiatica	0.3	0.8	0	1	0
Lavoratori comunisti	-	0.1	-	0	0
Altri	1.7	2.1	0	0	0
Indipendenti	-	26.8	-	68	15.1
Contro tutti	4.7	12.9	-	3	0.7
Non validi	1.6	2.1			
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>225</b>	<b>225</b>	<b>100.0</b>

Fonte: [http://www.russiavotes.org/duma/duma\\_elections\\_93-03.php](http://www.russiavotes.org/duma/duma_elections_93-03.php)

**Tabella 5** Risultati elezioni politiche – dicembre 2007

Partiti e coalizioni	Voti, %	Seggi
RU	64.30	315
Partito comunista	11.57	57
PLD	8.14	40
Russia giusta	7.74	38
Partito agrario	2.30	0
Jabloko	1.59	0
Forza civica	1.05	0
UFD	0.96	0
Patrioti di Russia	0.89	0
Partito della giustizia sociale	0.22	0
Partito democratico di Russia	0.13	0
Non validi	0.70	0
Totale	100	450

Fonte: [http://www.russiavotes.org/duma/duma\\_today.php](http://www.russiavotes.org/duma/duma_today.php)

Tuttavia, ad un'analisi più accurata il sistema partitico che si è consolidato negli ultimi anni in Russia appare essere andato ben oltre la correzione della semplice frammentarietà al suo interno: al contrario, esso si presenta fortemente sbilanciato a favore di una forza politica, ovvero il partito RU. Come viene fatto notare dagli esperti, a partire dal 2003 quello esercitato dal partito dominante appare un vero e proprio monopolio, dinanzi al quale tutte e tre le altre formazioni, anche se prese insieme, non potrebbero costituire un'alternativa significativa<sup>144</sup>.

In buona sostanza, la nuova normativa elettorale inaugurata dalla prima Presidenza Putin istituzionalizza i rapporti di forza esistenti nella Duma e consacra una sorta di accordo tra il Cremlino e la classe politica che si è installata nell'ultimo decennio (Di Gregorio 2003): essa da un lato rafforza i partiti che si sono già affermati in Parlamento, dall'altro rende estremamente complicato il sorgere di nuovi. Ai maggiori partiti viene così assicurato il mantenimento dello *status quo* in cambio dell'accettazione delle regole del gioco e del ruolo dominante giocato da RU. Tale patto ha consentito al Presidente Putin un passaggio abbastanza rapido della propria

<sup>144</sup> V. Gel'man, *Političeskie partii v Rossii: ot konkurencii – k ierarchii* (I partiti politici in Russia. Dalla competizione alla gerarchia), "Polis", 2008, n. 5, pp. 135-152.

agenda di riforme per mezzo di dinamiche cooperative tra il legislativo e l'esecutivo<sup>145</sup>. Tuttavia, come evidenziato da Marino, l'unico motivo per cui si è registrata negli ultimi anni una relativa crescita del ruolo del Parlamento, visibile nella maggiore cooperazione con l'esecutivo, è da ricondurre alla maggioranza pro-Cremlino ivi instauratasi, la quale non ha nulla a che vedere con un rafforzamento dell'organo legislativo in sé: la Duma, infatti, continua ad essere, in virtù dello stesso dettato costituzionale, un organo dotato di poteri istituzionali modesti rispetto allo strapotere del Presidente<sup>146</sup>.

### 3.2. IL RUOLO DEL PARTITO DEL POTERE

Nella Russia contemporanea uno dei meccanismi fondamentali a disposizione della leadership nel garantire la preservazione e riproduzione dei propri privilegi e influenza è il "partito del potere", ovvero un partito costruito dalla stessa elite che agisce come portavoce dei suoi interessi nell'elaborazione delle politiche.

In realtà, la costituzione di una formazione partitica che si pone come espressione della classe dirigente è un fenomeno pressoché costante nella Russia post-comunista, rappresentando il tentativo da parte del Cremlino di intervenire in qualche modo nell'organizzazione partitica statale e di condizionare gli equilibri interni alla Duma<sup>147</sup>.

In particolare, il fatto che in Russia il "partito del potere" si collochi come chiave di volta dell'arena politica può essere interpretato alla luce di due elementi fondamentali: in primo luogo, esso è il risultato del complesso

---

<sup>145</sup> È significativo, a questo proposito, che le riforme siano portate avanti con leggi e non più a colpi di editti presidenziali come sotto Eltsin.

<sup>146</sup> Si veda I. Marino, *La metamorfosi del meccanismo elettorale nella Russia post-sovietica, "Slavia"*, aprile-giugno 2008, p. 9.

<sup>147</sup> Dei tentativi di Eltsin di costruire i propri partiti del potere, ma con più scarsi risultati rispetto al suo successore Putin, si è già discusso nel cap. II.

processo di trasformazione politica e socio-economica avviato in Russia all'indomani del crollo dell'Urss, quando nella creazione del nuovo regime la gran parte delle risorse materiali e finanziarie statali sono passate sotto il controllo di un gruppo relativamente ristretto di burocrati (l'ex nomenklatura sovietica), il quale ai propri interessi ha subordinato le successive scelte politiche ed economiche: da qui è discesa una transizione sostanzialmente gestita dall'alto senza la partecipazione della società civile<sup>148</sup> e il costituirsi di un'élite tesa a preservare i propri interessi di casta in maniera indipendente rispetto alla società<sup>149</sup>.

La seconda spiegazione, direttamente legata alla prima, risiede nella debolezza cronica dei partiti, incapaci di radicarsi in maniera efficace nel tessuto sociale e di porsi come portavoce delle sue istanze: in tale contesto, il "partito del potere", forte delle ingenti risorse materiali e dell'appoggio della classe dirigente, può occupare una posizione dominante all'interno del sistema partitico, svuotando di significato il multipartitismo tipico delle organizzazioni politiche democratiche<sup>150</sup>.

Ai fini della nostra trattazione, il consolidarsi del "partito del potere" nell'ultimo decennio, nel caso specifico di RU, va inquadrato in primo luogo come motore di un cambiamento significativo del sistema partitico e del panorama elettorale della Russia post-sovietica: nel corso delle ultime tre tornate elettorali, infatti, esso ha visto una progressiva, inarrestabile crescita della propria rappresentanza alla Duma sino a contare, allo stato attuale, una maggioranza di ben 315 deputati su 450, ovvero più dei due terzi del totale (Tabella 6).

---

<sup>148</sup> Al di là del fugace momento di mobilitazione civica della *perestrojka*.

<sup>149</sup> Per approfondimenti su questo punto si veda S. A. Usmanov, *Ponjatje «partija vlasti» v rossijskoj politike* (Il concetto di partito del potere nella politica russa), "Sociologija vlasti", n. 3, 2008, pp. 153-159.

<sup>150</sup> Cfr. R. Rose (2001), op. cit., V. Gel'man (2006), op. cit.

**Tabella 6** Seggi ottenuti alla Duma dal partito RU 1999-2007

	Elezioni		
	1999*	2003	2007
Seggi	73 (450)	222 (450)	315 (450)
%	16.2%	49.3%	64.3%

\*Alle elezioni del 1999 il partito del potere è "Unità, che nel 2001 diventerà, insieme al partito "Patria-Tutta la Russia", RU.

Fonte: Commissione elettorale centrale della FR, <http://www.cikrf.ru/>

In realtà, se si prende come riferimento il panorama partitico così come consolidatosi nel corso dei cicli elettorali 1995-1999, le successive elezioni politiche del 2003 e del 2007 hanno registrato un reale sconvolgimento degli equilibri interni alla Duma, in concomitanza col rafforzamento progressivo del partito RU. In particolare, dalla Tabella 7 spicca la crisi e il ridimensionamento (almeno a livello parlamentare) del PCFR, che tra il 1995 e il 2007 vede più che dimezzarsi la propria rappresentanza alla Camera bassa russa, insieme alla completa sparizione del partito Jabloko e UFD dall'arena politica nello stesso arco di tempo.

**Tabella 7** Seggi ottenuti alla Duma dalle principali forze politiche opposte al partito del potere, 1995-2007.

	1995	1999	2003	2007
PCFR	34.9	25.1	11.6	12.7
PLD	11.3	3.8	8.0	8.9
Jabloko	6.9	4.4	0.9	0
UFD	-	6.4	0.7	0

Fonte: Commissione elettorale centrale della FR, <http://www.cikrf.ru/>.

A ben vedere, tali stravolgimenti possono essere ricondotti sia alle modifiche apportate alla legislazione elettorale (nel caso di Jabloko e di UFD l'aumento della soglia di sbarramento al 7%), sia ad una generale crisi

della membership di alcuni partiti, come quello comunista<sup>151</sup>. Ma allo stesso tempo essi appaiono strettamente legati alle sorti del nuovo “partito del potere”: in questo senso, si osserva un progressivo stemperamento della polarizzazione all’interno della Duma pesantemente condizionato dal costituirsi, nel corso dell’ultimo decennio, di una maggioranza centrista gravitante attorno a RU. Già a partire dalla terza legislatura eletta nel 1999, il partito pro-Putin Unità, benché contasse solo il 16.2% dei seggi, si configurava come perno dell’intero sistema, nel senso che praticamente nessuna coalizione di maggioranza avrebbe potuto costituirsi senza il suo sostegno. Il Cremlino ha saputo ben sfruttare questa situazione di vantaggio, intessendo accordi con le principali forze politiche per costituire una maggioranza favorevole al suo progetto di riforme<sup>152</sup>. In ciò è risultata determinante la mancanza di un’ideologia specifica come caratteristica peculiare di RU, che ha consentito al partito di appellarsi all’elettore mediano nonché di collocarsi al centro dello spettro politico, in una posizione più che favorevole per intessere accordi tanto con le forze di destra (Jabloko, UFD) che con quelle di sinistra (PCUS)<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Il Partito comunista è costantemente a rischio di declino per la sua stretta dipendenza da voto delle vecchie generazioni: si veda A. Di Gregorio, op. cit.

<sup>152</sup> Nel periodo 2000-2003 si rivela cruciale l’accordo col Partito comunista per eleggere un suo membro, Gennadij Seleznev alla Presidenza della Duma. Quanto all’UFD e Jabloko, essi hanno mostrato di essere non allineati; tuttavia, dal momento che essi riflettono posizioni di tipo liberale, hanno finito nella maggior parte dei casi col votare assieme ai gruppi pro-Presidente piuttosto che con i comunisti. Ibidem.

<sup>153</sup> Nel caso russo risulta sempre molto relativo l’utilizzo delle categorie “destra” e “sinistra”, trattandosi di una distinzione maturata nell’esperienza e cultura politica occidentale. Nel periodo della *perestrojka* si era soliti identificare i fautori del comunismo con la “destra” e i democratici con la “sinistra” (la contrapposizione era tra coloro che erano devoti al vecchio regime e coloro che sostenevano il suo superamento); così la sinistra, che si identificava anzitutto con i liberali e i riformisti, si schierò a favore del passaggio ad un’economia di mercato, mentre la destra, nella quale spiccavano i partiti neo-comunisti, vi era contraria e chiedeva una transizione regolata dallo Stato ed un mercato socialmente orientato. Tuttavia, a mano a mano che la Russia sperimenta la creazione di un’economia di mercato e la crescita di differenziazioni sociali basate sul reddito, l’occupazione e l’educazione, tali categorie assumono sempre più una connotazione simile a quella dei paesi occidentali. Cfr. G. Evans e S. Whitefield, *The evolution of Left and Right in Post-Soviet Russia*, “Europe-Asia Studies”, vol. 50, n. 6, 1998; V. Nikonov, *Apparition du multipartitisme. Une prolifération de formations*, “Problèmes politiques et sociaux”, n. 706, La Documentation française, Paris, 1992.

Per comprendere meglio il ruolo esercitato da RU nell'arena politica possiamo riferirci alla definizione di "partito egemonico" elaborata da Sartori:

il partito egemonico esclude la possibilità tanto di una competizione meramente formale che una competizione de facto per il potere. Vi sono altri partiti ma questi sono partiti di seconda categoria, ovvero non hanno la possibilità di sfidare il partito egemonico in termini antagonistici e su basi paritarie. Non solo l'alternanza di fatto non si verifica; essa non potrebbe verificarsi in quanto l'eventualità di una rotazione non è nemmeno considerata. Come conseguenza, il partito egemonico rimane al potere anche se non viene gradito e la sua posizione dominante non può essere sfidata. Inoltre, non sono previste sanzioni che lo rendano responsabile<sup>154</sup>.

In effetti, le elezioni della quarta e quinta Duma (2003-2007) hanno visto RU stabilire rapidamente un controllo pressoché totale sull'intera Camera, come risulta dalla Tabella 6, parallelamente ad una riduzione delle opportunità per l'opposizione di sfidare il monopolio del "partito del potere". In questo senso, la sua posizione sembra avvicinarsi molto alla definizione sopra citata.

Allo stesso tempo, alla capacità di dominare il processo della competizione elettorale si unisce un altro tratto distintivo di RU, che è quello di fungere da canale di distribuzione di benefici, sostegni finanziari e incarichi politici tra le varie elite, caratteristica che viene meglio colta dalla definizione di "partito dominante" utilizzata da Reuter e Remington con riferimento proprio al caso di RU<sup>155</sup>.

... il partito [dominante] può ridurre i costi di transazione per le elite nella negoziazione sulle *policy*, offrire opportunità di carriera a politici ambiziosi, gestire conflitti di successione tra le elite, alleviare l'incertezza nel sostegno a determinati candidati e coordinare le aspettative elettorali da parte delle elite e degli elettori.

---

<sup>154</sup> Cfr. G. Sartori, *Parties and Parties Systems: A Framework for Analysis*, ECPR Press, 2005, pp. 204-205.

<sup>155</sup> Si veda O. Reuter, T. Remington, *Dominant Party Regimes and the Commitment Problem*, "Comparative Political Studies", vol. 20, n. 10, p. 3.

In buona sostanza, il partito “egemonico” e il partito “dominante” presuppongono entrambi delle strategie organizzative volte a far fronte alle sfide competitive provenienti dalle altre forze politiche. Ciò che differenzia le due tipologie consiste sostanzialmente nel diverso contesto politico nel quale il partito opera: il primo è espressione diretta di un sistema politico nel quale la competizione è di fatto completamente assente, mentre il partito dominante presuppone il riconoscimento formale e de facto di un certo grado di competizione. Caratteristica fondamentale di RU, e che viene maggiormente colta dalla definizione di “partito dominante”, è quella di costituire un progetto “inclusivo”, cioè orientato alla cooptazione dei vari attori politici, piuttosto che uno strumento di esclusione o repressione degli altri gruppi di opposizione. In pratica, si tratta di una modalità di gestione del pluralismo politico che ben si inserisce nella più ampia categoria dei cosiddetti “nuovi autoritarismi” (Levitsky e Way 2002, Schedler 2006): in particolare, all’interno di questa tipologia la figura del “partito dominante” acquista interesse in quanto uno dei meccanismi più efficaci nell’esercizio e nella legittimazione del potere autocratico, rispetto ad altri regimi non democratici, come quelli personalistici, che sono intrinsecamente vulnerabili in termini di successione della leadership (Gel’man 2006). In questo senso, l’investimento da parte dell’élite politica nel progetto di costituzione di un “partito del potere” appare uno strumento estremamente razionale e sofisticato, benché richieda un notevole dispendio di risorse con vantaggi visibili solo nel lungo periodo: esso si fonda sulla disponibilità da parte della leadership a rinunciare ad una completa libertà di manovra nella gestione del potere e da parte degli altri soggetti politici a legare le proprie sorti a quelle del partito<sup>156</sup>. Come ci ricorda Remington, un regime nel quale il partito dominante può contare su di un sistema di ricompense e sostegni finanziari volti ad assicurare la lealtà dei suoi membri si presenta più

---

<sup>156</sup> Reuter, Remington, op. cit.

vantaggioso rispetto ad un regime che si fonda sulla coercizione e la repressione delle opposizioni<sup>157</sup>.

Nel caso di RU questo preciso impegno degli aderenti al “partito del potere” è divenuto concreto a partire dal 2003, quando il Cremlino ha cominciato ad investire maggiormente nella realizzazione del progetto non solo a livello federale ma anche a livello regionale: a mano a mano che le elite regionali hanno visto ridimensionarsi la propria influenza dinanzi al processo di ricentralizzazione del potere avviato da Putin, la scelta di aderire a RU si è profilata come la più conveniente<sup>158</sup>. Inoltre, il segno evidente di un investimento a lungo termine da parte della leadership politica nel “partito del potere” è stata la candidatura dell’allora Presidente Putin come capo-lista di RU alle elezioni politiche del 2007 e, una volta nominato Primo ministro, la scelta di divenirne il leader: in questo modo il partito si è fatto esso stesso garante della continuità politica di Putin oltre la scadenza del suo mandato, al punto che, secondo le parole del vice-Presidente dell’amministrazione presidenziale Vladislav Surkov, «il Presidente (Putin) e il partito costituiscono una singola unità politica»<sup>159</sup>.

### 3.3. FRODE E MANIPOLAZIONE NELLE ELEZIONI RUSSE

I due precedenti paragrafi hanno mostrato i presupposti volti ad assicurare la limitazione e il controllo della competizione politica nella Russia contemporanea. Più precisamente, si traducono nella creazione di constraints normativi che favoriscono determinate forze politiche a scapito di altre e la creazione di un partito che si fa garante della preservazione degli interessi e del potere di una classe politica. Tuttavia, l’analisi

<sup>157</sup> Cfr. T. Remington, *Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations Under Vladimir Putin*, “Europe-Asia Studies”, vol. 6, agosto 2008, p. 960.

<sup>158</sup> Sul punto si veda D. Slider, *Politics in the Regions*, in S. White, Z. Gitleman, R. Sakwa (a cura di), *Developments in Russian politics*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 168-185.

<sup>159</sup> Intervento del 07/06/2007, cit. in V. Ivanov, *Edinaja Rossija. Kratkaja istorija partii* (Russia Unita. Breve storia del partito), Evropa, 2009, p. 135.

risulterebbe incompleta se non si prendesse in considerazione lo strumento più immediato e diretto di controllo del pluralismo politico qual è la manipolazione elettorale. Il principale quesito che occorre porsi a tale riguardo è in che misura le elezioni in Russia possano considerarsi libere e corrette e quanto l'uso della manipolazione e frode elettorale costituisca una caratteristica determinante quale forma di limitazione del pluralismo politico. Infatti, come abbiamo visto a proposito dei regimi "autoritari elettorali" la possibilità di controllare e orchestrare le elezioni si rivela uno strumento prezioso nelle mani della leadership politica che cerca legittimazione:

«organizzando elezioni periodiche (i regimi elettorali autoritari) cercano di ottenere per lo meno una sembianza di legittimità democratica [...]. Allo stesso tempo, essi pongono tali elezioni sotto uno stretto controllo autoritario in modo tale da assicurarsi la tenuta del potere. Il loro sogno è quello di raccogliere i frutti della legittimazione elettorale senza correre il rischio dell'incertezza democratica» (Schedler 2002, p. 37).

Se gli autoritarismi elettorali si distinguono dalle democrazie elettorali per il fatto che, a differenza di queste ultime, non contemplan le elezioni libere e corrette, al tempo stesso essi non possono neppure rientrare nella categoria degli autoritarismi chiusi, nei quali l'indizione di elezioni multipartitiche quale meccanismo ufficiale di accesso al potere esecutivo e legislativo non è prevista. In questo senso gli "autoritarismi elettorali" costituiscono una categoria *suis generis* dotata di caratteristiche specifiche, prima fra tutte la manipolazione delle elezioni.

In Russia si sono succedute con regolare cadenza tra il 1993 e il 2008 cinque elezioni parlamentari e quattro elezioni presidenziali, soddisfacendo il primo criterio della "poliarchia" di Dahl (1971), per il quale gli incarichi governativi vengono conferiti attraverso il processo elettorale costituzionalmente garantito: ovvero l'istituzionalizzazione del rituale elettorale. Il problema sorge nel momento in cui allarghiamo la prospettiva

di analisi alle condizioni specifiche atte ad assicurare che i risultati delle votazioni siano il frutto della volontà popolare liberamente espressa; in questo caso emergono i problemi e le contraddizioni del caso russo.

Occorre anzitutto precisare che la non regolarità e trasparenza del fenomeno elettorale in ogni sistema politico rappresenta un problema molto difficile da individuare, in special modo la misurazione della frode non sempre risulta chiara ed univoca agli stessi osservatori interni ed esterni (Schedler 2002, p. 38). Secondo Fish (2005, p. 31), vi sono sostanzialmente due diverse fonti che ci permettono di scandagliare i fenomeni di non correttezza delle elezioni: la prima è costituita dai racconti dei partecipanti ed osservatori alle elezioni; la seconda consiste nel confronto tra i risultati ufficiali e i dati che si hanno a disposizione circa le preferenze di voto della popolazione prima del momento elettorale oppure dopo attraverso gli exit polls.

A titolo di esempio della prima tipologia possiamo riferirci alle ultime elezioni amministrative e regionali dell'11 ottobre 2009 svoltesi a livelli differenti in 75 degli 83 soggetti, le quali sono state accompagnate da un coro di aspre critiche da parte di osservatori russi e non circa la regolarità della procedura elettorale: le elezioni maggiormente contestate sono state quelle delle assemblee regionali delle città di Mosca, Tula e Marij-El<sup>160</sup>. In generale, le prove delle falsificazioni sono state esibite da singoli osservatori, talvolta armati di videocamera, che hanno documentato varie irregolarità come la presenza di schede già compilate a favore del partito "Russia unita" che sarebbero state aggiunte nel conteggio finale<sup>161</sup>. Il Presidente Medvedev in una recente intervista a tre canali televisivi russi ha commentato a tal proposito che «la quantità delle irregolarità nell'insieme

---

<sup>160</sup> Per maggiori dettagli si veda [http://www.russiavotes.org/national\\_issues/local-elex.php](http://www.russiavotes.org/national_issues/local-elex.php).

<sup>161</sup> *Election Observer Discusses Fraud Allegations In Southern Russian City*, "Radio Free Europe", [http://www.rferl.org/content/Election\\_Observer\\_Discusses\\_Fraud\\_Allegations\\_In\\_Southern\\_Russian\\_City/1853848.html](http://www.rferl.org/content/Election_Observer_Discusses_Fraud_Allegations_In_Southern_Russian_City/1853848.html).

non ha comportato che la volontà degli elettori venisse alterata in maniera sostanziale»<sup>162</sup>.

La seconda tecnica permette di individuare irregolarità nella comunicazione dei risultati a partire dalle circa 10.000 circoscrizioni elettorali presenti sul territorio russo sino al rapporto finale alla Commissione elettorale centrale (CEC). A tale riguardo, uno dei maggiori problemi per la Russia è costituito dal fatto che nelle singole circoscrizioni i protocolli stilati con i risultati delle votazioni non sono disponibili al pubblico dopo il voto, diversamente da quanto previsto dalla legge, per cui ricostruire la lunga catena nel resoconto dei voti e rinvenirne eventuali irregolarità a mano a mano che i risultati vengono raccolti dalle singole commissioni elettorali ed inviati a quella centrale risulta un procedimento complicato. Ciò dà, inoltre, la possibilità di alterare il conteggio ultimo da parte della CEC: Fish, ad esempio, riporta casi in cui nella comunicazione finale si registra un rigonfiamento improvviso del numero dei votanti rispetto a quello registrato solo qualche ora prima della chiusura dei seggi<sup>163</sup>; un altro fenomeno che è stato documentato in maniera dettagliata dallo stesso autore nei cicli elettorali 1999/2000 e 2003/2004 è quello dei cosiddetti "elettori fantasma": in un arco di tempo relativamente breve le liste elettorali registrano un aumento eccessivo del numero dei votanti, ovvero di coloro che hanno compiuto 18 anni ed in base alla legge della FR acquisiscono il diritto di voto<sup>164</sup>.

Tra le elezioni che hanno suscitato maggiori contestazioni, soprattutto per i giudizi espressi dall' "Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani" dell'OSCE (ODIHR) incaricato di monitorare le elezioni, vi sono

---

<sup>162</sup> Intervista al Presidente Dmitrij Medvedev del 24/12/2009 su "Pervyj kanal", "Rossija" e "NTV".

<sup>163</sup> Tale frode si riferisce alle elezioni presidenziali del 2000 nella repubblica del Daghestan: S. Fish, op. cit., pp. 33-40.

<sup>164</sup> Sempre nel Daghestan tra le elezioni politiche del dicembre 1999 e quelle presidenziali del gennaio 2000, a distanza di appena 14 settimane, le liste elettorali avrebbero registrato un aumento di ben 550.000 elettori, ovvero cittadini che avrebbero compiuto 18 anni in quel lasso di tempo: ibidem.

quelle presidenziali del 2004. Nel rapporto finale stilato dall'organizzazione si legge: «se sul livello tecnico le elezioni sono state organizzate con professionalità, soprattutto da parte della CEC, il processo nell'insieme non ha adeguatamente riflesso i principi necessari per delle sane elezioni democratiche»<sup>165</sup>.

In particolare, tra le mancanze che vengono riportate abbiamo in primo luogo la gestione della campagna elettorale sui media, primo fra tutti la televisione: si riporta, infatti, che la non partecipazione ai dibattiti pubblici da parte dei candidati ha fortemente ristretto le opportunità per i votanti di giungere ad una loro completa valutazione; nello specifico, uno dei maggiori limiti al dispiegamento di una reale competizione è stato costituito, secondo il rapporto, dall'utilizzo dei canali televisivi di proprietà statale a favore del candidato supportato dal governo (Putin), senza che l'organismo di controllo, ovvero la CEC, prendesse provvedimenti adeguati: il primo canale, nelle quattro settimane precedenti le elezioni, avrebbe in totale dedicato più di quattro ore di notizie inerenti la politica e le elezioni al candidato Putin, in generale descrivendone un'immagine positiva<sup>166</sup>.

In secondo luogo, in occasione delle stesse elezioni in alcuni soggetti federali sono stati registrati casi di affluenza particolarmente alta alle urne che hanno fatto pensare ad un incremento del numero dei votanti nelle liste presso le commissioni elettorali territoriali: il fenomeno avrebbe interessato le repubbliche del Daghestan, della Mordovia, del Baškortostan, dell'Ingušetia, del Tatarstan e della Cecenia, dove l'affluenza in ciascuna ha raggiunto livelli compresi tra l'89 e il 96.2% e dove la percentuale dei voti espressi a favore di Putin è arrivata al 98.2% in Ingušetia ed al 94.6% nel Daghestan.

---

<sup>165</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Russian Federation. Presidential Election 14 Marzo 2004*, OSCE/ODHIR Election Observation Mission Report, Varsavia, 2 giugno 2004.

<sup>166</sup> Ibidem.

In aggiunta, diversi problemi sono stati registrati al momento del conteggio finale dei voti: in particolare, secondo il monitoraggio OSCE, nel 24% dei collegi elettorali sottoposti a scrutinio sarebbero state ignorate importanti regole nello svolgimento di una corretta procedura, tali da non garantire la piena trasparenza e integrità dei voti espressi: ad esempio, viene riportato che in più della metà dei collegi monitorati le preferenze di voto contenute in ciascuna scheda non sono state comunicate ad alta voce al momento del conteggio; in generale, le procedure corrette per l'apertura e la registrazione delle schede elettorali contenute nelle urne non sono state rispettate in una quota significativa di collegi monitorati. In alcuni, come rilevato dal resoconto OSCE, a tale comportamento si sono accompagnati chiari episodi di frode<sup>167</sup>.

Quanto alle ultime elezioni politiche del dicembre 2007, altrettanto dettagliati risultano i resoconti offerti dagli osservatori circa alcuni episodi di costrizione più o meno violenta verificatisi durante la campagna elettorale o al momento del voto, che testimoniano di abusi commessi dalle autorità di sicurezza locali: ad esempio, grande sdegno ha suscitato il caso di violenza di cui è stato vittima il personale del canale televisivo REN TV, una delle maggiori reti private, insieme ad Oleg Orlov, presidente della nota ONG "Memorial": nella notte tra il 23 e il 24 novembre 2007 i servizi di sicurezza hanno fatto irruzione nella sede, ponendo sotto sequestro il locale e picchiando gli organizzatori<sup>168</sup>.

Tuttavia, di gran lunga più diffusi si dimostrano essere al momento del voto i casi di costrizione "morbida", ovvero che non implicano necessariamente la commissione di violenza: in Russia, ciò significa

---

<sup>167</sup> Ad esempio, presso i collegi elettorali 0123 di Taganskij e 1257 di Vychino-Žulebino della città di Mosca, gli osservatori sono stati testimoni dell'aggiunta di ulteriori schede da parte dei membri delle commissioni a pochi minuti dalla chiusura delle urne elettorali.

<sup>168</sup> Cfr. Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Cases of media violations during the electoral campaign to the State Duma of the RF, 2007*,

soprattutto esercitare pressioni su individui o comunità giocando sulla loro dipendenza economica, ad esempio con minacce di licenziamento<sup>169</sup>.

