

L'ALQUADERE  
5  
NOVEMBRE 1997

IL RAPPORTO TRA CENTRO  
E PERIFERIA NELLA  
FEDERAZIONE RUSSA

A CURA DI  
ETTORE GRECO

ISTITUTO  
AFFARI  
INTERNAZIONALI



---

**IL RAPPORTO TRA CENTRO  
E PERIFERIA NELLA  
FEDERAZIONE RUSSA**

A CURA DI  
**ETTORE GRECO**

---

---

*IAI Quaderni*

Direzione: Roberto Aliboni

Coordinamento redazionale: Sandra Passariello

Progetto grafico: Antonella Manzo

Stampa: Arti Grafiche Scalia S.r.l. - Via di Vigna Jacobini, 5 - 00149 Roma - Tel 06/5565890 Fax 06/5579037

---

## Indice

Introduzione .....	5
Cartina 1 - Russia: divisione amministrativa .....	8
Spinte autonomistiche e contropinte imperiali nella Federazione Russa, di Adriano Guerra .....	11
Elezioni regionali in Russia: un passo avanti verso il federalismo, di Sergej Medvedev .....	24
Appendice A .....	34
Appendice B .....	37
Quante Russie? Le regioni russe e il loro adeguamento alle trasformazioni economiche, di Philip Hanson .....	38

---

## Introduzione

Nell'ambito del suo programma sull'Europa centrale e orientale, l'Istituto Affari Internazionali ha rivolto, negli ultimi tempi, una crescente attenzione agli sviluppi politici ed economici nella Federazione Russa e nello spazio ex-sovietico.

Una serie di analisi ed elaborazioni sono state realizzate da uno specifico gruppo di lavoro sulla Federazione Russa, facente parte di un più ampio progetto, il Laboratorio di Politica Internazionale, che si avvale del sostegno e della diretta partecipazione di alcune grandi imprese italiane. Alla Russia è stato dedicato anche un numero speciale della rivista dell'istituto *The International Spectator*, uscito all'inizio del 1997.

I tre saggi che compongono questo Quaderno affrontano, da punti di vista diversi, un tema cruciale per il futuro della Russia: l'evoluzione dei rapporti economici e degli equilibri istituzionali e di potere tra il centro della Federazione e la sterminata periferia che si estende dal Mar Nero all'Artico, dal Baltico all'Oceano Pacifico.

All'indomani del crollo dell'impero sovietico, l'interesse degli osservatori internazionali si era concentrato soprattutto sul problema dei nuovi rapporti che si sarebbero instaurati tra gli Stati successori dell'Urss. Era oltremodo incerto l'esito dei tentativi della Russia di El'cin di dar vita, sotto la propria egemonia, a nuove strutture integrate, o almeno a nuove forme di cooperazione con le repubbliche ex-sovietiche. Numerose erano le dispute irrisolte, alcune delle quali ad alto rischio, come quelle riguardanti gli assetti di confine o il trattamento delle minoranze russe. A ciò si aggiungeva l'endemica instabilità di alcune aree, come quella caucasica. Negli ultimi anni tendenze opposte - alla reintegrazione da un lato, a un'ulteriore disgregazione dall'altro - hanno continuato a manifestarsi nello spazio ex-sovietico.

Nel frattempo, sono venuti prepotentemente alla ribalta anche una serie di interrogativi sulle possibilità di sopravvivenza della stessa Federazione Russa. L'evento più drammatico, quello che più è stato discusso in Occidente, è stato senza dubbio il sanguinoso conflitto in Cecenia. Ma si è assistito a un generale moltiplicarsi delle spinte centrifughe. I poteri locali si sono considerevolmente rafforzati e alcuni hanno assunto un atteggiamento antagonista, se non di aperta sfida, verso Mosca. Di fronte a questi fenomeni e in una situazione di crisi acuta delle strutture statali, sarà in grado il Cremlino di tenere insieme entità geograficamente ed etnicamente così diverse come quelle che compongono la Federazione?

Gli scenari più catastrofici, quelli che contemplavano, per esempio, una dissoluzione della Federazione Russa analoga a quella dell'Urss, o un espandersi a macchia d'olio del contagio ceceno, o, ancora, un cumularsi distruttivo delle tendenze al separatismo economico, non si sono finora materializzati e restano improbabili. Persistono tuttavia numerosi fattori di rischio. La ferita dell'intervento militare in Cecenia è ancora aperta e sembrano tuttora mancare i presupposti per uno stabile compromesso. Più in generale, benché le autorità centrali siano riuscite a stipulare con alcune regioni accordi che hanno contribuito a sventare la minaccia di una proliferazione delle spinte secessioniste, si è ancora lontani dalla costruzione di un sistema coerente di rapporti federali. Fanno peraltro da ostacolo al raggiungimento di quest'obiettivo anche alcuni elementi di arretratezza della realtà politica e istituzionale russa, come l'incerta distribuzione di poteri tra presidenza, governo e parlamento, la mancanza di trasparenza del processo decisionale, il peso spropositato delle *lobbies* economiche.

---

Il quadro rimane insomma incerto e suscettibile di vari sviluppi, anche se, specie negli ultimi tempi, è stato realizzato qualche indubbio progresso verso un rapporto più strutturato e cooperativo tra il centro e la periferia.

È questo il quadro che emerge anche dai tre saggi che vengono qui presentati.

Nel primo Adriano Guerra affronta il tema generale dell'identità dello Stato russo, muovendo da un riesame delle principali caratteristiche di quella che fu la 'politica nazionale' sovietica. Le nuove spinte nazionalistiche traggono infatti origine, secondo Guerra, da contraddizioni accumulate sin dal periodo di Stalin. Contraddizioni riconducibili alla pretesa di conciliare l'inconciliabile: da un lato una forte centralizzazione del potere statale; dall'altro, la valorizzazione, come soggetti federali, di tanti piccoli e grandi gruppi nazionali. Gli accordi faticosamente raggiunti da Mosca negli ultimi anni con le regioni più recalcitranti - a cominciare dal Tatarstan - hanno sancito la rinuncia di quest'ultime all'obiettivo dell'indipendenza, ma sono stati resi possibili solo da alcune sostanziali concessioni da parte del Cremlino. Le autorità locali hanno infatti ottenuto il riconoscimento di nuovi diritti, più o meno ampi, a seconda della loro capacità di pressione su Mosca.

Come dimostra il caso ceceno, è in atto una nuova spinta imperiale, alimentata da corposi interessi strategici, ma la resistenza della periferia e le debolezze strutturali del potere centrale rendono poco realistico un disegno di pura restaurazione. L'alternativa sarebbe la costruzione di un nuovo tipo di Stato federale, ma, perché ciò si realizzi, sarebbero comunque necessarie nuove scosse di assestamento negli equilibri tra il centro e la periferia e l'esito del processo - è questa la conclusione di Guerra - appare tutt'altro che scontato.

D'altra parte, la possibilità di costruire su solide basi un nuovo modello di Stato fede-

rale è strettamente connessa con il processo di democratizzazione. Un passaggio cruciale sono state le recenti elezioni regionali, ultimo atto di una lunga stagione elettorale, iniziata con le elezioni della Duma nel dicembre 1995.

Ad un'analisi della campagna per le elezioni regionali, dei risultati e delle loro implicazioni per il rapporto tra centro e periferia è dedicato il secondo capitolo di questo Quaderno, opera di Sergej Medvedev. Lo svolgimento regolare delle elezioni regionali, come già prima di quelle presidenziali, ha costituito di per sé un importante passo avanti sulla via del consolidamento del sistema democratico e dello stesso ancoraggio dei poteri istituzionali a un insieme certo di procedure legali. L'altro risultato generale delle elezioni che, come evidenziato da Medvedev, avrà certamente conseguenze di grande portata per la dialettica politica in Russia, è la depoliticizzazione - o, per dir meglio, de-ideologizzazione - dei leader locali, la sempre più marcata tendenza a una loro trasformazione in manager pragmatici, svincolati da rigide fedeltà di partito. Le elezioni hanno rappresentato in questo senso, secondo Medvedev, la vittoria di una «terza forza», costituita appunto dai manager locali, che non solo non può essere fatta rientrare nello schema bipolare governo-opposizione, ma che quello schema ha già fortemente contribuito a mettere in crisi.

Dovendo tutelare interessi concreti, questa nuova forza tende a svolgere un ruolo di moderazione nel contrasto che si riaccende periodicamente tra la Duma, controllata dall'opposizione, e il governo. Nel contempo, essa sta affermandosi come soggetto politico autonomo, dotato di un proprio programma, che ha al suo centro, ovviamente, la richiesta di un sempre maggiore decentramento dei poteri. Questo programma ha ora anche un portavoce istituzionale pienamente legittimato: il Consiglio della Federazione, ovvero la Camera Alta del Parlamen-

---

to russo, dove siedono i neoletti governatori. Quel che è certo, secondo Medvedev, è che l'azione delle élite regionali avrà in Russia una crescente influenza non solo sugli equilibri istituzionali e di potere, ma sugli stessi modelli di comportamento politico, confermandosi uno dei fattori più potenti della trasformazione del paese. Il suo peso potrebbe peraltro rivelarsi decisivo anche in occasione dei prossimi appuntamenti politici, a cominciare da quello, cruciale, rappresentato dalle elezioni presidenziali.

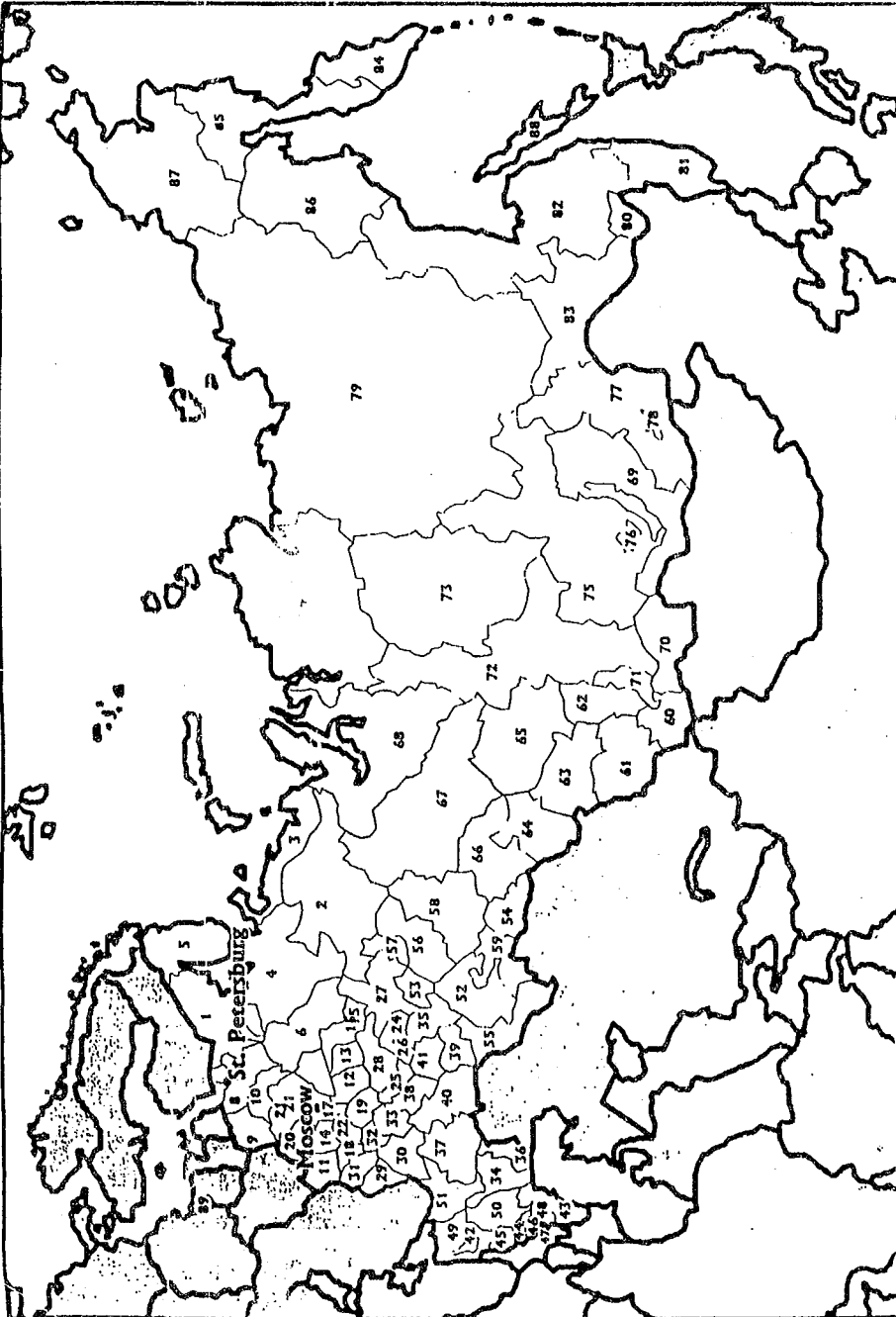
L'emergere di una terza forza, rappresentante degli interessi regionali, non deve tuttavia far mettere in ombra le differenze, in molti casi crescenti, tra le varie realtà locali. Come sottolinea Philip Hanson nel terzo capitolo di questo Quaderno, dedicato alle politiche economiche regionali, marcate differenze si sono evidenziate, in particolare, nell'approccio delle élite regionali ai problemi della trasformazione economica. Se, in generale, è cresciuta la loro capacità di controllo sulle risorse locali e sono venuti moltiplicandosi le forme del loro intervento nelle attività economiche, esse hanno dovuto sempre più fare i conti, nel contempo, con le spinte verso la creazione di uno spazio economico unitario, che rendono difficile, ad esempio, il controllo dei prezzi o il mantenimento delle barriere commerciali.

Sulla base di una tipologia economica delle regioni russe, Hanson mostra la correlazione tra alcuni fattori chiave - i settori di attività predominanti, il grado di apertura verso l'esterno, la disponibilità o meno di risorse strategiche - e l'atteggiamento delle

single regioni verso le riforme economiche. È alla diversa struttura economica delle regioni che bisogna guardare anche per capire come mai alcune di esse stiano emergendo come vincenti ed altre come perdenti dalla trasformazione economica in atto. Nel primo gruppo rientrano le regioni che dispongono di risorse energetiche e di capacità tecnologiche o sul cui territorio si trovano centri di interscambio con l'estero; nel secondo quelle che sono, invece, ancora fortemente dipendenti dal settore agricolo o dai settori industriali tradizionali. Le differenze tendono a crescere, anche se, nel complesso, non sono poi tanto diverse, secondo Hanson, da quelle esistenti fra le varie regioni dei paesi dell'Unione Europea. Persino il sistema del trasferimento dei fondi, pur così caotico ed inefficiente, contribuisce ad attenuare, in una qualche misura, i dislivelli di reddito. Hanson tende a escludere, in conclusione, uno scenario di dissoluzione o di crisi acuta della Federazione Russa. Anche sul piano economico, le tendenze unificanti, che originano dagli stessi meccanismi di mercato, potrebbero prevalere sui fattori di divisione.

È chiaro comunque che democratizzazione, riforme economiche e costruzione istituzionale sono indissolubilmente legate. Solo se tutti e tre questi processi andranno avanti, potrà essere alla fine garantito un futuro più stabile alla Federazione, evitando crisi analoghe a quelle, spesso drammatiche, vissute dal popolo russo negli ultimi anni, e potrà così realizzarsi una generale ripresa del paese e un rilancio del suo ruolo sul piano internazionale.

Cartina 1 - Russia: divisione amministrativa





---

## Entità amministrative della Federazione Russa:

1. Respublika Karelija
2. Respublika Komi
3. Nenetskij avtonomnyi okrug
4. Archangel'skaja oblast'
5. Murmanskaja oblast'
6. Vologodskaja oblast'
7. Sankt-Peterburg
8. Leningradskaja oblast'
9. Pskovskaja oblast'
10. Novgorodskaja oblast'
11. Brjanskaja oblast'
12. Vladimirskaja oblast'
13. Ivanovskaja oblast'
14. Kalužskaja oblast'
15. Kostromskaja oblast'
16. Moskva
17. Moskovskaja oblast'
18. Orlovskaja oblast'
19. Rjazanskaja oblast'
20. Smolenskaja oblast'
21. Tverskaja oblast'
22. Tul'skaja oblast'
23. Jaroslavskaja oblast'
24. Respublika Marii-El'
25. Respublika Mordovija
26. Respublika Čuvašia
27. Kirovskaja oblast'
28. Nižegorodskaja oblast'
29. Belgorodskaja oblast'
30. Voronežskaja oblast'
31. Kurskaja oblast'
32. Lipetskaja oblast'
33. Tambovskaja oblast'
34. Respublika Kalmjkija
35. Respublika Tatarstan
36. Astrachanskaja oblast'
37. Volgogradskaja oblast'
38. Penzenskaja oblast'
39. Samarskaja oblast'
40. Saratovskaja oblast'
41. Ul'janovskaja oblast'
42. Respublika Adigeja
43. Respublika Dagestan
44. Kabardino-Balkarskaja Respublika
45. Respublika Karačaevo-Cerkessija
46. Respublika Severnaja Osetija
47. Respublika Ingušetija
48. Respublika Čečnija
49. Krasnodarskij kraj
50. Stavropol'skij kraj
51. Rostovskaja oblast'
52. Respublika Baškirija
53. Respublika Udmurtija
54. Kurganskaja oblast'
55. Orenburgskaja oblast'
56. Permskaja oblast'
57. Komi-Permjatskij avtonomnij okrug
58. Sverdlovskaja (Ekaterinburgskaja) oblast'
59. Čeljabinskaja oblast'
60. Respublika Gornji Altaj
61. Altaiskij kraj
62. Kemerovskaja oblast'
63. Novosibirskaja oblast'
64. Omskaja oblast'
65. Tomskaja oblast'
66. Tjumenskaja oblast'
67. Chanty Mansiiskij avtonomnji okrug
68. Jamalo-Nenetskij avtonomnyi okrug
69. Respublika Burjatija
70. Respublika Tuva
71. Respublika Chakassija
72. Krasnojarskij kraj
73. Evenkiiskij avtonomnyi okrug
74. Taimjrskij (Dolgano-Nenetskij) avtonomnyi okrug
75. Irkutskaja oblast'
76. Ust'-Ordjnskij Burjatskij avtonomnyi okrug
77. Čitinskaja oblast'
78. Aginskij-Burjatskij avtonomnyi okrug
79. Respublika Jakutija (Sacha)
80. Evrejskaja avtonomnaja oblast'
81. Primorskij kraj
82. Chabarovskij kraj
83. Amurskaja oblast'
84. Kamčatskaja oblast'
85. Korjaskij avtonomnyi okrug
86. Magadanskaja oblast'
87. Čukotskij avtonomnyi okrug
88. Sachalinskaja oblast'
89. Kaliningradskaja oblast'

## Spinte autonomistiche e controspinte imperiali nella Federazione Russa

ADRIANO GUERRA

### 1. Lo Stato russo: un problema d'identità

Uno dei più inquietanti interrogativi sollevati dagli esiti delle campagne elettorali russe succedutesi a partire da quella per l'elezione del Parlamento del dicembre 1995 e, più recentemente ancora, dalla conclusione dalla guerra di Cecenia, riguarda la natura stessa dello Stato russo così come è nato dal crollo dell'Unione Sovietica. Non pensiamo tanto, o soltanto, alla natura del regime politico e sociale, cioè ai pericoli che minacciano le neonate e ancora molto fragili strutture democratiche. Insieme e anzi, per molti aspetti, prima ancora della sorte della democrazia, è la questione dell'identità dello Stato russo che sta nascendo o che potrebbe nascere - Stato dei russi? Stato federale o confederale? Stato-impero? - che va presa in considerazione<sup>1</sup>. Dove sta andando insomma la Russia? Verso la completa disgregazione col sorgere, all'interno di quella che è oggi la Federazione Russa, di un gruppo di nuovi, piccoli e meno piccoli, «Stati-nazione» o «Stati-etnia», lungo la via che ha già visto il formarsi, in luogo dell'Urss, di 15 Stati sovrani, in un'area che va dal Baltico, al Mar

Nero, al Mar Caspio? O, al contrario, come prevedono non pochi osservatori, verso il ritorno, in una forma o nell'altra, alla vecchia Unione, con la liquidazione delle spinte disgregatrici e la ricostituzione, seppure parziale e graduale, dell'impero o in ogni caso col ripristino del ruolo centrale di Mosca? Oppure - ancora - verso la trasformazione della Russia (se non dell'ex-Urss nel suo insieme o di una sua parte) in uno Stato federale o confederale del tutto nuovo?