In occasione dell'ultimo ciclo di elezioni 2007-2008 l'OSCE si è dichiaratamente rifiutata di offrire assistenza attraverso la missione di monitoraggio nella FR, testimoniando il deterioramento nelle relazioni raggiunto tra i due soggetti. In realtà, le ragioni di ciò sono da ricercare nella diffidenza e sospetto reciproci tra le due parti, che hanno raggiunto livelli di particolare acutezza come conseguenza da un lato dell'allontanamento della Russia negli ultimi anni da quelli che vengono considerati gli standard democratici e dall'altro di un ruolo sempre più attivo giocato dall'OSCE nella difesa dei diritti umani rispetto agli obiettivi originari che erano sostanzialmente legati alla dimensione della sicurezza. Per avere un'idea della freddezza con cui la decisione di non monitorare le ultime elezioni è stata accolta da Mosca basta riferirsi al messaggio della delegazione russa in occasione di una conferenza presso la Presidenza OSCE del luglio 2009: «... Il processo elettorale nella FR non ha per nulla sofferto della decisione dell'ODIHR di non monitorare le elezioni, né vi è stata alcuna perdita di fiducia nel paese. Lo stesso non può dirsi della reputazione dell'ODIHR nell'opinione pubblica russa»<sup>170</sup>.

In realtà, nello stato delle relazioni Russia-OSCE si è rivelato determinante il fenomeno delle "rivoluzioni colorate", ovvero le ondate di protesta pacifica riversatesi in alcuni paesi del blocco post-sovietico, tra cui la Georgia nel 2003, l'Ucraina nel 2004 e il Kirgizstan nel 2005, portando al rovesciamento dei precedenti regimi. Tali movimenti sono stati accomunati da alcune peculiari caratteristiche e obiettivi, quali la legittimazione ottenuta da parte della comunità internazionale nel presentarsi come i

---

<sup>169</sup> Numerosi episodi di questo tipo sono documentati dettagliatamente in Fish (2005), pp. 54-61.

<sup>170</sup> Cfr. *Contribution by the Central Electoral Commission of the RF at the Osce Chairmanship expert seminar on electoral management bodies*, Vienna, 16 e 17 luglio 2009, [http://www.osce.org/conferences/elec\\_mgmt\\_2009.html?page=documents&session\\_id=441](http://www.osce.org/conferences/elec_mgmt_2009.html?page=documents&session_id=441).

promotori della democrazia, l'obiettivo finale di giungere al rovesciamento della classe dirigente e, soprattutto, l'utilizzo del momento elettorale come base per la denuncia dell'élite al potere accusata di frode. In particolare, rispetto alle tradizionali forme di protesta politica, queste si sono distinte per l'uso massiccio delle moderne tecnologie nell'organizzazione degli eventi, come cellulari, internet e assistenza da parte dei media locali e stranieri, e per essere di solito accompagnate da eventi culturali di massa, come i concerti in strada, con lo scopo di facilitare l'aggregazione e la mobilitazione. Si è trattato, con tutta evidenza, di manifestazioni che hanno richiesto un impiego considerevole di risorse e che pertanto sono state possibili grazie al sostegno economico di fondazioni importanti che sponsorizzano le istituzioni e i processi democratici, come il "National Democratic Institute" e la "Fondazione Soros": queste ultime hanno aiutato finanziariamente e logisticamente le organizzazioni locali e i partiti politici a mobilitarsi, a sorvegliare gli scrutini e a porre le condizioni per un vasto movimento popolare volto a difendere la vittoria ottenuta alle urne<sup>171</sup>.

L'Osce ha avuto un ruolo di primo piano nella gestione di questi eventi attraverso lo svolgimento delle missioni di monitoraggio elettorali e il supporto offerto alle ONG locali; da organizzazione collettiva di sicurezza comune negli anni della guerra fredda essa è passata a svolgere un ruolo di primo piano nella dimensione politica degli Stati post-sovietici: se in essi la presenza OSCE fino agli anni '90 era principalmente legata alla missione di monitoraggio dei cosiddetti "conflitti congelati" di Transnistria (Moldova), Sud Ossezia (Georgia) e Nagorno Karabakh (Azrbaijan), successivamente il mandato dell'organizzazione giunge ad inglobare la promozione della democrazia e la difesa dei diritti umani, caratterizzandosi per una

---

<sup>171</sup> Per un'analisi dettagliata si veda R. Gentè e L. Rouy, *Dans l'ombre des révolutions spontanées*, in "Le monde diplomatique" gennaio 2005.

connotazione maggiormente normativa<sup>172</sup>: dinanzi a questo stato di cose, essa viene sempre più percepita da Mosca come uno strumento al servizio dei paesi occidentali per rimuovere governanti non graditi attraverso lo strumento delle elezioni<sup>173</sup>.

In realtà, se è vero che tali proteste hanno ottenuto una forte legittimazione democratica, è molto discutibile, tuttavia, l'idea per cui esse abbiano effettivamente portato alla democratizzazione in questi paesi<sup>174</sup>. Secondo David Lane sarebbe ugualmente discutibile se si sia trattato di rivoluzioni popolari o, piuttosto, di veri e propri colpi di Stato: a suo giudizio si tratterebbe di una nuova tipologia, definita "colpo di Stato rivoluzionario", la quale non presuppone alcun cambiamento nel tipo di regime (nonostante gli sforzi per una generale democratizzazione da parte dei sostenitori), ma si risolve sostanzialmente in un avvicendamento dell'élite al potere; allo stesso tempo, le "rivoluzioni colorate" sono apparse sottoforma di movimenti di massa, il che le rende qualcosa di più di un semplice colpo di Stato<sup>175</sup>.

In ogni caso, si è trattato di un fenomeno politico che ha molto condizionato l'agenda politica della leadership russa, come si vedrà con maggiore dettaglio nel prossimo capitolo, plasmandone l'approccio impiegato rispetto alle principali fonti della contestazione politica e sociale presenti nel paese, ovvero le ONG sponsorizzate dall'occidente, i media

---

<sup>172</sup> In Georgia, ad esempio, l'OSCE ha dispiegato un numero enorme di osservatori elettorali grazie al sostegno finanziario di Stati Uniti ed Unione europea. C. H. Fairbanks, Jr, *Georgia's Rose Revolution*, "Journal of Democracy", vol.15, n.2, 2004, pp.110-24.

<sup>173</sup> Sul punto si veda D. J. Galbreath, *Putting the Color into Revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region*, "Communist Studies and Transition Politics", vol. 25, n. 2, 2009, pp. 161-180.

<sup>174</sup> Si veda M. Cilento, *Le élite ucraine del post-rivoluzione arancione tra rinnovamento e continuità*, Paper presentato alla Convegno Sisp 2009, <http://www.sisp.it/files/papers/2009/marco-cilento-330.pdf>; A. Stepan, *Ukraine: Improbable Democratic Nation-State But Possible Democratic State-Nation?*, "Post-Soviet Affairs", vol. 21, n. 4, 2005.

<sup>175</sup> Cfr. D. Lane, *'Coloured Revolution' as a Political Phenomenon*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 25, n. 2-3, giugno-settembre 2009.

indipendenti e gli stessi partiti politici non disposti alla collaborazione-cooptazione da parte del Cremlino.

## CONCLUSIONI

Al termine della nostra analisi circa le principali caratteristiche nella gestione del pluralismo politico nella Russia contemporanea siamo in grado di definire in maniera più precisa le strategie a disposizione della leadership nella preservazione del proprio potere in quelli che vengono considerati “autoritarismi elettorali” e “autoritarismi competitivi”; in particolare, il capitolo si è posto l’obiettivo di dimostrare quanto il momento elettorale si riveli decisivo nella limitazione o eliminazione delle forze politiche percepite come minacciose rispetto alla stabilità dell’attuale classe al potere; in particolare, le modalità nella realizzazione di questa strategia si caratterizzano per il ricorso a forme per lo più “morbide” di controllo politico anziché all’aperta e violenta coercizione come strumento privilegiato.

Si è visto come nel caso russo gli interventi si siano concentrati in primo luogo sulla cornice legislativa di riferimento, plasmandola in maniera tale da favorire la successione degli incarichi governativi dell’elite al potere. Ciò ha dato origine ad un vero e proprio stravolgimento del quadro politico, in modo particolare a livello del sistema dei partiti, trasformandolo da policentrico a monocentrico, con il ruolo preponderante del partito RU. Quest’ultimo, si dimostra essere una vera e propria macchina di produzione e riproduzione del potere, dispensatore di ingenti risorse statali per i suoi sostenitori ed alleati, in grado di esercitare un forte livello di cooptazione tra gli altri soggetti politici. Infine, tanto la presenza di una maggioranza coesa alla Duma in grado di approvare velocemente le proposte del governo quanto la garanzia di funzionamento del progetto

legato al “partito del potere” comportano la necessità di orchestrare e controllare in una certa misura le elezioni, attraverso forme peculiari di manipolazione e frode.

È interessante rievocare a tal proposito le parole del Presidente Medvedev durante l’ultimo messaggio all’AF del 12 novembre 2009:

«molti aspetti della vita politica (russa) sono oggetto di critica da parte dell’opinione pubblica. Vengono segnalati i problemi nell’organizzazione delle elezioni, il livello insufficiente di cultura politica e il deficit profondo nell’elaborazione di proposte alternative nelle questioni concrete dello sviluppo economico e sociale. Noi dobbiamo proseguire nell’impegno di migliorare la qualità della rappresentanza popolare e nella creazione di ulteriori condizioni atte ad assicurare una competizione libera, equa e civile tra i partiti [...] Come garante della Costituzione in futuro farò tutto il possibile per il rafforzamento delle istituzioni democratiche nel nostro paese. A tal riguardo vorrei sottolineare: il rafforzamento della democrazia non significa indebolimento dell’ordine legale. Qualunque tentativo sotto gli slogan di democrazia di smuovere la situazione, destabilizzare lo Stato, di dividere la società sarà stroncato [...] la libertà, com’è noto, prevede responsabilità»<sup>176</sup>.

Come si evince dal testo, la leadership russa ritiene che il libero dispiegarsi della competizione politica ed una genuina rappresentanza della volontà popolare siano delle condizioni indispensabili per la modernizzazione del paese, che, del resto, costituisce il tema principale del messaggio, nonché una delle questioni al centro del dibattito politico in Russia degli ultimi anni. Al tempo stesso, tuttavia, vengono precisati i limiti entro i quali possono operare le forze di opposizione politica, le quali hanno l’obbligo di non sconfinare oltre il tracciato stabilito dall’alto: in pratica ritroviamo l’essenza del concetto di “democrazia sovrana”, per la quale l’accettazione del pluralismo politico viene subordinata al mantenimento dell’ordine costituito e non può in alcun modo risolversi in un indebolimento delle strutture statali e dell’interesse nazionale.

---

<sup>176</sup> Medvedev (2009), op. cit.

## CAPITOLO IV

# ISTITUZIONALIZZARE IL PLURALISMO: RELAZIONI TRA POTERE POLITICO E SOCIETÀ CIVILE

*“Noi russi abbiamo un’infausta quanto radicata peculiarità:  
non impareremo mai ad organizzarci dal basso e tendiamo invece  
ad aspettare le indicazioni di un monarca, di una guida o  
di un’autorità spirituale o politica”*  
A. Solženicyn, 1995

### INTRODUZIONE

Dopo la dissoluzione del blocco sovietico e le trasformazioni radicali degli anni '90, lo spazio della società russa è stato oggetto di un vivo interesse da parte del mondo accademico, che ad essa ha dedicato numerose analisi all'interno della ricca letteratura sulla transizione democratica della Russia. Più in generale, dopo il collasso di un sistema, quello socialista, che aveva esteso la giurisdizione legale e il controllo effettivo delle istituzioni statali su quasi ogni ambito della vita sociale, molti intellettuali si sono interrogati su come dovrebbe organizzarsi in futuro la società nella sua relazione con lo Stato nell'ex Urss. Il dibattito che ne è scaturito ha visto diversi teorici salutare il risveglio della società civile in quest'area, predicandone il rapido dispiegamento contro i tentativi di monopolizzazione della vita sociale da parte del potere politico. Da allora l'espressione “società civile” è stata ampiamente utilizzata in ambito accademico per indicare, nei paesi post-

comunisti come in Occidente, quella parte della società che riesce ad organizzarsi al di fuori dello Stato e della sfera privata, compresa quella dell'attività economica<sup>177</sup>.

In particolare, questa nozione, una volta inserita nell'ambito degli studi sulle democratizzazioni, si è caricata di significati densi, divenendo uno dei requisiti fondamentali del processo di transizione: nelle parole di Diamond, la sua funzione "democratizzante" consiste sostanzialmente nel fornire le basi per la limitazione del potere dello Stato<sup>178</sup>. Così, con riferimento alla Russia negli anni immediatamente successivi all'era Gorbachev, se alcuni studiosi hanno messo in luce il persistere, malgrado il peso schiacciante del sistema sovietico, di resistenze individuali e collettive portatrici di progetti emancipatori – di cui sarebbe prova il breve periodo della *perestrojka*<sup>179</sup> –, altri hanno invece escluso che un tale fermento "rivoluzionario", abbia avuto luogo, concludendo che la trasformazione del sistema politico è stata sostanzialmente imposta dall'alto e quindi subita<sup>180</sup>.

Al di là delle differenti interpretazioni circa il grado di "maturità civica" della Russia post-comunista che esulano dalla nostra trattazione, il parametro di riferimento di valutazioni del genere risulta essere una nozione abbastanza precisa di società civile caratterizzata da alcuni requisiti minimi ritenuti accettabili per la scienza sociale contemporanea: «una sfera storicamente costituita di diritti individuali, libertà e associazioni volontarie, la cui autonomia e reciproca conoscenza nel perseguimento dei propri interessi e desideri privati sono garantite da un'istituzione pubblica,

<sup>177</sup> M. McFaul, N. Petrov, A. Ryabov, op. cit., pp. 135-173.

<sup>178</sup> Cfr. L. Diamond (1994), op. cit., p. 7. Dello stesso numero si vedano, inoltre, R. Rose, *Postcommunism and the Problem of Trust*; M. S. Fish, *Russia's Fourth Transition*, pp. 4-42.

<sup>179</sup> McFaul parla di una aperta opposizione democratica dissociata dal partito-Stato sovietico che tra gli anni 1990-91 fa sperare nella nascita di una società civile in Russia: si veda *Between Dictatorship and Democracy*, op. cit., pp. 111-116; S. Fish, *The Emergence of Independent Associations and the transformation of Russian Political Society*, "Journal of Communist Studies", vol. 7, n. 3, 2001, pp. 299-334.

<sup>180</sup> Cfr. G. Favarel-Garrigues, *La société russe en quête d'ordre: avec Poutine?*, Paris, 2004, pp. 11-55.

chiamata Stato, la quale si astiene dall'intervenire politicamente nel detto ambito di attività umane»<sup>181</sup>.

Tuttavia, occorre precisare che una nozione così delineata rappresenta lo sbocco naturale di una serie di formulazioni classiche, pur differenti le une dalle altre, fornite nel corso della storia dal pensiero filosofico occidentale, a sua volta iscritto in un ordine socio-politico ben preciso, cioè quello della civiltà borghese e della democrazia liberale. È inevitabile, dunque, che una volta trasposta *sic et simpliciter* ad un contesto profondamente diverso, ovvero quella della Russia post-comunista, essa si rivela quantomeno semplicistica, rischiando di oscurare le specificità del caso o di liquidarle come anomalie.

In particolare, nel presente capitolo la sfera della società civile verrà presa in considerazione non in virtù delle sue molteplici forme di organizzazione ma nella sua relazione con il potere politico. L'idea di fondo è, infatti, che la dimensione sociale costituisca un terreno di intervento privilegiato dell'élite politica nella sua strategia di contenimento delle principali fonti del pluralismo.

A questo punto si potrebbe obiettare che la sola scelta di utilizzare la dimensione della società civile come categoria rilevante nell'analisi del sistema politico russo vanifichi il tentativo di sganciarsi dalla letteratura transitologica, nella quale proprio tale dimensione costituisce uno dei principali indicatori del "benessere democratico" di un paese. A tal proposito, è bene precisare che il termine società civile è oggi ampiamente utilizzato dall'élite russa ma con riferimento ad un tipo di attivismo e impegno civico altro, se non alternativo, rispetto a quello comunemente impiegato nelle liberal-democrazie; proprio la sua retorica viene utilizzata dall'élite al potere per consolidare e stabilizzare un tipo di autoritarismo che presenta come principale caratteristica quella di ricorrere a forme sottili

---

<sup>181</sup> Tale definizione di società civile è tratta dall' Enciclopedia di Scienze sociali, Istituto dell'enciclopedia italiana, vol. VIII, 1998, voce "società civile".

di controllo sociale piuttosto che all'aperta coercizione propria dei regimi autoritari tradizionali. In pratica, come vedremo nella seconda parte del capitolo, esso si colora di un significato particolare una volta immerso nella realtà della Russia contemporanea, nella misura in cui diviene uno dei punti fondanti del regime nelle sue caratteristiche autoritarie. Ciò non significa voler negare l'esistenza nella Russia contemporanea di un tipo di impegno civico "genuino" o comunque non orchestrato dall'alto; al contrario, numerose sono le ricerche empiriche che dimostrano la fioritura di organizzazioni ed altri attori sociali impegnati in varie forme di attivismo, dalle associazioni ecologiste a quelle che riuniscono le madri dei soldati. Tale tematica, tuttavia, non rientra nella nostra trattazione.

Nel precedente capitolo si è visto come lo stile di leadership presidenziale consolidatosi in Russia a partire dalla Presidenza Putin si sia concretato, in buona sostanza, in una strategia tendente a circoscrivere la diversità e l'opposizione politica, smussandone le spinte massimaliste e assicurandosi il mantenimento dell'ordine costituito attraverso alcuni meccanismi di controllo del pluralismo politico.

Accanto all'arena politico-elettorale, l'analisi della sfera della "società civile" costituisce un ulteriore ottimo terreno d'indagine per verificare la validità nell'applicazione della letteratura sui "nuovi autoritarismi" al caso russo: qui gli interventi del potere politico sono divenuti tanto più frequenti negli ultimi anni da dimostrare che per l'amministrazione presidenziale la supervisione degli spazi di impegno civico e la possibilità di orchestrarli in una certa misura sono di importanza strategica. In realtà, questa esigenza è divenuta particolarmente urgente dopo che le "rivoluzioni colorate" sotto lo slogan di maggiore democrazia e trasparenza, hanno scalzato i regimi post-sovietici in Georgia, Ucraina e Kyrgyzstan<sup>182</sup>. A ben vedere, il Cremlino riconosce che attori quali organizzazioni non governative, sindacati, movimenti sociali, ecc. sono una componente necessaria per la

---

<sup>182</sup> Vedi cap.III.

modernizzazione del paese; Putin lo ha ribadito in più occasioni, sostenendo che «rimproverando e criticando le autorità (la società civile) aiuta loro a comprendere i propri errori e a correggere le politiche nell'interesse dei cittadini»<sup>183</sup>; il suo successore Medvedev, ha espresso la stessa necessità in occasione di uno dei suoi primi discorsi ufficiali<sup>184</sup>. Tuttavia, tali strutture devono, agli occhi del potere, conformarsi ai principi che guidano la società russa, in modo tale da non rappresentare una minaccia per il paese. In questo senso, l'amministrazione tenta di controllare l'attività di quelle organizzazioni percepite come ostili verso lo Stato, frapponendo loro alcuni ostacoli: negli ultimi anni assistiamo ad un controllo sempre più invasivo nei confronti dell'operato degli attori sociali indipendenti, che si realizza attraverso un irrigidimento delle norme sulla registrazione e tassazione del settore no profit e l'utilizzo dell'apparato di polizia per intimidire gli oppositori politici; accanto a queste misure vi è la promozione da parte delle autorità di un tipo di attivismo filo-governativo o, comunque, aperto alla collaborazione con il Cremlino, cui è da ricondurre il sostegno alle organizzazioni vicine al potere, come i movimenti giovanili creati "dall'alto", e la cooptazione/controllo dei rappresentanti della società civile.

Le implicazioni di questa visione "stato-centrica" di società civile, sono evidenti: nella misura in cui il ruolo ufficialmente riconosciuto delle organizzazioni pubbliche è quello di offrire supporto alle politiche del governo o, comunque, di non opporvisi direttamente, le possibilità di denunciare con successo gli abusi del potere e di rendere i governanti responsabili dinanzi ai loro elettori per il rispetto delle norme democratiche

---

<sup>183</sup> Cfr. V. V. Putin, *Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy*, 02/10/2007, <http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=en&id=179>.

<sup>184</sup> Sul discorso pronunciato dall'attuale Presidente Medvedev alla "Obščestvennaja Palata" nel gennaio 2008: *Vystuplenie Dmitrija Medvedeva s tezisami svoej izbiratel'noj programmy stalo glavnyj sobytijem Graždanskogo Foruma* (L'intervento di Dmitrij Medvedev sui punti del suo programma elettorale è stato l'evento principale del Forum civico), 22/01/2008, <http://www.ingushetia.ru/m-news/archives/008841.shtml>.

si restringono. In pratica, viene messa in discussione l'identità stessa degli attori non governativi, la cui funzione più importante è quella di condizionare le scelte istituzionali, attraverso il monitoraggio dell'attività degli organi del potere e la pressione esercitata sul processo di *decision making*.

In particolare, ci sembra di poter individuare tre principali strumenti di articolazione e controllo a disposizione del potere politico nella sfera della società civile: 1. la legislazione sulla tassazione e registrazione delle organizzazioni pubbliche adottata negli ultimi anni, 2. la creazione di movimenti giovanili a sostegno dell'amministrazione presidenziale e 3. l'istituzione della Camera Pubblica. A mio giudizio l'analisi di tali iniziative promosse nella sfera della società civile costituisce un buon terreno di ricerca per giungere ad una maggiore comprensione del grado di pluralismo accettato dalla classe dirigente nella Russia contemporanea e delle caratteristiche proprie di un regime nel quale l'adozione formale di procedure democratiche deve necessariamente combinarsi con metodi autoritari.

#### **4.1. GLI EMENDAMENTI ALLA LEGGE SULLE ONG**

Tra le tattiche più efficaci che rientrano nella strategia di controllo-limitazione della società civile vi è la legge sulle organizzazioni non governative (ONG) adottata nel 2006, volta ad introdurre alcuni emendamenti alla precedente legislazione sulle associazioni pubbliche. In realtà, i recenti emendamenti adottati in materia devono essere inseriti nella più ampia cornice della retorica sulla sicurezza nazionale che ha ripreso slancio negli ultimi anni, soprattutto dopo gli attentati terroristici a Beslan del settembre 2004; in quest'ottica le organizzazioni critiche nei confronti del potere sono state accusate di fomentare la propaganda contro lo Stato o

di appoggiare gruppi terroristici a causa della loro quasi completa dipendenza dai finanziamenti esteri. Come è stato pubblicamente espresso dall'allora Presidente Putin: «abbiamo bisogno di questa legge per proteggere il nostro sistema politico dagli interventi esterni e la nostra società da coloro i quali agiscono sotto la copertura di questa o di quell'altra organizzazione per diffondere ogni sorta di ideologie terroriste o misantropiche»<sup>185</sup>.

Nel mese di novembre del 2005 un gruppo di deputati del partito "Russia unita" ha presentato alla Duma una proposta di legge, volta ad introdurre alcuni emendamenti alla legge federale sulle associazioni pubbliche del 1995. Tale progetto è stato subito accolto con una scia di critiche da parte di numerose ONG e dallo stesso ombudsman russo per essere incompatibile con la Costituzione e gli standard internazionali. In risposta a ciò alcune tra le disposizioni più controverse sono state eliminate prima che la legge passasse alla Duma in ultima lettura e venisse, infine, approvata dall'AF.

La legge federale n. 18 "sull'introduzione di emendamenti ad alcuni atti amministrativi della FR" (legge sulle ONG)<sup>186</sup> ha ricevuto la firma del Presidente Putin il 10 gennaio del 2006 ed è entrata in vigore tre mesi dopo. La nuova normativa riconsidera la materia riguardante la registrazione delle organizzazioni no profit e delle associazioni pubbliche disciplinata dalla legge federale sulle associazioni pubbliche del 1995 più volte emendata<sup>187</sup>. In primo luogo, essa prevede l'obbligo di registrazione per

---

<sup>185</sup> Cfr. V. Putin, *Soveščanija s členami Pravitel'stva o zakonadatel'stve o nepravitel'stvennyh organizacijach* (Incontro con i membri del governo a proposito della normativa sulle ONG), 05/12/05, [http://archive.kremlin.ru/appears/2005/12/05/2003\\_type63374\\_98473.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2005/12/05/2003_type63374_98473.shtml).

<sup>186</sup> Il testo della legge sulle ONG è stato pubblicato sulla Rossijskaja Gazeta del 07/04/2005: "Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 4 aprelija 2005 g. n 32-F3 ob Obščestvennoj Palate Rossijskoj Federacii", [www.rg.ru/2005/04/07/obshestv-palata-dok.html](http://www.rg.ru/2005/04/07/obshestv-palata-dok.html).

<sup>187</sup> La legislazione russa fa una distinzione tra questi due tipi di organizzazione: la prima è un'organizzazione senza scopo lucrativo che non contempla la distribuzione dei guadagni tra i membri (art. 2 della legge sulle ONG), mentre la seconda è definita come "un'organizzazione volontaria, auto-organizzata, senza scopo lucrativo ideata da un gruppo di individui con uguali interessi allo scopo di raggiungere determinati obiettivi"

tutte le organizzazioni tramite un'apposita documentazione da presentare presso le autorità competenti (art. 21), le quali devono esaminare il materiale e prendere una decisione entro 14 giorni, se si tratta di ONG, e 30 giorni per le associazioni pubbliche; se la richiesta viene approvata, l'organizzazione viene inserita nel registro ufficiale del Servizio federale fiscale. In base alla normativa precedente, invece, tutte le organizzazioni, così come previsto per le imprese commerciali, avevano la possibilità di registrarsi direttamente presso le autorità fiscali attraverso una procedura molto più semplice e rapida. Per quanto riguarda le ONG straniere, esse devono sottoporsi allo stesso iter di registrazione delle organizzazioni russe, in più sono tenute a presentare la documentazione, debitamente certificata, tradotta in lingua russa; anche per esse sono previsti 14 giorni per l'accettazione della domanda. È interessante notare che, mentre la nuova legge non impone nessun obbligo di registrazione alle ONG russe già operative, lo stesso non vale per le organizzazioni internazionali che hanno filiali in Russia, le quali devono informare circa la propria attività gli organi di registrazione entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, ovvero entro ottobre 2006. Come riportato dalle agenzie di informazione, al momento della scadenza del termine solo 100 organizzazioni sono riuscite ad essere incluse nel registro ufficiale, mentre molte altre ancora aspettavano un responso sul proprio caso; tra quest'ultime, in particolare, quelle che ancora non avevano ottenuto l'approvazione entro la scadenza fissata si sono viste chiudere i propri uffici per tutta la durata della procedura<sup>188</sup>.

La nuova normativa, inoltre, espande l'elenco dei casi nei quali la registrazione può essere negata (art. 2 e 23), sulla base di una formulazione tanto vaga e generale da concedere ampia discrezionalità alle autorità

---

(art. 5 della legge federale sulle associazioni pubbliche, consultabile all'indirizzo internet <http://www.legislationline.org/topics/country/7/topic/1>).

<sup>188</sup> Si veda il rapporto del "Moscow Helsinki Group" e "Human Rights Without Frontiers", *Control and Punishment: Human Rights Implications of Russian Legislation on NGOs*, 2008, in <http://hrwf.net/uploads/200802%20Russia%20NGO%20law%20report.pdf>.

competenti nella decisione finale: ad esempio, un'organizzazione può vedersi rifiutare la registrazione se il suo statuto "va contro la legislazione russa", se il suo nome "insulta la morale pubblica, i sentimenti etici e religiosi", se la documentazione non è stata presentata "secondo una procedura corretta" oppure se contiene informazioni "inattendibili". Quanto alle ONG straniere, viene loro negata la possibilità di registrarsi nel caso in cui gli obiettivi contenuti nel programma "costituiscono una minaccia per la sovranità, l'indipendenza politica, l'integrità territoriale, l'unità nazionale, l'eredità culturale e gli interessi nazionali della Federazione russa".

Tra gli altri emendamenti rilevanti vi è quello che garantisce agli uffici di registrazione la possibilità di monitorare l'attività delle ONG (art. 38, comma 1/5), inviando, ad esempio, propri rappresentanti in occasione di eventi tenuti dall'organizzazione oppure verificando almeno una volta all'anno la rispondenza dell'attività da essa svolta rispetto agli obiettivi contemplati nel programma. Secondo quanto testimoniato da alcune organizzazioni, tale scrutinio si è rivelato spesso invadente e lesivo del lavoro dell'organizzazione nei casi in cui l'ispezione è durata alcuni mesi<sup>189</sup>. In più la nuova normativa contempla l'obbligo per le organizzazioni di presentare alle autorità federali competenti dei rapporti annuali circa la propria attività e il proprio bilancio. Per le ONG straniere tale disposizione risulta ancora più gravosa, in quanto sono richiesti diversi rendiconti, a seconda che si debba specificare l'ammontare dei finanziamenti ricevuti dall'estero e le previsioni circa il loro utilizzo (ogni quadrimestre), le spese correnti e i programmi che si vogliono implementare in Russia (una volta l'anno); in particolare, viene sancito che le associazioni pubbliche, le ONG e i cittadini che ricevono finanziamenti da organizzazioni internazionali ed estere e da cittadini stranieri senza il pagamento di tasse devono informare di ciò l'organo federale competente, secondo le procedure stabilite dal

---

<sup>189</sup> Cfr. Associazione interregionale per i diritti umani 'Agorà', Ibidem.

Governo della Federazione Russa. Inoltre, per queste stesse organizzazioni viene rafforzata l'autorità dello Stato nel controllo della gestione dei fondi previsto dall'art. 38 della legge sulle associazioni pubbliche sopra citato: l'organo competente per la registrazione, il Ministro della giustizia, avrebbe garantito il diritto di chiedere, senza limitazioni e senza fornire giustificazioni, i documenti relativi alle operazioni finanziarie delle suddette organizzazioni. Le ONG non russe, dunque, si trovano ad investire risorse considerevoli per poter adempiere in tempo a tali richieste, sottraendole così al proprio lavoro. Al momento della scadenza, prevista per il primo settembre 2007, appena il 36% delle organizzazioni registrate aveva presentato le rispettive relazioni, a dimostrazione del fatto che la gran parte di esse mancava del personale e dell'expertise adeguato per la loro preparazione nonché delle risorse necessarie per richiedere una consulenza esterna<sup>190</sup>.

Infine, la nuova legislazione sulle ONG garantisce maggiori poteri alle autorità federali nel comminare sanzioni nei confronti di quelle organizzazioni ritenute inadempienti, ad esempio, indirizzando loro avvisi (art. 38, 5° capoverso): qualora l'organizzazione mostri di non attenersi a quanto le viene raccomandato, è prevista la possibilità di una sospensione o, anche della chiusura della sua attività. Accanto a ciò si prevede che gli organi preposti alla registrazione possono, di propria iniziativa e senza alcun ordine del tribunale, rimuovere le agenzie e gli uffici rappresentativi di ONG estere dal registro delle organizzazioni ufficialmente riconosciute per non conformarsi al proprio statuto; tuttavia, come già si è evidenziato, la legge non prevede alcun criterio che stabilisca quando un'organizzazione agisce contrariamente agli obiettivi dichiarati, il che lascia ampio spazio per un'interpretazione soggettiva della legge. È da notare, inoltre, la severità delle sanzioni che accompagnano le violazioni, spesso in maniera sproporzionata: se, ad esempio, l'organizzazione non ha fornito le

---

<sup>190</sup> Ibidem.

informazioni richieste “entro un determinato periodo di tempo”, le autorità di registrazione possono intentarle causa in tribunale per chiedere la fine del suo status legale o la completa soppressione in qualità di ONG<sup>191</sup>.

In definitiva, si può concludere che la nuova normativa si rivela alquanto restrittiva nel disciplinare gli obblighi relativi alla registrazione e al finanziamento delle ONG; in particolare, le organizzazioni che ricevono fondi da enti internazionali, soprattutto a causa dell’interpretazione e implementazione arbitraria delle disposizioni cui dà adito il testo legislativo, sono quelle maggiormente esposte ai provvedimenti punitivi da parte delle autorità federali. Secondo quanto documentato nel dossier del Moscow Helsinki Group<sup>192</sup>, dall’entrata in vigore della legge nell’aprile 2006 in diversi casi le nuove disposizioni sono state utilizzate per intralciare o limitare l’attività delle organizzazioni, ad esempio contestando la stesura della documentazione richiesta per la registrazione; inoltre, numerose ONG straniere già attive non hanno potuto registrarsi secondo i termini previsti a causa di ostacoli tecnici e burocratici creati dagli organi di registrazione, che ne hanno così sospeso provvisoriamente l’attività.

É da notare, inoltre, che se da un lato il Cremlino limita l’attività delle ONG impegnate nello sviluppo della società civile, nella difesa dei diritti umani e nella promozione della democrazia in Russia, le quali dipendono in misura maggiore da finanziamenti esteri, dall’altro lato si preoccupa di incoraggiare quelle organizzazioni “apolitiche” che non rappresentano una minaccia per il potere (dedite all’assistenza verso determinate categorie di persone come donne, invalidi, immigrati, detenuti, ecc.): nell’aprile del 2008 il governo ha stanziato 1,5 miliardi di rubli del bilancio federale da assegnare alle ONG che realizzino progetti socialmente utili<sup>193</sup>; le sei

---

<sup>191</sup> Si veda l’art. 29, comma 4 della Legge federale sulle associazioni pubbliche (così come emendata dalla Legge sulle ONG) e l’art. 32 comma 10 della Legge federale sulle ONG.

<sup>192</sup> Cfr. *Control and Punishment: Human Rights Implications of Russian Legislation on NGOs*, op. cit.

<sup>193</sup> Cfr. *Vyšlo rasporaženie “Ob obespečenii v 2008 godu gosudarstvennoj podderžki nekommerčeskich organizacij, učastvujušich v razvitii institutov graždanskogo obščestva”* (É stato

organizzazioni che sono risultate vincitrici dal concorso hanno presentato progetti che rientrano nel campo del patrimonio artistico, della salute del cittadino, della beneficenza per le persone meno abbienti, del monitoraggio sulle condizioni della società civile, dell'istruzione<sup>194</sup>. In sostanza, iniziative come questa volte ad offrire sostegno economico a quegli attori sociali che non si oppongono direttamente alle politiche governative, rientrano nel più ampio disegno di definizione delle relazioni legittime tra lo Stato e la società e, più precisamente, dei confini tra società civile e società "non civile".

#### **4.2. LA PROMOZIONE DI UN ATTIVISMO FILO- GOVERNATIVO CONTRO LE 'RIVOLUZIONICOLORATE': IL CASO DI NAŠI**

I primi mesi del 2005 hanno visto in Russia uno slancio improvviso nell'attivismo politico dei gruppi giovanili di opposizione nei confronti della politica presidenziale, con un impiego sempre più frequente dei metodi di azione diretta nell'espressione del dissenso. La crescita di movimenti simili è stata stimolata, in larga misura, dall'ondata di protesta che ha travolto il paese a partire dal mese di gennaio, dopo l'approvazione della legge sulla monetarizzazione del sistema di previdenza sociale, volta a convertire in termini monetari le prestazioni sociali di numerose categorie. In quell'occasione, migliaia di persone sono scese in piazza ad esprimere il proprio scontento verso la riforma, finché il governo è stato costretto a

---

promulgato il decreto "Sulla garanzia del sostegno statale alle organizzazioni non governative che partecipano allo sviluppo degli istituti della società civile), in "Rossijskaja gazeta", 17/05/2008.

<sup>194</sup> I risultati del concorso sono disponibili a partire da ottobre 2008 sul sito della "Obščestvennaja Palata" alla pagina <http://www.oprf.ru/678/693/>.

stanziare circa 200 miliardi di rubli per compensare i pagamenti, ritenuti insufficienti, ai titolari dei benefici<sup>195</sup>.

Sulla scia di questa protesta sono sorti numerosi movimenti giovanili di opposizione al regime, siano essi cellule dei partiti che associazioni non partitiche, i quali hanno contribuito ad una reinvenzione della politica al di fuori degli spazi istituzionali; associazioni quali "Iduščie bez Putin" (Avanti senza Putin) "Oborona" (Difesa), "Da!" (Sì!) e "Pora!" (È il momento!), tutt'oggi attive, si caratterizzano come strutture informali, dotate di una piattaforma ideologica comune, dietro la quale è facile scorgere una somiglianza con le omonime associazioni protagoniste della "rivoluzione arancione" in Ucraina: anzitutto, esse rivendicano l'appartenenza ad una nuova generazione di cittadini finalmente liberi dal peso dell'eredità sovietica, che non accettano di essere trattati dai loro governanti come «un branco di docili pecore»<sup>196</sup>; in secondo luogo, esse si presentano come gruppi non partitici di resistenza civica, il cui obiettivo non è rovesciare il regime costituito, ma fare in modo, attraverso un'opposizione non violenta, che una migliore classe dirigente governi il paese<sup>197</sup>.

IBP<sup>198</sup> è stata fondata nel gennaio del 2005 da un gruppo di studenti universitari di San Pietroburgo, parte dei quali erano precedentemente membri dell'organizzazione filo-governativa "Iduščie vmeste" (Avanti insieme), prima dei disaccordi interni originati, stando a quanto è riportato sul sito del movimento, dal sostegno prestato dall'organizzazione alle

<sup>195</sup> Sul punto si vedano i seguenti articoli: A. Uglanov, V. Cepljaev, "Medvežij" ul'timatium, "Argumenty i fakty", n. 14, aprile 2005; D. Čirkin, *Where's the logic behind Russia's monetization law?*, "Pravda" del 02/02/05, su [www.english.pravda.ru/printed.html?news\\_id=14903](http://www.english.pravda.ru/printed.html?news_id=14903); C. Bigg, *Social Tension Simmers As Rich-Poor Divide Grows*, Radio Free-Europe, 10/05/2005, [www.rferl.org/featuresarticle/2005/05/349fd13e-0a73-4f9f-bf19-e2c033bfd028.html](http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/05/349fd13e-0a73-4f9f-bf19-e2c033bfd028.html).

<sup>196</sup> Si veda il manifesto di "DA!" sul sito ufficiale [www.daproject.ru/about](http://www.daproject.ru/about).

<sup>197</sup> Cfr. mia intervista a O. Kozlovskij del movimento "Oborona" del 06/06/2008. Si veda, inoltre, il manifesto di "Pora!" e "Oborona" sui siti ufficiali [www.rupora.ru/index.php?catid=3&blogid=1](http://www.rupora.ru/index.php?catid=3&blogid=1) e [www.oborona.org/about](http://www.oborona.org/about). Si veda, infine, l'intervista di "Radio Svoboda" al leader della sezione giovanile di "Jabloko" e di "Oborona" Ilja Jašin, su [www.svoboda.org/Il/polit/0605/Il.062005-3.asp](http://www.svoboda.org/Il/polit/0605/Il.062005-3.asp).

<sup>198</sup> Una presentazione generale e il programma dell'organizzazione sono disponibili sul sito [www.noputin.com/about.php](http://www.noputin.com/about.php).

riforme del 2005. Tra le sue rivendicazioni vi sono la garanzia di una effettiva libertà di stampa e di critica nei confronti del potere, l'indipendenza e la trasparenza della giustizia, più eque riforme sociali ed elezioni libere e trasparenti: «ora che tutti i media indipendenti vengono strangolati, che la giustizia è controllata dall'amministrazione presidenziale, che il Parlamento sotto pressione del Cremlino fa approvare delle riforme predatorie e il Ministro della Difesa interviene a favore dell'abolizione del rinvio militare, noi non possiamo tacere», si legge nel manifesto programmatico.

Sulla scia del movimento IBP, nella primavera del 2005, sono nate "DA!", nella cui leadership figura la figlia dell'ex Primo ministro Egor Gajdar, "Oborona", la quale include esponenti delle sezioni giovanili dei partiti "Jabloko" e UFD e "Pora!", chiaramente ispirata alla nota organizzazione ucraina, protagonista della mobilitazione che ha portato al potere Viktor Juščenko. Caratteristica dei movimenti contro il regime è, infatti, l'impiego di forme di protesta "di strada" pacifiche, che spesso suscitano l'attenzione dei media per la loro teatralità; questo genere di protesta è uno degli aspetti che accomunano i nuovi movimenti di opposizione russi ai gruppi giovanili protagonisti delle rivoluzioni non violente, tra cui "Otpor" (Resistenza) in Serbia, "Kmara" (Basta!) in Georgia e "Pora" in Ucraina: gli stessi leader di queste organizzazioni non nascondono di condividere le idee dei loro omologhi ucraini: Roman Dobrochotov, leader della sezione di Mosca di IBP, ha sostenuto: «noi ci consideriamo i successori dei movimenti giovanili di Ucraina e Georgia...il nostro obiettivo ultimo è la "rivoluzione arancione" in Russia»; allo stesso modo, secondo Andrej Sidelnikov, alla guida di "Pora!", «c'è uno spirito "arancione" in Russia»<sup>199</sup>. Alla base dell'esperienza delle "rivoluzioni colorate" vi è, infatti, il principio della

<sup>199</sup> Cfr. N. Antipova, D. Velikovckij, *Naši i ne Naši* (Nostri e non nostri), "Političeskij žurnal", 16/05/05; P. Finn, *Suddenly in Russia everybody's talking about a revolution*, "Washington Post Foreign Service", 09/04/05, [www.orangerevolution.us/blog/\\_archives/2005/4/9/567699.html](http://www.orangerevolution.us/blog/_archives/2005/4/9/567699.html).

non violenza, che si ispira a Gandhi, alle rivoluzioni dell'est Europa e ad alcuni manuali di lotta non violenta, come quello del teorico americano Gene Sharp, "From Dictatorship to Democracy: a Conceptual Framework for Liberation"<sup>200</sup>.

Quanto ai movimenti giovanili creati dai partiti, vengono in rilievo, nell'ala destra dello spettro politico, le sezioni giovanili di Jabloko (Moloděžne Jabloko) e dell'UFD (Moloděžnyj sojuz pravych sil): la prima è stata fondata nel 1994 ed è oggi guidata da Ilja Jašin, che è anche alla testa di "Oborona". L'insuccesso di Grigorij Javlinskij, leader del partito, alle ultime elezioni politiche, non ha intaccato l'attività dell'organizzazione, sempre in primo piano nell'opposizione con manifestazioni e iniziative spesso riportate dai media. L'associazione dei giovani dell'UFD è, invece, molto più recente e la sua attività meno rilevante; in ogni caso, le cellule giovanili di "Jabloko" (Moloděžnoe Jabloko) e dell'UFD spesso organizzano iniziative di protesta contro il Cremlino congiuntamente a "IBP" e agli altri movimenti cui si è fatto riferimento, dei quali condividono gran parte del programma.

Nell'ala sinistra, si contano numerose associazioni giovanili appartenenti a partiti di diverso orientamento politico, dalla "Lega della giustizia", legata al partito "Russia giusta" di orientamento liberale, al "Partito Nazionale Bolscevico" (PNB), di orientamento estremista, cui il governo ha rifiutato la registrazione per le idee radicali che ne sono alla base; tale organizzazione, la cui ideologia è una miscela di anarchismo e nazionalismo, conta il maggior numero di azioni dirette contro il governo e la più ampia membership (circa 12.000 militanti).

---

<sup>200</sup> Nell'aprile del 2005 l'FSB, il servizio di sicurezza della Federazione Russa, ha bloccato la distribuzione di questo libro, che era stata preparata dagli attivisti di "Oborona". Cfr. V. Jasmann, *Russia: Radicalized Youth On The Rise*, Radio Free Europe, 14/05/05, [www.rferl.org/featuresarticle/2005/04/c07b78c6-172c-4489-90fa-b5135cc8749a.html](http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/04/c07b78c6-172c-4489-90fa-b5135cc8749a.html). Per un approfondimento sulle caratteristiche delle "rivoluzioni colorate" di Serbia, Georgia ed Ucraina si veda R. Genté, L. Rouy, op. cit.

**Tabella 8** Principali movimenti politici giovanili in Russia\*

Movimento giovanile	Orientamento politico	Affiliazione partitica	Relazione col potere
Oborona	democratico	nessuna	antagonista
Da!	democratico	nessuna	antagonista
IBP	democratico	nessuna	antagonista
Avanguardia della gioventù rossa	sinistra	nessuna	antagonista
Movimento socialista "avanti!"	centro-sinistra	nessuna	antagonista
Unione dei giovani comunisti della FR	sinistra	PCFR	antagonista
Partito nazional bolscevico (sez. giovanile)	sinistra	PNB	antagonista
Molodëžnoe Jabloko	democratico	Jabloko	antagonista
Molodëžnyj sojuz pravych sil	destra	UFD	antagonista
Lega della giustizia	centro-destra	Russia giusta	collaborativa
Naši	centro	RU	di aperto sostegno
Molodaja Gvardija	centro	RU	di aperto sostegno
Movimento contro l'immigrazione illegale	destra	nessuna	collaborativa
Narod	destra	nessuna	collaborativa

\*La tabella non pretende di essere esaustiva di tutti i movimenti. Si è cercato di individuarne i più attivi sulla scena politica degli ultimi anni.

Fonte: elaborazione dell'autore

A partire dal 2005 si è verificato un processo di avvicinamento tra alcune di queste associazioni, tra le quali l'ala giovanile del PCFR, il "Fronte della sinistra giovanile", l'"Unione dei giovani comunisti", l'"Avanguardia della gioventù rossa" e il PNB. A partire dal 2005 i movimenti della sinistra, soprattutto in occasione delle proteste contro la monetarizzazione dei benefici sociali, hanno svolto azioni congiunte con Jabloko e alcune associazioni non-partitiche, quali IBP e "Oborona", che si caratterizzano per

una posizione più liberista in politica. Tuttavia, questo avvicinamento tra forze di destra e sinistra nello spettro politico dei movimenti giovanili è oggi qualcosa di molto precario, considerate le differenze ideologiche e di strategia alla base delle varie formazioni<sup>201</sup>. In sostanza, la lotta contro l'attuale classe dirigente sembra essere l'unico vero denominatore comune dei movimenti giovanili di entrambi gli schieramenti<sup>202</sup>.

A distanza di tre anni il potenziale protestatario di questo movimento di opposizione al governo si è praticamente esaurito, soprattutto dopo le ultime elezioni politiche e presidenziali, le quali hanno sancito il sostegno della gran parte dei russi al partito "Russia unita" e all'ex Presidente Putin in qualità di capo del governo; oggi le organizzazioni critiche verso il Cremlino, come quelle di sopra considerate, giocano un ruolo davvero marginale nella vita politica della Russia, già afflitta da un alto livello di apatia. Tuttavia, fenomeni come questo, pur se fugaci, dimostrano che gli sforzi dell'amministrazione presidenziale, tesi a preordinare l'estensione del pluralismo nella società russa, non sempre hanno successo; infatti, se da un lato il potere politico cerca di incoraggiare le forme di azione collettiva "responsabili", cioè che non scavalchino determinati parametri ritenuti

---

<sup>201</sup> Già nel 2008, intervistando alcuni dei responsabili dei principali movimenti di opposizione, ho potuto constatare la diffidenza reciproca e la diversità di obiettivi rispetto alla maggiore coesione che li aveva interessati, soprattutto nel 2005, in occasione di diverse manifestazioni di protesta contro il governo: O. Kozlovskij del movimento "Oborona", op. cit.; M. Dončenko, del movimento "Avangard krasnoj moloděži", Mosca, 20/07/2008; O. Vlasova, del movimento "Jabloko"- sezione giovanile, Mosca, 25/06/2008; V. Kostantinova, del movimento "Narod", 06/11/2008.

<sup>202</sup> Per una classificazione e descrizione dei movimenti giovanili nella Russia contemporanea si veda: V. A. Saval'ev, *Gorjačaja moloděž Rossii: lidery, organizacii i dviženija* (L'ardente gioventù russa: i leader, le organizzazioni e i movimenti), Kvanta, 2008. O. Ju. Coračajkina, *Molodežnoe dviženie v Moskve: organizacii i ob'edinenija* (L'attivismo giovanile a Mosca: organizzazioni e associazioni), "Poisk", n. 5., 2003; Varinov S. V., Voločov A. V. Zacharova E. A., *Sostojanie i perspektivy razvitija detckogo i molodežnogo obščestvennogo dviženija v Rossijskoj Federacii* (Condizioni e prospettive di sviluppo dei movimenti dei bambini e dei giovani nella Federazione Russa), "Logos", 2006; O. G. Ščenina, *Sovremennaja molodež': političeskie organizacii i dviženija* (La gioventù contemporanea: le organizzazioni politiche e i movimenti), "Problemy političeskoj sociologii", 2005, Mosca; Fondazione "Konrad Adenaur", sede di San Pietroburgo, *Molodež' v političeskoj žizni Rossii: problemy, perspektivy* (I giovani nella vita politica della Russia: problemi, prospettive), San Pietroburgo, 2007.

accettabili, dall'altro non può evitare il diffondersi di forme di dissenso che ne mettono in discussione l'operato.

Sulla base di questo intensificarsi della protesta contro le politiche presidenziali, è facile vedere nell'organizzazione del movimento pro-Cremlino "Naši" (I nostri) il tentativo dell'amministrazione Putin di scongiurare la minaccia di una variante ucraina in Russia attraverso la ricerca di un ampio consenso proprio tra i giovani, i quali sono stati il motore degli eventi di Kiev del dicembre 2004. Infatti, ciascuna leadership politica sa bene che le scelte e gli orientamenti delle nuove generazioni hanno implicazioni importanti per il futuro di un paese, e i gruppi giovanili, sia formali che informali, costituiscono una risorsa preziosa le cui potenzialità vanno incoraggiate. In ciò lo staff del Presidente Putin è stato particolarmente zelante: laddove ha sostenuto le iniziative a favore della società civile si è preoccupato anzitutto dei più giovani, progettando per essi la partecipazione in associazioni direttamente o indirettamente vicine al Cremlino.

Nell'aprile del 2005 nasce ufficialmente "Naši", un movimento che riunisce giovani dai 16 anni in su sulla base di valori comuni, quali la difesa della sovranità della Russia e del suo destino di grande potenza. Tra gli ideatori figura lo stesso vice-capo dell'amministrazione presidenziale Vladislav Surkov, il quale progetta di farne una nuova struttura di sostegno politico al partito del potere Russia unita, con una solida piattaforma ideologica per recuperare voti, soprattutto tra i giovani, in vista delle elezioni presidenziali del 2008<sup>203</sup>.

Rispetto ad altri esperimenti di associazionismo giovanile messi in piedi dall'amministrazione presidenziale, "Naši" sembra caratterizzarsi per un programma consistente e accattivante, che poggia su un'analisi storico-politica del ruolo della Russia nel mondo contemporaneo che colpisce per la

---

<sup>203</sup> L'associazione "Naši" conta attualmente circa 50.000 membri in tutta la Russia, tra sostenitori attivi simpatizzanti. Si tratta, dunque, di un numero sufficiente per poter essere registrato, eventualmente, come partito politico.

sua profondità e linearità. Nel manifesto<sup>204</sup> la nuova generazione è chiamata direttamente a decidere le sorti della Russia, aderendo al suo “megaprogetto”. Le si chiede di accettare una sfida grandiosa, quella di fare del paese il leader mondiale del XXI secolo. Tuttavia, come precisano gli organizzatori, non si tratta di una leadership di carattere politico-militare; al contrario, essa si fonda sull’attrattiva della cultura russa, dello stile di vita e dell’ordinamento politico, economico e sociale. Inoltre, essa «mira ad inserirsi in un ordine multipolare (*mnogopoljarnyj*) e non unipolare, che preveda una posizione di leadership assieme ad altri paesi»<sup>205</sup>.

In secondo luogo, ciò che emerge dallo stesso documento è il bisogno di tracciare un bilancio sul percorso storico della Russia: è chiaro che solo sulla base di una percezione serena del proprio passato si può guardare al futuro ed avere una visione corretta delle prospettive del paese nel mondo contemporaneo. In quest’ottica due avvenimenti cruciali, quali la rivoluzione del 1917 e la rinuncia al sistema comunista, divengono la chiave di volta per comprendere cos’è la Russia oggi. Il comunismo viene rappresentato come il tentativo di realizzare nella storia l’ideale di giustizia sociale ed eguali condizioni di vita per tutti; in ciò ha consistito la sua attrattiva, ma sacrificando la libertà di un intero popolo. La rinuncia della Russia al comunismo, «avvenuta per propria scelta», figura come elemento decisivo nella formazione dell’ordine mondiale nel XXI secolo: «questa decisione ha significato una depressione economica durata dieci anni, la disgregazione dell’URSS, la crescita delle disparità sociali e dei conflitti etnici». Ma queste sofferenze, si osserva, non sono state inutili, «sono il prezzo da pagare in cambio della libertà e della modernizzazione del

---

<sup>204</sup> Una versione è disponibile sul sito [www.nashi.su](http://www.nashi.su).

<sup>205</sup> Si veda mia intervista a Julja Kulieva, della “sezione ideologica” del movimento Naši realizzata a Mosca il 28/10/2008. È da notare che il tema della necessità di un ordine multipolare costituisce uno dei motivi fondanti la nuova linea di politica estera della Russia inaugurata nel discorso di Monaco del 2007 e dal rapporto di politica estera del Ministero degli Affari esteri del 27 marzo 2007, *Obzor vnešnej politiki Rossijskoj Federacii*, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD).

paese». In tal modo il passato viene abilmente riscattato, cosicché quelle che sono state le due scelte più importanti per la Russia nell'ultimo secolo (scelta dell'ordinamento comunista e rinuncia ad esso) trovano una propria ragion d'essere nel cammino da essa intrapreso.

Tuttavia, l'idea portante dell'intero manifesto programmatico volge apertamente al futuro; la Russia viene rappresentata come un ponte che unisce le culture del pianeta, centro geografico del sistema economico mondiale nell'era della globalizzazione: essa «occupa uno spazio strategico-militare centrale nel continente eurasiatico. Il suo controllo è fondamentale per coloro che vogliono dominare in Eurasia e in tutto il mondo». In quanto nucleo dell'asse geopolitico eurasista, la Russia ha un'importante responsabilità verso la storia, quella di difendere l'integrità del suo territorio dalle forze che vogliono ridimensionarne il ruolo nello scenario politico-internazionale: «oggi gli Stati Uniti da un lato e il terrorismo internazionale dall'altro aspirano al controllo dell'Eurasia e del mondo intero. Le loro mire volgono verso la Russia. Il compito delle nuove generazioni è di difendere la sovranità del nostro paese oggi, come la difesero i nostri nonni sessant'anni fa»<sup>206</sup>. È chiaro il riferimento agli eventi di Kiev, sfociati nella rivoluzione arancione di Viktor Juščenko, i quali hanno destato non poche preoccupazioni ai vertici del potere: infatti, dietro gli esiti delle elezioni in Georgia nel 2003, in Ucraina nel 2004 e in Kirgizstan nel 2005 lo staff di Putin ha voluto scorgere l'interferenza di Washington nel preparare le campagne elettorali, nel rendere mediatici gli avvenimenti e nel gestire le immagini delle rivoluzioni. La nuova ondata di transizioni democratiche "guidate", soprattutto se dovesse travolgere anche la Bielorussia di Lukašenko, rappresenta una minaccia da non sottovalutare

---

<sup>206</sup> E' interessante il fatto che molte idee espresse in tale manifesto ricalcano concetti fondamentali dell'eurasiatismo, quali l'affermazione di una speciale missione storica della Russia, l'importanza di valutare il passato per poter costruire il futuro e, soprattutto, la concezione geostrategica e globalista alla base del progetto eurasiano. Si veda il M. Laruelle, *Alexandre Dugin: Esquisse d'un eurasisme d'extrême-droite en Russie post-soviétique*, "Revue d'études comparatives Est-Ouest", n. 32, 3, 2001.

agli occhi dell'amministrazione presidenziale, che teme il costituirsi di un cordone anti-russo dal Baltico fino al Mar Nero.

Inoltre, a voler ostacolare la futura leadership russa, si dice nel documento, non sarebbero solo i nemici esterni, ma anche coloro che, all'interno del paese, hanno sostenuto e continuano a sostenere il "regime del capitalismo oligarchico", l'ordinamento politico ed economico messo in piedi dalla Presidenza Eltsin durante i primi anni della transizione, il quale «ha favorito l'arricchimento di pochi, gli oligarchi, ed ha portato il paese a delle condizioni di depressione economica e di esclusione della Russia dalla storia mondiale». In pratica, ciò che viene rimproverato alla precedente generazione di leader "disfattisti" è di non essere stata capace di perseguire l'obiettivo della modernizzazione del paese e di non avere avuto il coraggio di progettare una strategia della Russia su scala globale.

Chi invece, secondo gli ideologi di "Naši", crede realmente nella leadership mondiale russa nel XXI secolo, è Putin, «colui che per primo ha lanciato una sfida reale al regime del capitalismo oligarchico». Ma la spinta da lui generata, si dice nel documento, incontra l'opposizione violenta da parte di liberali, fascisti, occidentalisti e ultranazionalisti, che costituirebbero un' "alleanza artificiale" tenuta insieme unicamente dall'odio verso il Presidente. Si noti che solo dopo l'esposizione dei presupposti storico-politici su cui poggia il programma di "Naši" il sostegno esplicito all'attuale leadership politica viene allo scoperto, in modo tale da figurare non come la causa fondante il movimento, ma come scelta indipendente maturata alla luce di un ragionamento logico e coerente: «il movimento "Naši" ha intenzione di sostenere Putin. Non si tratterà di un sostegno alla sua persona, ma di un sostegno al suo orientamento politico, volto alla preservazione della sovranità del paese, alla realizzazione della sua modernizzazione politica ed economica, alla garanzia di uno sviluppo stabile e pacifico e al conseguimento della sua futura leadership mondiale».

In effetti, l'intero progetto "Naši" può essere inquadrato in un disegno più ampio, volto a risvegliare l'interesse della società, a partire dai giovani, per la cosa pubblica, ma fornendole degli strumenti concettuali e delle chiavi di lettura storico-politiche già confezionate<sup>207</sup>: in primo luogo sul destino di grande potenza della Russia, in secondo luogo sulla necessità per il paese di seguire un proprio percorso di sviluppo, libero da pressioni e condizionamenti esterni<sup>208</sup>.