### 2. Le spinte separatiste e le rivendicazioni territoriali al momento del crollo dell'Urss

Per tentare qualche risposta a queste domande è bene riandare all'inverno del 1991, o anche ai mesi precedenti, quelli della perestrojka di Gorbacëv, quando le stesse spinte che portavano le varie repubbliche sovietiche a trasformarsi in Stati autonomi, si manifestavano in vari punti anche all'interno della Russia<sup>2</sup>.

All'inizio del 1991, Gorbacëv pensava ancora di poter firmare a Novoe Ogorëvo con El'cin e coi presidenti delle altre repubbliche dell'Urss, o almeno con gran parte di

<sup>1</sup> Quella della identità dello Stato russo sorto dal crollo dell'Urss continua ad essere nel paese una delle questioni più dibattute. Si veda ad esempio: N.N. Beljakov, Ju.V. Tret'jakov, *Rossija v geopolitičeskom prostranstve: sovremennost' i vzgljad v XXI vek*, Mokva, 1994; V. Strada, *La questione russa. Identità e destino*, Venezia 1991; P. Sinatti (a cura di), *Che cosa vogliono i russi*, Roma-Napoli, 1993; A. Solženicyyn, *La 'questione russa' alla fine del secolo XX*, Torino, 1995.

<sup>2</sup> La più sintetica e completa documentazione sulla fase di passaggio dall'Urss alla Russia è in: B.I. Koval' (a cura di), *Rossija segodnja. Poliitičeskij portret v dokumentach. 1991-1992*, Kniga 1 e 2, Moskva, 1993.

essi, quel nuovo Trattato dell'Unione che avrebbe dovuto ad un tempo bloccare il processo di dissolvimento dello Stato unitario e sancire la sovranità delle repubbliche, garantendo al loro interno i diritti di tutti i gruppi etnici. Ebbene, secondo dati resi noti a quell'epoca, non pochi dei 76 «punti caldi» dei conflitti interetnici che allora venivano individuati nell'insieme del territorio sovietico erano collocati in Russia<sup>3</sup>. Tutti erano comunque strettamente collegati a Mosca.

Può essere utile - anche per poter poi meglio individuare le linee di sviluppo di una situazione certamente molto complessa - presentare qui sinteticamente la «carta» dei più importanti conflitti che erano allora in atto o che erano ritenuti probabili.

Se si guardava all'area occidentale della Russia europea, ci si imbatteva in non poche richieste di modifica degli stessi confini di Stato. Si trattava di una parte della regione di Murmansk rivendicata dalla Carelia, all'interno della quale prendeva piede la richiesta del ritorno della regione alla Finlandia; di parte delle regioni di Pskov e di Pietroburgo, già appartenute all'Estonia e da questa richieste; di un'altra area del territorio di Pskov rivendicata invece dalla Lettonia; di un'area della Bielorussia (oggi Belarus) nord-occidentale e di una parte del territorio di Kaliningrad chiesto dalla Lituania (che a sua volta avrebbe dovuto rinunciare a Klaupeda e ad una parte dei suoi distretti meridionali a favore della Bielorussia).

Assai complesso era anche il contenzioso fra la Bielorussia e l'Ucraina: la prima avrebbe voluto annettersi la regione di Zitomir e cedere parte del territorio di Gomel. Scendendo verso Sud, l'Ucraina avrebbe

dovuto cedere alla Moldavia (oggi Moldova) una parte del territorio di Cernovcij, nonché parte della regione di Odessa, per ricevere in cambio l'area settentrionale della Moldavia.

Infine sempre l'Ucraina avrebbe dovuto cedere alla Russia una parte del suo territorio sud-orientale, nonché la Crimea (ove i tatars pensavano dal canto loro di fondare una repubblica autonoma), per ricevere una parte della regione di Rostov.

Né il quadro delle rivendicazioni - sempre in riferimento al territorio occidentale dell'Urss - aveva termine qui. C'erano le minoranze russe della parte nordorientale dell'Estonia e del Sud-Est della Moldavia che auspicavano la nascita di entità territoriali autonome o, com'era appunto il caso dei russi di Moldavia che daranno poi vita alla Repubblica del Trans-Dnestr, pienamente indipendenti. La nascita di regioni autonome era rivendicata anche dai polacchi della Lituania del Sud, dai tedeschi di Kaliningrad, dai gagauzi e dai bulgari della Moldavia.

Ancora più complessa e drammatica si presentava la situazione nell'area del Caucaso russo. Praticamente tutti i numerosi gruppi etnici presenti nell'area - oltre 60 sono, come è noto, le popolazioni autoctone - avanzavano rivendicazioni che andavano dalla richiesta della piena autonomia e indipendenza dei territori nei quali vivevano, a quella di modifiche radicali nei rapporti con Mosca o con le vecchie e nuove strutture territoriali. Anche qui si mettevano in discussione, in più di un caso, oltre ai confini interni dello Stato, anche quelli esterni.

Le richieste riguardavano in particolare la formazione di nuove repubbliche (dei Karačaj, dei Cerkessi, dei Kabardino-Balka-

<sup>3</sup> La «mappa dei conflitti interetnici» relativa al 1991 è stata pubblicata da *Urss Oggi, Informazioni, analisi, documentazione*, n. 4/5, 1991, pp. 8-14, sulla base di materiali pubblicati prevalentemente da *Moskovskie novosti*.

ri, dei Karačajevo-Balkari, dei Kabardino-Cerkessi); modifiche dei confini interni (cessione alla Repubblica Adygeja dei distretti costieri di Krasnodar, della parte orientale dell'Ossetia settentrionale alla Repubblica Cečeno-Inguškaja, della città di Malgobek dalla Cečeno-Inguškaja alla Kabardino-Balkarskaja, dei distretti orientali del Dagestan alla Cečeno-Inguškaja, del territorio di Soči dalla Russia alla Georgia); la formazione e in qualche caso il ripristino di aree territoriali autonome per gruppi etnici allogeni (dei kazaki, dei greci, dei turkmeni, dei nogaizi, dei tedeschi, nei territori di Stavropol e di Krasnodar). Ma nell'area del Caucaso le situazioni più gravi erano già esplose, o stavano covando nella Cecenia (nel frattempo staccatasi dalla Inguškaja), il cui governo repubblicano, sotto le pressioni degli indipendentisti, sarebbe stato presto costretto a dimettersi per lasciare il posto al generale Džokar Dudaev, nonché, e soprattutto, al di là delle frontiere della Federazione Russa: si pensi ai sanguinosi conflitti che erano già in corso fra l'Armenia e l'Azerbajdžan per il Nagornyj-Karabach, nell'Abchazija che si batteva per sottrarsi al dominio della Georgia (dalla quale volevano uscire anche l'Ossetia meridionale da un lato; le zone di Džavaketsij e parte del Sud-Est del paese dall'altro, per congiungersi rispettivamente all'Armenia e all'Azerbajdžan). Né, per tornare a guardare all'interno della Federazione Russa, in una situazione più tranquilla si trovavano le aree del Volga (ove tra l'altro c'era un forte movimento per la ricostituzione del Baskortostan unito), della Siberia, dell'Estremo Oriente, nonché dell'Asia centrale, ove in più punti (in particolare nelle regioni di Astrachan, Volgograd, Orenburg, Omsk, Kurgan, oltreché nella regione dell'Altaj) i confini della Federazione Russa venivano messi in discussione dal Kazachstan (che, a sua volta, avrebbe dovuto cedere varie aree alla Russia).

### 3. L'eredità della «politica nazionale» sovietica

Pressoché concordemente studiosi e osservatori fanno risalire a Stalin, alla sua «politica delle nazionalità», l'origine del sorgere o del risorgere, negli anni della crisi e poi della perestrojka, delle spinte nazionalistiche non russe. La «politica della nazionalità» fu avviata nel momento in cui la Rivoluzione d'Ottobre, perdendo in tutto o in parte i suoi connotati originali internazionalistici, diventava «rivoluzione russa» (per cui incominciò a porsi come «missione storica» quella di ricostruire e poi di gestire e difendere il vecchio impero).

È impossibile negare che la tesi colga nel segno. Basti pensare alle popolazioni - in tutto circa tre milioni e mezzo di uomini e di donne - deportate per volontà di Stalin (i coreani dell'Estremo Oriente nel 1937, i tedeschi del Volga nel 1941, e poi nel 1944, con l'accusa infamante di collaborazionismo con gli invasori nazisti, i tatarci di Crimea, gli ingusci, i ceceni, e gli altri piccoli popoli del Caucaso) e agli altri «delitti contro le nazionalità» che sono stati a lui imputati. Né si è semplicemente di fronte a singole manifestazioni di politica repressiva verso piccoli popoli. Seppure sia in molti casi improprio parlare di un organico e coerente piano di «russificazione» imposto dall'alto, di fatto a tutti i cento e più popoli dell'Urss venne imposta come lingua di comunicazione quella russa, come cultura e come storia quella russa. Ad esempio, sulla scia dell'indirizzo generale imposto agli storici russi da uno Stalin che amava presentarsi come il continuatore di Ivan il Terribile e di Pietro il Grande, le conquiste coloniali degli zar venivano presentate come fattori di progresso anche nelle regioni che quelle «conquiste» avevano subito. Si capisce facilmente così perché negli anni della perestrojka siano emersi con prepotenza i problemi della lingua e della ricerca

delle identità e delle radici dei vari popoli. Tuttavia la «politica nazionale» di Stalin e dei suoi continuatori non può essere racchiusa tutta entro la formula dell'imposizione generalizzata, della continuità coll'impero zarista. Prima di tutto perché, per quanto «imposto brutalmente dall'alto», il comunismo di Stalin ha potuto contare - lo ha notato ad esempio Sergio Romano - su di un vasto consenso e non solo presso la maggioranza russa, ma anche presso gli altri popoli per i quali il comunismo ha rappresentato «la cittadinanza comune» e la «patria comune»<sup>4</sup>.

Del resto, nei rapporti fra centro e periferia nello Stato sovietico non si può parlare soltanto di politica di spoliazione e di sfruttamento (che comunque vi fu, per quanto riguarda, in particolare, le materie prime). Per citare ancora Romano, la periferia dello Stato sovietico ha ricevuto da Mosca, oltre alla industrializzazione, tutta «una serie di doni» - l'alfabetizzazione, l'emancipazione della donna, ecc - che hanno non poco contribuito a rafforzare i legami con il centro. Per quel che riguarda poi la possibilità di sintetizzare la politica nazionale di Stalin e dei suoi eredi nella formula della «russificazione» va detto che il ruolo particolare del popolo russo «fratello maggiore di tutti i popoli dell'Urss», come recitava la formula brezneviana, è stato imposto ovunque con misure concrete. Ad esempio, in tutte le repubbliche era sempre un dirigente comunista di origine russa - seppure formalmente solo al secondo e non al primo posto della gerarchia - a detenere il massimo potere in quanto rappresentante diretto del potere centrale.

Quel che però ha caratterizzato la politica nazionale di Stalin è stato, insieme all'imposizione del primato della Russia e dei russi, il particolare «federalismo etnico» sul quale lo Stato sovietico venne costruito.

Seppure tra spinte e politiche contraddittorie - che andavano da momenti di russificazione forzata all'esaltazione di una mitica «nazione sovietica» nella quale tutte le nazionalità e le etnie avrebbero dovuto ad un certo punto fondersi - l'Unione Sovietica è stata dunque costruita contemporaneamente come Stato unitario fortemente centralizzato e come federazione di piccoli e grandi gruppi nazionali. In altri termini, lo Stato è stato costruito collegando una nazionalità o un'etnia a ciascun territorio (repubblica, *oblast'*, *kraj*) su basi però non paritetiche (i diritti riconosciuti ai cittadini di un'*oblast'* erano diversi e inferiori di quelli riconosciuti ad un cittadino di una repubblica o di un territorio autonomo) e in ogni caso assicurando al centro poteri totalizzanti su tutte le questioni essenziali. Si sono create così situazioni contraddittorie. Nello stesso momento in cui nelle aree europee dell'Unione si colpivano i vecchi nazionalismi (quelli ad esempio dell'Ucraina, dei paesi baltici e del Caucaso), nell'Asia centrale, con la politica dell'alfabetizzazione (che ha consentito a vari popoli di pastori di avere per la prima volta una lingua e dunque una letteratura scritta) e della urbanizzazione (che ha posto fine al nomadismo delle popolazioni) si apriva la via non già all'esaurirsi, ma anzi al sorgere di tutta una serie di affermazioni di spirito nazionale e di nuovi nazionalismi. Anche queste spinte nazionalistiche «nuove» prima o poi finivano inevitabilmente però per urtare contro le strutture centralistiche di Mosca. Da qui l'acuirsi delle vecchie e delle nuove contraddizioni.

Un altro elemento caratteristico della «politica nazionale» di Stalin e dei suoi continuatori è da ricercare poi nel fatto che i confini delle varie repubbliche, delle regioni e dei territori, anche di quelli formati

<sup>4</sup> *Storia e Dossier*, n. 93, 1995, p. 12.

su basi etniche, sono stati spesso fissati prescindendo dai confini etnici, determinando così - come si può desumere dall'elenco dei «punti caldi» prima riprodotto - una serie di crisi e di conflitti potenziali anche gravi.

Nell'ondata distruttiva che ha portato alla fine dell'Urss e al sorgere nel suo territorio di 15 Stati c'erano dunque componenti diverse: nazionalismi vecchi, e cioè presenti ben prima del 1917, che già avevano conosciuto la politica repressiva degli zar (e che in qualche caso e per qualche tempo avevano convissuto con la Rivoluzione d'Ottobre vista anche come «lotta di liberazione delle nazioni oppresse») e nazionalismi nuovi (o in parte nuovi) nati, o rinati, anche attraverso quel particolare «etnonazionalismo» che, secondo vari studiosi russi, ha caratterizzato almeno in parte la politica di Mosca soprattutto verso i piccoli popoli<sup>5</sup>. Quel che univa questi diversi nazionalismi era il loro profondo carattere antirusso, come hanno mostrato le grandi manifestazioni soprattutto nei paesi baltici, nel Kazachstan, nella Georgia, nell'Azerbajdžan, ma anche, e in più di un punto, all'interno della Federazione Russa. Non a caso dopo il 1991 almeno un milione e mezzo di russi che vivevano al di là dei confini nazionali, divenuti di colpo stranieri in patria, hanno lasciato le loro case per far ritorno o trasferirsi in località russe. E l'esodo, secondo l'opinione di vari studiosi russi, dovrebbe continuare negli anni a venire.

#### 4. I nuovi equilibri tra centro e periferia

Se dopo le elezioni presidenziali del giugno-luglio 1996 - dimenticando per un attimo la Cecenia - si guarda alla Russia, non c'è dubbio che vincente e in fase di

rafforzamento, sembra essere, almeno a prima vista, il potere centrale di Mosca.

Nessuna situazione di crisi è stata risolta, ma in nessun punto i confini della Federazione sembrano essere direttamente minacciati. In particolare, le relazioni con l'Ucraina che avevano conosciuto momenti di grave tensione sembrano migliorate.

Del resto è certo significativo che anche al di là della Russia, laddove come nella Moldavia, nel Nagornyj-Karabach e nella Georgia, sanguinosi conflitti avevano avuto luogo, oggi le armi tacciono, seppure si sia in presenza di tregue che è giusto considerare del tutto precarie.

Se sino a ieri il tema obbligato dei dibattiti sul «dopo Urss» era quello del «crollo dell'impero», da qualche tempo si parla tanto, se non di «ritorno all'Urss», del sempre più deciso affiorare nell'intero continente post-sovietico di nuove tendenze all'aggregazione e all'integrazione. Come prova di tali tendenze si citano i risultati delle elezioni parlamentari russe del dicembre 1993, sostanzialmente confermati da quelle del dicembre 1995, e il netto ridimensionamento subito, soprattutto nelle cinque repubbliche dell'Asia centrale, dai partiti nazionalistici. Ma si pone l'accento anche sull'iniziativa di El'cin di dar vita, insieme alla Bielorussia e al Kazachstan, ad una «unione» all'interno di una Confederazione degli Stati Indipendenti (Csi), che, dal canto suo, vegeta tra difficoltà che molti osservatori sono portati a ritenere insormontabili.

Se però si guarda più in profondità a quel che è accaduto nel rapporto fra centro e periferia nei primi cinque anni di vita del nuovo Stato russo appare evidente come non si sia semplicemente di fronte ad un aumento reale dei poteri centrali. Certo, oggi fanno parte della Federazione Russa sia la Repubblica del Tatarstan (situata

<sup>5</sup> Si veda ad esempio l'articolo di O. Vasilieva apparso a Mosca su *Novoe Vremja* il 20 gennaio 1995 e uscito in Italia su *Internazionale*, n. 65, 1995, pp. 17-21.

nella Russia centrale, abitata prevalentemente da musulmani sunniti e ricca di petrolio) sia quella di Tuva (situata invece ai confini con la Mongolia) che, come la Cecenia, non solo avevano rifiutato di aderire al Trattato costitutivo della Federazione, ma avevano, già nel 1990, proclamato l'indipendenza.

Il loro «ritorno» alla Russia è avvenuto però sulla base di accordi perlomeno ambigui. In più di un caso Mosca ha dovuto accettare condizionamenti anche rilevanti e talvolta è stato attraverso aumenti reali dei poteri riconosciuti alla periferia che una serie di spinte alla separazione si sono affievolite. «La Repubblica del Tatarstan - affermava, ad esempio, con una formulazione di evidente compromesso, la Dichiarazione sulla sovranità approvata con un referendum popolare nel marzo 1992 (61,5% dei "sì") - è una repubblica sovrana associata alla Federazione Russa». Due anni dopo, il 15 febbraio 1994, il Tatarstan sottoscriveva con la Russia un trattato che riconosceva alla repubblica la proprietà delle risorse del sottosuolo, il diritto di avere una banca repubblicana, un proprio spazio per iniziative di politica estera e una propria politica di scambi commerciali con l'estero (facendo salve le quote di grezzo dovute alla Federazione). Alla lingua tatarica è stato riconosciuto in quell'occasione il rango di «lingua di Stato».

I nazionalisti tatars che a Kazan hanno creato un Centro che si propone di rappresentare i sette milioni (circa) di tatars che, secondo il censimento del 1989, vivono nell'ex-Urss, continuano però a chiedere il ripristino della Repubblica dell'Idel-Oral nata nel 1917 e soppressa l'anno successivo.

Anche la Jakutija è stata costretta a rinunciare all'indipendenza solennemente proclamata nel 1990 (quando aveva cambiato nome in Repubblica di Sacha) e successivamente alla Costituzione repubblicana

votata nel 1992 dal 79% della popolazione, ma ha ottenuto che le venisse riconosciuta, con un trattato bilaterale firmato con Mosca, la proprietà del suolo e del sottosuolo e di parte delle sue enormi ricchezze naturali (oro e diamanti di cui è il maggior produttore su scala mondiale). Né quelli del Tatarstan e della Jakutija sono casi isolati. La Baškiriya (oggi Baskortostan), che nel 1990 si era proclamata indipendente e che nel 1993 aveva approvato una Costituzione che assicurava ai cittadini il diritto alla doppia nazionalità, ha sottoscritto con Mosca un accordo che le riconosce il diritto alla proprietà delle risorse naturali (petrolio), sia pure mitigato dall'impegno di definire ogni anno le quote di prodotto da versare alla Federazione Russa. Per quel che riguarda la politica estera c'è da aggiungere che il Baskortostan, la Carelia (che a partire dal 1992 ha firmato con la Finlandia accordi da Stato a Stato) e la Jakutija hanno ottenuto, attraverso accordi bilaterali con Mosca, un allargamento dei loro diritti<sup>6</sup>.

Le «concessioni» fatte da Mosca alle repubbliche sopracitate hanno avuto per effetto quello di spingere le altre repubbliche, nonché le regioni e i circondari autonomi - è il caso del Dagestan, di Vologda, di Tjumen - e ancora, come si dirà più avanti, una serie di città e regioni abitate prevalentemente da popolazioni russe, a rivendicare per sé ciò che altri avevano ottenuto.

Trattati non molto diversi da quelli raggiunti con il Tatarstan, il Baskortostan e la Jakutija, venivano firmati o discussi fra il potere centrale e i rappresentanti della Repubblica Kabardino-Balkarja (che nel 1991 aveva proclamato la sua sovranità sia pure senza proporsi di uscire dalla Federazione Russa) e della Repubblica di Komi (che ha firmato un trattato col potere centrale il 20 marzo 1996). Non risolti conti-

<sup>6</sup> *Nezavisimaja Gazeta*, 4/4/ 1992.

nuano ad essere invece i rapporti fra Mosca e la Repubblica di Mordovia (il cui Parlamento, eletto nel 1995, non è stato riconosciuto dal centro), nonché, e soprattutto, fra Mosca e le repubbliche del Caucaso.

### **5. Lo scontro tra centro e periferia nel Caucaso**

È appunto all'area del Caucaso, e non solo per la situazione venutasi a creare nella Cecenia e in seguito alla guerra cecena, che guardano con maggiore attenzione quanti si domandano se il processo di liquefazione dell'impero che ha portato alla fine dell'Urss sia destinato a continuare all'interno della Russia, mettendone in discussione la natura di Stato plurinazionale e la stessa integrità territoriale.

Un elemento di novità è certamente rappresentato dal fatto che accordi per il cessate il fuoco e poi per una regolamentazione pacifica del conflitto sono stati raggiunti in Cecenia a seguito delle trattative condotte dal generale Lebed e proseguite anche dopo l'estromissione di quest'ultimo dall'incarico di segretario del Consiglio di sicurezza e di rappresentante del Presidente. Il fatto che, come era previsto dall'accordo, abbiano potuto regolarmente svolgersi in Cecenia le elezioni presidenziali (27 gennaio 1997), conclusesi con la vittoria del «moderato» Aslan Maskhadov, può essere considerato indicativo del consolidamento della pace. Non si deve però dimenticare che al raggiungimento di un accordo, si è giunti non già perché sia alla fine prevalsa da parte della Russia la linea della ricerca di una soluzione pacifica del conflitto, ma a seguito del fallimento della campagna militare russa. Del resto, l'accordo è stato messo subito e pesantemente in discussione a Mosca dall'opposizione.

Indubbio merito di Lebed, e dunque dello

stesso El'cin, che dapprima ne ha appoggiato l'azione e poi ha permesso che essa potesse continuare, è di aver riconosciuto la sconfitta. Ma sino a che punto si può considerare stabile la situazione venutasi a creare in Cecenia e nei rapporti fra Groznyj e Mosca? L'accordo raggiunto ha sancito l'impegno della Russia a ritirare entro i primi giorni del gennaio 1997 tutte le sue truppe, ha fissato per il 27 gennaio 1997 le elezioni politiche e presidenziali per la repubblica e ha rinviato di cinque anni la decisione definitiva sulla sovranità della Cecenia. Un'intesa sulla questione dovrà essere raggiunta - è stato stabilito - entro il 31 dicembre 2001 sulla base del «diritto internazionale». La legislazione cecena - è stato precisato nel documento sottoscritto dalle due parti - dovrà essere basata «sul rispetto dei diritti umani, sul diritto all'autodeterminazione nazionale, sul riconoscimento della libertà di espressione, sulla pace, sull'armonia etnica e sulla sicurezza di tutti i residenti».

È lecito però dubitare dell'effettiva disponibilità della Russia ad accettare che il referendum previsto dall'accordo sottoscritto a Groznyj possa concludersi con un responso favorevole all'indipendenza della Cecenia. Dubbia è anche la disponibilità dei nuovi dirigenti ceceni a cercare soluzioni di compromesso. Di fatto sia il documento che ha permesso di fermare una guerra che aveva causato almeno 100.000 vittime, sia l'esito delle elezioni del gennaio 1997 sono stati letti in modo diverso a Mosca e a Groznyj. Mentre per il presidente e il governo russi la Cecenia continua a far parte della Federazione Russa, la partenza delle truppe russe è stata salutata dai dirigenti e dalla popolazione cecena come il momento conclusivo della lotta secolare per l'indipendenza e la formazione di una repubblica islamica sovrana. Siamo dunque di fronte ad una situazione tutt'altro che tranquilla ed è difficile preve-



dere se e quando potrà essere sciolto il grosso equivoco determinato dal fatto che le elezioni che hanno portato alla vittoria di Maskhadov sono state vissute a Groznyj come un atto di sovranità e a Mosca come l'elezione del rappresentante di una repubblica federata alla Russia <sup>7</sup>.

Mosca - che non può certo pensare di poter tornare facilmente alla soluzione militare - ha sicuramente nelle mani la possibilità di concedere alla Cecenia spazi di autonomia ancora più ampi di quelli promessi nel passato. È impossibile dire ora se e come le nuove proposte russe potranno essere accolte. È però evidente che in futuro la Russia potrà difficilmente negare alle altre repubbliche dell'area quel che concederà alla Cecenia.

Si tenga conto a questo proposito del fatto che nel Caucaso la «guerra fredda» fra il centro e la periferia non è mai cessata né sono cessate le spinte al separatismo che, sin dal primo momento, andando al di là dei piccoli quadri «nazionali» delle «repubbliche etniche», hanno abbracciato l'intera area, dando vita ad un'associazione, la «Confederazione dei popoli del Caucaso», che Mosca non ha naturalmente riconosciuto, ma che rimane una significativa realtà, nonostante appaia oggi indebolita da scissioni interne.

## 6. Cecenia: una guerra di riconquista coloniale

Il discorso torna dunque alla «questione russa», alle risposte che Mosca potrà dare a problemi che investono in primo luogo la questione dell'identità stessa dello Stato russo. È forse possibile individuare le possibili risposte guardando a quel che è già av-

venuto durante il conflitto che ha opposto Mosca alla Cecenia.

Si è avuto dapprima il fallimento della soluzione politica inizialmente proposta: la concessione alla repubblica ribelle - purché avesse accettato di rimanere all'interno della Federazione e avesse sconfessato Dudaev e i suoi uomini - del massimo livello di autonomia consentito dal potere centrale attraverso la stipulazione di un trattato costruito sul modello di quelli firmati con il Tatarstan e il Baskortostan. È poi fallita la soluzione militare, col conseguente raggiungimento di un accordo, come si è visto, favorevole, seppure tra ambiguità e ambivalenze, alle posizioni dei dirigenti secessionisti ceceni. Quest'evoluzione evidenzia come nel Caucaso non siamo più di fronte - se mai lo si è stati - a un semplice, seppur drammatico e sanguinoso, conflitto fra centro e periferia.

Non c'è dubbio infatti che quella che è stata all'inizio presentata, e in più di un caso anche con l'avallo di testimoni occidentali non di secondo piano, come una semplice «operazione di polizia» contro un gruppo di avventurieri <sup>8</sup>, abbia acquistato sempre più il carattere di un guerra di riconquista coloniale. Che del resto, al di là dei legami che, per varie ragioni, hanno unito i dirigenti di Groznyj con organizzazioni criminali internazionali, fosse del tutto arbitrario identificare la Cecenia e i ceceni con la mafia, è stato detto subito, sia pure forse con scarsa fortuna, da più di un osservatore. «L'imperante stereotipo delle 'mafie etniche' - si può leggere ad esempio nel già citato articolo di *Novoe Vremja* - è del tutto infondato». E questo perché secondo gli stessi dati forniti dal Ministero degli Interni, risulta senza ombra

<sup>7</sup> Si vedano le corrispondenze e i servizi degli inviati a Groznyj di *La Stampa*, G. Chiesa, della *Repubblica*, E. Franceschini, e dell'*Unità*, M. Tulanti, dal 26/1/1997 in poi.

<sup>8</sup> J.F. Matlock, «Cecenia perché?», *The New York Review of Books, La Rivista dei Libri*, n. 3, 1995, pp. 15-17.

di dubbio che «la maggior parte delle bande criminali ha una composizione mista». Se dunque i mass media di Mosca, senza ricevere mai smentite dalle autorità governative, hanno incominciato a martellare l'opinione pubblica con la tesi del rapporto fra il «regime criminale del generale Dudaev in Cecenia» e la «mafia cecena in Russia», era perché da una parte stava crescendo presso la popolazione russa un atteggiamento decisamente razzista verso i «neri» (così gli abitanti del Caucaso vengono spregiativamente chiamati a Mosca) e dall'altra perché «ciò faceva obiettivamente comodo alla leadership russa per giustificare un eventuale ricorso alla forza nell'inquietta Cecenia». Ricorso alla forza cui si è poi puntualmente giunti.

A provare che si era di fronte a qualcosa di diverso da un'«operazione di polizia» contro un'area caduta nelle mani della criminalità, c'è stata poi la reazione delle altre repubbliche caucasiche. Il Presidente della Cuvassja ha subito riunito i colleghi delle repubbliche vicine e ha preso così il via una iniziativa diretta a trovare una soluzione politica al conflitto attraverso trattative fra i dirigenti russi e gli uomini di Dudaev. Perché la trattativa potesse aver luogo queste repubbliche, talora insieme, talora singolarmente, si sono presentate come forza di mediazione, e dunque come forza separata dalla Russia, e hanno chiesto ai dirigenti di Mosca la sospensione delle operazioni militari e - dopo i gravi episodi di terrorismo che hanno causato un grande numero di vittime - la proclamazione di un'amnistia che aprisse la strada alla pacificazione.

Ma per quel che riguarda il giudizio sulla politica della Russia, le parole più chiare

sono state pronunciate alla Conferenza interrepubblicana svoltasi subito dopo l'inizio delle operazioni militari in Cecenia a Ceboksarij, capitale della Cuvassja: «La Russia sarà la Russia - si legge nel documento finale - solo se e quando ricorderà di essere un paese multinazionale, multiconfessionale, democratico e federale». Queste parole non hanno però avuto echi a Mosca. Da parte non soltanto degli esponenti delle forze politiche, sia di governo che di opposizione, ma persino di alcuni dei più alti comandanti militari operanti sul posto, si è preso posizione contro l'impiego dei carri armati, delle artiglierie e degli aerei attuato spesso e deliberatamente contro la popolazione civile. «Il Caucaso sarà la tomba della democrazia russa», ha detto ad esempio l'ex-premier Egor Gajdar<sup>9</sup>. «Nessun esercito ha mai sconfitto i ceceni», ha aggiunto Gorbacëv<sup>10</sup>, mentre un gruppo di deputati della Duma che, per protesta contro El'cin, si erano recati sino a Groznyj in fiamme, sono giunti alla conclusione che la Russia era ormai di fronte in Cecenia ad una «sconfitta disastrosa»<sup>11</sup>.

In quella prima fase pochi però sono andati al di là della pura e semplice condanna della guerra. Una delle poche eccezioni è rappresentata dallo storico Georgij Sachnazarov che ha invitato il premier Cernomyrdin ad incontrare Dudaev per proporre a lui, e non come invece è accaduto ai rappresentanti di un «governo fantoccio», una soluzione del tipo di quella che aveva permesso di risolvere la crisi col Tatarstan<sup>12</sup>. Se poi si vanno a vedere le posizioni delle forze politiche che hanno ottenuto più voti alle elezioni del dicembre 1995 si può scoprire che in realtà esse più che contro la

<sup>9</sup> *Corriere della sera*, 13/12/1994.

<sup>10</sup> *La Stampa*, 13/12/1994.

<sup>11</sup> *Corriere della sera*, 3/1/1995.

<sup>12</sup> *L'Unità*, 4/1/1995.

guerra avevano preso posizione contro i responsabili delle sconfitte militari<sup>13</sup>. Il «diritto» della Russia di tenere nelle proprie mani la Cecenia non è stato in realtà contestato da nessuno, o quasi, almeno sino a Lebed. E neppure dalle forze più democratiche. «Che si possa parlare di una repubblica indipendente cecena o di qualche statuto federale particolare, non so - è la drammatica, ma illuminante dichiarazione di un uomo sicuramente democratico, Vitalij Tretjakov, direttore della *Nezavisimaja Gazeta* - spetta agli specialisti dirlo». Né del resto, salvo eccezioni, diverso è stato l'atteggiamento tenuto, oltretutto dai governi, anche dalle opinioni pubbliche dei paesi dell'Occidente che, sia pure levando voci di protesta per i massacri, hanno immediatamente guardato alla crisi cecena come ad un «affare interno» della Russia.

Le ragioni per cui la Russia - governo, opinione pubblica, forze economiche - è stata e continua ad essere ostile a riconoscere l'indipendenza della Cecenia sono molto concrete. C'è intanto il ruolo che quell'area del Caucaso ha nel sistema di sicurezza della Russia. Né si deve pensare soltanto ai fattori strategico-militari che fanno della Cecenia, così come del Dagestan, un corridoio non facilmente sostituibile per i collegamenti fra la Russia, la Georgia, l'Azerbajdžan e l'Armenia, e cioè verso l'intera area transcaucasica. Giustamente e unanimemente è stata messa in rilievo l'importanza che la Cecenia ha per la Russia come fondamentale anello di congiunzione per far giungere in Europa il petrolio del Caspio.

Che dunque si sia di fronte in Cecenia al problema della difesa di importanti, quanto legittimi, interessi russi, appare innegabile. Né si tratta soltanto di interessi russi. Lo

dimostra la vicenda dell'accordo internazionale per lo sfruttamento del petrolio del Mar Caspio sottoscritto nell'ottobre 1995 dall'Azerbajdžan e da un gruppo di compagnie straniere, in particolare americane e inglesi. All'accordo, che assegna all'oleodotto Baku-Novorossijsk, e dunque al suo tratto in territorio ceceno, un'importanza tanto rilevante, si è giunti anche perché gli Stati Uniti, sulla base di motivazioni del tutto comprensibili se si pensa alla loro politica nell'area, hanno preferito sostenere le posizioni russe rispetto a quelle iraniane. Si può però sostenere che proprio il ruolo che la Cecenia riveste per la difesa della Russia e delle posizioni russe avrebbe dovuto suggerire ai dirigenti di Mosca una via diversa da quella seguita. La via ad esempio della stipulazione di accordi bilaterali che, pur riconoscendo l'indipendenza della Cecenia nell'ambito di una costituenda nuova Confederazione o della Csi, sancissero i diritti della Russia a salvaguardare, anche con la presenza diretta delle sue forze armate, le proprie posizioni nell'area. Se questa strada non è stata seguita (e neppure, almeno sino alla sconfitta militare, proposta) è stato evidentemente perché altri fattori sono entrati in campo. La conclusione è che la guerra cecena è stata sin dal primo momento espressione di una spinta di tipo «coloniale-imperiale».

## 7. La nuova spinta imperiale

La verità è che la «spinta imperiale» è divenuta a poco a poco dominante nella politica di quello stesso El'cin che, come principale artefice della fondazione dello Stato russo e uno dei fondatori della Csi, aveva proclamato il diritto di tutti i popoli dell'ex-Urss alla separazione. «Prendetevi tutta la so-

<sup>13</sup> Un quadro delle posizioni emerse a Mosca nel dibattito sulla guerra cecena è in N. N. Beljakov (a cura di), *Čečenskij krizis*, Moskva, 1995, p. 105.

vrantà che riuscirete a trangugiare» era stato il suo invito-appello ai vari popoli dell'Urss nelle settimane del grande crollo.

Ci si può chiedere se, e sino a che punto, le mosse di El'cin nel campo della politica verso le nazionalità non russe, così come più in generale sui problemi della politica estera, di quella economica e sociale, ecc., abbiano avuto prevalentemente lo scopo di togliere armi e forza all'opposizione nazionalista e sciovinista che non ha nascosto e non nasconde i suoi propositi di restaurazione del vecchio impero.

Né si deve dimenticare quanto può aver pesato la scarsa presenza a Mosca di posizioni democratiche decisamente schierate contro il nazionalismo russo e grande-russo. Su tutta una serie di questioni, sia pure continuando a cercare e a privilegiare i rapporti con l'Occidente e soprattutto con gli Stati Uniti, la Russia si è allontanata dall'«occidentalismo» e dall'«atlantismo» della prima fase e ha assunto posizioni sempre più nettamente ispirate ad una linea di ribadita collocazione euroasiatica. Nel contempo veniva riproposto, come aspetto principale dell'«interesse nazionale» da salvaguardare, la questione del diritto della Russia, e di fatto dei russi, ad una posizione dominante nell'area ex-sovietica.

Nei confronti dei paesi della Csi si passava così a privilegiare, rispetto alla ricerca di accordi collettivi basati sul principio della piena parità fra i partner, la ricerca - in più di un caso l'imposizione, resa possibile dai rapporti di forza favorevoli a Mosca - di accordi bilaterali.

Talvolta questi accordi (vedi quelli raggiunti con la Bielorussia che potrebbero aver aperto la strada all'unità organica fra i due paesi) andavano incontro a precise richieste provenienti, dopo la crisi dei movimenti nazionalistici del 1990-91, oltretutto dalle forze filo-russe (laddove esse

erano tornate ad assumere ruoli di governo), anche da forze politiche e sociali che, seppure senza mettere in discussione l'acquisita indipendenza nazionale, ponevano il problema della necessità di dar vita a nuove e più avanzate forme di integrazione con la Russia. E questo soprattutto per uscire da una crisi economica che non dava tregua.

Ma la nuova linea russa verso il «vicino estero» inaugurata con gli accordi sottoscritti con la Bielorussia, non a caso presentati da El'cin come un modello valido a livello della intera Csi, era espressione anche, se non prevalentemente, delle nuove spinte «imperiali» che nascevano a Mosca e che il presidente russo ha finito per far proprie, in parte per scelta propria, in parte per dominarle o meglio domarle, sottraendole il più possibile alla gestione delle forze più nettamente nazionalistiche.

C'è tuttavia in El'cin - e lo si è visto in molte occasioni, quando, ad esempio, ha fatto proprio il progetto di accordo per la Cecenia preparato da Lebed - anche una disponibilità verso soluzioni democratiche. Sta qui quello che lo distingue dai suoi oppositori nazionalisti. E stanno qui le ragioni che hanno spinto tante forze e tanti uomini che lo avevano sino a quel momento combattuto, a concentrare sul suo nome i loro voti nel giugno 1996. Per valutare quel che in ogni caso distingue il nazionalismo di El'cin da quello dei suoi oppositori ultranazionalisti, basta guardare al programma politico di Gennadij Žjuganov, espressione non soltanto delle forze che all'interno del vecchio Pcus avevano dato battaglia a Gorbacëv su posizioni di conservazione sino ad imboccare la via del golpe, ma di quella particolare e antica «ideologia russa» che lungo i secoli ha tragicamente condannato la Russia a non essere mai «Stato dei russi» ma sempre e soltanto «impero»<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> G. Žjuganov, *Veriu v Rossiu*, Moskva, 1995, p. 379. Si vedano gli scritti di G. Žjuganov apparsi sul *Corriere della sera* il 22/1/1996 e sull'*International Herald Tribune* il 2/2/1996.