Del resto, le strette relazioni con la classe politica vengono apertamente confermate dai leader del movimento: «abbiamo rapporti di intensa cooperazione con funzionari governativi, membri della Duma ed esponenti dell'amministrazione presidenziale, tanto che alcuni miei colleghi hanno trovato impiego presso le strutture governative come collaboratori»<sup>209</sup>.

In definitiva, dopo le rivoluzioni di Georgia Ucraina e Kyrgyzstan degli ultimi anni, l'intenzione del Cremlino sembra essere quella di voler vaccinare il paese contro il "pericolo arancione", promuovendo un attivismo politico che possieda tutti i requisiti di una società civile "all'occidentale" e che tuttavia sia guidato dall'alto, in modo tale da poter fungere da contrappeso rispetto ad eventuali movimenti di contestazione eterodiretti.

### 4.3. LA CAMERA PUBBLICA DELLA FEDERAZIONE RUSSA

Nella prima parte del capitolo si è visto come, a partire dagli anni della perestrojka, la nozione di società civile sia circolata in Russia soprattutto tra quegli attivisti che speravano di riformare il paese lungo le linee guida delle

---

<sup>207</sup> Sul punto si veda anche L. Petrone, *I giovani di Putin*, "Europa-mondo", Rivista dell'Università degli studi di Napoli "l'Orientale", aprile 2005.

<sup>208</sup> Come sostiene uno dei suoi membri, responsabile per la sezione "ideologica" «per me il merito maggiore dell'organizzazione è quello di insegnare il patriottismo alle nuove generazioni come uno dei valori principali»: intervista a Jurij Venčakov, 6/11/2008.

<sup>209</sup> Intervista Julja Kuševa, op. cit.

liberal-democrazie occidentali; essa è stata ampiamente utilizzata in ambito accademico per indicare, nella Russia post-sovietica come nei paesi occidentali, quella parte della società che riesce ad organizzarsi al di fuori dello Stato e della sfera privata, compresa quella dell'attività economica. Nel tentativo di adattare la "democrazia sovrana" alle esigenze di integrazione nel mondo globalizzato, la retorica della società civile viene oggi utilizzata dall'entourage presidenziale con un'interpretazione differente: essa da un lato contempla la partecipazione attiva delle forze sociali nelle questioni di interesse pubblico, dall'altro definisce il perimetro all'interno del quale tale partecipazione è ritenuta legittima, ovvero i confini tra Stato e società, tra sfera pubblica e sfera privata, tra società "civile" e società "incivile. A tale riguardo, ritengo che l' "Obščestvennaja Palata Rossijskoj Federacii" (Camera Pubblica della Federazione Russa)<sup>210</sup> costituisca il principale strumento attraverso il quale il potere mira a creare uno spazio di partecipazione civica sufficientemente istituzionalizzato e a cooptarne i principali attori.

La nascita della CPFR, lungi dal costituire un evento isolato, è da legare direttamente alla prima concreta iniziativa promossa dall'amministrazione Putin nel campo della società civile, ovvero il Forum civico tenutosi a Mosca tra il 20 e 21 novembre 2001<sup>211</sup>. In quell'occasione oltre 3.500 rappresentanti di ONG e membri del governo si riunirono per discutere dei problemi inerenti lo sviluppo delle organizzazioni sociali russe e le relazioni di queste con l'élite politica. Tale evento fu preceduto da sei mesi

---

<sup>210</sup> Il seguente resoconto sulle caratteristiche della Camera pubblica della Federazione Russa (CPFR) costituisce il risultato delle ricerche effettuate a Mosca tra il settembre 2009 e febbraio 2010 presso la Vysšaja Škola Ekonomiki; nell'ambito del programma "Erasmus Mundus External Cooperation Window" di cui è partner l'Università di Bologna ho avuto l'opportunità di osservare da vicino il funzionamento di questa nuova istituzione, partecipando a conferenze organizzate dalla stessa Camera, raccogliendo materiale sul suo operato e confrontandomi sul tema con studiosi e professori russi esperti al riguardo.

<sup>211</sup> Per un resoconto dettagliato del Forum civico del novembre 2001, si veda A. Nikitin e J. Buchanan, *Kremlin's civic forum: Cooperation or cooptation for civil society in Russia?*, "Demokratizatsiya", vol. 10, n. 2, primavera 2002; J. Squire, *Civil society and the Challenge of Russian 'Gosudarstvennost'*, "Demokratizatsiya", vol. 10, n. 2, 2002.

di preparazione a partire dall'incontro che il Cremlino organizzò nel giugno del 2001 tra alcuni leader di movimenti civili, Putin e i rappresentanti dell'amministrazione, nel quale ci si pose l'obiettivo di stabilire delle relazioni più intense tra il governo e le associazioni; il Forum di novembre avrebbe rappresentato il primo passo in direzione di questo traguardo. La concezione ufficiale alla base di questa iniziativa, cioè l'integrazione delle varie organizzazioni civiche della Russia in unico corpo con funzione consultiva rispetto al governo si è conservata successivamente incarnandosi nel progetto della CPFRR.

Istituita con legge federale nel dicembre 2005, la CPFRR è stata convocata per la prima volta nel 2006 e da allora viene rinnovata nella sua composizione ogni due anni. In realtà, come strumento di interazione tra le strutture del politico e la società civile essa già era attiva a livello regionale nel corso degli anni '90 in varie regioni della Russia, quando "Camere Pubbliche" vennero create dalle amministrazioni regionali in conformità con la legislazione federale. La CPFRR si presenta come un organo dotato di caratteristiche peculiari quanto all'organizzazione interna e alle funzioni specifiche<sup>212</sup>; essa si propone ufficialmente di «garantire l'interazione (*vzaimodejstvie*) tra i principali interessi dei cittadini della Federazione Russa, le organizzazioni sociali, gli organi del potere statale, gli organi di autogoverno locale nella risoluzione delle più importanti questioni relative allo sviluppo economico e sociale, alla sicurezza nazionale, alla difesa dei diritti e delle libertà dei cittadini della Federazione Russa, all'ordinamento costituzionale e allo sviluppo della società civile»<sup>213</sup>. Tra i principali obiettivi figurano, inoltre, la protezione degli interessi dei cittadini nella formulazione e implementazione delle politiche pubbliche e il controllo dal

---

<sup>212</sup> Per un commento dettagliato della legge federale si veda A. S. Avtonomov, S. A. Popov, *Postatejnyj kommentarij k federal'nomu zakonu "Ob obščestvennoj Palate Rossijskoj Federacii"* (Commento dettagliato alla legge federale "Sulla Camera pubblica della FR), Mosca, 2003.

<sup>213</sup> Il testo della "Legge federale della Federazione Russa del 04/04/2005 sulla Camera Pubblica della FR" è disponibile all'indirizzo internet: <http://www.rg.ru/printable/2005/04/07/obshestv-palata-dok.html>.

basso sull'operato degli organi del potere esecutivo (art. 2). In sostanza, i suoi membri dovrebbero agire come ombudsman, accogliendo petizioni da parte dei cittadini e intervenendo in difesa dei loro interessi davanti agli enti governativi competenti, inviando loro risoluzioni e raccomandazioni: la Camera pubblica è infatti un organo prettamente consultivo che produce documenti dal carattere non vincolante.

In conformità con questi obiettivi dichiarati i compiti che la legge dispone per la Camera sono i seguenti:

- attirare l'interesse dei cittadini e delle organizzazioni sociali verso la realizzazione delle politiche pubbliche;
- sostenere iniziative di carattere civico con valenza nazionale e orientate alla realizzazione dei diritti e delle libertà costituzionali e degli interessi legittimi dei cittadini e delle organizzazioni sociali;
- fornire expertise nella produzione dei progetti di legge federali e dei soggetti federali e di altri atti normativi degli organi del potere esecutivo a tutti i livelli;
- garantire una forma di controllo sociale (*obščestvennogo*) sull'operato di tutti i livelli del potere esecutivo, incluso il Governo della FR, nonché sul rispetto della libertà di espressione nei media;
- rivolgere raccomandazioni agli organi del potere statale della FR sulla fissazione delle priorità nell'ambito del sostegno statale alle organizzazioni sociali la cui attività sia indirizzata allo sviluppo della società civile (*graždanskogo obščestva*) nella FR;
- fornire sostegno informativo, metodologico e di altro tipo alle camere pubbliche attive nei soggetti della Federazione;
- incoraggiare i cittadini, le organizzazioni sociali e i rappresentanti dei mezzi di informazione alla discussione sulle questioni inerenti il rispetto della libertà di espressione nei media, la garanzia dei diritti del cittadino alla

diffusione dell'informazione ed elaborare raccomandazioni su tali questioni<sup>214</sup>.

Nella messa a punto di tali compiti l'OPRF ha la possibilità di indire audizioni su tematiche di carattere sociale; dare il proprio parere circa la violazione della libertà di espressione nei media da parte degli organi del potere esecutivo ed indirizzare raccomandazioni a tale riguardo agli organi statali competenti; invitare alle sue sedute i rappresentanti degli organi del potere statale; aprire inchieste su varie organizzazioni.

L'analisi della struttura interna della Camera e delle modalità di nomina dei suoi rappresentanti assume un significato particolare, in quanto rivela chi concretamente viene considerato legittimo rappresentante della società civile. Secondo quanto previsto dalla Legge sulla CPFR, la Camera è composta da 126 rappresentanti eletti per un periodo di due anni in tre modalità differenti: il Presidente designa il primo gruppo di 42 membri, i quali a loro volta selezionano altri 42 membri da una rosa di nomi presentata da organizzazioni sociali attive a livello nazionale; infine, il primo e il secondo gruppo nominano in ciascuno dei sette distretti federali 6 membri appartenenti ad organizzazioni regionali. Sul sito ufficiale dell'organizzazione tale modalità di nomina è considerata ottimale in quanto essa consente di «costituire una struttura che rispecchia il più possibile il "terzo settore", nella quale in un'unica piattaforma lavorano figure note all'opinione pubblica, ONG e organizzazioni sociali<sup>215</sup>».

In realtà, a noi sembra che tale procedura produca un risultato diverso: è innegabile, infatti, il ruolo di primo piano giocato dal Presidente nella selezione dei membri, in particolare, nell'elezione del primo gruppo al quale, a sua volta, è legata la nomina degli altri due. Dei 42 membri della Camera convocati nel 2008 dal Presidente, ad esempio, solo 8 possono dirsi rappresentanti di ONG, 5 rappresentano confessioni religiose (ortodossa,

---

<sup>214</sup> "Legge federale della Federazione Russa del 04/04/2005 sulla Camera Pubblica della FR", op. cit.

<sup>215</sup> Cfr. <http://www.oprf.ru/chambermembers/>.

islamica, induista, buddista, evangelista) e 3 provengono dal mondo degli affari. I rimanenti sono soprattutto persone che svolgono le più disparate professioni, come medici, avvocati, artisti, studiosi, presentatori televisivi, politologi, redattori di giornali. A riprova del fatto che la membership della Camera finisce col riprodurre la composizione del primo gruppo possiamo riferirci alla composizione della Camera per il periodo 2008-2009<sup>216</sup>: emerge che per la gran parte gli individui prescelti in tutti e tre i gruppi sono membri di organizzazioni sociali con forti legami a livello governativo. In particolare, si osserva una certa somiglianza e continuità tra gli individui selezionati nel secondo gruppo come rappresentanti di organizzazioni sociali a livello nazionale rispetto agli individui direttamente prescelti dal Presidente. La terza categoria, composta da rappresentanti delle organizzazioni regionali, comprende soprattutto individui attivi in associazioni di tipo tradizionale legate al periodo sovietico e impegnate nell'aiuto a determinate categorie di persone, come le donne, gli invalidi, i veterani. Senza contare la presenza di organizzazioni nella cui dirigenza siedono diretti rappresentanti del potere esecutivo e legislativo, come il "Comitato nazionale civico per la cooperazione tra gli organi di difesa del diritto, legislativo e giudiziario"<sup>217</sup>.

Ciò sembra confermare quanto sostiene Ljubimov, secondo il quale «la Camera non è una struttura indipendente poiché alcuni suoi membri provengono dalle file dell'amministrazione statale (*goslužba*) [...] è come se

---

<sup>216</sup> La lista dei membri della Camera Pubblica eletti nel gennaio 2008 è disponibile all'indirizzo internet <http://www.oprf.ru/ru/chambermembers/members2008/>. Per un approfondimento si veda: J. Richter, *Russia Reacts to Globalism: Sovereign Democracy and the Public Chamber*, Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th Annual Convention, Bridging Multiple Divides, Hilton San Francisco, 26/03/2008, [http://www.allacademic.com/meta/p254596\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p254596_index.html); Š. Š. Kakabazde, *Institucionalizacija soglasovanija interesov v sovremennoj Rossii* (L'istituzionalizzazione della conciliazione degli interessi nella Russia contemporanea), Istituto dell'Accademia delle Scienze della Russia e Istituto di Sociologia, Mosca 2009, pp. 95-117.

<sup>217</sup> Sul sito internet dell'organizzazione si legge che della sua struttura direttiva fanno parte il rappresentante del comitato della Duma di Stato per la sicurezza, il rappresentante speciale del Presidente della FR per la cooperazione internazionale nella lotta al terrorismo e al crimine transfrontaliero, il vice-Segretario del Consiglio di Sicurezza della FR, ecc.

la Camera agisse tendendo sempre l'orecchio a ciò che dice il potere politico»<sup>218</sup>.

In questo senso, la composizione della Camera riproduce i confini della società civile tracciati dall'amministrazione presidenziale; in particolare, emerge un tipo di attivismo le cui caratteristiche si discostano dal paradigma occidentale per il quale le forme autentiche di partecipazione civica devono necessariamente contrapporsi o, comunque, rimanere indipendenti rispetto al potere. Al contrario, viene proposta una definizione più ampia di società civile, che include non solo le classiche ONG impegnate nella difesa dei diritti umani, ma soprattutto associazioni orientate alla risoluzione di problemi più concreti che difendono gli interessi degli stessi membri e che, in definitiva, non rappresentano una fonte di critica per il potere.

Il carattere nel complesso "istituzionalizzato" dei membri della CPFR indica che in essa confluiscono quei rappresentanti della società civile selezionati dal potere per la partecipazione al processo di composizione degli interessi sociali. Inoltre, poiché come previsto dal regolamento interno i membri della CPFR non possono agire in rappresentanza dell'organizzazione di provenienza e non devono appartenere a nessun partito politico, le raccomandazioni emesse riflettono l'opinione della Camera nella sua collegialità quale portavoce "legittima" della società civile; ad esempio, da alcune raccomandazioni della CPFR del febbraio 2006 indirizzate agli organi di governo viene fuori una generica denuncia di frequenti episodi di nonnismo nell'esercito russo le cui responsabilità a livello governativo vengono completamente ignorate; segue, invece, la proposta di una serie di iniziative volte ad arginare il problema proprio attraverso un'attiva collaborazione tra le organizzazioni sociali e le istituzioni, come nel caso dell'associazione "Madri dei soldati" che in

---

<sup>218</sup> Tratto da una mia intervista a A. P. Ljubimov, direttore della rivista interna alla Duma "Predstavitel'naja Vlast", Mosca 11 novembre 2008.

quell'occasione ha avuto come principale referente proprio il Ministero della Difesa<sup>219</sup>. In pratica, in situazioni come questa il ruolo della CPFR si riduce a semplice supporto tecnico-informativo messo a disposizione degli enti di governo in maniera acritica e apolitica.

In breve, la CPFR rappresenta il tentativo di offrire l'immagine di una società civile "istituzionalizzata", ovvero che agisce come un corpo unitario a supporto dello Stato nel perseguimento del bene dell'intera nazione. Tuttavia, quanto la CPFR effettivamente riesca in questo compito è qualcosa da verificare; infatti, la sua struttura e organizzazione interna spesso le impediscono di agire in maniera coerente e unitaria: la Camera, infatti, si riunisce in sessione plenaria solo per un massimo di quattro volte all'anno e per pochi giorni, solitamente per discutere di tematiche specifiche quali la tolleranza sociale, lo sviluppo sostenibile, la politica demografica, la politica industriale e dell'innovazione. Inoltre, gran parte del lavoro della CPFR viene svolto nelle 18 commissioni ciascuna orientata verso una particolare *policy area*, come le commissioni per lo sviluppo sociale, per lo sviluppo della società civile, per il monitoraggio delle istituzioni, per la libertà di espressione, ecc. Tali commissioni hanno la possibilità di avviare udienze e di produrre resoconti e raccomandazioni in relazione alle politiche pubbliche, nonché di proporre l'istituzione di gruppi di lavoro per discutere di determinate tematiche; tuttavia, esse dispongono di uno staff alquanto ridotto, non sempre in grado di portare avanti inchieste indipendenti, tanto da dover fare spesso affidamento sulle informazioni e il materiale messi a disposizione dagli uffici governativi<sup>220</sup>. Inoltre, il lavoro delle commissioni dovrebbe essere coordinato dal Consiglio della CPFR, composto dal Segretario della Camera più i Presidenti di ciascuna delle 18 commissioni. Esso si riunisce almeno una volta al mese con il compito di stilare l'agenda della Camera in occasione delle sedute plenarie; tuttavia, anche il Consiglio

---

<sup>219</sup> Cfr. <http://www.oprf.ru/publications/documents/resolutions/1936>.

<sup>220</sup> Si vedano le interviste ad alcuni membri della Camera pubblica in Richter, op. cit.

manca di uno staff adeguato ed i suoi collaboratori sono in gran parte legati agli ambienti dell'amministrazione presidenziale<sup>221</sup>.

Come si è cercato di mettere in luce, la CPFR riflette gli sforzi dell'amministrazione tesi a preordinare il ruolo della società civile in Russia ed a fissarlo nell'ambito delle strutture statali. Vero è che si tratta di un'istituzione ancora giovane per poter giudicare in via definitiva se effettivamente sia in grado di far fronte alle aspettative dei suoi ideatori, cioè quella di "normalizzare" le relazioni tra la società e il potere politico. Per il momento si può osservare che essa svolge un ruolo positivo non secondario nel sottoporre all'attenzione pubblica questioni di carattere sociale che altrimenti sarebbero ignorate. Inoltre, essa funziona come forum all'interno del quale gli attori sociali hanno l'opportunità di stabilire contatti e di coordinare la loro azione. Tuttavia, non si può non sottolineare il fatto che la mancanza di "responsività" della Camera, ovvero i limiti nella sua capacità di attrarre e di rispondere alle domande provenienti dal tessuto sociale, la rendono un'istituzione poco credibile ed efficace nel rappresentare le istanze della società civile. Del resto, le modalità di nomina dei suoi membri e il fatto di trarre la propria legittimazione dal Presidente ne condizionano pesantemente il ruolo che esclude la possibilità di uno scontro diretto con le autorità.

Come già anticipato nel corso della trattazione, la CPFR sostanzia un'idea specifica di società civile che si discosta dalle formulazioni elaborate dal pensiero filosofico occidentale per le quali essa corrisponde ad un'arena completamente autonoma rispetto alla sfera d'azione dello Stato. Al contrario, in questa concezione alternativa si assume che lo Stato debba porsi esso stesso alla guida nell'organizzazione dell'attivismo civico strutturando i canali attraverso i quali i cittadini possono lottare per perseguire i propri bisogni e interessi.

---

<sup>221</sup> Ibidem.

## CONCLUSIONI

L'interpretazione occidentale delle politiche realizzate dal Cremlino negli ultimi anni rispetto alla sfera della società civile è solitamente negativa; in particolare, è molto diffusa la tesi per la quale l'amministrazione Putin prima e quella Medvedev poi, tentano di costruire dall'alto una società civile a propria immagine e somiglianza, co-optando alleati tra gli attori sociali e costituendo organizzazioni filo-governative allo scopo di plasmare nella società un consenso artificiale attorno al potere costituito. Tale approccio finisce spesso col presentare l'attuale sistema politico russo, anche ricorrendo a parallelismi con il totalitarismo sovietico, come un regime dai tratti spiccatamente autoritari, il cui il grado di pluralismo è fortemente limitato dagli interventi delle autorità in ogni ambito della vita sociale.

Tuttavia, se è vero che il controllo sulla sfera d'azione della società civile si è fatto più serrato a partire dagli anni del governo Putin, è difficile dedurre una strategia di mobilitazione sociale di stile autoritario che punti ad eliminare qualsiasi centro di potere alternativo e ad aggregare consenso attorno al leader. In una società sempre più integrata nei circuiti della globalizzazione, la forte diversità culturale, determinata dai continui flussi di informazione e di immigrazione, renderebbe ciò praticamente impossibile. Piuttosto, l'amministrazione presidenziale sembra sinceramente preoccupata di incoraggiare lo sviluppo dell'attivismo civico nel paese, ma a patto di tracciarne di volta in volta i limiti e i parametri di accettabilità; a questo scopo, essa mantiene un insieme di leve che gli permettono di regolamentare il campo d'azione della società civile, quali la normativa sulla registrazione e sul finanziamento delle ONG o la scelta di ignorare gli abusi delle autorità nei confronti di alcuni attivisti.

L'analisi degli interventi del potere politico nello spazio della società civile che è stata qui affrontata sembra confermare un punto fondamentale: la limitazione politica del pluralismo sociale in un regime di autoritarismo competitivo, qual è quello della Russia contemporanea, diventa un elemento cruciale nell'assicurare la stabilità del sistema rispetto alle spinte centrifughe cui sono esposti i paesi non democratici inseriti nelle reti della globalizzazione; in regimi di questo tipo, infatti, i governanti si trovano dinanzi il compito di giungere ad un complicato equilibrio tra il riconoscimento formale di istituzioni democratiche - quali elezioni libere e competitive, le corti di giustizia, i media e gli attori stessi della società civile - e la repressione delle minacce di cambiamento dello status quo che potrebbero originarsi da queste. Nel caso della Russia, in particolare, le forme di associazione e partecipazione politica che si realizzano nella sfera della società civile, se non vengono contenute, rappresentano delle fonti di tensione non trascurabili agli occhi della classe dirigente.

Nel tentativo di cogliere le modalità peculiari di limitazione del pluralismo tanto nella sfera politica che in quella della società civile possiamo riferirci al celebre lavoro di Linz sugli autoritarismi:

«la limitazione del pluralismo può essere sia legale che de facto, può essere implementata in maniera più o meno efficace, essere confinata soltanto ai gruppi politici o essere estesa ai gruppi di interesse [...] alcuni regimi vanno tanto oltre da istituzionalizzare la partecipazione politica di un numero limitato di gruppi indipendenti o istituzioni ed anche incoraggiare la loro formazione, senza tuttavia lasciare alcun dubbio sul fatto che sono i governanti alla fine a decidere quali gruppi possono formarsi e a quali condizioni» (Linz, 2000, p. 161).

Tale definizione ha il merito di dare risalto all'elemento della partecipazione selettiva degli attori politici e sociali promossa dall'élite al potere attraverso il loro riconoscimento legale quale tratto distintivo dei regimi cosiddetti di *limited pluralism*: questa modalità di azione, più che l'utilizzo della coercizione vera e propria, caratterizza anche il caso russo.

In definitiva, le iniziative promosse di recente dal Cremlino e qui prese in esame (gli emendamenti alla normativa sulle ONG, la creazione di organizzazioni filo-governative e l'istituzione di una camera di rappresentanza di attori sociali vicini alla linea politica ufficiale) sono da inquadrare nella più ampia strategia volta ad istituzionalizzare le relazioni tra potere politico e società: ciò significa che la leadership politica investe consistenti energie e risorse allo scopo di incanalare le domande provenienti dal tessuto sociale nei limiti imposti dal mantenimento dell'ordine costituito. Se in tal modo essa si mostra sinceramente interessata ad ascoltare e dar voce alle istanze della società, al tempo stesso offre, se non impone, un modello di ciò che la società dovrebbe essere, tracciando i rispettivi confini tra la sua sfera di azione e quella dello Stato.

## CAPITOLO V

### ALLA RICERCA DI SPIEGAZIONI

*“Nel XXI secolo  
il nostro paese necessita nuovamente  
di una modernizzazione a tutto campo.  
Ma per la prima volta nella nostra storia  
la prova della modernizzazione  
si baserà sui valori e gli istituti  
della democrazia”*  
D. Medvedev, discorso all’AF, 12/11/2009

#### INTRODUZIONE

La Russia rappresenta oggi un caso nuovo ed importante nello scenario delle transizioni politiche post-guerra fredda. Nessun altro paese come questo è avvolto da un tale livello di complessità nella compresenza di caratteristiche democratiche ed autoritarie da rendere spesso insoddisfacenti ed incomplete le varie definizioni con cui ne viene etichettato il sistema politico: la Russia non è certamente ritornata al puro potere autoritario intriso di ideologia comunista e forte di un apparato burocratico repressivo; al tempo stesso l’adozione delle norme che governano uno Stato di diritto e che garantiscono il pluralismo, tanto spesso invocate dall’elite politica, si risolvono in una pura e semplice facciata. A ben vedere, il percorso di sviluppo istituzionale della Russia, unico e inscindibile dal passato di grande potenza e dall’eredità sovietica, sfugge a facili ed approssimative classificazioni ed offre spunti interessanti agli studiosi della politica comparata sulla validità di teorie dalla portata

universale nonché sull'unidirezionalità e relativa prevedibilità dei percorsi di trasformazione post-autoritaria. In particolare, l'esperienza della Russia ha contribuito a svelare i limiti del cosiddetto "paradigma della transizione", mettendo in discussione le sue ipotesi rassicuranti e superficiali.

A quasi vent'anni dall'avvio delle prime riforme politiche ed economiche, essa non può certamente definirsi una democrazia sul modello occidentale ma neppure può essere liquidata sbrigativamente come esperienza di involuzione autoritaria: come rivendicato da più parti nel mondo accademico, è giunto il momento di ripensare e rinnovare le vecchie chiavi di lettura per la Russia così da evitare di ingabbiarla ossessivamente nella tradizionale traiettoria democrazia-autoritarismo. In linea con questa convinzione, il presente lavoro ha prediletto un tipo di un'analisi nella quale la dimensione della statualità diviene chiave di volta nella spiegazione delle principali scelte intraprese dall'élite politica nel corso del ventennio post-sovietico, in particolare nel passaggio da Eltsin a Putin. Il ripristino della capacità di regolazione e comando della compagine statale viene concepito come il punto di partenza ineludibile di qualunque ordinamento politico, ma nel caso russo esso si fa particolarmente urgente dinnanzi la voragine istituzionale lasciata dal crollo dell'ordinamento socialista e complicato ulteriormente dall'incertezza economica e politica degli anni '90. Proprio il rafforzamento dello Stato così realizzatosi ha posto in essere le condizioni del controllo-istituzionalizzazione del pluralismo nella Russia contemporanea, delineando un modello unico di sopravvivenza e continuazione del potere che hanno costituito il cuore della presente trattazione.

## 5.1. LA RUSSIA DI FRONTE ALLA DEMOCRAZIA

A partire dalla fine della guerra fredda in ambito accademico i processi di democratizzazione hanno ricevuto sempre più interesse non più solo sulla base delle variabili interne a ciascun sistema politico, ma anche nell'identificazione e concettualizzazione del ruolo dei fattori esterni nella loro diffusione; ciò è avvenuto in parallelo con la ricerca da parte di attori internazionali, come l'Unione europea, di nuovi e più ambiziosi obiettivi di azione esterna orientati all'internalizzazione del proprio sistema normativo e di *governance* da parte di paesi terzi<sup>222</sup>: nello specifico, uno dei principali nodi da sciogliere in queste ricerche ha riguardato l'influenza dell'Ue come sistema sovra-nazionale, portatore di un insieme specifico di valori e pratiche condivise al suo interno, sugli ordinamenti politico-istituzionali di paesi non candidati e non membri<sup>223</sup>. In pratica, la letteratura sui fenomeni di diffusione e contagio democratico esamina in che modo i regimi autoritari sono posti sotto pressioni esterne e in quali condizioni queste sono abbastanza forti da provocare una transizione democratica<sup>224</sup>. Tuttavia, ciò che generalmente non riceve grande attenzione è il modo con cui i regimi autoritari resistono a tali pressioni e quali politiche adottano per contrastare le tendenze democratiche e gli effetti della diffusione; questi ultimi casi, infatti, o non vengono affrontati oppure sono liquidati come eccezioni.

<sup>222</sup> Sul punto si rimanda a A. Magen, *The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?*, "The Columbia Journal of European Law", vol. 12, n. 2, primavera 2006.

<sup>223</sup> Per uno studio sull'azione esterna dell'Ue si rimanda a A. Magen, L. Morlino, *International Actors, Democratization and The Rule of Law. Anchoring Democracy?*, Routledge, London/New York, 2008.

<sup>224</sup> P. J. Scraeder, *The State of the Art in International Democracy Promotion: Results of a Joint European-North American Research Network*, "Democratization", vol. 10, n. 2, 2003. F. Schimmelfennig e U. Sedelmeir, *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, "Journal of European Public Policy", vol. 11, n. 4, 2004, pp. 661-79.

Il presente lavoro sulla Russia contemporanea ha voluto gettar luce anche su questo aspetto, prendendo in esame i meccanismi impiegati dall'élite politica, in particolare a partire dalla prima Presidenza Putin, nel contenere le spinte democratizzanti cui il paese è inevitabilmente esposto partecipando alle dinamiche omologanti di un mondo globalizzato: in particolare, la caduta di regimi autoritari in Georgia, Ucraina e Kyrgyzstan ha avuto un impatto significativo sul dibattito interno alla Russia circa l'influenza di attori esterni sul proprio sistema politico ed il livello di pluralismo tollerabile. A questo scopo gli interventi della leadership indirizzati verso due sfere del sistema politico, quella della competizione elettorale e quella della società civile, dalle quali potenzialmente provengono le maggiori minacce allo status quo, appaiono una risposta strategica difensiva rispetto alle tendenze democratizzanti regionali: l'esperienza delle rivoluzioni colorate, infatti, ha ben dimostrato come il momento elettorale da un lato e l'attività delle organizzazioni civiche indipendenti dall'altro abbiano la capacità di rovesciare un'intera classe dirigente, soprattutto se le nuove forze in campo sono supportate da altri paesi o fondazioni internazionali.

Ciò che possiamo rilevare a conclusione della presente ricerca è che nel caso russo i fattori interni (attori, istituzioni e procedure) vengono in rilievo con forza dirompente di fronte alle variabili esterne della democratizzazione. In particolare, abbiamo visto come nel caso russo il passaggio dalla Presidenza Eltsin a quella Putin si sia accompagnato ad un rafforzamento delle strutture e degli interessi statali visibili tanto nella maggiore autonomia ed efficacia del processo decisionale che nell'efficacia dell'implementazione. Ciò è avvenuto malgrado il persistere delle inefficienze nell'apparato amministrativo. La maggiore forza dello Stato in termini di autonomia e "capacità", unita alla disponibilità di enormi riserve di gas e petrolio, ha reso il paese molto meno vulnerabile alle pressioni esterne rispetto all'era Eltsin. Nei primi anni '90, infatti, la crisi fiscale ed

economica aveva fortemente indebolito il paese e la stessa leadership politica di fronte alle richieste a livello internazionale a favore di una rapida transizione del paese verso la democrazia e un'economia di mercato. A ciò si aggiungeva la scarsa coesione ed organizzazione dell'élite politica che attorniava il Presidente, il quale non poteva contare sul sostegno di una solida struttura partitica di riferimento e doveva spesso ricorrere ad alleanze precarie ed inaffidabili. Inoltre, il modo con cui era stata gestita la transizione al nuovo sistema economico, basato su privatizzazioni selvagge con svendita delle proprietà statali, aveva ridotto la capacità di regolamentazione dello Stato sull'economia, a tutto vantaggio della classe degli oligarchi. Questi ultimi si erano affermati come un attore chiave nel processo decisionale dell'era Eltsin, originando una fusione tra interessi privati ed interessi statali con conseguenze negative per l'autonomia dello Stato.

Di contro, Putin inaugura un periodo di recupero della *stateness* intesa in primo luogo come capacità di comando e regolazione sull'economia e sul mercato: nel corso del suo primo mandato egli si serve del legame con i servizi di sicurezza e l'influenza sugli organi giudiziari per restringere fortemente l'autonomia di azione degli oligarchi (vedi caso Chodorkovskij). Allo stesso tempo il suo governo si dimostra essere molto più efficiente a livello di strategia organizzativa, potendo contare sull'appoggio dei servizi di sicurezza e, soprattutto, sul partito Russia unita come struttura di supporto delle politiche del Cremlino in sede parlamentare.

Come emerso nel corso del lavoro, tale rafforzamento dello Stato ha avuto ripercussioni anche nelle arene della competizione politica e della società civile con la limitazione delle principali fonti di dissenso e opposizione. Più precisamente, l'accentuazione dei tratti autoritari del sistema politico degli ultimi anni, nelle caratteristiche del modello di "democrazia sovrana", dimostrano l'impegno ed anche il successo del paese nel vaccinare il paese

contro il “virus arancione”<sup>225</sup>; ciò conferma un aspetto importante spesso non tenuto nella dovuta considerazione nell’ambito della letteratura sulle democratizzazioni: la democrazia non è uno sbocco inevitabile nelle trasformazioni di regime e, dunque, non può essere assunta a priori. Al contrario i regimi non democratici hanno a disposizione vari strumenti e opzioni nel confrontarsi con le spinte democratizzanti esterne che impiegano per difendere lo status quo politico interno.

## 5.2. UN “NUOVO AUTORITARISMO”?

Nel caso russo abbiamo riscontrato l’utilità della tipologia dei “nuovi autoritarismi” per spiegare alcune caratteristiche e dinamiche specifiche di questo paese che sfuggono alle categorie classiche presenti in letteratura e generalmente volte a misurare l’approssimarsi del caso oggetto di studio al modello democratico: in particolare, tale tipologia coglie molto bene il carattere ibrido di un ordinamento politico-istituzionale che associa al multipartitismo e alla periodicità delle elezioni il controllo di una genuina e aperta competizione elettorale, al riconoscimento formale delle diverse forme della partecipazione civica la circoscrizione delle sue opportunità di espressione e di contestazione.

Nell’ipotesi formulata all’inizio della nostra trattazione abbiamo sostenuto che gli interventi realizzati dalla leadership negli ultimi anni in Russia abbiano originato un regime che si caratterizza come una nuova forma di autoritarismo. Seguendo questo ragionamento, proviamo anzitutto a rinvenire le caratteristiche principali di tale regime per poi verificare l’ipotesi da cui siamo partiti. A tal fine si dimostra utile adottare come riferimento quelle che sono considerate le dimensioni fondamentali dei

---

<sup>225</sup> Cfr. A. Vladimirov, *An Exportable Revolution*, “Itogi”, 7/12/2004, pp. 10-12, cit. in T. Ambrosio, *Insulating Russia from a Coloured Revolution: How the Kremlin Resists Regional Democratic Trends*, “Democratization”, vol. 14, n. 2, aprile 2007, pp. 232-52.

regimi autoritari - cioè il pluralismo limitato, la mentalità intesa come sistema di pensiero legittimante il regime e lo scarso livello di mobilitazione a livello sociale (Morlino 2003) - così da rintracciare il carattere distintivo del nuovo modello autoritario. In primo luogo, a differenza dei regimi autoritari tradizionali, che limitano arbitrariamente il dissenso ricorrendo a forme di persecuzione anche violenta, i “nuovi autoritarismi” contemplan espressioni più o meno variegata della diversità politica e sociale nella competizione interpartitica dell’appuntamento elettorale e il riconoscimento degli attori di primo piano nella società civile; al tempo stesso, tuttavia, ricorrendo a forme di controllo autoritario non coercitivo, che vanno dalla frode elettorale all’intimidazione e cooptazione dei principali avversari politici, essi pongono le basi del consenso sociale e consolidano il proprio potere<sup>226</sup>. In secondo luogo, diversamente dalle forme classiche di autoritarismo, essi poggiano su elaborazioni ideologiche molto meno sofisticate e pervasive del tessuto sociale: il richiamo all’identità nazionale è in genere l’argomento privilegiato. Tuttavia, la sua penetrazione nella società non è mai così forte da dar vita a vere e proprie forme di partecipazione politica etero-dirette. Al contrario, soprattutto con riferimento alle società post-comuniste, si è soliti evidenziare l’apatia e lo scarso interesse per la politica prevalenti tra la popolazione, il che sembra indicare che la popolarità dei nuovi leader autoritari si basi più sulla scarsa visibilità delle forze di opposizione e, dunque, sulla mancanza di alternative credibili, piuttosto che sul successo di strategie di mobilitazione.

Come si inserisce il caso russo in questa tipologia e con quali peculiarità? Proviamo a rispondere a questa domanda analizzando il sistema politico russo in rapporto ai tre punti sopra richiamati.

---

<sup>226</sup> Tale comparazione è compiuta sulla base di alcuni lavori sui regimi autoritari (Linz 2000), Morlino (2003) qui definiti “tradizionali” e le principali teorizzazioni presenti in letteratura sui “nuovi autoritarismi” (Schedler 2006), Levistky, Way 2002), Way (2005), J. Gandhi, A. Przeworski, *Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats*, “Comparative Political Studies”, vol. 40, n. 11, novembre 2007.

Per ciò che concerne la limitazione del pluralismo, il regime consolidatosi nella Russia contemporanea si configura come un nuovo modello autoritario nel riconoscimento e nella promozione della diversità politica e sociale unite alla sua "normalizzazione" entro i limiti nei quali viene assicurato il mantenimento dell'ordine sociale. In primo luogo, ciò interessa l'arena della competizione politica: l'ordinamento russo prevede a livello formale la periodicità delle elezioni e il multipartitismo rispondendo ai requisiti di una "democrazia elettorale". Tuttavia, un'analisi più approfondita della legislazione elettorale e della competizione interpartitica nel corso delle ultime tre elezioni della Russia post-sovietica ha voluto mostrare quanto tali procedure nella pratica si svuotino di significato in una certa misura. Anzitutto spicca lo strapotere del partito RU nell'arena elettorale a fronte di un sistema partitico ancora non pienamente strutturato e fortemente svantaggiato in termini di risorse e sostegno economico. Il "partito del potere" è risultato essere un investimento di successo per l'élite russa nel gestire l'accesso agli incarichi politici ed amministrativi, cooptare alleati in Parlamento e, in generale, disciplinare l'orientamento dei suoi membri verso l'agenda presidenziale. Ma soprattutto, esso si è imposto come strumento di legittimazione e preservazione del potere autocratico risolvendo il grande dilemma dei regimi autoritari contemporanei, che devono fronteggiare le sfide insite nella competizione interpartitica ma senza ricorrere alla repressione delle opposizioni e alla coercizione. In maniera analoga, si è visto come la normativa elettorale da un lato, così come modificata a partire dal primo mandato del Presidente Putin, e le forme più o meno diffuse di manipolazione elettorale dall'altro, costituiscono strumenti altrettanto efficaci nel ridurre l'incertezza delle elezioni e nell'assicurare la preservazione del potere. Più precisamente, la prima (soprattutto con riferimento alla legge sui partiti politici del 2001) ha avuto l'effetto di una notevole semplificazione del panorama partitico ma a costo di marginalizzare se non annientare le forze politiche minori a tutto

vantaggio dei partiti più forti. La seconda, a ben vedere, costituisce un fenomeno costante nella realtà politica russa. Tuttavia, negli ultimi appuntamenti elettorali ha assunto proporzioni maggiori, soprattutto a fronte di un sistema di informazione che si rivela carente nel garantire eguale copertura alle diverse formazioni partitiche.

Accanto all'arena della competizione politica, la Russia contemporanea mostra il suo carattere peculiare nelle forme di limitazione del pluralismo anche rispetto ai settori della società politicamente più attivi. A tal proposito, la particolarità del modello russo risiede in un impegno concreto da parte della leadership nel promuovere la sfera della società civile, cui si accompagna la supervisione delle sue principali forme organizzative. Sin dal primo mandato presidenziale Putin, infatti, ha sempre mostrato particolare attenzione al ruolo delle organizzazioni sociali per lo sviluppo del paese: il Forum civico del 2001 rappresenta il tentativo emblematico da parte della leadership di giungere ad un dialogo e ad un partenariato con la società civile, culminato nella creazione di una Camera di rappresentanza delle principali organizzazioni sociali della Russia. Tuttavia, come emerso dalle pagine precedenti, le modalità di nomina dei membri di questa istituzione (per un terzo scelti dal Presidente), la sua composizione e i limiti posti all'efficacia di un'azione realmente indipendente ne fanno fondamentalmente uno strumento di contenimento delle forme di espressione della diversità sociale, volto ad incanalare le domande provenienti dai settori più attivi della società entro determinati limiti ritenuti accettabili. Un atteggiamento del genere in realtà risponde anche alla necessità di legittimare la condotta del governo a livello internazionale, al tempo stesso mantenendo le principali leve nel controllo e nella regolamentazione del dissenso. Nella stessa logica si iscrivono l'elaborazione di una legislazione sulle ONG alquanto restrittiva, soprattutto per le organizzazioni straniere o che ricevono finanziamenti dall'estero, e la promozione di movimenti filo-governativi come "Naši".

Arriviamo, dunque, alla seconda dimensione caratteristica dell'esercizio del potere autoritario, ovvero l'impiego dell'ideologia. Nello specifico, vediamo quali sono gli elementi distintivi di quella che possiamo definire "mentalità dominante" della nuova elite al potere, prendendo a prestito l'espressione di Linz (2000)<sup>227</sup>. In primo luogo, essa si fonda sul rigetto del passato, incarnato nelle principali scelte politiche compiute dall'amministrazione Eltsin. A partire dal suo insediamento la leadership putiniana ha, infatti, sempre più caratterizzato la propria linea d'azione futura come contrapposta a quella del suo predecessore: in essa emerge la necessità di ripristinare il potere dello Stato nella verticale esecutiva rispetto al caos e alla frammentarietà istituzionale degli anni '90, nonché il recupero di un ruolo da protagonista per il paese nell'arena mondiale rispetto alla debolezza e subordinazione dell'era Eltsin. A riprova di ciò, al di là dei discorsi ufficiali del Presidente davanti l'AF o i documenti stilati dal partito RU è interessante riportare un passo del manifesto programmatico di "Naši", il movimento giovanile pro-Cremlino:

«Come vediamo il futuro della Russia? Noi vediamo la Russia come un paese libero. L'ideale di libertà presuppone il riconoscimento di due aspirazioni della persona umana: l'aspirazione alla libertà individuale e l'aspirazione alla preservazione dell'indipendenza del proprio paese. Fino ad oggi questi due aspetti della libertà sono stati contrapposti. I liberali sono pronti a sacrificare l'indipendenza del paese a favore della libertà individuale dell'essere umano. I comunisti e i fascisti sono pronti a sacrificare le libertà individuali dei cittadini a favore della grandezza dello Stato. Per noi i due aspetti della libertà sono inscindibili. Un individuo non può essere libero se il suo paese è oppresso. Un paese non può essere libero finché i suoi cittadini sono oppressi. La libertà dell'individuo e la sovranità nazionale sono due facce della stessa medaglia. Perciò per noi uno Stato forte e indipendente è il requisito della libertà, così come lo sono la democrazia e il libero mercato. La Russia è e sarà una democrazia sovrana.

---

<sup>227</sup> Per la distinzione tra mentalità e ideologia si rimanda al I capitolo.

Un discorso del genere, all'interno di quello che viene definito "il mega-progetto" del movimento "Naši", assume particolare rilevanza in quanto dimostra l'impegno della leadership nel promuovere la retorica dell'identità nazionale e di uno Stato forte a partire dalle nuove generazioni. In particolare, si vede come al suo interno si faccia riferimento al concetto di "democrazia sovrana", l'espressione che abbiamo visto ricorrere nei discorsi pubblici ufficiali e nella quale possiamo rinvenire l'essenza del percorso di sviluppo politico e sociale prospettato per il paese. Essa unisce alla retorica della potenza russa indipendente e sovrana la necessità pratica di compattare l'élite di governo attorno alla linea dettata dal Cremlino, assicurando al "partito del potere" un collante efficace e una fonte potente di legittimazione. In questo senso, tale costrutto svolge un ruolo fondamentale nel funzionamento e consolidamento del sistema politico: esso fornisce all'élite al potere un referente simbolico capace di smussare le linee di frattura all'interno della coalizione dominante e di conservare il livello di fedeltà dei suoi membri nonostante la disparità degli interessi che vi vengono espressi. In definitiva, possiamo affermare che nel nuovo modello autoritario affermatosi in Russia riscontriamo l'assenza di elaborazioni ideologiche complesse tipiche dei sistemi totalitari e autoritari chiusi; al tempo stesso rileviamo l'impegno della leadership nello strutturare un'idea di sviluppo nazionale racchiuso nell'espressione "democrazia sovrana" soprattutto come strumento di legittimazione del potere e di coesione dell'élite che lo esercita.

Vediamo, dunque, quale potenziale di mobilitazione possiede una "mentalità" di questo tipo a livello della popolazione, arrivando al terzo aspetto caratteristico dei regimi non democratici che abbiamo preso come riferimento della nostra analisi. In realtà, come si è soliti notare a proposito della distinzione classica tra regimi autoritari e regimi totalitari, nei primi l'assenza di un'ideologia fondante e il carattere eterogeneo e vago delle idee guida costituiscono un grande ostacolo al processo di mobilitazione a

livello sociale. In particolare, Linz (2000) sostiene che questa diviene difficile da sostenere a meno che il regime non muova in una direzione totalitaria. Nel caso russo l'alto indice di fiducia verso la leadership farebbe pensare che la retorica ufficiale sia dotata di una forte attrattiva tra le masse. In realtà, bisogna considerare il proverbiale livello di apatia dei russi nei confronti della politica come caratteristica delle società postcomuniste nonché l'enorme livello di sfiducia nei confronti delle principali istituzioni politiche il quale risparmia proprio il più forte centro di potere, ovvero il Cremlino. In questa prospettiva, il progetto di "democrazia sovrana" sembra non possedere il potenziale di mobilitazione proprio dei costrutti ideologici, ovvero non ha da solo la capacità di porsi come strumento di coesione e sostegno alla leadership anche tra le masse: possiamo dire, invece, che il suo potenziale di mobilitazione si esaurisce a livello dell'élite politica. Ma se la mobilitazione è scarsa o nulla, allora come può la leadership assicurarsi il consenso sociale necessario per governare nonostante l'uso di metodi autoritari o semi-autoritari? Come già emerso nel corso della trattazione, la retorica ufficiale seduce tra la popolazione soprattutto grazie al discorso della stabilità e conservazione dell'ordine preconstituito contro le spinte destabilizzanti sia interne che esterne. In effetti, più che una vera e propria articolazione ideologica la leadership russa ha elaborato negli ultimi dieci anni un progetto di sviluppo politico ed economico che subordina la crescita degli standard democratici al rafforzamento delle prerogative dello Stato, unito alla necessità di modernizzare il paese in conformità con le sfide poste dalla competizione globale. In questo senso, l'alto grado di fiducia dei cittadini russi per i propri governanti fa pensare ad una sorta di patto sociale concluso tra la società e il potere politico, sintetizzabile in lealtà in cambio di stabilità politica ed economica<sup>228</sup>.

---

<sup>228</sup> Su questa ipotesi si veda B. Makarenko, *Vozmožno li v Rossii modernizacija?* (È possibile la modernizzazione in Russia?), "Pro et contra", n. 5-6, vol. 43, 2008, p. 33.

In realtà, già a proposito del governo Putin si era soliti sottolineare il congelamento e l'apatia diffuse a livello sociale come reazione agli anni burrascosi dell'era Eltsin: al desiderio di rinnovamento che aveva caratterizzato la *perestrojka* subentrava il bisogno di calma e stabilità che il nuovo Presidente sembrava poter assicurare (Shevtsova 2001). Trascorsi i due mandati presidenziali di Putin, la fiducia dei cittadini nella propria leadership si fonda ancora su questo patto; ma quali sono i suoi presupposti e quali gli scenari possibili di un eventuale cambiamento? Ciò ci porta ad affrontare uno dei temi più discussi in Russia nell'attuale dibattito politico, ovvero quello della modernizzazione economica del paese. Nel prossimo paragrafo proveremo a rispondere a tale quesito, riflettendo, in particolare, sulle conseguenze di un assetto politico così come consolidatosi nella Russia contemporanea sullo sviluppo economico e sociale.

**Tabella 9** Dimensioni principali del modello autoritario russo

<b>Limitazione del Pluralismo</b>		<b>Mentalità dominante</b>	<b>Scarsa mobilitazione</b>
Competizione politica	Società civile		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislazione elettorale: normativa restrittiva nelle modalità di fondazione, registrazione e organizzazione dei partiti politici.</li> <li>• “Partito del potere”: posizione monopolistica del partito RU nella Duma e nel CF</li> <li>• Manipolazione e frode: falsificazione risultati elettorali, esclusione di alcuni candidati, controllo della copertura mediatica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislazione sulle ONG: normativa restrittiva nella registrazione e finanziamento delle ONG, soprattutto straniere</li> <li>• Movimenti giovanili filo-governativi: promozione di un attivismo giovanile filo-governativo di cui è emblema “Naši”</li> <li>• Camera pubblica: creazione dall’alto di un’istituzione che dovrebbe farsi portavoce delle istanze sociali in sede governativa</li> </ul>	<p>Concetto di “democrazia sovrana” come strumento di legittimazione del regime e di coesione soprattutto a livello dell’elite politica</p>	<p>Contratto sociale governanti-governati: stabilità politica ed economica in cambio di consenso al regime</p>

Fonte: elaborazione dell’autore

### 5.3. QUALI LE CONSEGUENZE DEL MODELLO AUTORITARIO RUSSO PER LO SVILUPPO ECONOMICO?

Il confronto tra le Presidenze Eltsin e Putin ha dimostrato che negli ultimi vent’anni il paese ha senza dubbio registrato un’inversione di tendenza quanto all’apertura del sistema politico, caratterizzandosi per un certo grado di limitazione e controllo della diversità politica e sociale. Tuttavia, se

si esamina la dimensione della statualità lo stesso arco di tempo rivela anche un indubbio progresso quanto al rafforzamento dello Stato, in particolare nella più forte capacità decisionale dell'élite politica e nella sua maggiore indipendenza rispetto agli attori non statali. Sulla base di quanto esposto nei paragrafi precedenti, possiamo chiederci in che misura il rafforzamento dello Stato nella ristrutturazione della sua forma organizzativa abbia inciso sul processo di modernizzazione economica del paese, una delle questioni più urgenti e dibattute oggi in Russia. Nella presente ricerca porsi questo interrogativo significa chiedersi in che modo un regime di pluralismo limitato così organizzato si indirizza verso gli obiettivi dello sviluppo economico. In questo senso, la modernizzazione diviene misura dell'efficacia del potere statale nel garantire il bene dei cittadini, cioè della sua capacità di perseguire un'agenda di riforme orientate allo sviluppo del paese.

Dinanzi a tali interrogativi gli analisti si dividono. Alcuni danno merito all'ex Presidente di aver compiuto una trasformazione dell'economia russa per il meglio, soprattutto nei settori dell'istruzione, della sanità e della ricerca<sup>229</sup>; altri gli rimproverano di aver sprecato l'occasione per poter completare la transizione verso un'economia di mercato competitiva, interrompendo il lavoro cominciato negli anni '90<sup>230</sup>. In effetti, il rafforzamento della *stateness* ha permesso senza dubbio un miglioramento della performance economica, tradotta nelle migliori condizioni di vita dei cittadini: da questo punto di vista, gli anni della Presidenza Putin appaiono senz'altro positivi rispetto al caos e all'impoverimento degli anni '90; durante tale governo si è registrato il raddoppio degli standard di vita, un aumento del 70% del PIL e il regolamento di tutti i debiti internazionali. La Russia è passata dal ventesimo al settimo posto tra le più grandi economie

<sup>229</sup> Si veda V. Shlapentok, *Money as an Obstacle to Democracy in Russia*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 24, n. 4, dicembre 2008, p. 515.

<sup>230</sup> Cfr. McFaul, Stoner-Weiss (2008), op. cit.

mondiali<sup>231</sup>. Tuttavia, il bilancio finale deve compiersi anche sulla base di un confronto tra i risultati ottenuti e le opportunità di sviluppo, legate in larga misura alla crescita del prezzo degli idrocarburi: gli ingenti proventi derivati dalla vendita del greggio, infatti, costituiscono una tra le cause principali di questo miracolo economico.

In primo luogo, occorre puntare l'attenzione sulle principali caratteristiche del modello economico russo così come affermatosi a partire dalla Presidenza Putin per poter comprendere quali sono i suoi punti di forza e quali i suoi limiti. Si tratta di un modello che, come in parte esaminato nel II capitolo, si fonda su un ruolo di primo piano dello Stato in economia. In particolare, la principale realizzazione di quello che viene definito "corporatismo di Stato"<sup>232</sup> passa anzitutto per la rinazionalizzazione dei settori economici di importanza strategica, con la penetrazione dello Stato nell'industria del gas e del petrolio: ne è stato un chiaro esempio il "caso Jukos" con la rilevazione da parte della compagnia petrolifera di Stato "Rosneft" delle principali unità produttive della ex società di Chodorkovskij tra il 2003-2004; sulla stessa linea si colloca la rilevazione da parte del colosso del gas Gazprom della compagnia Sibneft nel settembre 2005. Inoltre, la supervisione da parte del Governo delle maggiori compagnie strategiche si è concretata nella nomina di personalità vicine al Cremlino nei posti chiave, come quella di Dmitrij Medvedev ed Aleksej Miller nel 2001 agli incarichi rispettivamente di Presidente ed Amministratore delegato di Gazprom. Accanto a ciò, la trasformazione di società a proprietà statale in società a partecipazione mista (in parte privata, in parte statale) ha offerto la possibilità alla classe amministrativa di prendere il controllo delle maggiori compagnie russe, generando un intreccio tra burocrazia e mondo degli affari senza precedenti nella storia del paese: il risultato di questa concentrazione di risorse politiche ed

---

<sup>231</sup> Cfr. P. Rutland, *Putin's Economic Record: Is the Oil Boom Sustainable?*, "Europe-Asia Studies", vol. 60, n. 6, agosto 2008, pp. 1051-1072 (p. 1051).

<sup>232</sup> Si veda. P. Rutland, op. cit., p. 1057.

economiche nelle mani della burocrazia di Stato è il rafforzamento della sua influenza<sup>233</sup>.

Il punto è: che possibilità ha un regime basato su un sistema di potere monolitico, sul ruolo invasivo dello Stato nella sfera economica e sulla limitazione del pluralismo di intraprendere la strada dell'innovazione promessa al paese? E con quali modalità può farlo?

Nel XXI secolo il grande paradosso della Russia è quello di essere un paese che si trova a dover far fronte a problemi propri di un'economia pre-industriale ed industriale, pur essendo pienamente inserito nelle dinamiche di produzione e comunicazione post-moderne. In particolare, spicca l'enorme gap nello sviluppo tra le regioni, laddove in alcuni territori, come nel Caucaso settentrionale, sussistono ancora pratiche tradizionali legate alla struttura clanica di organizzazione sociale e al sovraffollamento delle comunità rurali; il paese, inoltre, deve fare i conti con le carenze ed inefficienze delle infrastrutture, come nel sistema di trasporto e nell'industria estrattiva, le quali svolgono un ruolo trainante per tutti gli altri settori; a questi si sommano i problemi riscontrabili nei paesi più sviluppati legati ai bisogni dell'era post-industriale, come la presenza di una forza lavoro altamente qualificata da impiegare e le riforme del sistema pensionistico e della sanità<sup>234</sup>. Infine, in periodo di crisi economica un problema urgente cui il paese deve far fronte è quello delle *monogoroda* (company towns) eredità dell'economia pianificata: vi sono, infatti, molte città russe la cui vita economica ancora dipende da un numero ristretto di grandi aziende che forniscono impiego e servizi sociali; in caso di fallimento di una di queste aziende ne risentirebbe l'intera popolazione cittadina<sup>235</sup>. Il

---

<sup>233</sup> Sull'intreccio tra business e classe amministrativa si veda V. Ledyev, op. cit., p. 22-23; V. Shlapentok (2008), op. cit., pp. 520-524.

<sup>234</sup> Sul punto si veda Makarenko, op. cit.

<sup>235</sup> Ben il 40% delle città russe rientrerebbero nella categoria delle "monogoroda", contribuendo all'incirca al 40% del PIL nazionale: V. Gurvič, *Biznes sdaet goroda* (Il business dà forma alle città), "Rossijskaja gazeta", 27/02/2009.

carattere contraddittorio e complesso di questi fattori costituisce una sfida ancora aperta per il paese, in particolare per la sua leadership.

Nel dibattito attuale sulla sostenibilità del modello di sviluppo russo il tema ricorrente è costituito dal ruolo giocato in esso dal possesso delle risorse energetiche come motore dell'intera economia: la Russia è il primo produttore di gas naturale ed il secondo produttore di petrolio, ed ha negli ultimi anni beneficiato di una situazione più che favorevole a livello globale, con i prezzi del petrolio che si sono quantuplicati tra il 2002 e il 2008. Secondo le stime della Banca mondiale, nel 2008 i proventi derivati dalla vendita di petrolio e gas hanno costituito il 68,8% delle esportazioni, mentre quelli legati al settore manifatturiero appena il 10%<sup>236</sup>. La ricerca empirica mostra che in paesi la cui economia dipende in larga misura dal petrolio si osserva una scarsa performance a livello democratico e di crescita economica sostenuta: a tale riguardo gli esperti mettono in guardia dal pericolo della cosiddetta "resource curse" (maledizione delle risorse), ovvero il paradosso per cui la dotazione di ingenti risorse naturali può rivelarsi nociva per un paese in quanto ne ritarda la modernizzazione<sup>237</sup>. Tuttavia, bisogna rilevare le peculiarità del caso russo rispetto alle economie normalmente considerate affette dalla "resource curse", come i paesi dell'Africa Sub-sahariana o del Medio-Oriente: come osserva Rutland (2008), la Russia oggi appare molto più dipendente dalle esportazioni di greggio di quanto non lo fosse negli ultimi anni di vita dell'Unione sovietica, ma è allo stesso tempo anche più democratica di allora; inoltre, al di là dei problemi evidenti del suo sistema economico, essa è una società propriamente moderna quanto al livello di urbanizzazione, di istruzione e industrializzazione, in confronto ai cosiddetti "petrostati". Sembra, invece,

---

<sup>236</sup> Cfr. *Russian Economic Report*, giugno 2008, [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/6238985-1251964834794/RER\\_16\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/6238985-1251964834794/RER_16_eng.pdf).