Non saremmo di fronte dunque a processi nuovi. Anzi. «L'evoluzione dei rapporti centro-periferia nella storia russa - ha scritto Valerij Michailenko - ha seguito una linea uniforme», nello Stato zarista come in quello sovietico: «al totale asservimento di ogni manifestazione e di ogni prerogativa degli uomini e dei gruppi» ha sempre corrisposto «l'asservimento della periferia da parte del centro» e «la vanificazione del controllo sulla società e sull'economia da parte degli organi decentrati del potere»<sup>15</sup>. Difficile avanzare dubbi su una simile conclusione. È tuttavia anche vero che la battaglia contro lo strapotere di Mosca da parte delle periferie rappresenta sicuramente un altro elemento permanente della storia russo-sovietica, al punto che - lo ha notato ancora Michailenko - «non ci si può meravigliare se i problemi principali che hanno portato all'esplosione dell'Urss sono stati quello della rivolta delle periferie, private della possibilità di sfruttare le proprie risorse naturali e produttive, e quello dell'è nazionalità periferiche dell'impero».

### 8. Restaurazione dell'impero o nuovo Stato federale?

Ma le parole di Michailenko ci invitano a cercare, al di là della realtà dei cento popoli che abitano la Russia e dei problemi che essi pongono, altri protagonisti dei conflitti fra il centro e la periferia.

A chiedere l'autonomia e in più di un caso l'indipendenza piena da Mosca erano e sono talvolta - soprattutto nelle aree scarsamente abitate ma ricche di petrolio, gas, oro, diamanti e materie prime della Siberia, ma anche degli Urali e dell'Estremo Oriente - le stesse popolazioni russe decise ad affrancarsi da un potere centrale accusato non soltanto di es-

sere lontano e accentratore, ma di attuare nei loro confronti una politica di spoliazione.

Prima ancora dei problemi attinenti alla situazione dei gruppi nazionali e delle etnie, alle spalle dei 76 «punti caldi» del 1991 troviamo perciò problemi connessi alla sfera economica. Ad esempio, nel momento in cui la produzione industriale crollava, nelle aree tradizionalmente più ricche del paese, quelle appunto più industrializzate, si trattava di far fronte al problema di salvaguardare i livelli di occupazione. Decisivo diventava così continuare ad aver accesso alle materie prime e alle fonti energetiche nella quantità e nei tempi utili. Contemporaneamente, nelle aree più povere di industrie, ma più ricche di materie prime, di gas e di petrolio che sino ad allora erano state - o tali si sentivano - depredate dal centro e da una politica economica che aveva creato e alimentato sempre nuovi squilibri fra regione e regione, nascevano possibilità del tutto nuove. A condizione però di sottrarsi allo strapotere di Mosca, conquistando nuovi spazi di autonomia e, al limite, la piena indipendenza. È quello che, con alterna fortuna, si è cercato di fare in molte regioni già durante la perestrojka e cioè nel momento in cui il processo di disgregazione dell'«impero» era in pieno corso. È stato in quel periodo che è nata la «Repubblica siberiana» di Vitalij Mucha, il quasi dimenticato ex-segretario del Pcus di Novosibirsk che alla testa dei rappresentanti di ben 14 assemblee elettive (dell'Altaj, di Krasnojarsk, Novosibirsk, Omsk, Tomsk, Irkutsk, Chita, Tuva, ecc.) il 29 settembre 1993 aveva inviato un ultimatum a El'cin, minacciando il blocco delle forniture di carbone, di gas, di petrolio e di energia elettrica, nonché la chiusura della ferrovia transiberiana.

Nello stesso periodo vi sono stati tentativi

<sup>15</sup> V. Michailenko, «Centro e periferia nello Stato russo, (II)», *Relazioni Internazionali*, n. 36, 1996, pp. 38-45.

di formare repubbliche indipendenti negli Urali, nelle regioni di Sverdlovsk, di Vologda e di Vladivostok (territorio di Primorje), di Magadan, di Kabarovsk, dell'Amur, nell'isola di Sakalin e persino a Pietroburgo. Nessuna di queste «repubbliche» è stata sin qui riconosciuta da Mosca, ma non per questo è possibile parlare di «repubbliche» puramente fittizie. Basti dire che il territorio di Primorje, ove l'87% della popolazione si è espresso per il distacco dalla Russia, ha stabilito relazioni economiche del tutto autonome da Mosca con vari paesi dell'area del Pacifico e trattiene nelle proprie mani una parte delle ricchezze del sottosuolo, alla stregua delle repubbliche che hanno acquisito sulla base di precisi accordi questo diritto. Per non parlare del «Grande Ural» o della «Intesa siberiana» e cioè delle associazioni regionali sorte in varie zone, che non di rado riescono a impedire che decisioni di Mosca in materia economica siano applicate nelle aree da esse controllate, e ancora del diritto conquistato da singole città (è il caso ad esempio di Nižnyj Novgorod) di stabilire direttamente rapporti commerciali con paesi stranieri. In conclusione si può dire che la Russia

sembra essere di fronte a scelte che possono portare o verso la restaurazione del vecchio impero - e sono intuibili i drammatici esiti cui per questa via si potrebbe giungere - o verso la costituzione di uno Stato federale del tutto nuovo, una Federazione - come è stato detto - di partner consenzienti<sup>16</sup>. Iniziative diverse ora in una direzione ora in quella opposta si susseguono. Il 22 maggio 1996 la Duma ha approvato ad esempio due leggi, sull'«autonomia nazionale-culturale» la prima e sui «diritti dei piccoli popoli della Russia» la seconda, aventi un segno ambivalente, perché, nello stesso momento in cui con esse si riconoscono spazi di autonomia ai «piccoli popoli», si fissano per essi confini invalicabili molto precisi con la negazione in primo luogo del diritto di autodeterminazione. Alcune novità interessanti sono emerse dalle elezioni dei governatori delle 49 regioni del paese<sup>17</sup>. La presenza ora nella periferia di «governatori» dotati di ampi poteri può mettere in discussione i vecchi equilibri.

In ogni caso è indubbio che il potere centrale dovrà continuare a fare i conti con poteri locali molto forti e con spinte verso forme del tutto nuove di Stato federale.

<sup>16</sup> M. Galeotti, *The Kremlin's Agenda. The New Russia and its Armed Forces*, Couldson, Jane's Intelligence Review, 1995, p. 44.

<sup>17</sup> Vedi il saggio di S. Medvedev in questo Quaderno.

## Elezioni regionali in Russia: un passo avanti verso il federalismo

SERGEJ MEDVEDEV

### 1. Introduzione

L'anno passato la Russia ha avuto un eccezionale numero di elezioni. Nell'arco di dodici mesi, dal dicembre 1995 al dicembre 1996, se ne sono svolte tre a livello nazionale: le elezioni della Duma nel dicembre 1995, le elezioni presidenziali tra giugno e luglio del 1996 e le elezioni dei governatori in quasi cinquanta regioni russe tra settembre e dicembre 1996. Considerando che il capo dello stato e i leader locali sono stati eletti pubblicamente e liberamente per la prima volta nella storia russa<sup>1</sup>, questi dodici mesi hanno segnato una notevole svolta politica.

Per valutare più compiutamente l'importanza di questo ciclo elettorale bisogna tornare indietro di nove anni, al momento in cui l'annuncio di Michajl Gorbacëv al Pcus e ai Soviet che si sarebbero svolte «elezioni su opzioni alternative» (più di un candidato per seggio) sembrò un'innovazione sbalorditiva in un paese abituato ad un candidato unico e al voto all'unanimità. Al giorno d'oggi le elezioni non sono più un fatto puramente simbolico e culturale: sono invece diventate un'abitudine psico-

logica e una prassi politica e tecnologica<sup>2</sup>. La maratona elettorale del 1996 offre la prova definitiva del fatto che una nuova forma di legittimazione, prima estranea alla cultura politica nazionale, si è definitivamente consolidata in Russia e che l'élite politica, sia a livello federale che regionale, non può più sottrarsi al test delle urne<sup>3</sup>. Ora, se non si verificheranno circostanze straordinarie, il paese non avrà nuove elezioni fino a quelle della Duma nel 1999 (dopo le elezioni del secondo turno che si sono svolte in tre regioni all'inizio del 1997, poche sono quelle rimaste: fra queste, gli *oblast'* di Irkutsk e Nižnyj Novgorod nel 1997 e il Territorio di Krasnojarsk nel 1998). Per la classe politica ha avuto quindi inizio una nuova fase. Fra i funzionari rieletti, occorre dedicare particolare attenzione ai leader regionali, i veri vincitori della recente maratona elettorale. Le elezioni dei governatori in Russia hanno offerto alla stampa molti minori motivi di interesse ed episodi di colore di quelle parlamentari o presidenziali. Nell'autunno 1996 si era inoltre diffusa una certa stanchezza nei confronti delle elezioni sia tra i politici russi che tra i media e la popola-

<sup>1</sup> La campagna presidenziale russa del 1991 non ebbe carattere nazionale, dato che la Russia, essendo una delle repubbliche all'interno dell'Unione Sovietica, non era a quel tempo completamente indipendente.

<sup>2</sup> A. Fadin, «Obščestvennoe soglasie v celom dostignuto» (In linee generali un accordo pubblico è stato raggiunto), *NG-Sisenarii*, n. 4, luglio 1996.

<sup>3</sup> S. Medvedev, «Landscape After the Battle: Rethinking Democracy in Russia», *International Spectator*, vol. 32, n. 1 (gennaio-marzo 1997), p. 71.

zione. L'Occidente, dal canto suo, riteneva che i giochi si fossero chiusi con la vittoria di Boris El'cin a luglio, e ha prestato scarsa attenzione alle elezioni dei governatori. Ciononostante è forse proprio nelle contese elettorali regionali che si è formata la fisionomia del nuovo regime russo.

## 2. Un mandato democratico

Le elezioni regionali hanno innanzitutto rappresentato un passo importante verso la legittimazione democratica del sistema politico. Per la prima volta leader locali sono stati eletti direttamente dalla popolazione russa. I governatori precedenti erano almeno in parte «figure casuali», nominate dal presidente della Russia sulla base dell'affinità ideologica e della fedeltà personale a Boris El'cin, piuttosto che rappresentanti delle rispettive regioni. In questo senso il Consiglio Federale (CF), spesso chiamato Senato, - la camera alta del parlamento russo che, in base alla Costituzione del 1993, è formata dai capi dell'esecutivo regionali - aveva come prima fonte di legittimazione Mosca.

Tale situazione si è prolungata per diverso tempo. Il 3 ottobre 1994 il Presidente El'cin firmava il Decreto n. 1969, posticipando le elezioni regionali di un altro anno. Con il successivo Decreto n. 951 del 17 settembre 1995 El'cin sospendeva le elezioni regionali fino all'autunno del 1996.

Alla fine dell'estate del 1996, dopo la vittoria di Boris El'cin alle presidenziali, quando stava per scadere la moratoria sulle elezioni regionali, a Mosca si ebbe la tentazione di sospenderle nuovamente. In realtà

sia le autorità che l'opposizione erano esauste per i prolungati scontri elettorali. Il Cremlino temeva di compromettere la vittoria presidenziale e l'opposizione, demoralizzata dalla sconfitta di Gennady Zjuganov, aveva bisogno di tempo per riorganizzare le forze. E soprattutto, dopo aver sostenuto una campagna presidenziale terribilmente costosa (circa 20 miliardi di dollari secondo alcuni analisti<sup>4</sup>), il centro semplicemente non poteva più permettersi un ulteriore sostegno finanziario ai suoi candidati. Questo sostegno infatti non c'è stato: il Cremlino ha finanziato soltanto la campagna elettorale del governatore di Saratov, Dmitrij Ajatskov, che ha ottenuto una vittoria schiacciante, ma in questo caso, in realtà, non ha fatto che scommettere sul più probabile vincitore.

Secondo il quotidiano *Segodnja*, nell'agosto del 1996 l'amministrazione presidenziale preparò un piano per indire le elezioni in diverse regioni a settembre, dopo le quali sarebbe stata annunciata una nuova moratoria sulle elezioni regionali. Questo piano segreto fu sostenuto anche da leader comunisti<sup>5</sup>. La sua attuazione fu impedita dall'aggravarsi delle condizioni cardiache di Boris El'cin e dalla conseguente possibilità di elezioni presidenziali straordinarie. Esitando sul da farsi, la classe politica preferì lasciare che il processo elettorale andasse avanti. Anche l'opposizione, a questo punto, intravide la possibilità di recuperare un po' del terreno perso con la sconfitta di Gennadij Zjuganov. La nuova situazione politica diede così il via libera alle elezioni regionali.

In altre parole, le elezioni dei governatori ebbero luogo nonostante la notevole fobia anti-elettorale del governo e dell'opposi-

<sup>4</sup> T. Koškareva, «Ekonomika predvybornogo processa» (Rapporto economico del processo elettorale), *Nezavisimaya gazeta*, 24 settembre 1996.

<sup>5</sup> G. Čerkasov, V. Špak, «Regional'nye vybory: pobedu prazdujuz vse» (Elezioni regionali: una vittoria celebrata da tutti), *Segodnja*, 26 dicembre 1996.



zione. Lo stesso fatto di averle svolte può dunque essere considerato una vittoria della procedura costituzionale sulle considerazioni di pura opportunità politica.

Per la seconda volta nel corso dell'anno l'élite politica superava la tentazione di disdire delle elezioni: in precedenza le elezioni presidenziali avevano dovuto essere difese contro i numerosi tentativi di cancellazione messi in atto, con il pretesto che «non si dovrebbe eleggere un capo medico in un manicomio». Entrambi i casi testimoniano il radicamento delle norme e della mentalità legali nella politica russa e un ulteriore consolidamento delle procedure democratiche. Ciò è stato sottolineato anche nel messaggio di Boris El'cin ai nuovi governatori (dicembre 1996) in cui ha evidenziato il fatto che essi non sono più *voivodes*<sup>6</sup>, ma rappresentanti eletti, legati da una responsabilità comune per il futuro della Russia<sup>7</sup>.

Un'altra indicazione del consolidamento delle norme legali è offerta dalle elezioni del governatore nell'*oblast'* di Amur, vinte inizialmente dal candidato dell'opposizione Anatolij Belonogov con un margine di 189 voti. La commissione elettorale locale individuò alcune violazioni minori della procedura elettorale (alcuni lavoratori delle miniere d'oro non fecero in tempo a votare per la distanza); il caso fu affidato ad un tribunale che decise di annullare i risultati elettorali<sup>8</sup>. Nelle seconde elezioni nel marzo 1997 Anatolij Belonogov ottenne una vitto-

ria più netta. Il fatto di sottoporre una disputa elettorale a un tribunale, anziché risolverla con una misura amministrativa, è una novità per la politica russa, un segno che «la procedura delle elezioni russe è ormai completamente legale», secondo il capo del Comitato Elettorale Centrale russo, Aleksandr Ivančenko<sup>9</sup>.

### 3. Una contesa fra due partiti?

Come le presidenziali del 1996, le elezioni regionali sono state organizzate e interpretate con uno schema bipolare: governo contro opposizione. Almeno così apparivano dal punto di osservazione di Mosca, dove sponsor, allenatori e spettatori erano divisi in due campi, seduti in posizioni opposte ad osservare il gioco delle elezioni russe.

Il campo governativo o il cosiddetto «partito dell'autorità» (*partiya vlasti*), era guidato dall'Amministrazione Presidenziale e dal Consiglio di Coordinamento Panrusso (Oks) capeggiato da Sergej Filatov. Durante le elezioni questo gruppo ha appoggiato la quasi totalità dei governatori in carica ed alcuni altri candidati dati per vincenti; talora è capitato persino che abbia dato il suo sostegno sia al governatore in carica che al suo avversario: Aleksandr Beljakov e Vadim Gustov nell'*oblast'* di Leningrado, Vasilij Desjatnikov e Gennadij Štin nell'*oblast'* di Kirov, ecc.

L'opposizione si è invece raccolta intorno

<sup>6</sup> *Voivode* era il governatore di una città o di una provincia eletto dallo Zar e successivamente, dal XVI al XVIII secolo, dall'imperatore russo.

<sup>7</sup> Citato in: D. Volkov, «Centr preduprezdaet regiony o solidarnoj otvetvennosti» (Il centro si appella alla responsabilità delle regioni affinché siano solidali), *Nezavisimaya gazeta*, 26 dicembre 1996.

<sup>8</sup> D. Kamyšv, V. Špak, «'Krasnoe voskresenie' pered 'krasnym četvergom'» ('domenica rossa' alla vigilia del 'giovedì rosso'), *Segodnja*, 25 marzo 1997.

<sup>9</sup> Citato in: S. Mulin, «Zaboty Centrzbirkoma» (Preoccupazioni del Comitato elettorale centrale), *Nezavisimaya gazeta*, 26 dicembre 1996.

all'Unione Patriottica Popolare della Russia (Npsr), che ha diviso i candidati in tre categorie: totalmente accettabili, «neutrali» relativamente accettabili e totalmente inaccettabili. I candidati appartenenti al primo e al secondo gruppo sono stati sostenuti dal Npsr anche laddove non hanno cercato tale sostegno.

Dati questi criteri alquanto flessibili, i due campi hanno finito a volte per sostenere lo stesso candidato. È questo il caso, ad esempio, del governatore in carica del Chanty-Mansi Okrug Autonomo (OA) Aleksandr Filippenko. Secondo un detto molto diffuso nell'ambiente politico moscovita, «le migliori possibilità le ha un candidato del governo sostenuto dal Npsr». In altre parole è ben presto diventato chiaro che i criteri del bipolarismo erano molto meno applicabili alle elezioni regionali rispetto a quelle presidenziali, se non del tutto irrilevanti.

Non stupisce quindi che tutte e due le parti abbiano interpretato i risultati finali delle elezioni regionali come a loro favorevoli. Alla fine del 1996 il Cremlino ha sostenuto che, essendo stati rieletti 20 governatori, più 17 nuovi orientati verso il «partito dell'autorità», il punteggio totale è di 37 filo-governativi contro gli 8 dell'opposizione. L'opposizione, da parte sua, ha incluso nella sua lista tutti i nuovi governatori «indipendenti» che ha appoggiato in un modo o in un altro, aggiungendoli ai 14 candidati propri, e ha sostenuto di aver vinto con il punteggio di 25 a 20<sup>10</sup>.

Volendo applicare questa logica bipolare di tipo sportivo, il «partito dell'autorità» ha chiaramente sconfitto l'opposizione. L'Npsr ha conquistato dei posti di governatore in alcune regioni tradizionalmente «rosse» (quelle che hanno votato per i comunisti sia alle elezioni parlamentari che a quelle presidenziali), ma non nelle regioni che in

giugno e luglio avevano votato per Boris El'cin; in altre parole i comunisti non sono avanzati all'interno del territorio avversario (v. Appendice A sui risultati delle elezioni dei governatori). Al contrario, il «partito dell'autorità» ha conquistato alcune regioni che erano considerate parte della «zona rossa» (ad esempio l'*oblast'* di Chita e l'Okrug Autonomo (OA) ebraico). Tra i nuovi governatori dell'opposizione non ci sono segretari dei comitati degli *oblast'* del Partito comunista della federazione russa (Pcfr), e solo tre ex-deputati comunisti della Duma; in maggioranza sono ex-capi delle legislature regionali e in questo senso «figure dell'autorità». È evidente insomma la mancanza di quadri regionali qualificati nell'ambito dell'opposizione.

Da un punto di vista geografico le preferenze politiche della popolazione sono per lo più rimaste invariate rispetto alle elezioni presidenziali e parlamentari. Il «partito dell'autorità» ha una base tradizionale a Mosca e nella regione circostante e a S. Pietroburgo (tutti luoghi importanti dal punto di vista numerico). Una sua roccaforte si è inoltre rivelata la regione del Volga (Tatarstan, Baškortostan, Saratov, Nižnyj Novgorod, Samara, Ul'janovsk, Astrachan'), dove alcune zone sono state sottratte all'opposizione. In ultimo vengono il Nord ricco di risorse (gli *oblast'* autonomi di Vologda, Archangel'sk, Perm', Komi-Permjak, Jamalo-Nemec, Chanty-Mansi, Taimyr e Evenk, nonché la Jakutija-Sacha) e l'estremo Nord-Est (Magadan, Cukotka, Kamčatka, l'*oblast'* di Korjak e Sachalin).

L'opposizione ha vinto, come è tradizione, nel Caucaso del Nord (Stavropol' e Krasnodar), nella Siberia del Sud (Kemerovo, Altai) e naturalmente nella cosiddetta «cintura rossa» a sud di Mosca, che include gli *oblast'* impoveriti delle regioni meno fertili

<sup>10</sup> G. Čerkasov, V. Špak, «Regional'nie vybory: pobedu prazdnuyut vse» (Elezioni regionali: una vittoria celebrata da tutti), *Segodnja*, 26 dicembre 1996.

e alcune delle regioni più fertili (Kaluga, Kursk, Kurgan, Brjansk, Rjazan', Tula).

#### 4. Una vittoria della «terza forza»

Tuttavia, quando si cerca di analizzare le preferenze politiche dei nuovi governatori, sia la geografia politica che l'appartenenza ad un partito si rivelano di scarsa utilità. Infatti, come abbiamo visto, già durante la campagna elettorale le preferenze politiche della maggior parte dei candidati erano confuse e solo arbitrariamente identificabili. Dopo aver vinto le elezioni, un governatore è ancor meno dipendente dall'ideologia di partito. Egli non è più responsabile nei confronti dei boss e degli sponsor di Mosca, ma piuttosto verso la regione e soprattutto verso la sua economia. Se i governatori nominati da Mosca tendevano ad essere politicizzati, quelli eletti devono invece concentrarsi sull'economia locale. La lealtà all'ideologia di partito è stata immediatamente messa in discussione dal vecchio rivale di El'cin e nuovo governatore di Kursk, Aleksandr Rutskoj, che ha subito ridimensionato la sua identità di oppositore e ha invece promesso di cooperare con Mosca per risolvere i problemi della regione. Un altro esempio di evoluzione pragmatica di un leader regionale dell'opposizione è quello di un critico di spicco del governo, il governatore di Krasnodar, Nikolaj Kondratenko<sup>11</sup>. Tra i governatori «rossi» eletti prima del-

l'autunno 1996 hanno avuto un'analoga evoluzione i leader degli *oblast'* di Belgorod, Smolensk e Lipetsk. In generale, gli analisti russi prevedono un completo «scolorimento» della «cintura rossa» con la trasformazione degli oppositori ideologici in manager pragmatici<sup>12</sup>. Lo stesso vale per i candidati del «partito dell'autorità» protetti da un mandato democratico e non più dipendenti dalla loro lealtà nei confronti di Mosca. Lo «scolorimento» delle appartenenze politiche e la depoliticizzazione delle leadership regionali rappresentano uno dei maggiori risultati delle elezioni. L'analisi non può più fondarsi sullo schema binario «governo-opposizione», che era una trasposizione delle regole e del gergo politico moscovita in una situazione regionale qualitativamente differente. Al centro della nuova politica regionale non ci sono le etichette politiche, ma la gestione quotidiana delle questioni locali e i diritti delle regioni rispetto al centro. I reali vincitori delle elezioni dei governatori non sono stati quindi né i candidati del governo né quelli dell'opposizione, bensì i cosiddetti «potenti manager dell'economia» (*krepkie chozjajstvenniki* - se è possibile tradurre lo specifico termine russo-sovietico-socialista *chozjajstv* con «economia»<sup>13</sup>). Questo genere di leader è simboleggiato dalla figura del sindaco di Mosca Jurij Lužkov. La maggior parte dei nuovi governatori o di quelli rieletti rientra in questa categoria; secondo alcuni analisti si tratta di 35 su 45 eletti alla fine del 1996<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> K. Katanjan, «Obniščanye regionov oslabljaet gosudarstvo» (L'impoverimento delle regioni indebolisce lo Stato), *Nezavisimaya gazeta*, 12 aprile 1997.

<sup>12</sup> A. Snegov, «Kprf i inerčija protesta» (Il Pcf e l'inerzia della protesta), *Nezavisimaya gazeta*, 21 dicembre 1996.

<sup>13</sup> Per la differenza tra «economia» e *chozjajstvo* vedi V. Červyakov, «Russian Economic Elites in the Political Arena», in *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, ed. Klaus Segbers and Stephan de Speigleire (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995), vol. I: Against the Background of the Former Soviet Union, p. 216.

<sup>14</sup> G. Čerkasov, «Kreml' ne ždët bol'šich neprijatnostej ot Senata» (Il Cremlino non si aspetta grossi guai dal Senato), *Segodnja*, 27 dicembre 1996.

I «potenti manager dell'economia» appaiono come una «terza forza» sulla scena politica russa, come un'alternativa sia al governo che all'opposizione. C'è un certo grado di coesione fra loro e al Consiglio Federale agiscono come un gruppo indipendente, anche se non ufficialmente registrato. Secondo alcune stime ci sono almeno 17 membri del CF pronti ad aderire al «partito dei manager»; fra questi, alcuni sostenitori del governo, come il governatore di Samara Kostantin Titov e il Presidente di Jakutija Michajl Nikolaev, e alcuni membri attivi dell'opposizione, come il governatore di Celjabinsk Pëtr Sumin<sup>15</sup>.

La comparsa di una «terza forza» regionale segna una svolta rispetto alla politica federale russa degli ultimi sei anni. Quest'ultima può essere divisa grossomodo in tre periodi:

1. Il periodo «ideologico» 1991-1993, quando, sull'onda del colpo di stato dell'agosto 1991, la dicotomia «democratici contro comunisti» fu proiettata a livello regionale, e i leader regionali venivano nominati a seconda della loro appartenenza politica.

2. Il periodo 1993-1996, meno ideologizzato, ma non meno politicizzato, quando, in seguito al conflitto dell'ottobre 1993, il centro impose il modello «governo contro opposizione» alla periferia. Questo periodo fu caratterizzato dalla moratoria sulle elezioni regionali e da una serie di accordi bila-

terali sulla divisione dei poteri fra il centro e i membri della Federazione, a partire dal trattato del febbraio 1994 con il Tatarstan.

3. Il periodo attuale, in cui i governatori, in seguito alle elezioni regionali del 1996-1997, sono apparsi come «terza forza», sfidando il modello «governo contro opposizione». Infatti, sia il governo che l'opposizione, risiedendo e operando a Mosca, sono favorevoli ad una più unitaria struttura dello stato, mentre la «terza forza» regionale sembra spingere per un più ampio federalismo. Di qui un terzo modello: «il centro contro le regioni».

La fase attuale potrebbe quindi diventare un periodo di depoliticizzazione delle relazioni federali russe. Qualche anno fa, in una delle prime analisi metodologiche della regionalizzazione in Russia, Vladimir Kaganskij osservò che: «Per sua stessa natura, la regione è portata ad essere apolitica. Comportandosi in un modo alquanto simile, comunisti, democratici, tecnocrati e nazionalisti che detengono il potere nelle regioni rendono queste identità politiche prive di senso. Il regionalismo assorbe la politica propriamente detta. La regionalizzazione diventa anzi un meccanismo di depoliticizzazione e di deideologizzazione»<sup>16</sup>.

Al giorno d'oggi la struttura federale russa sembra muoversi proprio in questa direzione. Ad esempio, il nuovo Consiglio Fe-

<sup>15</sup> G. Čerkasov, V. Špak, «Regional'nye vybory: pobedu prazdnujut vse» (Le elezioni regionali: una vittoria celebrata da tutti), *Segodnja*, 26 dicembre 1996.

<sup>16</sup> V. Kaganskij, «Sovetskoe prostranstvo: konstrukcija i destrukcija» (Lo spazio sovietico: costruzione e decostruzione) in *Inoe. Chrestomatija novogo rossijskogo samosoznaniija* (L'altro. Antologia della nuova autocoscienza russa), ed. S. Cernyšov (Moscow: Argus, 1995), vol. 1: *Rossija kak predmet* (La Russia come oggetto), p. 113. anche: V. Kaganskij, «Russian Regions and Territories» in *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, ed. Klaus Segbers and Stephan de Speigelleire (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995), vol. II: *Emerging Geopolitical and Territorial Units: Theories, Methods and Case Studies*, pagg. 49-65; S. Medvedev, «Post-Soviet Developments: A Regional Interpretation» in *ibid.*, pp. 5-48.

derale si è rivelato meno politicizzato del precedente<sup>17</sup>. Alla prima riunione del nuovo CF il 22 gennaio 1997 i senatori, diversamente dai loro colleghi della Duma, hanno messo da parte le loro differenze ideologiche e appartenenze partitiche, mettendo in mostra una solidarietà interna e una mancanza di interesse a dividersi in fazioni. La capacità di preservare una coesione tra le regioni, stando per lo meno alle dichiarazioni, è divenuta una delle principali risorse del CF nelle sue dispute con il governo.

### 5. Il nuovo ruolo del Consiglio della Federazione

Il nuovo mandato democratico del CF e la comparsa della «terza forza» a livello regionale («il partito dei manager») accresce l'importanza della camera alta del parlamento all'interno del sistema istituzionale statale. Il Senato, uscito dalle elezioni, non si considera soltanto un'assemblea di rappresentanti regionali, ma un organo pienamente sviluppato e legittimo dell'autorità federale pronto a difendere i diritti che ne derivano<sup>18</sup>.

Prima delle elezioni il CF aveva ambizioni politiche minori, quelle di stabilire un rapporto con il centro, pur senza formalizzarlo. Era infatti, innanzitutto un forum per incontri personali, per l'azione dei gruppi di interesse e l'intreccio dei rapporti burocratici tra i capi dell'esecutivo locale e gli esponenti del governo federale. Quest'attività avveniva all'interno delle commissioni e delle associazioni regionali del CF,

ma anche all'interno dei ministeri federali, soprattutto all'interno del Ministero delle Finanze. I governatori regionali e gli esecutivi regionali concludevano accordi articolati in cui il centro concedeva trasferimenti, sussidi e sovvenzioni in cambio di voti favorevoli dei senatori ai progetti di legge del governo. Tutta l'attività politica era quindi limitata per lo più al livello delle commissioni e delle associazioni regionali del CF: era lì che un senatore «rosso» poteva ad esempio chiedere le dimissioni del gabinetto o un senatore democratico poteva attaccare il presidente comunista della Duma; ma le dichiarazioni politiche raramente avvenivano durante le sessioni plenarie. Se il CF ha mai cercato di ottenere poteri più ampi, è stato con lo scopo di venderli in seguito al governo in cambio di nuovi sussidi, sovvenzioni, ecc.. Il CF quindi svolgeva il classico ruolo del moderatore tra la Duma, dominata dall'opposizione, e il governo, una variante russa del meccanismo dei «checks and balances»<sup>19</sup>. Questo ruolo è stato promosso ulteriormente dal presidente del CF, il governatore di Orël, Egor Stroev, forse l'unico politico che possa definirsi un «peso massimo» (è infatti permanentemente fra i primi 10 nella lista della *Nezavisimaja gazeta* dei 100 politici russi più influenti), Stroev si è appellato allo stesso modo sia al governo che all'opposizione. Sotto la sua guida il CF ha perseguito un ruolo moderato e di moderazione.

Ora, invece, il contesto è cambiato. Dal momento che tutti i senatori, eccetto sei, hanno mandati pienamente democratici, il CF ha potuto intraprendere una politica più

<sup>17</sup> S. Mulin, «Sovet Federacii ne budet politizirovannym» (Il Consiglio della Federazione non sarà politicizzato), *Nezavisimaya gazeta*, 25 dicembre 1996.

<sup>18</sup> V. Špak, «Sovet Federacii gotov ulučšat' Kostituciju» (Il Consiglio della Federazione è pronto a migliorare la costituzione), *Segodnja*, 23 gennaio 1997.

<sup>19</sup> K. Katanjan, «Orlovskij tjaželovoz» (Il pesante cavallo da tiro dell'Orël), *Nezavisimaya gazeta*, 28 febbraio 1997.

incisiva. Dalla ricerca di concessioni tattiche da parte del governo, è passato ora ad un obiettivo più strategico: diventare un attore politico a sé stante. Segni evidenti di questo cambiamento sono venuti alla luce già nella prima riunione postelettorale del CF, nella quale il portavoce Stroej ha definito il Senato «un garante della stabilità politica»: fino a quel momento, questa definizione poteva essere attribuita esclusivamente al presidente<sup>20</sup>. È diventato presto evidente che il CF cerca di emendare la costituzione, specialmente per quanto riguarda il federalismo fiscale. Le richieste presentate dal CF all'inizio del 1997 includevano i seguenti punti:

- modificazione della procedura di adozione del bilancio del 1998, in modo che fosse discusso prima nel CF e solo in seguito fosse sottoposto alla Duma<sup>21</sup>;

- diritto di nominare i più importanti ministri del governo, inclusi i tre «ministri potenti» e il ministro degli Affari Esteri; il Senato ha anche formulato delle raccomandazioni a Boris El'cin riguardo alla formazione del governo nel marzo 1997, insistendo che fosse affidato al ministro per l'Agricoltura Viktor Chlystun la carica di vice Primo Ministro;

- diritto a prendere decisioni in merito a questioni riguardanti la guerra, la pace e la gestione delle situazioni di emergenza<sup>22</sup>;

- infine, in una situazione di grave crisi finanziaria, (arretrati sui salari, non pagamenti, ecc.), e con il non dichiarato consenso del CF, alcune legislature regionali (ad esempio negli *oblast'* di Sachalin e Irkutsk) hanno votato per interrompere il pagamento al governo federale delle tasse che sono loro addebitate; le stesse iniziative erano state prese dal governatore di Tula Nikolaj Sevrjugin negli ultimi giorni della sua permanenza in carica prima di cedere il posto a Vassilij Starodubčev<sup>23</sup>.

È possibile che queste richieste spontanee da parte di governatori, si trasformino in progetti di legge e poi in vere e proprie leggi. Il CF si mostrerebbe così veramente determinato a ridisegnare l'equilibrio costituzionale tra il governo, la Duma e il Senato, o per essere più precisi, tra il centro e la periferia. È troppo presto per dire se il CF possa veramente cambiare l'equilibrio dei poteri, ma la Duma statale ha già mostrato segni di preoccupazione. Recentemente ha chiesto alla Corte Costituzionale di determinare se il CF è un'istituzione pienamente legittima, tenuto conto che tutti i governatori eletti ne diventano membri automaticamente.

La nuova prospettiva federalista del CF si è evidenziata anche nella rielezione di Egor Stroej come portavoce. Stroej è stato infatti preferito al sindaco di Mosca Jurij Lužkov che, nonostante il suo profilo di *Krepkij chozjajstevennik* («potente manager

<sup>20</sup> V. Špak, «Sovet Federacii gotov ulučšat' Kostituciju» (Il Consiglio della Federazione è pronto a migliorare la costituzione), *Segodnja*, 23 gennaio 1997.

<sup>21</sup> K. Katanjan, «Obniščanija regionov oslabljaet gosudarstvo» (L'impovertimento delle regioni indebolisce lo Stato), *Nezavisimaya gazeta*, 12 aprile 1997.

<sup>22</sup> V. Špak, «Senat gotovitsja k pryzku» (Il Senato è pronto a spiccare il salto), *Segodnja*, 19 febbraio 1997.

<sup>23</sup> V. Špak, «'Prazdnik neposlušanija' senatorov zakančivaetsa» ('L'esibizione di disubbidienza' tra i senatori sta per finire), *Segodnja*, 23 aprile 1997.

dell'economia») e di indipendente sulla scena politica russa<sup>24</sup>, è ancora considerata una figura troppo legata al centro e alle nuove élite finanziarie e quindi favorevole ad una Russia più unitaria. Al contrario, Stroej, avendo le sue radici nell'*oblast'* di Orel, che beneficia di massicci sussidi, è considerato come il vero portavoce della periferia, un uomo capace di imprimere una nuova spinta in avanti al programma federalista.

Il nuovo CF ha causato più mal di testa a Boris El'cin e al governo di quanto era solito fare in passato. Ha bocciato, ad esempio, due candidati presidenziali alla Corte Costituzionale (Michail Fedotov e Michail Krasnov), ha rifiutato la legge governativa relativa alla tassa sull'acquisto di valuta estera e, in ultimo, ha adottato la legge sulla restituzione dei beni culturali, caratterizzata da espressioni conservatrici e antioccidentali, alla vigilia della visita di Boris El'cin in Germania (aprile 1997).

Da parte loro, gli organi federali dell'esecutivo, prima fra tutti l'Amministrazione Presidenziale diretta da Anatolij Cubajs, cercano di contrastare l'offensiva dei governatori rafforzando gli organi di autogoverno locale (ad esempio il sindaco di Vladivostok, Vladimir Cerepkov è stato sostenuto nella sua battaglia contro il governatore del Territorio Marittimo Evgenij Nazdratenko) e dando nuovo vigore a un'istituzione obsoleta come i rappresentanti regionali del presidente, cui è stato dato il potere di controllare i trasferimenti e l'utilizzazione dei sussidi alle regioni. Ma è stata usata anche la 'carota': quando alcuni governatori hanno utilizzato l'azione di protesta panrussa del 27 marzo 1997 per esibire pubblicamente la propria insoddisfazione nei confronti del governo, sono state subito offerte ad alcuni di essi cariche

nel nuovo gabinetto (solo il governatore di Nižnyj Novgorod, Boris Nemcov, ha accettato l'offerta, divenendo vice Primo Ministro e ministro del Petrolio e dell'Energia). In generale, sembra che il CF sia riuscito a dimostrare all'esecutivo federale la forza di recente conquistata. Parlando al Senato alla fine di aprile del 1997, Anatolij Cubajs, ha proposto un accordo: in cambio della cooperazione, ha promesso ai governatori di lasciare intatti i trasferimenti regionali nel bilancio federale del 1997 e un accesso pieno alla formulazione del bilancio del 1998. Non si può non notare la differenza tra questa «grande offerta» e gli accordi privati vecchio stile tra singoli governatori e ministri: l'esecutivo federale riconosce ora il CF come un unico attore, una forza politica coesa ed indipendente.

## 6. Conclusioni: il nuovo rapporto fra centro e periferia

Il riconoscimento del ruolo del CF da parte delle autorità federali equivale a un'istituzionalizzazione definitiva delle élite regionali sotto il nuovo regime. L'evoluzione di tali élite ha percorso un ciclo completo: dal potere detenuto nel sistema sovietico sono approdate, attraverso un periodo di regionalizzazione caotica all'inizio degli anni novanta (durante il quale si è verificata una drastica e brusca privatizzazione del territorio, della proprietà e dell'autorità), alla legittimazione democratica e al riconoscimento politico a livello federale dopo le elezioni del 1996. Le élite regionali sono ormai «pienamente autorizzate» e organicamente inserite nella struttura verticale dell'autorità post-sovietica.

Questa situazione può anche essere descritta come un passaggio graduale da un con-

<sup>24</sup> È anche risaputo che Lužkov ha sostenuto o finanziato pubblicamente numerosi candidati alle elezioni dei governatori.

tratto informale tra le élite federali e quelle regionali basato sullo scambio burocratico di tipo sovietico ad una divisione giuridica, in sfere di influenza. L'istituzionalizzazione del rapporto fra centro e periferia ha luogo sia a livello di documenti giuridici (costituzioni e statuti dei membri della Federazione; leggi federali e regionali sul governo federale e sull'autogoverno locale; accordi bilaterali sulla divisione dei poteri tra il centro e i membri della Federazione, basati sul modello del trattato del 1994 con il Tatarstan, ecc.), sia a livello di pratica politica quotidiana, compresa la creazione dei sistemi elettorali delle regioni. In una parola gli interessi regionali rispetto al centro vengono gradualmente legalizzati e posti alla base del nuovo sistema federale russo. La partita regionale si gioca sempre più sul terreno costituzionale, o almeno in modo civile.