<sup>237</sup> Si veda M. Ross, *Does Oil Hinder Democracy?*, "World Politics", vol. 53, n. 3, 2001, pp. 325-361; Y. Kim, *The Resource Curse in a Post-Communist Regime: Russia in Comparative Perspective*, Aldershot, Eng., Ashgate, 2003.

più plausibile la tesi di Fish<sup>238</sup> per cui il fattore “risorse naturali” influisce sullo sviluppo economico del paese indirettamente: il flusso di enorme ricchezza generata dagli idrocarburi da un lato determina delle condizioni molto favorevoli per la corruzione all’interno dell’apparato statale, dall’altro genera una situazione di inerzia che ritarda l’attuazione delle riforme in direzione della liberalizzazione dell’economia. Lo stesso Putin alla riunione del Consiglio di Stato dell’8 febbraio 2008 aveva affermato: «non siamo ancora riusciti a sfuggire all’inerzia di sviluppo basata sulle risorse e i prodotti energetici [...] l’apparato statale è oggi oppresso dalla burocrazia e dalla corruzione e non ha motivazioni per un suo miglioramento»<sup>239</sup>.

Dunque, nel rispondere al quesito che ha introdotto il presente paragrafo, ovvero che tipo di sviluppo economico questo nuovo modello autoritario garantisce al paese, emerge nuovamente la contraddizione di fondo su cui poggia l’ordinamento politico-economico della Russia contemporanea e a cui si è già accennato nel capitolo II: si tratta di uno Stato forte che negli ultimi anni è riuscito a rafforzare i propri interessi in maniera efficiente, riproducendo i privilegi e le prerogative di casta della burocrazia e ricorrendo ai meccanismi di limitazione del pluralismo allo scopo di garantire il mantenimento dello status quo; ma questo stesso sistema di organizzazione del potere rivela le sue inefficienze nel far fronte alle sfide della modernizzazione economica e nel garantire il bene dei suoi cittadini. In questo senso è un sistema che si fonda su un equilibrio precario e che, a ben vedere, solo parzialmente riesce a risolvere il problema della legittimazione del potere e a consolidare il proprio consenso. Nel lungo periodo, infatti, alcune variabili economiche, come la decrescita del prezzo del petrolio, hanno la possibilità di porre quanto meno in questione quelle

<sup>238</sup> Cfr. Fish (2005), op. cit., pp. 114-128.

<sup>239</sup> *Vystuplenie na rassirennom zasedanii Gosudarstvennogo Soveta «O strategii razvitija Rossii do 2020 goda»*, op. cit.

condizioni alla base del contratto sociale e che garantiscono la sopravvivenza stessa di questo modello autoritario.

Tuttavia, è possibile solo speculare su quale potrebbe essere la reazione della leadership politica davanti a una prospettiva simile. Si è detto che la ragione principale per cui la società russa, inclusi i suoi segmenti più attivi, abbia sottoscritto col potere politico tale patto, accettando una restrizione della competizione politica e sociale è quella di ottenere in cambio stabilità e una maggiore sicurezza economica; nei discorsi politici e nel pensare comune la necessità di introdurre cambiamenti nella configurazione attuale del regime in Russia si è sempre più giustificata sulla base della capacità di risolvere i problemi concreti del paese tanto a livello politico che socio-economico, come la redistribuzione delle risorse, la preservazione dell'integrità e della governabilità del paese, il superamento delle divisioni sociali. In pratica, la tendenza è quella di valutare le questioni della competizione politica, della supremazia della legge, dei diritti e delle libertà politiche alla luce degli obiettivi concreti e le priorità di sviluppo del paese: rispetto a questi il discorso sulla conformità agli standard democratici passa in secondo piano.

Viene da chiedersi cosa accadrebbe nel caso venissero meno le condizioni della stabilità e del relativo benessere economico, ad esempio come conseguenza della crisi economica o di una caduta del prezzo del petrolio. In effetti, la crisi economica e finanziaria può aprire nuovi scenari per il paese, con la possibilità di modificare alcuni elementi su cui poggia l'attuale equilibrio nella configurazione del potere (Ryabov, p. 8). Tuttavia, nella situazione attuale c'è da aspettarsi un'azione del potere indirizzata alla preservazione dello status quo contro i fattori esogeni che spingono verso il cambiamento. Tale ipotesi è in parte confermata dai principali risultati di un progetto di ricerca realizzato dall'Istituto statale di Mosca per le Relazioni internazionali (MGIMO), nell'ambito del quale sono state formulate quattro scenari possibili per lo sviluppo della Russia da qui al

2020<sup>240</sup>: ad un estremo abbiamo l'ipotesi di un paese autoritario ed isolazionista, definito "Krepost'-Rossija" (La fortezza russa), cui si contrappone l'ipotesi della modernizzazione accompagnata dalla democratizzazione, definita "Novaja mečta" (Il nuovo sogno); le altre due ipotesi sono da un lato la modernizzazione senza democratizzazione, ovvero "Kremlëvskij gambit" (Il gambitto del Cremlino), ed infine l'ipotesi di una Russia più aperta e decentralizzata ma con forti disequaglianze nello sviluppo economico tra le varie regioni e città, "Rossijskaja mozaika" (Il mosaico russo). Queste quattro ipotesi sono state sottoposte alla valutazione non solo degli esperti ma anche di comuni cittadini ed i risultati principali hanno evidenziato delle conclusioni più o meno simili: lo scenario più probabile è giudicato da entrambi i gruppi quello del "Kremlëvskij gambit", cioè di una modernizzazione senza democratizzazione, benché sia ritenuta non proprio vantaggiosa per il paese, mentre l'ipotesi della modernizzazione con democratizzazione è considerata dalla gran parte dei rispondenti la più desiderabile ma anche non molto probabile.

#### **5.4. PROSPETTIVE FUTURE IN UN'OTTICA INTERNA ED ESTERNA**

##### **5.4.1. IL TANDEM MEDVEDEV-PUTIN: COOPERAZIONE O COMPETIZIONE?**

Il comportamento dell'élite russa a partire dalla Presidenza Putin ha trovato il sostegno di larga parte della popolazione, come mostrano i risultati elettorali, benché manipolati in una certa misura: la decisione di subordinare la scelta della democrazia alla necessità urgente di ristabilire l'ordine per mezzo della *diktatura zakona* (dittatura della legge) è apparsa la migliore soluzione rispetto alla situazione di caos creatasi nell'era Eltsin e alle gravi ripercussioni per la stabilità economica e il benessere sociale.

---

<sup>240</sup> A. Ju Melville, I. N. Timofeev, *Rossija 2020: al'ternationnye scenarii i obščestvennyje predpočtenija* (La Russia del 2020: scenari alternativi e preferenze sociali), "Polis", n. 4, 2008.

A dieci anni dall'inizio del primo mandato Putin la legittimità su cui poggia questo stile di leadership appare ancora ben solida: secondo i dati del "Vserossijskij centr izučenija obščestvennogo mnenija" (Centro di studi russo sull'opinione pubblica) dal marzo 2008, cioè dalle ultime elezioni presidenziali, il livello di fiducia dei cittadini russi verso il Presidente Medvedev è oscillato tra il 34 e il 45%, mentre per il Premier Putin si è attestato tra il 50 e il 60%<sup>241</sup>. In effetti, all'attuale Premier russo e al suo entourage bisogna dare atto della continuità politica che hanno saputo garantire attraverso il cambio di ruoli istituzionali suggellato dal tandem Putin primo ministro - Medvedev Presidente a partire dalle ultime elezioni politiche e presidenziali (2007-2008). In questo modo, Putin ha conservato il proprio potere senza ricorrere ad una modifica costituzionale, che gli avrebbe garantito la possibilità di un terzo mandato consecutivo ma a costo di sacrificare l'immagine del paese a livello internazionale; accanto a ciò, la scelta di guidare ufficialmente il partito RU si è rivelata vincente nel garantire il successo del "partito del potere", cosicché per la prima volta nel paese dal crollo dell'Urss la carica di Primo ministro è rivestita dal leader di un partito. Da questo punto di vista, Putin si differenzia dagli altri Premier che ha avuto la Russia non solo per la maggiore influenza sulla squadra di governo, ma anche perché dispone di una risorsa ulteriore, cioè la maggioranza in Parlamento (il 70% dei deputati nella Duma sono affiliati al partito RU e il 70,5% al CF), un elemento prezioso in caso di deterioramento delle relazioni con il Presidente<sup>242</sup>. Inoltre, ciò che conferisce potere alla figura del Premier è il fatto che il nuovo Presidente manca di un proprio elettorato di riferimento, dal momento che la sua vittoria alle elezioni di marzo 2008 con oltre il 70% dei voti è stata ottenuta grazie al prezioso

---

<sup>241</sup> Si veda la pagina "Doverie politikam" all'indirizzo <http://wciom.ru/index.php?id=1446>.

<sup>242</sup> Ricordiamo a tal proposito che in base all'ordinamento russo l'incarico di Primo ministro e le sue sorti politiche dipendono strettamente dalla volontà del Presidente il che ne fa, pertanto, una figura molto vulnerabile: sia Eltsin che Putin hanno sostituito i rispettivi Premier senza necessità di fornire tante spiegazioni all'opinione pubblica.

appoggio di Putin. Del resto, la squadra politica che attornia il nuovo Presidente è costituita nel suo nucleo da personalità che devono la propria posizione a Putin e che a lui sono fedeli, e prima che anche Medvedev costituisca una propria *komanda* fedele e coesa passerà del tempo<sup>243</sup>.

Ma fino a che punto è realmente cambiata la configurazione del potere nella Russia contemporanea? Si può davvero parlare dell'avvento di una nuova fase politica caratterizzata dalla presenza di due centri di potere? Per cercare di rispondere a queste domande occorre analizzare il binomio Medvedev-Putin nella sua azione concreta, dal momento che, come si osserva a proposito della realtà politica russa, la messa in pratica dell'attività politica spesso differisce dalla formula costituzionale: come osserva la Kryštanovaskaija, la ripartizione delle forze tra i vari attori scaturisce non solo dai rispettivi ruoli formali, ma anche dalla singole personalità politiche, da legami informali e accordi segreti<sup>244</sup>. Così, nell'attuale sistema politico sembra realizzarsi una divisione in "sfere di influenza" concordata a livello più o meno informale, in base alla quale ciascuno dei due attori ha potere di iniziativa e decisionale in determinati ambiti dell'attività politica: secondo quanto previsto dal testo costituzionale, il Presidente della FR è il comandante in capo supremo, cui spetta la determinazione delle principali linee di politica interna ed estera, la nomina del capo del governo, dei suoi vice e ministri, dei comandanti militari, dei giudici, dei *polpredy*, del procuratore generale, del Presidente della Banca centrale e del personale della sua amministrazione. Egli ha, inoltre, il potere di indire le elezioni e di sciogliere il Parlamento, di avanzare progetti di legge e di sospendere la validità delle leggi.

In linea generale, a Putin spetta stabilire l'indirizzo del paese nelle questioni strategiche di politica estera ed interna e il compito di mediazione

<sup>243</sup> A. Ryabov, *Tandemocracy in Today's Russia*, "Russian Analytical Digest", n. 49, 5/11/2008, <http://www.d1074152.mydomainwebhost.com/projects/russia/node/119>.

<sup>244</sup> Cfr. O. Kryštanovaskaija, *Formaty rossijskoj vlasti* (Le configurazioni del potere russo), "Polis", n. 1, 2010.

tra i vari gruppi di potere che si affacciano sull'arena politica; a Medvedev l'esecuzione degli obblighi formali previsti dalla Costituzione, la gestione operativa delle questioni chiave, come la lotta alla corruzione, e delle riforme racchiuse nel megaprogetto di modernizzazione del paese<sup>245</sup>. È indubbio che con Putin la figura del Premier diviene uno dei perni della politica russa come non lo era mai stato prima, e ciò non per mezzo di una modifica della Costituzione ma sulla base della vasta popolarità dell'ex Presidente da cui, del resto, è dipesa l'ascesa al Cremlino di Medvedev; accanto a ciò, il partito "Russia unita" diviene il centro nevralgico di irradiazione di influenza politica da parte del suo leader che per suo tramite esercita le leve del potere a tutti i livelli, da quello federale a quello municipale.

Eppure, secondo il parere di alcuni esperti russi, le nuove regole del gioco fissate in questa sorta di diarchia prevedono il pieno accordo e armonia tra le due figure nelle più importanti e delicate questioni; accanto a ciò la diarchia poggierebbe su una posizione abbastanza paritetica tra il Presidente e il Primo ministro tale da frenare le ambizioni eccessive da parte degli attori che sostengono ciascuno dei due leader<sup>246</sup>. In contrasto con tale visione gran parte della stampa internazionale spesso descrive la relazione Medvedev-Putin in termini di subordinazione del primo al secondo,

---

<sup>245</sup> Cfr. S. Giusti, *Insieme vinceremo? Medvedev e Putin di fronte alle sfide della grande Russia*, Ispi Policy Brief, n. 79, aprile 2008, [http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_79\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_79_2008.pdf).

Riguardo le riforme salienti si rimanda al contenuto del programma elettorale del Presidente Medvedev: *Vystuplenie na V Krasnojarskom eknomičeskom forume «Rossija 2008-2020. Upravlenie rostom»* (Intervento al V Forum economico di Krasnojark. «Russia 2008-2020. Governare per la crescita»), [http://medvedev2008.ru./program\\_02\\_15.htm](http://medvedev2008.ru./program_02_15.htm). Si veda anche l'ultimo discorso del Presidente Medvedev all'Assemblea Federale del 12/11/09, op. cit.

<sup>246</sup> D. Orlov, D. Badovskij, M. Vinogradov, *Nakanune 'vtoroj volny'.* *Političeskaja sistema Rossii v preddverii novogo sezona* (La vigilia della seconda ondata. Il sistema politico russo all'inizio di una nuova stagione politica, "Izvestija", 03/09/09).

sostenendo che malgrado l'avvicinarsi delle Presidenze, sia ancora Putin a detenere il potere effettivo<sup>247</sup>.

A nostro avviso, occorre anzitutto partire dal presupposto che il passaggio da un regime presidenziale a quella che oggi viene definita "tandemocrazia" non ha mutato la natura del sistema politico russo nella sostanza, cioè la sua configurazione monocentrica nonostante la "coabitazione" del Presidente e del Premier. Un sistema di questo tipo, in altre parole, continua a fondare la sua legittimità sul carisma e il potere di singole personalità e non su istituzioni forti e su basi legali. Detto questo, poco interessa stabilire verso quale delle due figure maggiormente pende la bilancia del potere; piuttosto, è utile speculare su quale tipo di relazione, cooperazione o competizione, sia quella che caratterizza il binomio Putin-Medvedev e quale il suo grado di stabilità nella situazione attuale e nello scenario futuro. A tal proposito, occorre evidenziare, in primo luogo, che tale relazione è al presente indubbiamente cooperativa, dal momento che entrambi gli attori sono soliti deliberare ed agire in maniera concorde sulle più importanti questioni di politica interna ed estera: lo si è visto nel corso di eventi delicati come il conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008 e la crisi economica a partire dalla fine dello stesso anno.

È anche vero, però, che sin dal momento dell'elezione alla Presidenza di Medvedev parte dell'élite politica ed economica ha sperato in un cambiamento di rotta della politica russa a favore di una maggiore liberalizzazione economica e rafforzamento della *rule of law*<sup>248</sup>: ad aver alimentato queste aspettative vi sono fattori quali il curriculum

---

<sup>247</sup> Su questa visione si veda L. Coen, *Via al tandem Medvedev-Putin. Ma alla guida c'è solo Vladimir*, "Repubblica", 8/05/2008; T. Halpin, 'Puppet President' Dmitri Medvedev takes power in Putin job swap, "Times", 07/05/2008, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article3882798.ece>; J. Hoagland, *Two Faces of Russia*, "The Washington Post", 20/09/2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/18/AR2009091802142.html>.

<sup>248</sup> Si veda su questa opinione M. Vinogradov, *Nastupit li «medvedskaja ottepel'?»* (È arrivato il disgelo di Medvedev?), "Pro et contra", n. 5-6, vol. 43, 2008.

professionale del nuovo Presidente, il quale non ha alcun legame con i servizi di sicurezza, diversamente dal suo predecessore, ex funzionario del KGB - ma ha, invece, una formazione giuridica (dottorato in Diritto privato). Accanto a ciò il nuovo Presidente, pur evitando l'aperta opposizione al Premier Putin, sin dall'inizio si è orientato verso la formulazione di una propria agenda politica basata sulla risoluzione di alcuni problemi fondamentali per lo sviluppo del paese, come la garanzia dell'indipendenza del sistema giudiziario ed il miglioramento della legislazione corrente in conformità alle esigenze dei cittadini; inoltre, la lotta alla corruzione, come in precedenza, costituisce uno tra i temi più ricorrenti nella retorica ufficiale, ma per la prima volta la causa maggiore di questo fenomeno viene individuata senza mezzi termini nella fusione tra il business e le strutture statali<sup>249</sup>. In particolare, Medvedev ha ordinato la stesura di un "Piano nazionale per la lotta alla corruzione" che ha costituito la base di un progetto di legge presentato alla Duma<sup>250</sup>. Infine, sono state stilate una serie di proposte volte ad ampliare la competizione politica, come l'abbassamento della soglia di sbarramento del 7% e la diminuzione del numero delle firme richieste per la registrazione dei partiti<sup>251</sup>. Iniziative come queste testimoniano, senza dubbio, la volontà di imboccare una direzione diversa rispetto agli otto anni precedenti. Tuttavia, esse non hanno trovato piena realizzazione e dimostrano la difficoltà del Presidente nel concretizzare la propria agenda in maniera autonoma: il rafforzamento dell'indipendenza dei giudici non si è tradotto in un piano di riforme adeguato, così come l'apparato amministrativo dello Stato continua ad

---

<sup>249</sup> Entrambe le questioni della scarsa indipendenza del sistema giudiziario e dell'alto livello di corruzione ricorrono nei discorsi più importanti di Medvedev: si rimanda nuovamente al programma elettorale del Presidente e l'ultimo messaggio all'Assemblea federale. Si veda, inoltre, l'ormai famoso articolo di Medvedev *Rossija vpered!* (Avanti Russia!), 10/09/2009, <http://www.kremlin.ru/news/5413>.

<sup>250</sup> Cfr. *Nacional'nyj plan protivodejstvija korrupcii* (Piano nazionale di lotta alla corruzione), 31/07/2008, <http://news.kremlin.ru/acts/996>.

<sup>251</sup> Cfr. *V Dumu napravlen prezidentskij zakonaproekt o sud'be partij, ne preodolevšich bar'er v 7%*, op. cit.

esercitare una forte pressione sul settore economico e a registrare livelli ancora alti di corruzione ed inefficienza. Quanto all'abbassamento della soglia di sbarramento per l'ingresso dei partiti alla Duma, le modifiche alla normativa sui partiti politici non sono state al momento portate a compimento.

Al tempo stesso, dipingere il quadro della politica russa in termini di pura e semplice competizione tra forze conservatrici e forze progressiste, sintetizzata nel binomio Putin-Medvedev, può essere fuorviante. Come molto lucidamente rilevato da uno dei maggiori analisti russi, è inesatto sia parlare di Putin come dell' «uomo del passato» che di Medvedev come «della speranza per il futuro»; un approccio del genere non solo rischia di esagerare le differenze tra i due ma anche di adombrare i fattori che li uniscono<sup>252</sup>. La scelta di Medvedev come successore di Putin non è avvenuta a caso ma è legata ad un disegno preciso: la lealtà costituisce sicuramente un fattore importante ma non l'unico; la scelta risponde anche all'esigenza di offrire della Russia l'immagine fresca di un paese che vuole crescere e accettare la sfida della modernizzazione. I capisaldi di questo piano, in particolare l'obiettivo di una crescita economica stabile e della differenziazione, sono illustrati in un documento ufficiale, la famosa "Strategia di sviluppo della Russia per il 2020", redatto dall'ex Presidente Putin alla scadenza del secondo mandato, proprio a voler dimostrare il suo impegno preciso a favore dello sviluppo economico e sociale della Russia<sup>253</sup>. In questo senso, Medvedev diviene un agente chiave nell'esecuzione del progetto di modernizzazione grazie alle sue credenziali di collaboratore fedele e dalla mentalità progressista e liberale.

<sup>252</sup> Si veda D. Trenin, *The Kremlin Two-Step*, "The Moscow Time", 11/01/2010.

<sup>253</sup> V. Putin, *Vystuplenie na rassirennom zasedanii Gosudarstvennogo Soveta « O strategii razvoitija Rossii do 2020 goda»* (Intervento alla riunione plenaria del Consiglio di stato «Sulla strategia di sviluppo della Russia per il 2020»), 08/02/2008, [http://tours.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542\\_type63374type63378type82634\\_159528.shtml](http://tours.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml).

La crisi economica globale degli ultimi due anni apre un periodo caratterizzato da grande incertezza per il paese, sia livello di crescita economica che a livello politico-decisionale; il trend dominante dello scorso decennio, infatti, è stato quello di una crescita costante del prezzo degli idrocarburi che ha permesso al paese di accumulare 500 miliardi di dollari di riserva in eccesso nel 2008 e di terminare il pagamento del debito internazionale; al tempo stesso, il prodotto interno lordo nel periodo 1999-2008 è cresciuto di anno in anno con una media del 6,9%. Grazie anche a tale sicurezza economica la Russia ha potuto giocare un ruolo più incisivo ed ambizioso nell'arena internazionale, forte di una linea di politica estera più assertiva. Rispetto a questa condizione favorevole, la crisi economica e finanziaria apre un periodo di grande instabilità, caratterizzato da una brusca caduta del PIL nel 2009, la perdita di numerosi posti di lavoro ed un brusco incremento della povertà<sup>254</sup>. Tuttavia, non si può non puntare l'attenzione sul fatto che a crisi è anche portatrice di molteplici sfide e opportunità per il paese, in primo luogo mostrando la necessità improrogabile di riforme economiche strutturali: la realizzazione di misure che rendano il paese realmente competitivo a livello globale, in poche parole è adesso che la leadership russa è chiamata a scegliere tra la modernizzazione o la marginalizzazione.

#### 5.4.2. LA RUSSIA E L'EUROPA

A conclusione del presente capitolo sulle spiegazioni, ci sembra opportuno ed interessante ampliare l'obiettivo dell'analisi per abbracciare il tema molto discusso delle relazioni tra la Russia e l'Unione europea; il futuro di questo partenariato, infatti, costituisce una questione di vitale

---

<sup>254</sup> Cfr. World Bank, *Russian Economic Report*, n. 20, novembre 2009, [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/rer20fulltext\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/rer20fulltext_eng.pdf).

importanza per la stabilità del comune vicinato tale occupare un posto di primo piano nell'agenda estera di entrambi gli attori<sup>255</sup>.

Nell'epoca del dopo allargamento dell'UE una delle sfide principali è quella di favorirne la più efficace convergenza di interessi. A seguito dell'ingresso dei paesi dell'est Europa nella compagine comunitaria, infatti, la Russia è divenuta il più esteso paese confinante dell'Unione, con la quale condivide una frontiera di oltre duemila chilometri. Tale riavvicinamento geografico si è accompagnato ad una sempre più intensa interdipendenza economica, tanto che oggi la Russia rappresenta il terzo partner commerciale (dopo Cina e Stati Uniti) dell'Ue, soprattutto in qualità di maggiore fornitore di prodotti energetici (gas e petrolio), mentre quest'ultima costituisce la fonte maggiore di investimenti stranieri per la Russia, provenienti per il 70% dai paesi comunitari.

Eppure queste relazioni appaiono oggi particolarmente complesse, caratterizzate da momenti di incomprensione e sfiducia reciproca alternate a fasi di cooperazione e condivisione di obiettivi: da un lato la guerra in Georgia dell'agosto 2008 assieme alla crisi del gas russo-ucraina di inizio 2009 sono state percepite da Brussel come la conferma di una Russia aggressiva sullo scenario internazionale nonché partner poco affidabile in materia energetica; dall'altro, l'attivismo da parte dell'Ue nello spazio post-sovietico, dalla promozione della "Politica europea di vicinato" ai più recenti accordi sul "Partenariato orientale", hanno destato una certa preoccupazione da parte russa in un'area vista come sfera di interessi vitali.

In primo luogo, bisogna notare che ad alimentare questo clima di diffidenza ha contribuito un'interpretazione spesso superficiale delle rispettive linee di azione: per l'Unione Europea il "gap valoriale" che la separa dalla Russia soprattutto in termini di scarsa performance

---

<sup>255</sup> Il presente paragrafo costituisce una rielaborazione del Paper presentato alla Sisp 2009: L. Petrone, *L'Ue e la Russia nello spazio post-sovietico: performance e obiettivi di politica estera*, XXIII Convegno Sisp (17-19 settembre), <http://www.sisp.it/files/papers/2009/laura-petrone-395.pdf>.

democratica, unito alla maggiore assertività del paese nelle relazioni internazionali, si dimostra spesso una ragione sufficiente per temere un improbabile ritorno della politica imperiale sovietica riadattata alla Russia attraverso la promozione di un modello politico-istituzionale autoritario<sup>256</sup>. Tuttavia, una lettura del genere deve fare i conti con una realtà molto più complessa: l'analisi approfondita delle principali linee guida che ispirano la politica estera dell'attuale leadership russa rivela una strategia improntata sostanzialmente al pragmatismo attraverso il perseguimento dell'interesse nazionale più che alla netta contrapposizione ideologica, soprattutto in campo economico e finanziario, come priorità per il paese; come fa notare l'analista russo Dmitri Trenin, «la Russia contemporanea più che neo-imperialista si configura come post-imperialista, al di là della retorica della sua classe politica»<sup>257</sup>.

Da parte russa, del resto, il dibattito interno circa le relazioni con l'Ue appare talvolta condizionato dalle forti spinte nazionaliste dai toni spiccatamente antioccidentali le quali, pur se in posizione minoritaria tra la stessa elite politica, giocano un ruolo non trascurabile in periodi, come quello attuale, di definizione incerta dei rapporti tra i due paesi<sup>258</sup>: in questo senso, l'assenza di chiari obiettivi strategici che coinvolgano la Russia nella sempre più attiva espansione delle strutture euro-atlantiche nell'est Europa

---

<sup>256</sup> Nel *briefing paper* del febbraio 2009 redatto dal Direttorato generale delle politiche esterne dell'Unione europea si legge: «l'Unione europea deve lavorare alla promozione dei valori europei di democrazia, mercati aperti, coesione sociale e rule of law contro il differente modello che la Russia propone». Cfr: *The Future of EU-Russia Relations: a Way Forward in Solidarity and the Rule of Law*, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/pe407011en\\_wilsonpopes/pe407011en\\_wilsonpopescu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe407011en_wilsonpopes/pe407011en_wilsonpopescu.pdf). Si veda, E. Lucas, *The New Cold War*, London, Palgrave Macmillan, 2008 e R. Sakwa, *New Cold War or Twenty Years' Crisis?: Russia and International Politics*, "International Affairs", vol. 84, n. 2, 2008.

<sup>257</sup> Cfr. D. Trenin, *Russia, the EU and the Common Neighbourhood*, Centre for the European Reform, 2005, [http://www.cer.org.uk/pdf/essay\\_russia\\_trenin\\_sept05.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/essay_russia_trenin_sept05.pdf).

<sup>258</sup> Si veda l'intervista a J. Kvitsinskij deputato del PCFR del 20/02/2007: «...abbiamo bisogno di un'Unione europea debole che sia incapace di promuovere politiche globali senza il supporto della Russia, ma, dall'altro lato, abbastanza forte da controbilanciare, con il sostegno russo, la politica degli Stati Uniti», riportata in N. Arbatova, *Russia-Eu beyond 2007. Russian Domestic Debates*, "Russia.Nei.Visions", n. 20, giugno 2007, [www.ifri.org/files/Russie/ifri\\_post\\_SPS\\_Arbatova\\_ANG\\_mai2007.pdf](http://www.ifri.org/files/Russie/ifri_post_SPS_Arbatova_ANG_mai2007.pdf).

costituisce un problema nella misura in cui alimenta il sospetto da parte russa di una sua esclusione dall'area post-sovietica.