Un altro risultato delle recenti elezioni regionali è un cambiamento di equilibrio nell'asse centro-periferia. Mentre nella prima metà degli anni novanta i modelli politici venivano per la maggior parte proiettati dal centro alla periferia (come l'opposizione 'democratici contro comunisti'), adesso sono piuttosto le regioni ad esercitare un'influenza sul centro e a produrre specifici modelli di comportamento politico<sup>25</sup>. La componente regionale è cresciuta costantemente durante la campagna parlamentare del 1995 e quella presidenziale del 1996: nelle ultime elezioni della Duma le liste dei partiti nazionali sono state spesso compilate scegliendo i candidati da gruppi regionali. Un altro

esempio è il mancato accordo fra il governo russo e il Fondo monetario internazionale (Fmi) sulle quote per l'esportazione di petrolio che ha messo in pericolo la concessione di un credito di 2,9 miliardi di dollari alla Russia<sup>26</sup>. Precedentemente la Russia si era impegnata a cancellare tutte le quote, e infatti così aveva fatto ad eccezione di due imprese petrolifere nel Tatarstan (a Elabuga e Kazan'). Le pressioni del presidente del Tatarstan Mintimer Sajmiev hanno prevalso sulle richieste del Fmi: una situazione difficilmente immaginabile nei primi anni novanta.

In futuro ci si può attendere un ruolo crescente delle élite regionali. Quando si svolgeranno le elezioni del 1999 della Duma e quelle presidenziali del 2000 esse saranno probabilmente diventate un'élite politica a livello federale in grado di perseguire l'obiettivo della conquista del centro<sup>27</sup>. Già adesso due leader regionali, Jurij Lužkov e Boris Nemcov, sono annoverati fra i possibili candidati presidenziali alle elezioni del 2000; ma il vero candidato regionale per le elezioni presidenziali potrebbe alla fine risultare Egor Stroej, più orientato verso il federalismo<sup>28</sup>. Ad ogni modo è evidente che il vero tema della politica russa oggi è il rapporto tra il centro e la periferia e non quello tra il governo e l'opposizione. La politica, che prima riguardava alcune migliaia di persone nel chiuso recinto moscovita, ha ora acquisito una compiuta dimensione regionale. Forse comincia qui un cambiamento dalla caotica regionalizzazione post-sovietica a forme più civili di regionalismo e federalismo.

<sup>25</sup> V. Gel'man, «Stanovlenie regionalnyh režimov v Rossii» (La formazione di regimi regionali in Russia), *NG-Sisenarii*, 19 settembre 1996.

<sup>26</sup> A. Bekker, «Legkoi progulki u Čubajsa v Vašington ne predviditsja» (Čubajsa non si aspetta una visita facile a Washington), *Segodnja*, 29 aprile 1997.

<sup>27</sup> D. Badovskij, «Prezidentskie vybory i regional'nye elity» (Elezioni presidenziali ed élite regionali), *Segodnja*, 1 luglio 1996.

<sup>28</sup> V. citazione nota 19.



## Appendice A

Risultati delle elezioni dei governatori in Russia (settembre 1996-marzo 1997)

Regione	Numero di candidati	Vincitori (% di voti)	2° posto (% di voti)	Profilo politico della regione	Chi ha sostenuto il vincitore	Risultati elettorali visti da: Autorità oppozz.	Segodnja
Oblast' di Saratov	3	D. Ajajskov (81,4)	A. Gordeev (16,3)	rossa	PA	PA	Manag
Oblast' di Amur	3	A. Belonogov (60,5)	Ju. Ljaško (24,4)	rossa	NPSR	NPSR	NPSR
Oblast' di Leningrad	7	V. Gustov (52,4)	A. Beljakov (31,7)	mista	Manag	PA	Manag
Oblast' di Rostov	3	V. Čub (62,1)	L. Ivčenko (31,7)	mista	PA	PA	PA
Oblast' di Volodga	6	V. Pozgalev (80,5)	M. Surov (4,3)	mista	PA	PA	PA
Oblast' di Kaliningrad	7	L. Gorbenko (49,6)	Ju. Matočkin (44)	mista	Manag	PA	Manag
Oblast' di Kirov	4	V. Sergeenkov (50,6)	G. Štin (45,6)	mista	NPSR	NPSR	NPSR
OA Yamalo-Nenets	4	Ju. Nejolov (68,0)	V. Gorman (17,0)	pro-governo	PA	PA	Manag
Oblast' di Pskov	7	E. Michailov (56,5)	V. Tumanov (36,9)	rossa	LDPR	PA	LDPR
Oblast' di Kursk	4	A. Rutskoj (78,9)	V. Šucev (17,9)	rossa	NPSR	PA	PA
Oblast' di Sachalin	6	I. Fachrutdinov (39,4)	A. Černy (27,4)	mista	PA	PA	Manag
OA Ibraico	2	A. Volkov (71,6)	S. I.čkov (16,6)	rossa	PA	PA	PA
Stavropol' Kraj	5	A. Černogorov (55,1)	P. Marcenko (40,1)	rossa	NPSR	NPSR	PA
Oblast' di Chita	5	R. Geniatulin (30,9)	Ja. Ševirjaev (22,7)	rossa	PA	PA	PA
Oblast' di Kaluga	3	V. Sudarenkov (63,5)	O. Savčenko (30,5)	mista	NPSR	NPSR	NPSR
OA Chant'-Mansi	2	A. Filippenko (72,3)	G. Korčpanov (9,3)	pro-governo	PA	PA	Manag
Oblast' di Magadan	3	V. Cvetkov (45,9)	V. Michailov (41,3)	mista	Manag	PA	Manag
Altai Kraj	3	A. Surikov (49,4)	L. Koršunov (46,1)	rossa	NPSR	NPSR	NPSR
Oblast' di Kamčatka	6	V. Birjukov (60,9)	B. Oleinikov (27,7)	mista	PA	PA	PA

Oblast' di Murmansk	8	Ju. Evdokimov (43,5)	E. Komarov (40,7)	pro-governo	Manag	PA	NPSR	Manag
AO Komi-Permjak	3	N. Polujanov (70,0)	A. Fedoseev (17,0)	mista	PA	PA	PA	Manag
AO Korjak	4	V. Bronovič (46,1)	S. Leuskin (25,3)	mista	Manag	PA	NPSR	PA
Ust-Ordynskij	3	B. Maleev (38,5)	A. Batagaev (25,8)	mista	PA	PA	PA	PA
Oblast' di Kurgan	3	O. Bogomolov (67,7)	A. Koltashev (31,9)	rossa	NPSR	NPSR	NPSR	NPSR
Oblast' di Samara	2	K. Titov (63,0)	V. Romanov (32,0)	mista	PA	PA	PA	Manag
Oblast' di Ivanovo	4	V. Tichomiriv (50,1)	S. Sirotkin (22,1)	mista	PA	PA	PA	PA
OA Nenats	7	V. Butov (49,0)	V. Chabarov (39,0)	mista	Manag	PA	NPSR	Manag
Oblast' di Astrachan'	2	A. Gužvin (52,0)	V. Zvolinskij (39,0)	rossa	PA	PA	PA	Manag
Oblast' di Džjansk	9	Ju. Lodka (54,7)	A. Semernev (25,6)	rossa	NPSR	NPSR	NPSR	NPSR
Oblast' di Vladimir	6	N. Vinogradov (62,9)	Ju. Vlasov (22,4)	mista	NPSR	PA	NPSR	PA
Oblast' di Perm'	7	G. Igumnov (64,6)	S. Levitan (29,9)	mista	PA	PA	PA	Manag
Chabarovsk Kraj	6	V. Isaev (77,0)	V. Tsoi (7,2)	mista	PA	PA	PA	PA
Oblast' di Archangel'sk	4	A. Efiremov (58,0)	Ju. Gus'kov	mista	PA	PA	PA	PA
Oblast' di Rjazan'	5	V. Ljubimov (56,1)	I. Ivlev (38,4)	rossa	NPSR	NPSR	NPSR	NPSR
Oblast' di Kostroma	3	V. Seršunov (64,1)	V. Arbutov (30,7)	mista	NPSR	NPSR	NPSR	NPSR
Krasnodar Kraj	7	N. Kondratenko (82,0)	V. Krokhal (7,1)	rossa	NPSR	NPSR	NPSR	NPSR
Oblast' di Voronež	5	I. Šabanov (48,0)	A. Tsapin (40,8)	rossa	PA	PA	PA	PA
Oblast' di Cheljabinsk	9	P. Sumin (51,0)	V. Solovjev (15,0)	mista	NPSR	NPSR	NPSR	Manag
Oblast' di Volgograd	5	N. Maksjuta (50,9)	I. Šabunin (44,2)	rossa	NPSR	NPSR	NPSR	Manag
Oblast' di Tjumen'	7	L. Roketsky (58,8)	S. Atrošenko (32,9)	mista	PA	PA	PA	Pa
Repubblica di Chakassia	5	Alexeij Lebed' (71,9)	E. Reznikov (19,8)	mista	Alexander Lebed'	PA	PA	Lebed'
Repubblica di Sacha (Jakutja)	5	M. Nikolaev (60,3)	A. Alekseev (26,1)	mista	PA	PA	PA	Manag

Repubblica di Mairil	6	V. Kislicyn (59,0)	L. Markelov (36,0)	rossa	Lebed'	PA	NPSR	Lebed'
Tainjr OA	3	G. Nedelin (64,4)	G. Subbotkin (11,8)	mista	PA	PA	PA	PA
Čukotka OA	3	A. Nazarov (63,0)	B. Etylen (23,0)	mista	PA	PA	PA	PA
Evenk OA	4	A. Bokovikov (35,9)	A. Yakimov (35,1)	mista	Manag	PA	NPSR	PA
Oblast' di Ul'yanovsk	2	Ju. Gorjačev (42,3)	A. Kruglikov (33,8)	mista	PA	PA	PA	PA
Oblast' di Tula	4	V. Starodubčev (62,7)	V. Sokolovskij (15,1)	mista	NPSR	NPSR	NPSR	NPSR
Repubblica di Kabardino-Balkaria	1	Valerij Kokov (98,0)	/	pro-governo	n/p	n/p	n/p	n/p
Repubblica di Adigeja	3	Aslan Džarilov (57,9)	Aslanbi Sovmiz (n/p)	rossa	PA	PA	n/p	n/p
Repubblica di Ickeria (Cecenia)	7	Aslan Maščadov (59,3)	Šamil Basaev (23,5)	/	PA	PA	n/p	PA

#### Legenda:

*Rossa* - regione che ha votato per i comunisti sia alle elezioni parlamentari che presidenziali

*Mista* - regione che ha votato per i comunisti alle elezioni parlamentari e per Boris El'cin alle presidenziali

*Pro-governo* - regione che ha votato per il "partito dell'autorità" sia alle elezioni parlamentari che a quelle presidenziali

*PA* - "partito dell'autorità": sostenuto dall'Amministrazione Presidenziale (Anatolij Čubajis) e dal Consiglio di Coordinamento Pan-russo (Sergej Filatov)

*NPSR* - Unione Patriottica Popolare della Russia (Gennadij Žjuganov)

*LDPR* - Partito Liberal-democratico russo (Vladimir Žirinovskij)

*Manag.* - "partito dei Manager" (governatori indipendenti, rappresentanti della "terza forza")

Fonte: *Sogodnja*, 26 dicembre 1996 (dati aggiornati sulla base dei risultati delle elezioni regionali del gennaio-marzo 1997).

---

## Appendice B

### La struttura del Consiglio della Federazione

Presidente: Egor Stroev, governatore, *oblast'* di Orel

#### 10 Commissioni:

1. Commissione per il bilancio, la politica fiscale, la legislazione in materia finanziaria, monetaria e doganale e le attività bancarie

Presidente: Kostantin Titov, governatore, *oblast'* di Samara.

2. Commissione per la politica sociale

Presidente: Vladimir Torlopov, Presidente del Consiglio di Stato, Repubblica di Komi.

3. Commissione per le questioni costituzionali, giudiziarie e legali

Presidente: Vladimir Platonov, Presidente della Duma di Mosca

4. Commissione per la politica economica

Presidente: Evgenij Sapiro, Presidente dell'Assemblea Legislativa, *oblast'* di Perm'

5. Commissione per gli affari internazionali

Presidente: Michail Prusak, Capo dell'Amministrazione, *oblast'* di Novgorod

6. Commissione per le questioni riguardanti la Csi

Presidente: Oleg Bogomolov, Capo dell'Amministrazione, *oblast'* di Kurgan

7. Commissione per la politica agricola

Presidente: Evgenij Savcenko, Capo dell'Amministrazione, *oblast'* di Belgorod

8. Commissione per i problemi della Federazione, il Trattato federativo e la politica regionale

Presidente: Anatolij Sycev, Presidente dell'*oblast'* Soviet, *oblast'* di Novosibirsk

9. Commissione per gli affari del Nord e la popolazione indigena

Presidente: Aleksandr Nazarov, Governatore di Cukotka

10. Commissione per la scienza, la cultura, l'istruzione e l'ambiente

Presidente: Valerij Sudarenkov, Capo dell'Amministrazione, *oblast'* di Kaluga

Fonte: *Segodnja*, 5 marzo 1997

## Quante Russie? Le regioni russe e il loro adeguamento alle trasformazioni economiche

PHILIP HANSON

### 1. Principali problemi della struttura economica e della politica economica delle regioni russe

La Federazione Russa, come è noto, si estende attraverso 11 fusi orari. Le regioni amministrative che la costituiscono, 89 «entità federali», differiscono molto per dimensione, clima, disponibilità di risorse naturali e livello di sviluppo. Inoltre, esse si sono adeguate in modo molto diverso agli enormi ed improvvisi cambiamenti economici che hanno fatto seguito al crollo del regime comunista. Tali differenze tra le regioni sono così marcate da indurre alcuni osservatori a mettere in dubbio che la Federazione possa sopravvivere come entità unitaria. In realtà, a parte la drammatica eccezione della Cecenia, la Russia mostra pochi segni di disgregazione. Ma le differenze tra le regioni della Federazione sollevano di fatto molti interrogativi sulla coerenza territoriale dell'emergente economia capitalistica russa e pongono vari problemi agli uomini politici ed agli operatori economici. In questo capitolo vengono analizzati questi interrogativi e problemi.

Sia le economie a pianificazione centralizzata che le economie di mercato sono normalmente spazi economici unitari. Anche durante il regime di Kruščëv basato sui consigli economici regionali (1957-1964), i responsabili della pianificazione a Mosca

decidevano l'allocazione delle risorse per l'intero territorio, collegando unità produttive poste anche a grande distanza fra loro come Kaliningrad e Vladivostock. In una normale economia di mercato, sebbene ovviamente conti la posizione geografica ed ogni regione abbia i propri punti di forza e di debolezza, non vi sono barriere amministrative al movimento di beni, servizi, lavoro e capitali.

Tuttavia, almeno nelle prime fasi della trasformazione economica della Russia, esistevano barriere amministrative tra regioni e soprattutto tra «entità federali», e cioè fra i 55 *oblast'* e *krais*, le due città con status di entità federale (Mosca e San Pietroburgo), le 21 repubbliche e le 11 regioni ad autonomia più limitata. (*okrugs* autonomi e un *oblast'* autonomo). Durante tale periodo vi fu un vuoto di sistema: la pianificazione centrale si era in gran parte disgregata e le istituzioni del mercato erano allo stato embrionale, primitivo o del tutto assenti.

Non è facile determinare la durata di questo periodo. Certamente era già iniziato nel 1990. In quell'anno, ad esempio, si svolse una guerra commerciale tra Mosca e le regioni rurali circostanti<sup>1</sup>. Le barriere commerciali interregionali, uno dei sintomi dell'assenza di un sistema economico coerente, sono state da allora in gran parte ridotte. La Russia sta divenendo nuova-

<sup>1</sup> L'amministrazione moscovita aveva introdotto un regime di razionamento che limitava la vendita di gran parte dei generi alimentari ai soli cittadini residenti a Mosca. Numerose regioni, la cui popolazione spesso si recava a Mosca per acquisti e che erano esse stesse fonte di approvvigionamento di tali beni alimentari per la città, bloccarono per ritorsione l'invio di tali beni.

mente uno spazio economico unitario, questa volta con un regime di mercato. Ma una delle tesi che verranno qui esposte è che il ruolo delle regioni amministrative in ambito economico mantenga, in qualche misura, un'ampiezza patologica. La liberalizzazione, privatizzazione e stabilizzazione finanziaria della Russia hanno provocato l'insorgere di differenti problemi nelle differenti regioni, notevoli tensioni nei rapporti fra centro e periferia, ed una tendenza delle élite politiche regionali ad ostacolare l'integrazione dell'economia nel mercato.

I più importanti fra questi temi sono elencati qui di seguito. Quelli relativi alla struttura economica regionale sono:

- In che modo le differenze di dimensione, posizione geografica e profilo economico ereditate dal periodo comunista influenzano sull'adattamento di una regione all'economia di mercato?

- Si va profilando, in questo processo, una divisione tra regioni «vincenti» e «perdenti»?

Le principali questioni relative alle politiche economiche regionali possono essere formulate come segue:

- In che modo le amministrazioni regionali intervengono in ambito economico?

- Quali barriere amministrative interregionali continuano ad ostacolare gli scambi?

- Quali sono i legami fra élite politiche ed élite economiche a livello regionale? Chi è alleato di chi?

- Le differenze nelle politiche regionali e nell'attuazione delle politiche federali sono tali da creare situazioni economiche notevolmente diverse nelle varie regioni russe?

- La Russia sta diventando, dal punto di vista economico, un *patchwork* di tante repubbliche ceche da un lato e di tante bulgarie dall'altro?

- I rapporti fiscali e di altro tipo fra Mosca e i dirigenti politici delle regioni influenzano sugli sviluppi economici di una regione e, se sì, in quale modo?

- In che modo le differenti fortune economiche delle varie regioni influenzano l'appoggio popolare ai vari raggruppamenti politici?

Si accennerà innanzitutto alle politiche regionali di trasformazione economica; in secondo luogo, si tratterà il tema delle strutture economiche regionali e delle loro conseguenze; e infine, si affronterà il tema del ruolo dei dirigenti politici locali. Nell'articolo si farà riferimento alle 78 provincie che possono essere definite entità federali di primo livello: le 57 provincie vere e proprie (*oblast'* e *krais*, comprese le due città con status di entità federale) e le 21 repubbliche. La maggior parte dei dati disponibili si riferiscono a queste 78 provincie (poi di fatto normalmente a 76 o 77, poiché verrà esclusa la Cecenia e, a volte, l'Ingušecija).

Ai fini statistici le 11 regioni ad autonomia più limitata vengono incluse negli *oblast'* e *krais* dove sono situate. A volte, ed in particolare nel caso del Chanty-Mansi e del Yamalo-Nemec, *okrugs* autonomi nel Tjumen' con vaste riserve di petrolio e gas, le regioni ad autonomia limitata rivestono di per sé notevole importanza. Nel complesso, comunque, l'inclusione al livello statistico di queste regioni in insiemi più grandi non incide sulle valutazioni che verranno svolte in questo capitolo.

La popolazione media di queste 78 regioni è di 1,9 milioni di persone. Essa corrisponde alla popolazione media delle 183

regioni di secondo livello amministrate dai dirigenti politici regionali all'interno dell'Unione Europea (nell'UE dei 12, prima dell'ultimo allargamento). I problemi regionali della Russia e dell'UE sono per alcuni versi molto differenti, ma, in alcuni casi, il paragone con le regioni dell'UE può risultare utile.

## 2. La politica regionale della trasformazione economica

In uno studio di cui l'*Izvestija* ha pubblicato un sunto, Olga Kryštanovskaja ha calcolato in quali percentuali le diverse élite nella Russia contemporanea provengono dalla *nomenklatura* del periodo sovietico<sup>2</sup>. Le percentuali fornite per le differenti élite sono le seguenti:

Cerchia presidenziale	75,0
Leader di partito	57,1
Élite regionali	82,3
Governo	74,3
Élite economiche	61,0

Colpisce il ruolo particolarmente ampio della vecchia *nomenklatura* nell'ambito delle élite regionali. A questo proposito, i risultati della Kryštanovskaja concordano sia con l'osservazione empirica che con gli studi analitici riguardanti le singole regioni. Riassumendo brevemente, si può affermare che, quando dal 1988 in poi venne meno il controllo del partito da Mosca, gli esponenti delle strutture regionali e locali del Partito e dei Soviet mantennero inalte-

rato il loro potere. Sono spesso riusciti a vincere le competizioni elettorali. In effetti solo nelle grandi città si sono trovati di fronte antagonisti in grado di insidiarne le posizioni.

Sia i contatti personali acquisiti in precedenza sia l'accresciuta capacità di controllo sulle risorse locali hanno permesso ai membri delle élite regionali di ottenere cospicui vantaggi. Essi gestiscono la registrazione delle società, prendono parte alle trattative con le imprese straniere sugli investimenti diretti esteri, impegnano particolari imprese commerciali ad agire esclusivamente per conto delle autorità regionali o locali e così via. In realtà, le cariche politiche regionali sono spesso andate direttamente ai direttori delle imprese o delle aziende agricole collettive locali. In questo modo si sono create - se non esistevano già - strette connessioni fra le élite politiche regionali ed i leader del mondo economico e imprenditoriale che operano nei loro feudi. Questa situazione è descritta in numerosi studi analitici<sup>3</sup>. Bisogna tenere conto di questo aspetto quando si considerano le posizioni dei politici regionali rispetto alla trasformazione economica. In sintesi, ci si aspetterebbe che i politici regionali tendano a rispondere nel modo seguente al tentativo di trasformazione avviato dall'équipe di Gajdar nel gennaio 1992:

- *liberalizzazione*: se possibile, controllare al livello locale i prezzi degli alimenti di prima necessità per mantenere il consenso popolare locale;

- *stabilizzazione*: una moneta stabile è un bene pubblico nazionale; però, i costi per

<sup>2</sup> O. Kryštanovskaja, «Finansovaja oligarkija v Rossii», *Izvestija* 10 gennaio 1996, p. 5. Un resoconto completo della ricerca è fornito in O. Kryštanovskaja e S. White, «From Soviet Nomenklatura to Russia Élite», *Europe-Asia Studies*, vol. 48, n. 5, 1996.

<sup>3</sup> V. ad esempio, P. Kirkow, «Regional Warlordism in Russia: The Case of Primorskij Kraj», *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n. 6, 1995, pp. 423-49.

raggiungere tale obiettivo devono essere sostenuti da qualcun altro; richiedere sovvenzioni da parte di Mosca per evitare localmente perdite di posti di lavoro e diminuzioni del reddito; ci si potrebbe aspettare tale reazione da parte dei politici locali di qualsiasi paese, ma, data la debolezza del sistema dei partiti in Russia, manca quella lealtà al partito che altrove serve a vincolare i politici locali ad un programma nazionale.

- *privatizzazione*: cercare di opporsi al processo, indirizzarlo o modificarlo a vantaggio degli alleati locali; fare tutto ciò che può consentire alle élite locali di ricavare guadagni dalle risorse locali;

- *altri sviluppi istituzionali*: come per la privatizzazione.

Si tratta naturalmente di una rappresentazione semplificata, che non sembra però così lontana dalla realtà della maggior parte delle regioni. Le principali eccezioni sono rappresentate da pochi leader locali regionali riformatori, come quelli di San Pietroburgo e Nižnyj Novgorod<sup>4</sup>.

Comunque, da questa rappresentazione semplificata non consegue che la maggior parte delle élite regionali si sia opposta a tutti gli elementi del processo di trasformazione. Ad esempio, in una data regione la mancanza di autosufficienza nel settore alimentare può precludere i tentativi di controllare i prezzi dei prodotti alimentari al livello regionale (ciò che richiederebbe il blocco delle «esportazioni» dei prodotti alimentari regionali e delle «importazioni non necessarie»). Per quanto riguarda le privatizzazioni e sviluppi come la crea-

zione di banche, è probabile che l'élite politica regionale sia più interessata a divenire stretta alleata dei nuovi proprietari piuttosto che a bloccare interamente le privatizzazioni. D'altra parte, i membri dell'élite locale potrebbero preferire una proprietà ed un controllo dall'interno, opponendosi al libero mercato dei capitali.

### 3. Tipologia delle regioni russe

Tenendo conto delle dimensioni della Russia, e delle diversità di risorse e clima esistenti al suo interno, a cui si aggiungono le notevoli differenze dei livelli di sviluppo fra le regioni, è utile raggruppare le regioni in diverse categorie in base al loro profilo economico.

La suddivisione in categorie che qui verrà proposta si basa su due criteri: le categorie raggruppano le regioni la cui struttura economica presenta caratteristiche specifiche, che è probabile influiscano sulle loro possibilità di adattamento al mercato; ogni gruppo costituisce, per quanto riguarda quella particolare caratteristica, un insieme distinto dalle altre regioni. Questi due criteri non escludono la possibilità che una regione possa figurare in più di una categoria, sebbene in realtà questo accada solo in alcuni casi.

Le categorie sono le seguenti: *regioni agricole* (più del 45% di popolazione rurale al primo gennaio 1995 contro una media russa del 27%); *regioni ricche di risorse naturali* (le materie prime energetiche, i metalli non-ferrosi, e la produzione e lavorazione dei legnami vi costituivano la metà o più della produzione industriale nel 1993); *regioni con snodi commerciali e di inter-*

<sup>4</sup> Non si dovrebbe esagerare il carattere particolare di Nižnyj Novgorod e di altri regimi regionali. Arbachan Magomedov, raffrontando le leadership regionali di Ul'yanovsk, Nižnyj Novgorod e Saratov, ha evidenziato che Boris Nemcov, a Nižnyj, associa, ad un gruppo di consiglieri riformisti, vice-capi dell'amministrazione provenienti dal vecchio apparato regionale. (A. Magomedov in *Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošeniya*, n. 7, 1994.)



*scambio con l'estero* (che possedevano nel 1994 un mercato dei cambi e/o strutture portuali marittime di grande rilevanza); *regioni con alta tecnologia* (le prime 10 regioni di una classifica basata sul numero di unità operative, fabbriche, uffici di progettazione o istituti di ricerca nei seguenti settori militari-industriali: aerospaziale, telecomunicazioni, elettronica). Le prime due categorie sono identificate sulla base di dati del Goskomstat. La terza categoria è identificata tramite i dati relativi ai movimenti della borsa valutaria della *Inter-bank Valuta Exchange* di Mosca e dall'osservazione della carta geografica. La quarta categoria è tratta dalla lista, quasi completa, delle entità della Commissione Militare-Industriale (Vpk) elaborata da Julian Cooper (1900 entità in tutto, cifra leggermente superiore a quella a cui i funzionari russi usano far riferimento). Le regioni che non rientrano in queste quattro categorie sono definite come «regioni russe ordinarie».

*Regioni agricole* (11): Adygeja, Karačaevo-Cerkessy, Dagestan, Cečenija, Ingušecija, Krasnodar, Stavropol, Kurgan, Altaj Republika, Altaj kraj, Tuva. Popolazione totale: 16,1 milioni, il 10,9% del totale della Federazione Russa.

*Regioni ricche di risorse naturali* (8): Karelia, Komi, regione di Leningrado (escluso San Pietroburgo), Tjumen', Krasnojarsk, Irkutsk, Sacha, Magadan. Popolazione totale: 26,4 milioni, il 17,8% del totale della Federazione Russa. È da notare comunque che se, in ambito statistico, si potesse considerare separatamente il settore ittico (che viene invece incluso nella voce «industria alimentare») ed esso fosse sommato agli elementi base per identificare le regioni della categoria «regioni ricche di risorse naturali», Murmansk, Kamčatka e Primorskij kraj dovrebbero probabilmente essere aggiunte a questa categoria, portando il to-

tale ad 11 regioni con una popolazione totale di 30,1 milioni e cioè il 20,3% del totale russo.

*Regioni con snodi commerciali e di interscambio con l'estero* (13): Mosca, San Pietroburgo, Sverdlovsk, Novosibirsk, Primorskij kraj, Samara, Rostov, Nižnyj Novgorod, Krasnodar, Chabarovsk, Murmansk, Archangel'sk, Kaliningrad. Le prime otto regioni hanno mercati valutari, e sono elencate in ordine decrescente sulla base dei movimenti effettuati nel 1994 (espressi in dollari, ma comprendenti sia le operazioni in dollari, sia quelle in marchi e yen). Le rimanenti cinque rientrano in questa categoria in base alla loro posizione geografica, non al volume effettivo di scambio. Popolazione totale: 44,9 milioni, il 30,2% del totale russo.

*Regioni con alta tecnologia* (10): Città di Mosca, San Pietroburgo, *oblast'* di Mosca, Nižnyj Novgorod, Samara, Voronež, Sverdlovsk, Novosibirsk, Kaluga. Popolazione totale: 39,0 milioni, il 26,3% del totale russo.

*Regioni russe ordinarie* (43): le restanti. Popolazione totale: 54 milioni, il 36% del totale russo. (Questo è il gruppo residuale, se si adotta la definizione più ristretta per le «regioni ricche di risorse naturali»).

#### **4. In che modo il profilo economico di una regione influenza il suo processo di adattamento?**

Quale tipo di profilo economico ci si può attendere che renda una regione vincente o perdente nell'ambito del processo di trasformazione? La risposta dipende in parte dalla politica economica nazionale: più l'economia è aperta al commercio internazionale, più il vantaggio comparativo al livello internazionale di particolari linee di produ-

zione influenzerà i risultati regionali. Considerando il processo di aggiustamento in una prospettiva di più lungo termine, non è molto chiaro quale saranno i settori che offriranno alla Russia i maggiori vantaggi comparativi. Certamente oggi il settore dei combustibili e delle materie prime, in particolare petrolio e gas, è la fonte principale delle entrate derivanti dalle esportazioni.

Data la composizione iniziale delle attività economiche in una regione nel 1992 e la struttura dei capitali disponibili, ovviamente anche la posizione geografica ha un'importanza nuova rispetto al periodo comunista. Il trasporto su lunga distanza all'interno della Russia usufruisce infatti di sempre minori sovvenzioni e tende pertanto a praticare prezzi sempre più correlati ai costi. Al tempo stesso, le sovvenzioni all'occupazione in regioni lontane con condizioni climatiche sfavorevoli sono in diminuzione. Pertanto, oggi la Russia può avere un vantaggio comparativo, per esempio, nell'esportazione del petrolio greggio ed al tempo stesso avere alcuni campi petroliferi di cui probabilmente non è redditizio continuare lo sfruttamento.

Un grosso ostacolo all'analisi dell'adattamento strutturale regionale è la scarsità di dati al livello regionale sulla produzione e l'impiego nei settori non industriali dell'economia. La struttura del settore industriale può essere studiata al livello regionale, ma attualmente non è possibile fare altrettanto per la struttura dell'intera economia (sebbene il *Goskomstat* abbia promesso di fornire dati sul Pil al livello regionale). In effetti, al livello regionale anche i dati sulla produzione industriale pongono problemi. Il *Goskomstat* aggiunge al totale

nazionale una stima della produzione industriale delle piccole imprese e *joint venture*, ma non fornisce stime di questo tipo per le singole regioni<sup>5</sup>. Apparentemente, almeno parte della produzione industriale militare viene trattata nello stesso modo<sup>6</sup>.

In uno studio sull'aggiustamento economico regionale, Douglas Sutherland ed il sottoscritto hanno rilevato che le diversità nel calo dell'occupazione nelle singole regioni nel 1993 non si potevano spiegare correttamente attraverso una semplice proiezione sulle singole regioni dei cali occupazionali verificatisi a livello nazionale nei vari settori, anche tenendo conto del diverso peso che i vari settori hanno nella struttura occupazionale delle regioni. Spesso il calo occupazionale reale al livello regionale differiva in modo sostanziale da quello che avrebbe dovuto essere se i cambiamenti occupazionali in ciascun settore della regione fossero stati conformi al cambiamento al livello nazionale<sup>7</sup>.

Tuttavia nel modello regionale di trasformazione economica vi sono numerosi elementi che forniscono un quadro coerente, anche se incompleto.

Primo, i prezzi al consumo continuano a variare enormemente da regione a regione. Il costo mensile di un paniere di 19 beni di consumo alla fine del 1995 era in media di 250.000 rubli, ma oscillava da un minimo di 132.000 rubli ad Ul'yanovsk fino a 508.000 rubli a Sacha, il che corrisponde ad un'oscillazione dal 53 al 203% della media nazionale. Probabilmente questa enorme differenza deriva in parte dal mantenimento di barriere commerciali interregionali, nonché dai costi di trasporto e dalle deficienze del sistema di trasporto e di im-

<sup>5</sup> Vedi ad esempio, Goskomstat, *Rossija v cifrach v 1995*, Mosca, 1995, p. 324.

<sup>6</sup> Comunicazione privata di Sergej Aleksašenko, allora Direttore dell'Expert Institute, luglio 1995.

<sup>7</sup> D. J. Sutherland e P. Hanson, «Structural Change in the Economies of Russia's Regions», *Europe-Asia Studies*, vol. 48, n. 3, pp. 367-92.

magazzinamento. In ogni caso, questo significa che le differenze regionali dei salari monetari non sono di per sé significative. La maggior parte delle regioni a emigrazione molto elevata sono nell'estremo nord e nell'Estremo Oriente dove si registrano redditi monetari medi (ancora) al di sopra della media nazionale.

Secondo, una stima del reddito medio reale *pro capite* nelle diverse regioni evidenzia come le differenze siano di nuovo elevate. Il solo indicatore disponibile del reddito personale reale per regione (reddito monetario medio diviso per il costo regionale del paniere dei 19 beni alimentari) mostra grandi differenze. Nel 1995, il reddito reale medio calcolato in questo modo per il Tjumen' era più di tre volte quello del Dagestan. Tuttavia, questa è probabilmente una stima esagerata della reale differenza tra i redditi, poiché senza dubbio la produzione per la sussistenza non registrata incide di più nel Dagestan che nel Tjumen'. In un certo senso queste differenze sembrano molto grandi. Ma cosa significa «molto grande» quando le differenze fra i redditi regionali riguardano un'economia di così vaste dimensioni? Per mettere in prospettiva questo divario si può fare un raffronto con le 183 regioni di «secondo livello» dell'Unione Europea. Come sottolineato in precedenza, la popolazione media di queste regioni è la stessa di quella delle 78 principali regioni russe. Risulta che il rapporto tra il Pil *pro capite* della regione più povera dell'UE (Voreio Aigaiò in Grecia) e quello della più ricca (Amburgo), è di 1:5,5, mostra, cioè, un divario ancora più grande di quello esistente in Russia<sup>8</sup>. Attualmente le regioni che incassano di più in valuta convertibile registrano migliori risultati economici rispetto alle altre.

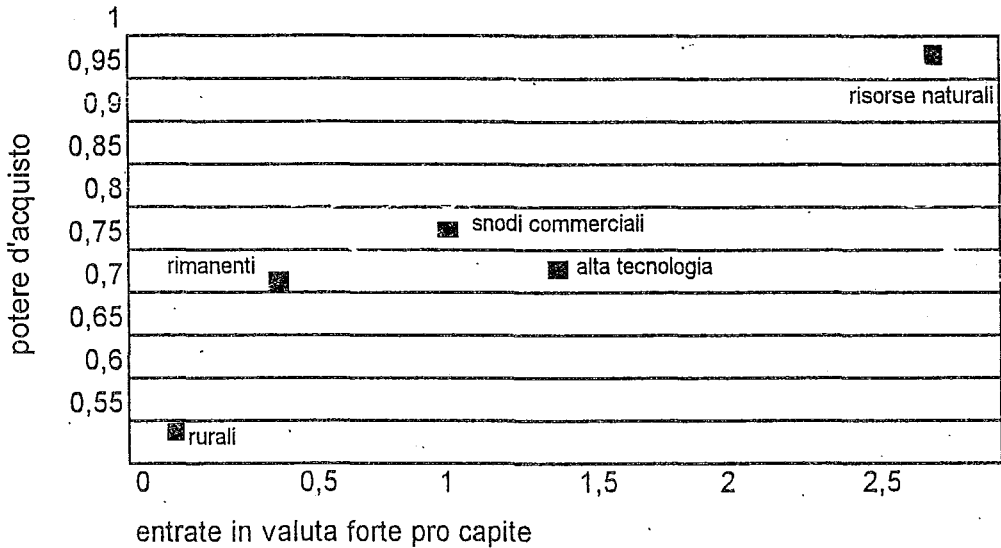
Per il 1993 e 1994, il Goskomstat ha fornito dati sulle entrate (*postuplenija*) in valuta estera regione per regione. Questi dati - di cui manca una spiegazione - indicano le entrate derivanti dalle esportazioni al netto del denaro depositato *offshore*, più gli investimenti e i crediti esteri<sup>9</sup>. Nel grafico, il potere di acquisto di beni alimentari (reddito reale come definito in precedenza) è misurato sull'asse verticale, mentre su quello orizzontale sono misurate le entrate *pro capite* di valuta estera. I dati si riferiscono al 1993 e sono espressi sotto forma di rapporti (media russa = 1). Il grafico mostra delle medie non ponderate per ciascuna delle cinque categorie di regioni descritte in precedenza. È necessario tenere presente due elementi. Primo, le categorie «regioni con snodi commerciali» e «regioni con alta tecnologia» hanno sei regioni in comune e quindi non stupisce che presentino risultati molto simili. Secondo, nessuna categoria presenta un reddito medio reale superiore ad 1 (la media russa); questo è dovuto al fatto che le medie riportate non sono ponderate, non tengono conto, cioè, del numero di abitanti per regione. Nel 1993 un numero minoritario di regioni hanno registrato un potere di acquisto in beni alimentari maggiore rispetto alla media russa, ma si tratta di regioni fra le più grandi della Federazione, come la città di Mosca e l'*oblast'* di Mosca.

Sembra quindi che le regioni appartenenti alle due categorie più avanzate - «snodi commerciali» e «alta tecnologia» - siano quelle (relativamente) vincenti nell'ambito del processo di trasformazione. È quanto ci si aspetterebbe usando il buon senso. Essendo la domanda interna caduta drammaticamente, le imprese in grado di ottenere valuta estera avevano molte più possibilità di sopravvivere e di pagare i loro lavoratori rispetto

<sup>8</sup> European Commission, *Competitiveness and Cohesion: Trends in the Regions* (Lussemburgo: UE, 1994)

<sup>9</sup> Comunicazione personale di Andrej Sizov, direttore generale della società di consulenza Sovekon.

**Grafico 1 - Le regioni russe nel 1993 per categoria**  
(entrate in valuta forte e reddito reale)



Fonte : dati non ufficiali della Goskomstat relativi al 1993

alle altre. In effetti, le regioni dove erano presenti gruppi di imprese di questo tipo se ne sono avvantaggiate.

Il conseguente aumento del divario fra i redditi reali delle diverse regioni rientra nell'aumento generale delle sperequazioni fra famiglie russe seguito alla caduta del comunismo. Il rapporto fra il reddito del 10% più ricco della popolazione ed il reddito del 10% più povero è stato stimato a circa il 3,5 nell'Urss nel 1970, 15 nel 1994 e 13 nel 1995<sup>10</sup>.