L'ascesa alla Presidenza di Vladimir Putin viene generalmente vista come una sorta di spartiacque della politica estera russa, ovvero l'inizio di una nuova fase in cui il paese è tornato nell'arena mondiale alla ricerca di legittimizzazione del suo ruolo di potenza energetica, lasciandosi alle spalle la debolezza e il disorientamento degli anni post-guerra fredda: nell'ottica degli osservatori, soprattutto occidentali, la maggiore sicurezza di Mosca nelle relazioni internazionali, unita all'accentuazione dei tratti autoritari in politica interna, viene direttamente legata ad un deterioramento delle relazioni con l'Unione europea<sup>259</sup>. Tuttavia, se è indubbio che l'amministrazione Putin ha inaugurato una "nuova dottrina"<sup>260</sup> nell'azione esterna orientata al perseguimento di un ruolo di maggior spicco del paese nella politica mondiale, sarebbe quantomeno riduttivo rintracciare esclusivamente in essa le radici delle incomprensioni tra Mosca e Brussel.

In realtà, il dibattito sulla collocazione della Russia nell'orizzonte europeo contrapposto all'idea di una sua peculiare identità eurasiatica è una questione che ha sempre interessato filosofi e analisti politici sia all'interno del paese che all'estero, i quali hanno cercato di sciogliere la "questione russa" sulla base di una serie di fattori principalmente connessi alla sua composita cultura e particolare posizione geopolitica<sup>261</sup>; tuttavia, accanto all'antico dilemma dell'identità russa, se essa faccia o meno parte

---

<sup>259</sup> Cfr. H. Spongenberg, *Putin speech raises alarm on EU-Russia relations*, 12/02/2007, <http://euobserver.com/9/23471>; A. Moshes, *EU-Russia relations: unfortunate continuity*, "European Issue", n. 129, 24 febbraio 2009, Robert Schuman Foundation, [http://www.robert-schuman.org/doc/questions\\_europe/qe-129-en.pdf](http://www.robert-schuman.org/doc/questions_europe/qe-129-en.pdf).

<sup>260</sup> I punti salienti di tale dottrina sono rinvenibili in alcuni documenti ufficiali quali il famoso discorso di Putin a Monaco del febbraio 2007 e il rapporto di politica estera della Federazione Russa del marzo 2007: V. V. Putin, *Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy*, 02/10/2007, <http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=en&id=179>; *Obzor vnešnej politiki Rossijskoj Federacii*, op. cit.

<sup>261</sup> Per una puntuale ricostruzione di questo dibattito in Russia si rimanda a C. Scocozza, op. cit.

dell'Europa, se debba diventarlo e in che modo, oggi si manifesta più che mai il carattere altrettanto indeterminato della visione europea nei riguardi della Russia e del ruolo ad essa riservato nell'agenda europea: l'incertezza strategica che caratterizza l'azione esterna dell'Ue, a ben vedere, ha a che fare con i problemi legati alla messa a punto di una politica estera comunitaria coraggiosa ed effettiva che sia all'altezza delle sfide dell'era post-guerra fredda: in questo senso la Russia costituisce un banco di prova eccellente dei successi e fallimenti nello sviluppo di una politica estera e di sicurezza comune elaborata dal Trattato di Maastricht in poi.

Ue e Russia portano avanti razionalità simili nella difesa dei rispettivi interessi, soprattutto in un'ottica regionale, legati alla sicurezza delle rispettive periferie, ma attraverso linee d'azione per certi versi divergenti, all'origine delle incomprensioni reciproche e della difficoltà ad elaborare strategie di cooperazione efficaci. Tale limite viene fuori soprattutto quando l'analisi si incentra sul discorso del *values gap*, nella misura in cui per l'Unione la convergenza dei partner vicini verso il modello politico europeo rappresenta un punto cruciale della sua politica estera che finisce, in una certa misura, per condizionare le stesse relazioni con la Russia. Quest'ultima, a sua volta, rivendica una partnership speciale con Brussel e su basi paritarie, che tenga conto del suo status di potenza; sulla base di tali premesse, essa percepisce qualsiasi pressione di carattere politico come un'indebita ingerenza negli affari interni.

In effetti, sul piano interno l'articolazione di un corpus di norme e istituzioni condivise dall'insieme degli Stati membri, l'*acquis communautaire*, rappresenta un importante collante identitario a disposizione dell'Ue, dotato di una legittimità storica forte in grado di minimizzare, laddove possibile, gli antagonismi e le divisioni nazionali. Bisogna considerare, inoltre, che tale bagaglio storico ha costituito il motivo ispiratore della politica estera dell'Unione fin dalla sua prima elaborazione, alimentando la retorica di un ritorno ai comuni valori europei da parte dei nuovi membri e

giustificando, in tal modo, l'utilizzo di meccanismi di pressione esterna volti ad assicurare la convergenza degli aspiranti candidati verso il suo modello: in questo senso, l'esperienza dell'allargamento ha contribuito a delineare le opportunità di azione esterna per l'Unione, in particolare, la promozione della democrazia e delle riforme economiche<sup>262</sup>.

In tempi recenti, dinnanzi alla realtà dell'*enlargement fatigue*, l'azione esterna dell'Ue si è focalizzata verso nuovi e più ambiziosi obiettivi, fra i quali l'internalizzazione del proprio sistema normativo e di *governance* da parte di paesi terzi occupa una posizione di rilievo, sulla base di motivazioni sostanzialmente legate alla sicurezza della periferia europea. Ciò ha significato la replica dei meccanismi di azione sperimentati nelle fasi dell'allargamento (primo fra tutti la condizionalità politica e l'assistenza tecnica e finanziaria per le riforme) verso quei paesi per i quali, per ragioni diverse, non è contemplata la prospettiva della membership<sup>263</sup>. In questa logica, come messo in luce nei precedenti paragrafi, si inseriscono le iniziative della PEV e del più recente Partenariato orientale.

Nell'ambito degli studi recenti sull'azione esterna dell'Unione uno dei principali nodi da sciogliere riguarda, appunto, l'efficacia dell'influenza dell'Ue come sistema sovra-nazionale, portatore di un insieme specifico di valori e pratiche condivise al suo interno, sugli ordinamenti politico-istituzionali di paesi non candidati e non membri<sup>264</sup>. Tuttavia, nel caso della Russia un discorso del genere diventa particolarmente complesso, laddove la necessità pratica di inserirla in un più ampio *framework* analitico si arresta dinnanzi alle specificità di un paese che sperimenta negli ultimi anni una ridefinizione identitaria al di fuori dell'Occidente; del resto, tale vocazione a rappresentarsi come una realtà a sé stante, indipendente e sovrana, le deriva direttamente dal passato di grande potenza, un passato sul quale

<sup>262</sup> Sul punto si veda A. Magen, *Transformative Engagement Through Law. The Aquis Communautaire as an Instrument of EU External Influence*, "European Journal of Law Reform", vol. IX, n. 3, 2007, pp. 361-392.

<sup>263</sup> Cfr. A Magen (2006), op. cit., p. 396-97.

<sup>264</sup> Per uno studio sull'azione esterna dell'Ue si rimanda a A. Magen, L. Morlino, op. cit.

non può esser fatta tabula rasa, nonostante il declino subito dal paese dopo la fine dell'Urss. Tuttavia, pur riconoscendo le peculiarità del caso russo, il tentativo di sistematizzare le linee guida principali dell'azione esterna dell'Ue rispetto alla Russia attraverso la valutazione di alcuni risultati ottenuti possono, in una certa misura, portare ad una maggiore comprensione dei limiti e delle potenzialità dell'Unione quale attore di rilevanza internazionale.

Il primo aspetto che viene in rilievo attiene alla capacità dell'Unione di agire come attore unitario nelle sue relazioni esterne, in particolare nell'implementazione della Politica estera e di sicurezza comune (PESC); tale caratteristica può essere valutata sulla base di due criteri fondamentali, che valgono in generale a definire l'azione esterna comunitaria e che possono essere applicati anche riguardo alle relazioni con la Russia, ovvero la coerenza e la solidarietà<sup>265</sup>. Quanto al primo elemento, esso va riferito tanto alla dimensione istituzionale che politica dell'Unione: da un lato la coerenza investe il processo di *decision-making* interno all'Ue, ed in tal caso bisogna chiedersi se ed in quale misura l'insieme delle istituzioni comunitarie siano congiuntamente impegnate nel raggiungere obiettivi comuni in politica estera; dall'altro essa ha a che fare con la coincidenza/discrepanza tra le linee d'azione perseguite dai vari Stati membri le une rispetto alle altre e rispetto alla politica estera comunitaria. Quanto alla solidarietà, essa consiste nell'impegno degli Stati membri ad intraprendere azioni volte a garantire la coerenza delle politiche dell'Ue deliberate congiuntamente, o almeno ad evitare di perseguire politiche che ne compromettano la comune strategia.

Bisogna riconoscere che quando si prende in considerazione l'approccio dell'Unione alla Russia la sua azione esterna risulta carente in base ad

---

<sup>265</sup> Per le definizioni si rimanda a C. Bretherton, J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London and New York, 2006, pp. 31-32, cit. in H. Haukkala, *The EU's Common Strategy on Russia: Four Lessons Learned About Consensus Decision-Making in Foreign Policy*, "European Foreign Affairs Review", vol. 13, 2008, p. 326.

entrambi i criteri summenzionati. Per quanto riguarda la coerenza interna, viene in evidenza il contrasto tra l'approccio del Parlamento e della Commissione nei riguardi di Mosca: il primo ha spesso mostrato, più di ogni altra istituzione, una forte preoccupazione riguardo agli sviluppi politici interni al paese, richiamando la necessità di una più rigida condizionalità politica applicata alla Russia<sup>266</sup>; al contrario, la seconda si è orientata verso un'agenda più pragmatica che enfatizza la convergenza verso comuni standard commerciali nella prospettiva futura di un'area di libero scambio; ciò risulta evidente sin dall'adozione dei quattro spazi comuni, dove l'importanza assegnata all'agenda economica ha ridimensionato l'idea di una partnership guidata da valori comuni<sup>267</sup>.

Da un punto di vista politico, inoltre, le divisioni tra i 27 Stati nell'approccio alla Russia sono frequentemente menzionate dagli studiosi come uno dei limiti principali dell'azione esterna dell'Unione. In particolare, spicca la frattura tra la vecchia e la nuova Europa nell'epoca del post-allargamento: da un lato abbiamo paesi come la Francia, la Germania e l'Italia che ricercano una collaborazione pragmatica e ne riconoscono il ruolo di potenza regionale al di là di qualunque giudizio di valore sulla performance democratica; dall'altro si collocano i nuovi paesi membri che hanno di recente abbandonato il sistema socialista e che, pertanto, sono molto meno tolleranti nei riguardi del vicino russo, in special modo nel riconoscere i suoi interessi nello spazio post-sovietico<sup>268</sup>. Non è un caso che i negoziati per il rinnovo dell'APC siano stati rinviati proprio a causa del veto posto dalla Polonia<sup>269</sup>.

---

<sup>266</sup> Si consideri, ad esempio, la richiesta del Parlamento europeo, all'indomani della guerra in Georgia, di sospendere i negoziati sul rinnovo del partenariato con la Russia sino al completo ritiro delle truppe russe dal sud Ossezia: EU @ UN Partnership in Action, *Situation in Georgia: EU Parliament says Russia must honour its commitments*, [www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article\\_8117\\_fr.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_8117_fr.htm).

<sup>267</sup> H. Haukkala, op. cit., p. 327.

<sup>268</sup> Cfr. M. Massari, op. cit., p. 131.

<sup>269</sup> V. Pankov, *Options for the EU-Russia Strategic Partnership Agreement*, "Russia in Global Affairs", n. 2, giugno 2008.

Ma è soprattutto nel settore dell'energia che le linee divisorie tra i paesi dell'Ue nel relazionarsi alla Russia emergono con maggiore evidenza, motivando una linea d'azione che di frequente predilige accordi bilaterali alla concertazione in sede comunitaria. Com'è ovvio, la debolezza dell'Ue in questo ambito è prima di tutto legata alla mancanza di una politica energetica comune, cosicché la tendenza principale degli ultimi anni è stata quella di negoziati separati da parte di singoli Stati membri con la Russia spesso risoltisi a tutto svantaggio degli altri membri<sup>270</sup>. Da questo punto di vista, la strategia d'azione dell'Unione in materia energetica rivela una *performance* alquanto modesta sotto il profilo della solidarietà, dal momento che l'orientamento prevalente è quello di promuovere scelte politiche che non solo non incoraggiano, ma soprattutto minano alla radice gli obiettivi della PESC.

In realtà, la tendenza ad un approccio bilaterale risulta predominante nella stessa linea politica della Russia e rivela in egual modo l'incapacità di quest'ultima di sviluppare una strategia coerente ed unitaria nei riguardi dell'entità Ue. Le motivazioni di questa caratteristica della politica estera sono solitamente ricondotte alla volontà di Mosca di sfruttare gli egoismi nazionali degli Stati membri allo scopo di indebolire il potere dell'Unione come attore internazionale<sup>271</sup>. Tuttavia, più che ispirato alla tattica del *divide et impera*, l'approccio della Russia sembra soprattutto derivare da una difficoltà a relazionarsi all'Ue come entità sovranazionale: come fa notare

---

<sup>270</sup> Se da un lato il progetto "North Stream" russo-tedesco bypassa la Polonia, la partecipazione di Bulgaria, Italia e Grecia al progetto "South Stream", pure sponsorizzato dalla Russia, indebolisce irrimediabilmente il progetto Nabucco fortemente sostenuto dall'Ue. Sui rapporti tra UE e Russia nella sfera energetica si veda anche N. Kavešnikov, *Otnošenija meždu Rossiej i ES v energetičeskoj sfere: sotrudničestvo i konkurencija* (Le relazioni tra la Russia e l'Ue nella sfera energetica: cooperazione e competizione), "Evropeičeskaja bezopasnost': sobytija, ocenki, prognozy", 11 (27), 2008, pp. 13-15; M. Paolini, *Con la via balcanica Mosca conquista il cuore dell'Europa*, "Limes", n. 2, 2008, pp. 157-164.

<sup>271</sup> Si veda, ad esempio, J. Sherr, *Russian and the West: a Reassessment*, Defence Academy of the UK, "The Shrivenham Papers", n. 6, gennaio 2008; Leonard M., Popescu N., *A Power Audit of EU-Russia Relations*, "European Council on Foreign Relations", 2007 [http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341\\_9zm6i2293.pdf](http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341_9zm6i2293.pdf).

Bordachev<sup>272</sup>, l'idea stessa dell'integrazione europea mal si adatta ai punti di riferimento tradizionali della politica estera russa i quali, anche dopo il crollo dell'Unione sovietica, sono ispirati ai principi della diplomazia del XIX secolo che concepisce lo Stato-nazione come l'unico vero interlocutore nell'arena internazionale.

Il secondo importante elemento da considerare nell'analisi dell'azione esterna comunitaria nei riguardi della Russia consiste nel ruolo ambiguo giocato dalla condizionalità politica: a tale riguardo la domanda pertinente è, più che se ed in quale misura tale condizionalità sortisca gli effetti desiderati<sup>273</sup>, se un approccio basato su questo strumento sia appropriato per il caso russo. Il primo passo è quello di individuare la portata reale di tale meccanismo nelle relazioni intessute tra i due attori, per verificare se si tratti di una condizionalità meramente formale o applicata<sup>274</sup>.

Tutti i maggiori documenti stilati dall'Unione in relazione alla Russia contemplano un riferimento esplicito ai comuni valori europei, sulla base dei quali viene auspicata la trasformazione del sistema politico ed economico russo sul modello delle liberal democrazie. Ciò emerge dal testo sulla "Strategia comune dell'Ue verso la Russia" del 1999<sup>275</sup>, documento adottato internamente all'Ue; un simile riferimento compare, inoltre, nello stesso Accordo di partenariato e cooperazione sottoscritto da entrambe le parti e che ancora oggi ne regola le relazioni<sup>276</sup>. Infine, il nuovo

---

<sup>272</sup> Cfr. T. Bordachev, *Russia's European Problem: Eastward Enlargement of the EU and Moscow's Policy*, in O. Antonenko, K. Pinnick, *Russia and the European Union*, Routledge, London, 2005, p. 53.

<sup>273</sup> Ovvero la valutazione dell'azione esterna dell'Unione quale promotore dei processi di democratizzazione interna: tale analisi è stata svolta, nell'ambito del framework dell'EUCLIDA, per altri paesi del vicinato europeo: cfr. Magen, Morlino, op. cit. Nel caso della Russia, invece, un'analisi del genere sarebbe sterile dal momento che l'applicazione effettiva di meccanismi di influenza esterna, quali la condizionalità, risultano vaghi ed applicati in maniera ambigua.

<sup>274</sup> Tale distinzione è presente in E. Baracani, *EU democratic rule of law promotion*, in Magen, Morlino, op. cit., p. 66.

<sup>275</sup> È possibile consultare il testo all'indirizzo:

[http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_en.htm#an2](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an2).

<sup>276</sup> All'art. 1 dell'APC tra i principali obiettivi della cooperazione figura: «rafforzare la libertà economica e politica [...] sostenere la Russia nei tentativi di consolidare la

programma di assistenza finanziaria rivolto ai paesi del vicinato europeo inclusa la Russia, l' "European Partnership and Neighbourhood Instrument" (ENPI), è esplicitamente ancorato all'ottemperamento di una serie di riforme interne volte ad allineare ciascun paese all'*acquis* (vedi paragrafo 2). In particolare, l'articolo 28 del Regolamento n. 1638 del 2006 istitutivo dell' ENPI stabilisce che, qualora uno dei partner non osservi i principi elencati all'art. 1 (di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e della *rule of law*), il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione, può prendere i provvedimenti necessari nel rispetto del programma di assistenza assegnata al paese partner in base al regolamento dell'ENPI<sup>277</sup>.

Tuttavia, se sotto il profilo meramente dichiarativo la condizionalità sembra costituire un elemento importante nelle relazioni Ue-Russia, la sua applicazione concreta si rivela tutt'altro che effettiva: infatti, l'allontanamento del paese dagli standard occidentali non ha mai portato l'Ue ad invocare la clausola di non esecuzione pur presente nell'APC, né è mai successo che gli Stati membri abbiano votato a maggioranza qualificata misure che penalizzano la Russia applicando l'art. 28 del Regolamento sopracitato<sup>278</sup>. La ragione principale, com'è facile intuire, è costituita dagli interessi nazionali, soprattutto economici, che legano i singoli Stati membri alla Russia.

A ben vedere, un approccio dell'Unione che ricorra allo strumento della condizionalità politica si rivela non solo inefficace ma anche inadeguato per una serie di ragioni: in primo luogo, si tratta di un meccanismo che non tiene conto degli interessi russi, in quanto nega per principio l'eguaglianza

---

democrazia, sviluppare la sua economia e di completare la transizione verso un'economia di mercato». Il testo completo è disponibile all'indirizzo:

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):EN:NOT)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):EN:NOT).

<sup>277</sup> Regolamento n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj\\_l310\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_en.pdf).

<sup>278</sup> S. Blockmans, *EU-Russia Relations Through the Prism of the European Neighbourhood and Partnership Instrument*, "European Foreign Affairs Review", vol. 13, 2008, pp.185-186.

nella partnership tra i due attori rivendicata con forza da Mosca. Infatti, presupposto fondamentale della condizionalità politica è il potere sottile esercitato da uno dei due attori verso l'altro attraverso l'uso di minacce di sanzioni e promesse di ricompense vantaggiose allo scopo di alterare la bilancia dei costi e benefici nelle scelte politiche interne<sup>279</sup>. Nel caso delle relazioni Ue-Russia l'attuale forte interdipendenza sul piano economico esclude un rapporto di forza di questo tipo, se non altro perché la Russia, in quanto potenza energetica, ha a sua disposizione un sistema di leve altrettanto forte da utilizzare nella contrattazione con Brussel.

In secondo luogo, nel caso russo i fattori interni (attori, istituzioni e procedure) vengono in rilievo con forza dirompente di fronte ai tentativi di pressione democratica esterna: sull'accentuazione dei tratti autoritari del sistema politico degli ultimi anni, nelle caratteristiche del modello di "democrazia sovrana" consolidatosi a partire dalla Presidenza Putin, si è discusso ampiamente nei precedenti capitoli. Ancora una volta preme sottolineare quanto una lettura della Russia post-sovietica unicamente in termini di progresso-regresso di quella che si caratterizzerebbe come una transizione democratica senza fine non coglie l'eccezionalità della situazione venuta alla luce dalle rovine dell'esperimento marxista-leninista: tale specialità si riflette in particolar modo in una società atomizzata da oltre settant'anni di dominio incontrastato del partito unico, estranea alla cultura dello Stato-nazione e incapace di aderire ad un insieme di valori minimi condivisi<sup>280</sup>.

La Russia, infine, non senza difficoltà si relaziona alla realtà omologante sul piano politico-valoriale dell'Unione, ovvero un'entità politica che poggia su regole che sono state elaborate attraverso un lento processo di definizione interna senza la sua partecipazione. A tal proposito bisogna

<sup>279</sup> A. Magen, L. Morlino, op. cit., p. 31.

<sup>280</sup> Ciò ci rimanda al dibattito sull'importanza delle variabili "strutturali" nell'analisi delle trasformazioni di regime messa in luce soprattutto dai critici del "paradigma della transizione democratica": T. Carothers (2002).

osservare che proprio la dimensione normativa, se è vero che riceve una chiara legittimazione all' interno dei confini dell'Ue, una volta trapiantata in contesti "extra-comunitari", si carica di una serie di problematiche e contraddizioni. La Russia, più di ogni altro paese uscito dalle ceneri dell'Urss, vive una contrapposizione tra identità nazionali e valori universali che, rimasti irrisolti per tutto l'ottocento e il novecento, sono riemersi con forza con la caduta del comunismo: in questo senso essa racchiude in sé l'essenza del dibattito sull'assimilazione *tout court* del paradigma liberal-democratico, ponendo allo scoperto i limiti e la fiducia eccessiva nel successo dell' "europeizzazione esterna"<sup>281</sup>.

---

<sup>281</sup> Come rileva Roccucci, «la Russia ha svolto storicamente nei confronti dell'Europa la funzione di mettere in discussione la visione del mondo eurocentrica»: A. Roccucci, *EU-Russia, in Eurussia il nostro futuro?*, "Limes", 3, 2009, p. 25.

## BIBLIOGRAFIA

- AFANAS'EV M. (2000), *Klientelizm i rossijskaja gosudarstvennost'*, (Il clientelismo e la statualità russa), Fondazione della Scienza sociale di Mosca, n. 9.
- AMBROSIO T. (2007), *Insulating Russia from a Coloured Revolution: How the Kremlin Resists Regional Democratic Trends*, "Democratization", vol. 14, n. 2, aprile, pp. 232-52.
- ANTIPOVA N., VELIKOVSKIJ D. (2005), *Naši i ne Naši* (Nostri e non nostri), "Političeskij žurnal", 16/05/05.
- ARBATOVA N. (2007), *Russia-Eu beyond 2007. Russian Domestic Debates*, "Russia.Nei.Visions", n. 20, giugno, [www.ifri.org/files/Russie/ifri\\_post\\_SPS\\_Arbatova\\_ANG\\_mai2007.pdf](http://www.ifri.org/files/Russie/ifri_post_SPS_Arbatova_ANG_mai2007.pdf).
- AVTONOMOV A. S., POPOV S. A. (2003), *Postatejny commentarij k federal'nomu zakonu "Ob obščestvennoj Palate Rossijskoj Federacii* (Commento dettagliato alla legge federale "Sulla Camera pubblica della Federazione Russa), Mosca.
- BALZER H. (2003), *Managed Pluralism: Vladimir Putin's Emerging Regime*, "Post-Soviet Affairs", vol. 19, n. 3, pp. 189-227.
- BERENSON M. (2008), *Rationalizing or Empowering Bureaucrats? Tax Administration Reform in Poland and Russia*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 24, n. 1, marzo, pp. 136-55.
- BERMAN S. (2007), *How Democracy Emerge. Lessons from Europe*, "Journal of Democracy", vol. 18, n. 1, pp. 28-41.
- BISCARETTI DI RUFFIA P. (1994), *Le Costituzioni straniere contemporanee vol. II*, Milano.
- BLOCKMANS S. (2008), *EU-Russia Relations Through the Prism of the European Neighbourhood and Partnership Instrument*, "European Foreign Affairs Review", vol. 13, pp. 167-87.
- BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (2004), *Il dizionario di Politica*, Torino, Utet Libreria.

BORDACHEV T. (2005), *Russia's European Problem: Eastward Enlargement of the EU and Moscow's Policy*, in O. Antonenko, K. Pinnick, *Russia and the European Union*, Routledge, London, 2005.

BRYM J., GIMPELSON V. (2004), *The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy*, "Slavic Review", vol. 63, n. 1, primavera, pp. 90-112.

BUNCE V., WOLCHIK S. (2008), *Mixed Regime in Post-Communism Eurasia: Tipping Democratic and Tipping Authoritarian*, SSDD Working Paper Series, n. 1.

BUNCE V. (2003), *Rethinking Recent Democratization. Lessons from the Post-communist experience*, "World Politics", vol. 55, gennaio, pp. 167-92.

BUNCE V. (1999), *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge University Press.

CALZINI P. (2007), *Democrazia e sovranità nella Russia di Putin*, "Quaderni Ispi-Osservatorio internazionale", vol. 5, pp. 66-75.

CAPPELLI O. (2008), *Pre-Modern State-Building in Post-Soviet Russia*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 24, n. 4, dicembre, pp. 531-72.

CAPPELLI O. (2005), *Democratizzazione o State-building? Riletture critiche della transizione post-sovietica*, in O. Cappelli, (a cura di), *Oltre la democratizzazione. Il problema della ricostruzione dello Stato nello spazio post-sovietico*, volume monografico di "Meridione. Sud e Nord del mondo", n. 3, 2005.

CAPPELLI O. (2004), *Demokratizatsiya. La transizione fallita*, Guida, Napoli.

CAROTHERS T. (2002), *The End of the Transition Paradigm*, "Journal of Democracy", vol. 13, n. 1.

CILENTO M. (2009), *Le elite ucraine del post-rivoluzione arancione tra rinnovamento e continuità*, Paper presentato alla Convegno Sisp, <http://www.sisp.it/files/papers/2009/marco-cilento-330.pdf>.

CORAČAJKINA O. JU. (2003), *Molodežnoe dvizhenie v Moskve: organizacii i ob'edinenija* (L'attivismo giovanile a Mosca: organizzazioni e associazioni), "Poisk", n. 5.

COHEN S. F. (1999), *Russian Studies Without Russia*, "Post-Soviet Affairs", vol. 15, gennaio-marzo, pp. 37-55.

COLLINA C. (2008), *Uno Stato è la sua elite? Oligarchi, governatori e siloviki sotto Putin*, Working Papers n. 10, aprile, Dipartimento di studi politici, Università di Torino.

CROISSANT A., MERKEL W. (2004), *Introduction: Democratization in the Early Twenty-First Century*, in *Consolidated or defective democracies? Problems of Regime Change*, "Democratization", vol. 11, n. 5, dicembre, 1-10.

DAHL R. A. (1970), *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Franco Angeli Editore, Milano.

DELLECKER A. (2007), *Le système juridique au service de l'industrie énergétique*, "Politique étrangère", n. 4, 851-62.

DIAMOND L. (2002), *Thinking about Hybrid Regimes*, "Journal of Democracy", vol. 13, n. 2, aprile, pp. 21-35.

DIAMOND L. (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Md.: John Hopkins University Press.

DIAMOND L. (1994), *Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation*, "Journal of democracy", vol. 5, n. 3, pp. 4-17.

DI LEO R. (2000), "Il primato americano. Il punto di vista degli Stati Uniti dopo la caduta del muro di Berlino", Bologna, Il Mulino.

DI LEO R. (1993), *Neo-populismo russo: senza piano e senza mercato, senza partito-re e senza Stato-nazione*, "Europa-Europe", vol. 2, pp. 171-96.

DI LEO R. (1992), *Vecchi quadri e nuovi politici. Chi comanda davvero nell'ex Urss*, Bologna, Il Mulino.

DI LEO R. (1987), *Il partito e lo Stato tra utopia e localismo*, "La Rivista trimestrale", n. 4, marzo.

*Enciclopedia di Scienze sociali* (1998), Istituto dell'enciclopedia italiana, vol. VIII, voce: "società civile".

ERTMAN T. (1997), *Birth of the Leviathan*, Cambridge: Cambridge University Press.

EVANS P. B., RUESCHEMEYER N., SKOCPOL T. (1985), *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press.

EVANS G., S. WHITEFIELD (1998), *The Evolution of Left and Right in Post-Soviet Russia*, "Europe-Asia Studies", vol. 50, n. 6, pp. 1023-42.

EVANS P. B. (1997), *The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization*, "World Politics", vol. 50, ottobre, pp. 62-87.

FAIRBANKS JR C. H. (2004), *Georgia's Rose Revolution*, "Journal of Democracy", vol.15, n.2, pp.110-24.

FAVAREL-GARRIGUES G. (2004), *La société russe en quête d'ordre: avec Poutine?*, Parigi.

FISH M. S. (2005), *Democracy Derailed in Russia. The Failure of Open Politics*, Cambridge University Press.

FISH M. S. (2001), *The Emergence of Independent Associations and the transformation of Russian Political Society*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 7, n. 3, pp. 299-334.

FISH M. S. (1998), "Mongolia: Democracy Without Prerequisites", *Journal of Democracy*, vol. 9, n. 3, pp. 127-141.

FISH M. S. (1994), *Russia's Fourth Transition*, "Journal of democracy", vol. 5, n. 3, pp. 105-17.

Fondazione "Konrad Adenaur" (2007), *Molodež' v političeskoj žizni Rossii: problemy, perspektivy* (I giovani nella vita politica della Russia: problemi, prospettive), San Pietroburgo.

FRITZ V. (2007), *State-building: a Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus and Russia*, Central European University Press, Budapest.

FUKUYAMA F. (2005), *Esportare la democrazia. State-building nel XXI secolo*, Ithaca, Torino, Lindau.

GALBREATH D. J. (2009), *Putting the Color into Revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region*, "Communist Studies and Transition Politics", vol. 25, n. 2, 2009, pp. 161-180.

GAMAN-GALUTVINA O. (2008a), *The Changing Role of the State and State Bureaucracy in the Context of Public Administration Reforms: Russian and Foreign Experience*, "Europe-Asia Studies", vol. 24, n. 1, marzo, pp. 37-53.

GAMAN-GALUTVINA O. (2008b), *Changes in Elite Patterns*, "Europe-Asia Studies", vol. 60, n. 6, agosto, pp. 1033-50.

GANDHI J., PRZEWORSKI A. (2007), *Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats*, "Comparative Political Studies", vol. 40, n. 11, novembre.

GANEV V. I. (2001), *The Dorian Gray Effect: Winners as State Breakers in Post-communism*, "Communist and Postcommunist Studies", vol. 34, n. 1, pp. 1-25.

GANINO M. (1999), *Dallo Zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Libreria universitaria CUESP, Milano.

GEL'MAN V. (2004), *The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institutions Building in Russia*, "Europe-Asia Studies", vol. 56, n. 7, pp. 1021-40.

GIUSTI S. (2008), *Insieme vinceremo? Medvedev e Putin di fronte alle sfide della grande Russia*, Ispi Policy Brief, n. 79, aprile,  
[http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_79\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_79_2008.pdf).

GRAŽDAN V. (2007), *Gosudarstvennaja graždanskaja služba* (La Pubblica amministrazione), Mosca.

GVOSDEV N. K., MARSH C. (2002), *Civil Society and the Search for Justice in Russia*, Lanham, MD: Lexington Books.

HAUKKALA H. (2008), *The EU's Common Strategy on Russia: Four Lessons Learned About Consensus Decision-Making in Foreign Policy*, "European Foreign Affairs Review", vol. 13, pp. 317-31.

HENDLEY K. (1997), *Legal Development in Post-Soviet Russia*, "Post-Soviet Affairs", vol. 13, n. 3, pp. 231-56.

HOLMES S. (1997), *What Russia Teaches Us Now. How Weak States Threaten Freedom*, "The American Prospect", vol. 8, n. 33, pp. 30-39.

HUNTINGTON S. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.

HUNTINGTON S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press.

HUSKEY E. (2004), *From Higher Party Schools to Academies of State Service: The Marketization of Bureaucratic Training in Russia*, "Slavic Review", vol. 63, n. 2, estate, pp. 90-112.

HUSKEY E. (2001), *Democracy and Institutional Design in Russia*, in A. Brown (a cura di), *Contemporary Russian Politics. A Reader*, Oxford University Press.

HUSKEY E. (1990), *Government Rulemaking as a Brake on Perestroika*, "Law and Social Inquiry", vol. 15, n. 3, pp. 419-32.

HYDE M. (2001), *Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia*, "Europe-Asia Studies", vol. 53, n. 5, pp. 719-43.

KAKABAZDE Š. Š. (2009), *Institucionalizacija soglasovanija interesov v sovremennoj Rossii* (L'istituzionalizzazione della conciliazione degli interessi nella Russia contemporanea), Istituto dell'Accademia delle Scienze della Russia e Istituto di Sociologia, Mosca.

KAVEŠNIKOV N. (2008), *Otnošenija meždu Rossiej i ES v energetičeskoj sfere: sotrudničestvo i konkurencija* (Le relazioni tra la Russia e l'Ue nella sfera energetica: cooperazione e competizione), "Evropeičeskaja bezopasnost': sobytija, ocenki, prognozy", 11 (27), pp. 13-15.

KIM Y. (2003), *The Resource Curse in a Post-Communist Regime: Russia in Comparative Perspective*, Aldershot, Eng., Ashgate.

KRYLOVA E. (2008), *Osnovy organizacii gosudarstvennoj služby: nekotorye metodologičeskie aspekty* (I fondamenti dell'organizzazione dell'amministrazione statale: alcuni aspetti metodologici), "Sociologija vlasti", n. 6, pp. 61-77.

KRYŠTANOVSKAJA O. (2010), *Formaty rossijskoj vlasti* (Le configurazioni del potere russo), "Polis", n. 1, 2010, pp. 27-34.

KRYŠTANOVSKAJA O. (2004), *Anatomija Rossiskoj elity* (Anatomia dell'elite russa), Mosca, Zacharov.

KRYŠTANOVSKAJA O., White S. (1996), *From Soviet Nomenklatura to Russian Élite*, "Europe-Asia Studies", vol. 48, n. 5, pp. 1117-36.

LANE D. (2009), *'Coloured Revolution' as a Political Phenomenon*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 25, n. 2-3, giugno-settembre, pp. 113-35.

LARUELLE M. (2003), *Alexandre Dugin: Esquisse d'un eurasisme d'extrême-droite en Russie post-soviétique*, "Revue d'études comparatives Est-Ouest", n. 32, 3, 2001, pp. 85-103.

LEDYAEV V. (2008), *Domination, Power and Authority in Russia: Basic Characteristics and Forms*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 24, n. 1, marzo, pp. 17-36.

LEONARD M., POPESCU N. (2007), *A Power Audit of EU-Russia Relations*, "European Council on Foreign Relations",  
[http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341\\_9zm6i2293.pdf](http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341_9zm6i2293.pdf).

LEVITSKY S., WAY L. (2006), *The Dynamics of Autocratic Coercion after the Cold War*, "Communist and Post-Communist Studies", vol. 39, pp. 387-410.

LEVITSKY S., WAY L. (2002), *The Rise of Competitive Authoritarianism*, "Journal of Democracy", vol. 13, n. 2, aprile, pp. 51-65.

LINZ J. (2000), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

LINZ J., STEPAN A. (2000), *L'Europa post-comunista*, Bologna.

LINZ J., STEPAN A. (1996a), *Problems of democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, Md.: John Hopkins University Press.

LINZ J., STEPAN A. (1996b), *Toward Consolidated Democracies*, "Journal of Democracy", vol. 7, n. 2, pp. 14-33.

LINZ J., VALENZUELA A. (1994), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

LIPMAN M. (2006), *Putin's Sovereign Democracy*, "The Washington Post", 15 luglio.

LUCAS E. (2008), *The New Cold War*, London, Palgrave Macmillan.

MAGEN A., MORLINO L. (2008), *International Actors, Democratization and The Rule of Law. Anchoring Democracy?*, Routledge, London/New York.

MAGEN A. (2007), *Transformative Engagement Through Law. The Aquis Communautaire as an Instrument of EU External Influence*, "European Journal of Law Reform", vol. IX, n. 3, 2007, pp. 361-392.

MAGEN A. (2006), *The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?*, "The Columbia Journal of European Law", vol. 12, n. 2, primavera 2006, p. 384-427.

MAINWARING S., SHUGART M. S. (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.

MAKARENKO B. (2008), *Vozmožno li v Rossii modernizatsija? (È possibile la modernizzazione in Russia?)*, "Pro et contra", n. 5-6, vol. 43, pp. 33-41.

MARKWICK R. (1999), *What kind of State is the Russian State – if There is One?*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 15, n. 4, dicembre, pp. 111-30.

MCFAUL M., STONER-WEISS K. (2008), *The Myth of the Authoritarian Model. How Putin's Crackdown Holds Russia Back*, "Foreign Affairs", gennaio/febbraio, pp. 68-84.

MCFAUL M., PETROV N., RYABOV A. (2004), *Between Dictatorship and Democracy, Russian Post-Communist Political Reform*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.

MCFAUL M. (2002), *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship*, "World Politics", vol. 54, n. 2, pp. 212-44.

MCFAUL M., (1997), *When Capitalism and Democracy Collide in Transition*, [http://www.csis.org/component/option,com\\_csis\\_pubs/task,view/id,2604/type,1/](http://www.csis.org/component/option,com_csis_pubs/task,view/id,2604/type,1/).

MELVILLE A. JU., TIMOFEEV I. N. (2008), *Rossija 2020: al'ternativnye scenarii i obščestvennye predpočtenija (La Russia del 2020: scenari alternativi e preferenze sociali)*, "Polis", n. 4, pp. 66-75.

MOMMSEN W. J. (1997), *Max Weber and the Regeneration of Russia*, "Journal of Modern History", vol. 69, pp. 1-17.

MORINI M. (2002), *La transizione nella Russia postcomunista: il ciclo elettorale 1993/1999*, "Quaderni dell'Osservatorio Elettorale", n. 47, pp. 87-126.

MORLINO L. (2009), *Are they hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?*, "European Political Science Review", 0:0, 2009, pp. 1-24.

MORLINO L. (2005), *Anchors, Anchoring and Democratic Change*, "Comparative Political Studies", vol. 38, n. 7, pp. 743-70.

- MORLINO L. (2003), *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- MORLINO L. (1998), *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford University Press.
- MOSCA G. (1966), *La classe politica*, Bari, Laterza.
- MOSHES A. (2009), *EU-Russia relations: unfortunate continuity*, "European Issue", n. 129, 24 febbraio, Robert Schuman Foundation, [http://www.robert-schuman.org/doc/questions\\_europe/qe-129-en.pdf](http://www.robert-schuman.org/doc/questions_europe/qe-129-en.pdf).
- NIKITIN A., Buchanan J. (2002), *Kremlin's civic forum: Cooperation or cooptation for civil society in Russia?*, "Demokratizatsiya", vol. 10, n. 2, primavera, pp. 147-65.
- OBOLONSKIJ A., BARABAŠEV A. (2009), *Gosudarstvennaja služba. Kompleksnyj podchod* (La Pubblica amministrazione. Un approccio complesso), Mosca.
- O' DONNELL G., SCHMITTER P. (1986), *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The John's Hopkins University Press.
- O' DONNELL G. (1994), *Delegative Democracy*, "Journal of Democracy", vol. 5, n. 1, gennaio, pp. 55-69.
- OKARA A. (2007), *Sovereign Democracy: a New Russian Idea or a PR Project?*, "Russia in Global Affairs", vol. 5, n. 3.
- OTTAWAY M. (2003), *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- PAGE E., WRIGHT V. (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States. A comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press.
- PANKOV V. (2008), *Options for the EU-Russia Strategic Partnership Agreement*, "Russia in Global Affairs", n. 2, giugno, pp. 172-84.
- PAOLINI M. (2008), *Con la via balcanica Mosca conquista il cuore dell'Europa*, "Limes", n. 2, pp. 157-164.
- PAPPE JA. (2005), *Otnošenija federal'noj ekonomičeskoj elity v Rossii v 2000-2004 godach: tormoženie v centre i novaja strategija v regionach* (Le relazioni tra

le elite economiche federali e il potere in Russia tra il 2000-2004: freno al centro e nuova strategia nelle regioni), in Ja. Fruchtman (a cura di), *Regional'naja elita v sovremennoj Rossii*, (L'elite regionale nella Russia contemporanea) Mosca, Fond Liberal'naja missija.

PETRONE L. (2009), *L'Ue e la Russia nello spazio post-sovietico: performance e obiettivi di politica estera*, Paper presentato al XXIII Convegno Sisp, Roma, 17-19 settembre, <http://www.sisp.it/files/papers/2009/laura-petrone-395.pdf>.

PETRONE L. (2005), *I giovani di Putin*, "Europa-mondo", Rivista dell'Università degli studi di Napoli "l'Orientale", aprile 2005, pp. 8-11.

RAVIOT J. R. (2001), *Une nouvelle classe politique en Russie?*, "Le courrier des pays de l'Est", n. 1015, pp. 25-34.

REMINGTON T. (2001), *The Russian Parliament, Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989/ 1999*, Yale University Press, New Haven & London.

REMINGTON T. (2001), *Putin and the Duma*, "Post Soviet Affairs", vol. 17, n. 4, pp. 285-308.

REMINGTON T. (1996), *Ménage a Trois: The End of Soviet Parliamentarism*, in J. W. Hann Armonk (a cura di) *Democratization in Russia: The Development of Legislative Institutions*, NY: M. E. Sharpe.

RICHTER J. (2008), *Russia Reacts to Globalism: Sovereign Democracy and the Public Chamber*, Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th Annual Convention, Bridging Multiple Divides, Hilton San Francisco, [http://www.allacademic.com/meta/p254596\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p254596_index.html).

ROCCUCCI A., *EU-Russia, in Eurussia il nostro futuro?*, "Limes", 3, 2009, pp. 23-33.

ROSE R. (1994), *Postcommunism and the Problem of Trust; M. S. Fish, Russia's Fourth Transition*, "Journal of democracy", vol. 5, n. 3, pp. 285-305.

ROSS M. (2001), *Does Oil Hinder Democracy?*, "World Politics", vol. 53, n. 3, pp. 325-361.

RUTLAND P. (2008), *Putin's Economic Record: Is the Oil Boom Sustainable?*, "Europe-Asia Studies", vol. 60, n. 6, agosto, pp. 1051-1072.

RYABOV A. (2008), *Tandemocracy in Today's Russia*, "Russian Analytical Digest", n. 49, 5/11/2008,  
<http://www.d1074152.mydomainwebhost.com/projects/russia/node/119>.

SABATIER P., MAZMANIAN D. (1979), *The Condition of Effective Implementation*, "Policy Analysis", vol. 5, n. 4, pp. 481-504.

ŠACHNAZAROV G. (1993), *Cena svobody: reformacija Gorbačëva glazami ego pomošćnika* (Il prezzo della libertà. La riforma di Gorbačëv dalla prospettiva di un suo collaboratore), Mosca.

SAKWA R. (2008), *New Cold War or Twenty Years' Crisis?: Russia and International Politics*, "International Affairs", vol. 84, n. 2, pp. 241-68.

SAKWA R. (1995), *The Russian Elections of December 1993*, "Europe-Asia Studies", vol. 47, n. 2, pp. 195-227.

SARTORI G. (1993), *Democrazia: cosa è*, Rizzoli, Milano.

SARTORI G. (2005), *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*, ECPR Press.

SAVAL'EV V. A. (2008), *Gorjačaja molodež Rossii: lidery, organizacii i dviženija* (L'ardente gioventù russa: i leader, le organizzazioni e i movimenti), Kvanta.

ŠČENINA O. G. (2005), *Sovremennaja molodež': političeskie organizacii i dviženija* (La gioventù contemporanea: le organizzazioni politiche e i movimenti), "Problemy političeskoj sociologii", Mosca.

SCHEDLER A. (2006), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner Publishers.

SCHEDLER A. (2002), *The Menu of Manipulation*, "Journal of Democracy", vol. 13, n. 2, aprile, pp. 36-50.

SCHIMMELFENNIG F., U. SEDELMEIR (2004), *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, "Journal of European Public Policy", vol. 11, n. 4, pp. 661-79.

SCHMITTER P. (2005), "Democratization and State Capacity", paper presentato al X Congresso internazionale del CLAD sulla riforma dello Stato e dell'amministrazione pubblica, Santiago, Cile, 18-21 ottobre 2005, disponibile su

[www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0052201.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0052201.pdf).

SCOCOZZA C. (2007), *Un'identità difficile. Occidentalisti e slavofili russi tra passato e presente*, La città del sole, Napoli.

SCRAEDER P. J. (2003), *The State of the Art in International Democracy Promotion: Results of a Joint European-North American Research Network*, "Democratization", vol. 10, n. 2, pp. 21-44.

SHERR J. (2008), *Russian and the West: a Reassessment*, Defence Academy of the UK, "The Shrivenham Papers", n. 6, gennaio.

SHEVTSOVA L. (2001), *Putin's Russia*, Carneige Endowment for International Peace, Washington D.C.

SHLAPENTOKH V. (2008), *Money as an Obstacle to Democracy in Russia*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 24, n. 4, dicembre, pp. 512-30.

SHLAPENTOKH V. (2003), *Hobbes and Locke at Odds in Putin's Russia*, "Europe-Asia Studies", vol. 55, n. 7, pp. 981-1007.

SOLOMON P. (2008), *Law in Public Administration: How Russia Differs*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", vol. 24, n. 1, marzo, pp. 115-35.

SOLŽENICYN A. (1995), *La «questione russa» alla fine del XX secolo*, Einaudi editore, Torino.

*Sostav i obučenie kadrov gosudarstvennoj graždanskoj i munitsipal'noj službe v Rossijskoj Federatsii*, (Composizione e formazione dei quadri della Pubblica amministrazione nella FR), "Statističeskij Bjulleten'", n. 5 (156), 2009.

SQUIRE J. (2002), *Civil society and the Challenge of Russian 'Gosudarstvennost'*, "Demokratizatsiya", vol. 10, n. 2, pp. 166-82.

STEPAN A. (2005), *Ukraine: Improbable Democratic Nation-State But Possible Democratic State-Nation?*, "Post-Soviet Affairs", vol. 21, n. 4, 279-308.

STIGLITZ J. (1999), *Whither Reforms? Ten Years of Transition*, Relazione annuale della BM sullo sviluppo economico, 1999.

TILLY C. (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.

TOMPSON W. (2004), *Putin and the 'Oligarchs': A Two-Sided Commitment Problem*, Prospects for the Russian Federation Project, The Royal Institute of International Affairs – Russia and Eurasia Programme, agosto.

TOMPSON W. (2002), *Putin's Challenge: The Politics of Structural Reform in Russia*, "Europe-Asia Studies", vol. 54, n. 6, 933-57.

TRENIN D. (2005), *Russia, the EU and the Common Neighbourhood*, Centre for the European Reform, [http://www.cer.org.uk/pdf/essay\\_russia\\_trenin\\_sept05.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/essay_russia_trenin_sept05.pdf).

TRENIN D. (2004), *Russia Redefines Itself and Its Relations with the West*, "The Washington Quarterly", primavera, pp. 95-105.

TSEBELIS G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.

USMANOV S. (2008), *Ponjatje «partija vlasti» v rossijskoj politike* (Il concetto di partito del potere nella politica russa), "Sociologija vlasti", n. 3, pp. 153-59.

VARINOV S. V., VOLOCHOV A. V., ZACHAROVA E. A. (2006), *Sostojanie i perspektivy razvitija detckogo i molodežnogo obščestvennogo dviženija v Rossijskoj Federacii* (Condizioni e prospettive di sviluppo dei movimenti dei bambini e dei giovani nella Federazione Russa), Logos.

VINOGRADOV M. (2008), *Nastupit li «medvedskaja ottepel'?»* (È arrivato il disgelo di Medvedev?), "Pro et contra", n. 5-6, vol. 43, 2008, pp. 64-74.

*Vystuplenie Dmitrija Medvedeva s tezisami svoej izbiratel'noj programmy stalo glavnyj sobytijem Graždanskogo Foruma* (L'intervento di Dmitrij Medvedev sui punti del suo programma elettorale è stato il fatto principale del Forum civico), 22/01/2008, <http://www.ingushetia.ru/m-news/archives/008841.shtml>.

*Vyšlo rasporaženie "Ob obespečenii v 2008 godu gosudarstvennoj podderžki nekommerčeskich organizacij, učastvujuščich v razvitii institutov graždanskogo obščestva* (È stato promulgato il decreto "Sulla garanzia del sostegno statale alle organizzazioni non governative che partecipano allo sviluppo degli istituti della società civile", "Rossijskaja gazeta", 17/05/2008.

WAY L. (2008), *The Evolution of Authoritarian Organization in Russia Under Yeltsin and Putin*, Working Paper Kellogg Institute for International Studies, [www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/352.pdf](http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/352.pdf).

WAY L. (2005), *Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave. The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine*, "World Politics", vol. 57, gennaio, pp. 231-61.

ZAKARIA F. (1997), *The Rise of Illiberal Democracy*, "Foreign Affairs", vol. 76, n.6, novembre/dicembre, pp. 22-43.

ZUDIN A. (2001), *Neokorporativizm v Rossii? Gosudarstvo i biznes pri Vladimire Putine* (Neocorporativismo in Russia? Lo Stato e il business sotto Vladimir Putin), "Pro et Contra", vol. 6, n. 4, autunno, pp. 171-98.

### Rapporti e documenti:

*Common Strategy of the European Council on Russia*, [http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_en.htm#an2](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an2).

*Contribution by the Central Electoral Commission of the RF at the Osce Chairmanship expert seminar on electoral management bodies*, Vienna, 16 e 17 luglio 2009, [http://www.osce.org/conferences/elec\\_mgmt\\_2009.html?page=document&session\\_id=441](http://www.osce.org/conferences/elec_mgmt_2009.html?page=document&session_id=441).

Direttorato generale per le politiche esterne dell'Ue, *The Future of EU-Russia Relations: a Way Forward in Solidarity and the Rule of Law*, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/pe407011en\\_wilsonpopes/pe407011en\\_wilsonpopescu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe407011en_wilsonpopes/pe407011en_wilsonpopescu.pdf).

*Energetičeskaja strategija Rossii na period do 2020* (La strategia energetica della Russia per il periodo fino al 2020), "Rossijskaja biznes gazeta", <http://www.rg.ru/2003/10/07/energetika.html>.

Moscow Helsinki Group, Human Rights Without Frontiers, *Control and Punishment: Human Rights Implications of Russian Legislation on NGOs del 2008*, <http://hrwf.net/uploads/200802%20Russia%20NGO%20law%20report.pdf>.

*Nacional'nyj plan protivodejstvija korrupcii* (Piano nazionale di lotta alla corruzione), 31/07/2008, <http://news.kremlin.ru/acts/996>.

*Obzor vnešnej politiki Rossijskoj Federatsii* (Rapporto di politica estera della FR), 27/03/2007,

[http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD).

*Partnership and Cooperation Agreement EU-Russia, 1994*, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):EN:NOT).

World Bank, *Russian Economic Report*, n. 20, novembre 2009, [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/rer20fulltext\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/rer20fulltext_eng.pdf).

World Bank, *Russian Economic Report*, giugno 2008, [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/6238985-1251964834794/RER\\_16\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/6238985-1251964834794/RER_16_eng.pdf).

World Bank, *Russian Civil Service Reform. History of Reform Attempts from 1992 to 2000*, World Bank, [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1094736798511/518266-1094736815776/ref\\_gosslugba\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1094736798511/518266-1094736815776/ref_gosslugba_eng.pdf).

### **Fonti legislative:**

*Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 27 ijulja 2004 g. n 79-F3 O gosudarstvennoj graždanskoj službe Rossijskoj Federacii*, <http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>.

*Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 4 aprelja 2005 g. n 32-F3 Ob Obščestvennoj palate Rossijskoj Federacii*, <http://www.rg.ru/printable/2005/04/07/obshestv-palata-dok.html>.

*Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 11 ijulja 2001 g. n 95-F3 O političeskich partijach*, [http://www.rg.ru/oficial/doc/federal\\_zak/95\\_FZ.shtm](http://www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/95_FZ.shtm).

*Federal Law n 82-FZ of May 19, 1995 On Public Associations*, <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4374>.

### **Stampa e media:**

BIGG C., *Social Tension Simmers As Rich-Poor Divide Grows*, Radio Free-Europe, 10/05/2005, [www.rferl.org/featuresarticle/2005/05/349fd13e-0a73-4f9f-bf19-e2c033bfd028.html](http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/05/349fd13e-0a73-4f9f-bf19-e2c033bfd028.html).

BOGATUROV A., *Nastoljašaja doktrina* (La vera dottrina), "Nezavisimaja gazeta", 28/05/2007.

ČIRKIN D., *Where's the logic behind Russia's monetization law?*, "Pravda", 02/02/05, [www.english.pravda.ru/printed.html?news\\_id=14903](http://www.english.pravda.ru/printed.html?news_id=14903).

COEN L., *Via al tandem Medvedev-Putin. Ma alla guida c'è solo Vladimir*, "Repubblica", 8/05/2008.

EU @ UN Partnership in Action, *Situation in Georgia: EU Parliament says Russia must honour its commitments*, [www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article\\_8117\\_fr.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_8117_fr.htm).

FINN P., *Suddenly in Russia everybody's talking about a revolution*, "Washington Post Foreign Service", 09/04/05, [www.orangerevolution.us/blog/\\_archives/2005/4/9/567699.html](http://www.orangerevolution.us/blog/_archives/2005/4/9/567699.html).

GURVIČ V., *Biznes sdaet goroda* (Il business dà forma alla città), "Rossijskaja gazeta", 27/02/2009.

HALPIN T. (2008), *'Puppet President' Dmitri Medvedev takes power in Putin job swap*, "Times", 07/05/2008, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article3882798.ece>.

HALPIN T., *'Puppet President' Dmitri Medvedev takes power in Putin job swap*, "Times", 07/05/2008, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article3882798.ece>.

HOAGLAND J., *Two Faces of Russia*, "The Washington Post", 20/09/2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/18/AR2009091802142.html>.

JASMANN V., *Russia: Radicalized Youth On The Rise*, Radio Free Europe, 14/05/05, [www.rferl.org/featuresarticle/2005/04/c07b78c6-172c-4489-90fa-b5135cc8749a.html](http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/04/c07b78c6-172c-4489-90fa-b5135cc8749a.html).

MARKOV S., *The Yukos Affair and Putin's Second Term*, "Moscow Times", 29/07/2003.

MEDVEDEV D., *Poslanie Federal'nomu sobraniju Rossijskoj Federacii* (Messaggio all'assemblea federale della FR), 12/11/2009, <http://news.kremlin.ru/transcripts/5979/print>.

MEDVEDEV D., *Rossija vpered!* (Avanti Russia!), 10/09/2009, <http://www.kremlin.ru/news/5413>.

MEDVEDEV D., *Vystuplenie na V Krasnojarskom eknomičeskom forume «Rossija 2008-2020. Upravlenie rostom»* (Intervento al V Forum economico di Krasnojark. «Russia 2008-2020. Governare per la crescita»), [http://medvedev2008.ru./program\\_02\\_15.htm](http://medvedev2008.ru./program_02_15.htm).

ORLOV D., BADOVSKIJ D., VINOGRADOV M., *Nakanune 'vtoroj volny'.* *Političeskaja sistema Rossii v preddverii novogo sezona* (La vigilia della seconda ondata. Il sistema politico russo all'inizio di una nuova stagione politica), "Izvestija", 03/09/09.

POLJAKOV L., *Sovereign Democracy as a Concept for Russia*, 25/10/07, <http://rbth.ru/article.php?id=10012>.

PUTIN V. V., *Vystuplenie na rasširennom zasedanii Gosudarstvennogo Soveta «O strategii razvitija Rossii do 2020 goda»* (Intervento alla riunione plenaria del Consiglio di Stato «Sulla strategia di sviluppo della Russia per il 2020»), 08/02/2008, [http://tours.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542\\_type63374type63378type82634\\_159528.shtml](http://tours.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml).

PUTIN V. V., *Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy*, 02/10/2007, <http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=en&id=179>

PUTIN V. V., *Sovešanija s členami Pravitel'stva o zakonadatel'stve o nepravitel'stvennyh organizatsijach* (Incontro con i membri del governo a proposito della normativa sulle ONG), 05/12/05, [http://archive.kremlin.ru/appears/2005/12/05/2003\\_type63374\\_98473.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2005/12/05/2003_type63374_98473.shtml).

SPONGENBERG H., *Putin speech raises alarm on EU-Russia relations*, 12/02/2007, <http://euobserver.com/9/23471>.

TRENIN D., *(The Kremlin Two-Step, "The Moscow Time"*, 11/01/2010.

UGLANOV A., Tsepljaev V., *Medvežij ul'timatum, "Argumenty i fakty"*, n. 14, aprile, [www.aif.ru/online/aif/1275/02\\_06](http://www.aif.ru/online/aif/1275/02_06).

*V Dumu napravljen prezidentskij zakonaproekt o sud'be partij, ne preodolevšich bar'er v 7%* (Alla Duma è stato avviato un progetto di legge sulla sorte dei partiti che non hanno superato la soglia del 7%), 02/25/2009,

<http://www.polit.ru/news/2009/02/25/zakonoproekt.html>.

**Interviste dell'autore:**

BELOV A., membro del movimento "Dviženie protiv nelegalnoj immigracii", 06/11/2008.

DONČENKO M., del movimento "Avangard krasnoj moloděži", Mosca, 20/07/2008.

KONSTANTINOVA V., membro del movimento giovanile "Narod", Mosca, 06/11/2008.

KOZLOVSKIJ O., leader del movimento "Oborona", Mosca, 06/06/2008.

KULIEVA JU., responsabile della sezione ideologica del movimento "Naši" Mosca, 28/10/2008.

LJUBIMOV A. P., direttore della rivista interna alla Duma "Predstavitel'naja Vlast'", Mosca, 11/11/2008.

PETROVA O., membro del movimento "Avtonom", 08/07/2008.

RUMIJANCEV O., "Fond konstitucionnyh reform", Mosca, 25/10/2008.

VENČAKOV JU., ex responsabile della sezione ideologica del movimento "Naši", 12/10/2008.