In ogni caso, la possibilità che si generino tensioni interregionali e corrispondenti pressioni su Mosca in conseguenza delle grandi e crescenti disparità di livello di vita fra regione e regione appare notevole. Un sistema di compensazioni finanziarie minimamente funzionante, attraverso il

quale le regioni più ricche sovvenzionerebbero le più povere, potrebbe perciò, contribuire ad allentare questo tipo di tensioni. Questo problema del federalismo fiscale è analizzato brevemente nel paragrafo seguente.

In generale, le regioni principali delle categorie «snodi commerciali» e «risorse naturali» (ma non necessariamente tutte le regioni di queste due categorie) sembrano prosperare o, almeno, sembrano soffrire meno della media russa. Le regioni perdenti sono finora le regioni rurali e quelle industriali prive di snodi commerciali. Le regioni fortemente dipendenti dall'agricoltura non hanno sofferto di una diminuzione particolarmente rilevante della produzione agricola (che in effetti ha subito un calo minore rispetto alla produzione

<sup>10</sup> P. Wiles, *Economic Institutions Compared* (Oxford: Blackwell, 1977); Omri, *Daily Digest*, 6 gennaio 1996.

industriale), ma del grave deterioramento dei termini di scambio dei prodotti agricoli rispetto al resto dei prodotti <sup>11</sup>.

È meno chiaro se questo schema continuerà anche in futuro. Potrebbe capitare che si trasformi in un fenomeno morboso. In particolare, il rischio non è che forti esportazioni di petrolio o gas mantengano alto il tasso di cambio ed indeboliscano la competitività internazionale di altri settori (poiché le regioni considerate fanno parte di un'unica area monetaria), ma che gli industriali ed i dirigenti politici regionali (che sono spesso le stesse persone o sono molto legati fra loro) in regioni come Tjumen' respingano le richieste di riforma istituzionale, ritenendo che chi possiede miniere d'oro non debba preoccuparsi di riorganizzare alcunché. Questo appare come un elemento di contraddizione delle politiche regionali, ad esempio, di Tjumen' e Nižnyj Novgorod: una regione come Tjumen' produce denaro reale (dollari) e quindi un numero sempre maggiore di filiali ed attività bancarie, ma non mostra segni di progresso per quanto riguarda le privatizzazioni e la crescita delle piccole imprese. È possibile che le regioni che hanno ereditato certi punti di forza, come grandi riserve di petrolio e gas, mostreranno risultati positivi nel medio e breve termine, risultati che potrebbero però non essere duraturi. A Tjumen', fra il 1991 ed il 1994, si è registrato il calo minore della produzione industriale totale rispetto alle altre regioni (la voce «industria» nelle statistiche del *Goskomstat* comprende anche l'estrazione di petrolio e gas). Ma la dipendenza di questa

regione da un unico tipo di produzione può divenire in futuro fonte di problemi se le istituzioni non si adegueranno (ad esempio, se permarrà un incontestato controllo delle aziende leader nel settore energetico sul mercato dei capitali e se rimarrà limitato lo sviluppo di piccole imprese complementari nel settore dei servizi e simili).

Altri vantaggi ereditati appaiono meno precari. Una regione come la città di Mosca, inevitabilmente importante centro commerciale, ne fornisce un esempio. Al tempo stesso, vi sono altre regioni che, grazie ad alcuni vantaggi di partenza, possiedono le potenzialità per divenire importanti centri commerciali e di interscambio con l'estero, ma questo potrebbe comportare una competizione con regioni rivali (Samara o Nižnyj Novgorod), richiedere un certo livello di ordine pubblico e di buon governo che attualmente manca (Primorskij kraj), o ancora dipendere dallo sviluppo dell'area straniera a cui la regione dà l'accesso (Krasnodar).

### 5. Politica nazionale e trasformazioni economiche regionali

Negli ultimi cinque anni - in particolare dalle elezioni presidenziali russe del 1991 fino a quelle del 1996 - le tendenze elettorali sono rimaste, a livello regionale, piuttosto stabili. Le regioni meridionali, dove la popolazione risiede in larga parte nelle campagne e nei piccoli centri, hanno mostrato una spiccata tendenza a votare per i «partiti tradizionalisti» (comunisti, agrari, e nazionalisti vari) <sup>12</sup>. Il voto nei distretti

<sup>11</sup> P. Hanson, «Structural Change in Russian Economy», *Transition*, vol. 2, n. 2, 1996, pp.18-22.

<sup>12</sup> V. A. Lavrov, «Počemu dotacionnye regiony golosujut za kommunistov», *Rossijskie vesti*, 10 marzo 1996, p. III. Lavrov sostiene che le regioni che ricevono la maggior parte delle sovvenzioni da Mosca non votano comunista in modo da ottenerne di più; ma anche le regioni che votano comunista ricevono una notevole quantità di sovvenzioni. Sull'importanza del voto delle grandi città in favore di El'cin, v. S. Gostev e A. Žuravlëv, «Rossijskaja provincija pered vtorym turom», *Nezavisimaja gazeta*, 29 giugno 1996, pp.1-3 (versione elettronica).

rurali delle regioni più settentrionali evidenzia la stessa tendenza, ma è controbilanciato dai voti di orientamento più liberale delle popolazioni delle grandi città. Colpisce la continuità dei risultati. Concentrandosi l'orientamento politico regionale in favore dei liberali nelle aree ad industrializzazione più avanzata, ci si poteva aspettare che, se le industrie manifatturiere fossero state particolarmente colpite, come di fatto è avvenuto, l'appoggio alla liberalizzazione a livello regionale sarebbe diminuito fra il 1991 ed il 1996. Chiaramente, questo non è accaduto.

Almeno in parte questo fenomeno può essere spiegato considerando la diversa evoluzione delle principali categorie di regioni. Nella classificazione delle regioni proposta in precedenza vi è una sostanziale sovrapposizione fra la categoria delle regioni a (relativamente) alta tecnologia e la categoria delle regioni con snodi commerciali. L'industria può essere stata particolarmente vulnerabile nelle aree a più alto sviluppo, dove la dipendenza dalla produzione militare era elevata, ma la maggiore concentrazione di questa industria «avanzata» era in regioni che con più successo si sono trasformate in centri di interscambio. Questo ha probabilmente contribuito a mantenere elevato il sostegno alle riforme. Questo duplice sviluppo si riscontra nella città di Mosca, a San Pietroburgo, Nižnyj Novgorod, Samara, Sverdlovsk e Novosibirsk - regioni con una popolazione totale di 27 milioni di abitanti.

## 6. Economie regionali e politiche dei dirigenti regionali

Fino a che punto le azioni dei dirigenti politici locali possono influenzare lo sviluppo delle diverse regioni? Viene spesso messo in evidenza il contrasto tra le poli-

tiche isolazioniste, tendenzialmente autarchiche e dirette al controllo dei prezzi della leadership di Ul'yanovsk e le politiche più liberali della regione di Nižnyj Novgorod. In generale, il peso dei controlli esercitati a livello regionale sui prezzi e di altre forme di intervento economico locale varia molto da regione a regione.

Si può comunque sostenere che tali differenze sono imputabili più alle condizioni iniziali di una regione che alle tendenze dei leader locali. Alcuni leader regionali possono almeno tentare di provvedere al sostentamento alimentare della popolazione locale basandosi esclusivamente sulla produzione agricola regionale, attraverso sovvenzioni (come ad Ul'yanovsk) finanziate con la tassazione locale di una serie di imprese locali che producono profitto; in altri casi, questa opzione non esiste affatto, come, ad esempio, nella regione di Nižnyj Novgorod. Analogamente, la capacità di alcune regioni tradizionaliste di mantenere le loro politiche interventiste può essere limitata. I riformisti russi spesso sostengono che le leadership regionali che tentano di controllare i prezzi e di mantenere le barriere commerciali regionali (ostacolando le esportazioni piuttosto che le importazioni, nel tipico modo delle economie che soffrono di penuria di beni) non potranno continuare a farlo a lungo: il commercio privato al minuto e all'ingrosso si svilupperà, sfuggendo al loro controllo; la disciplina finanziaria imposta al livello federale ridurrà la loro capacità di sovvenzionare i prezzi al minuto. Tale previsione sembra essere avvalorata dai fatti. Nel caso meglio conosciuto, quello di Ul'yanovsk, la leadership locale ha annunciato che, a partire dall'estate 1996, avrebbe rinunciato al controllo dei prezzi<sup>13</sup>.

Come possono allora gli analisti politici e gli economisti stabilire le leadership regionali realmente interventiste e tradizio-

<sup>13</sup> *Iur-Tass*, 10 giugno 1996.

naliste, cioè decise a preservare quanto più possibile il vecchio modello economico, e quelle, al contrario, realmente orientate verso il mercato? Le pressioni in direzione di uno spazio economico unitario dominato dai meccanismi di mercato sono tali da rendere irrilevanti tali differenze?

Sembra che l'intervento dei politici locali sulle economie delle regioni abbia ancora un peso rilevante. Tale intervento assume comunque forme diverse ed è pertanto possibile valutarlo solo attraverso uno studio approfondito delle singole regioni.

Si potrebbe supporre che le differenze registrate nelle percentuali di privatizzazione nelle diverse regioni possano contribuire all'identificazione delle regioni riformiste o di quelle tradizionaliste. Sfortunatamente non è così. Innanzitutto sembra non esservi, nelle varie regioni, una correlazione significativa tra i «progressi» realizzati nei quattro diversi settori della privatizzazione: edilizia, agricoltura, piccole imprese del settore non agricolo e la cosiddetta privatizzazione su larga scala (privatizzazione di grandi e medie imprese). Se la differenza fra le diverse regioni nell'atteggiamento verso le riforme emergesse dai risultati ottenuti nel processo di privatizzazione, ci si aspetterebbe che tali risultati fossero migliori nelle aree riformiste rispetto a quelle tradizionaliste in tutti i diversi settori di privatizzazione. Ma i risultati per i diversi settori non vanno affatto di pari passo.

Si possono supporre diverse possibili ragioni di tale fenomeno. I dati disponibili sulla privatizzazione su larga scala non permettono di sapere esattamente quante industrie, nelle diverse regioni, vengano escluse dal processo di privatizzazione per ragioni strategiche. Inoltre, le percentuali di privatizzazione del settore agricolo e di quello delle piccole imprese possono dipendere da decisioni prese tanto al livello distrettuale che regionale, e così via.

Alcuni elementi potrebbero esercitare un'influenza ancora maggiore. La tendenza delle élite locali a bloccare il processo di privatizzazione, mantenendo così un controllo sulle risorse, potrebbe essere tanto più forte quanto più redditizie ed attraenti sono le risorse industriali locali. In tal caso, basse percentuali di privatizzazioni su larga scala in una data regione indicherebbero semplicemente che le attività locali sono troppo redditizie perché l'élite locale possa rischiare di perderne il controllo. Questo sembra essere accaduto nella città di Mosca, dove il sindaco Lužkov ha combattuto duramente e con successo per impedire l'attuazione della strategia nazionale di privatizzazione.

## 7. Differenti tipi di interventismo locale

L'intervento nelle attività economiche al livello locale è molto penetrante ed assume forme assai diverse, come l'utilizzo della concessione delle licenze imprenditoriali per favorire gli alleati, il controllo dei prezzi, il controllo sui movimenti di beni, la designazione di particolari banche e compagnie commerciali come plenipotenziarie dell'amministrazione regionale (spesso assegnando loro, di fatto, un monopolio regionale), e così via. In generale, i politici locali hanno tentato, attraverso questi strumenti, di controllare da vicino il processo di privatizzazione nella propria regione. Non è corretto attribuire questi modelli di comportamento delle élite politiche regionali esclusivamente al loro *background* di membri della *nomenklatura*. Ogni leader politico regionale considera la stabilizzazione macroeconomica come un bene pubblico nazionale, i cui costi preferirebbe fossero sostenuti dalle altre regioni. Il ragionamento è sempre lo stesso: lasciamo che altrove vengano chiuse le industrie; lasciamo che gli elettori di qualcun altro perdano il proprio posto di lavoro. Questo

tipo di conflitto strutturale fra programmi politici ed economici regionali e nazionali può presentarsi in qualsiasi paese. Tuttavia, in Russia, tale conflitto non è stato finora moderato da meccanismi capaci di legare in modo efficace le carriere dei politici regionali alla loro accettazione delle politiche nazionali del partito.

Recenti sviluppi nell'*oblast'* di Mosca (la provincia che circonda la città senza includerla) forniscono esempi degli interventi su piccola scala operati dai governi regionali. Nel maggio 1996, l'amministrazione della provincia aveva tentato di bloccare un assalto alla Unikombank, dove l'amministrazione aveva collocato la maggior parte dei suoi conti. Le amministrazioni dei distretti (raion) ricevettero ordine di bloccare i prelevamenti di fondi dalle Unikombanks nella loro area. La Unikombank non è statale; fra i suoi clienti vi sono cittadini privati e società private. L'attuazione di questi ordini non era legale <sup>14</sup>.

Nello stesso periodo si osserva un altro tipo di intervento nel distretto di Noginsk dell'*oblast'* di Mosca. Nel 1994, il capo dell'amministrazione del distretto, Vladimir Laptev, ha adottato una carta (*ustav*) del distretto in base alla quale si attribuiva il diritto di nominare sia i membri del consiglio distrettuale (normalmente un organo elettivo) sia i direttori delle imprese locali. Quando la Suprema Corte d'Arbitrato decretò che uno stabilimento tessile locale non poteva essere assorbito in una impresa più ampia, Laptev oppose il proprio «veto» alla sentenza e inviò l'esercito per assicurare che quello che la stampa definì come il «suo» direttore fosse installato nello stabilimento <sup>15</sup>.

## 8. Può il centro esercitare un'efficace funzione redistributrice ed equilibratrice?

L'ultimo tema da analizzare è quello comunemente conosciuto come federalismo fiscale. In base a quali principi vengono riscosse le imposte e si ridistribuiscono i fondi fra le diverse regioni? I commentatori russi ben informati, come Boris Fërodov e Leonid Smirnjagin, sostengono che non esiste nessun criterio e sottolineano la natura arbitraria e meramente «*ad hoc*» degli accordi bilaterali di volta in volta conclusi fra i leader regionali ed il centro. Tali accordi sono presumibilmente determinati da esigenze politiche di breve termine e dai rapporti personali. Anche le analisi svolte per la Banca Mondiale da Christine Wallich ed altri tendono a sostenere questa tesi <sup>16</sup>.

Come osservato da Evgenij Yazin <sup>17</sup>, in Russia il processo per l'attuazione del federalismo è un processo di lungo periodo, non qualcosa che possa essere annunciato ed attuato da un giorno all'altro. Attualmente, una minoranza di regioni relativamente prospere fornisce al bilancio federale molti più fondi di quanti ne riceva, un altro gruppo è, sia pure per poco, contributore netto del bilancio, mentre un numero notevole (nel 1994, 36 degli 88 soggetti federali, esclusa la Cecenia) riceve più fondi di quanti ne fornisca. Nonostante tutto ciò che è stato scritto per sostenere il contrario, non è ovvio che questo modello manchi di logica dal punto di vista economico.

I trasferimenti di fondi tra il centro e le regioni che vengono attuati nell'ambito del

<sup>14</sup> *Moskovskie novosti*, 2 giugno 1996.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 9

<sup>16</sup> C. Wallich, *Fiscal Federation in Russia* (Washington DC: World Bank, 1993).

<sup>17</sup> In occasione di una conferenza nel 1994, prima di divenire ministro dell'Economia.



Fondo federale di assistenza finanziaria (*Fffp* in russo) sono stati oggetto di numerose critiche poiché non favorirebbero la perequazione e sarebbero determinati da manovre politiche di breve termine; in realtà, essi riducono le differenze *pro capite* delle spese pubbliche regionali.

Si suppone che le repubbliche siano state privilegiate dalle manovre finanziarie, ma esse sono per la maggior parte povere, e solo 5 su 21 (Komi, Udmurtia, Baškortostan, Cvašija e Tatarstan) erano contributori netti del bilancio federale nel 1994. A beneficiarne di più sono tendenzialmente le regioni ad economia essenzialmente agricola meno sviluppate, ma anche larga parte dell'Estremo Oriente ed il Kemerovo, le cui miniere di carbone sono sovvenzionate.

Tuttavia, una grossa quantità di trasferimenti di fondi dal centro alle regioni avviene sotto altre forme (sostegno all'agricoltura, sovvenzioni all'industria, etc.). Nel 1994 i trasferimenti di fondi del *Fffp* rappresentavano meno di un quinto del totale; e sembra che neanche i dirigenti politici conoscano l'ammontare totale dei trasferimenti netti, regione per regione<sup>18</sup>.

Sono ancora da definire una chiara divisione delle responsabilità tra centro e regioni, un'autonomia regionale sostanziale nella definizione delle aliquote fiscali e delle basi imponibili, una redistribuzione fiscale attraverso un sistema di sussidi statali perequativi applicato sistematicamente. Tuttavia, anche nelle condizioni attuali - in cui si deve ancora attuare tale riforma delle relazioni fiscali all'interno della federazione - la redistribuzione di denaro pubblico fra centro e regioni tramite il *Fffp* sembra capace di ridurre la diseguaglianza delle entrate del bilancio regionale *pro capite*. Tale ridistri-

buzione non ha, come alcuni critici hanno affermato, l'effetto perverso di aumentare tali diseguaglianze.

### Conclusioni

Molti dei problemi caratteristici delle regioni russe - le grandi differenze interregionali, le barriere che dividono quello che potrebbe essere uno spazio economico unitario, l'evoluzione delle differenze regionali nell'applicazione delle regole economiche - sembra che possano provocare un aumento dei contrasti fra le regioni e mettere in pericolo le riforme politiche ed economiche. Si può invece avanzare la tesi, in via provvisoria, che uno scenario meno apocalittico sia più probabile.

Esistono una serie di tendenze che controbilanciano i contrasti e le divisioni tra regioni. Sono in via di sviluppo istituzioni che trascendono le barriere regionali: le grandi banche moscovite stanno estendendo le loro attività nelle province e creando gruppi finanziario-industriali che superano gli ambiti regionali. Le popolazioni migrano dalle regioni dell'estremo nord e dell'Estremo Oriente dove si è registrato una brusca caduta del tenore di vita. La disciplina finanziaria nazionale (messa a dura prova nella campagna per le elezioni presidenziali del 1996, ma non eliminata) sta riducendo la capacità dei politici regionali di distribuire sussidi. In sintesi, la stabilizzazione macro-economica e lo sviluppo di istituzioni di mercato, se proseguiranno, potranno, col tempo, ridurre i problemi regionali della Russia, eliminare gradualmente le barriere di mercato fra le regioni e facilitare una riallocazione regionale efficiente delle risorse. Ma è un processo che richiederà tempo.

<sup>18</sup> A. Samochvalov, «Ekonomičeskie osnovy federativnyh otnošenii», numero speciale di *Promyšlennyj vestnik Rossii*, n. 1, 1996.

Finito di stampare Novembre 1997

---

Arti Grafiche Scalia - Roma  
00149 Via di Vigna Jacobini, 5  
Tel. 5565890 - 5574351



**I Quaderni dello IAI sono brevi monografie, in italiano, scritte da uno o più autori – ricercatori dell’Istituto o esperti esterni – su problemi di politica internazionale che sono stati oggetto dell’attività dell’Istituto o su altri temi di particolare attualità.**

**Essi si distinguono dalla serie di monografie e dalle riviste dell’Istituto in quanto mirano a diffondere tempestivamente e nel modo più diretto e semplice i risultati delle ricerche dell’Istituto ai propri soci e fra gli specialisti della materia.**

**In tal modo lo IAI intende promuovere una conoscenza il più possibile aggiornata dei problemi e delle tendenze emergenti nella politica internazionale, contribuendo a renderli argomento di pubblico dibattito.**