

Ottorino Cappelli

DEMOKRATIZATSIYA

LA TRANSIZIONE FALLITA



Guida



In un'epoca in cui si è fatta una bandiera dell'obiettivo di "esportare la democrazia", questo libro ripropone una tesi provocatoria: una *overdose* di democrazia può rivelarsi fatale durante un processo di transizione, specie se si tratta di una transizione dal comunismo.

Nell'URSS, infatti, il fallimento della transizione ad una democrazia liberale dipese in larga misura dall'intreccio tra la retorica populista e le istituzioni plebiscitarie che scaturirono dalla *demokratizatsiya*. Questo intreccio si manifestò in una devastante sinergia tra una "sindrome presidenzialista" e una "sindrome referendaria" che finì per travolgere Gorbachev e fu invece abilmente sfruttata dai suoi successori.

Su queste basi il libro ricostruisce nel dettaglio il fallimento della transizione democratica in URSS e l'affermarsi, nello spazio post-sovietico, di una serie di "democrazie" variamente illiberali e talvolta grottescamente autoritarie.

Ottorino Cappelli insegna Scienza politica e Politica comparata presso l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale". Recentemente ha pubblicato: *Le torri d'avorio. Intellettuali e media di tutto il mondo si interrogano dopo l'11 settembre* (Napoli, ESI 2002), *Mezzo mondo in rete. Internet per gli area studies* (Roma, Laterza 2003), e *Potere e società a Napoli a cavallo del secolo* (Napoli, ESI 2004).

€ 25,00

ISBN 88-7188-850-2



9 788871 888507

Università degli Studi di Napoli «L'Orientale»
Dipartimento di Scienze Sociali
Direttore Giuseppe Cataldi

Saggi
1

Ottorino Cappelli

DEMOKRATIZATSIYA

LA TRANSIZIONE FALLITA

*Democrazia populista e presidenzialismo plebiscitario
nell'URSS e nello spazio post-sovietico*

Guida

© 2004, Alfredo Guida Editore
Via Port'Alba, 19 - Napoli
www.guidaeditori.it
libri@guida.it
ISBN 88-7188-850-2

Arti Grafiche «Il Cerchio» - Napoli
ottobre 2004

a Iginò

Indice

- 11 I.
Introduzione
1. Il quadro di riferimento (11) - 2. Guida alla lettura (19) - 3. Fonti e metodologia (26) - 4. Debiti (29) - 5. Nota sulla traslitterazione (32)
- 35 II.
Le «due democrazie» e le loro istituzioni
Tra revisionismo liberale e ortodossia democratica
1. Il revisionismo liberal-democratico e i suoi limiti (37) - 2. La democrazia diretta degli antichi: il mandato e la revoca (46) - 3. La democrazia diretta dei moderni: referendum e presidenzialismo (60) - 4. La transizione sovietica e la democrazia populista-plebiscitaria (83) - 5. Concludendo e ricominciando (95)
- 99 III.
L'ortodossia democratica socialista
Le istituzioni della democrazia diretta nell'ancien régime sovietico
1. Alle origini: democrazia primitiva, democrazia continua (101) - 2. Retorica e realtà nell'ancien régime sovietico (114) - 3. L'elemento mancante: il presidenzialismo (135)
- 141 IV.
Demokratizatsiya: riformismo senza revisionismo
La concezione democratica e il disegno istituzionale di Gorbachev
1. Capire la *demokratizatsiya* di Gorbachev (146) - 2. La *demokratizatsiya*: retorica politica e riforma istituzionale (155) - 3. Gli istituti di democrazia diretta (167) - 4. La prima ondata di «turbolenza democratica» (171)
- 179 V.
Il boomerang della «diffidenza democratica»
Il mandato, la revoca e il parlamentarismo di tipo sovietico
1. Il *mandat impératif* e il sovraccarico di domanda (185) - 2. Lo scontro sul mandato imperativo (194) - 3. La «diffidenza democratica» all'opera: l'istituto della revoca (200) - 4. Revoca e lotta politica in Russia (205) - 5. Il mandato, la revoca e il nazionalismo: dalla *Voice* all'*Exit* (211)

- 219 VI.
Vox Populi: la delegittimazione del parlamento
Dalla «discussione di tutto il popolo» al referendum
1. Democrazia diretta: «dal basso» e «dall'alto» (220) - 2. La gestione di un parlamento senza partiti (226) - 3. Terra e proprietà: il Primo Ministro contro il parlamento (231) - 4. La proprietà della terra: il Presidente contro tutti (243)
- 251 VII.
L'ascesa della presidenza plebiscitaria
Il conflitto tra presidente, partito e parlamento
1. La *demokratizatsiya* e i rapporti esecutivo-legislativo (254) - 2. Tre visioni del presidenzialismo (265) - 3. La «sindrome presidenzialista» (276) - 4. Il Presidente, il partito e il parlamento (280) - 5. L'ultima battaglia: il Presidente e il referendum (287)
- 293 VIII.
La sinergia plebiscitaria e la transizione post-sovietica
Presidenzialismo e referendum nella fine dell'URSS ed oltre
1. La «paralisi plebiscitaria» del 1991 (294) - 2. Il «modello russo»: la democrazia del *Crucifige!* (301) - 3. Le varianti slave: tra falchi e colombe (316) - 4. L'Asia centrale: autocrazie plebiscitarie? (325) - 5. Il Caucaso: la democrazia plebiscitaria ai confini dell'Europa (337)
- 362 IX.
Transizioni democratiche e «sinergia plebiscitaria»
1. Misurare la democrazia (362) - 2. Democratizzazione, forma di governo e «sinergia plebiscitaria» (376) - 3. Concludendo (387)
- 391 X.
Bibliografia

Your government in France, though usually, and I think justly, reputed the best of the unqualified or ill-qualified monarchies, was still full of abuses. These abuses accumulated in a length of time, as they must accumulate in every monarchy not under the constant inspection of a popular representative. I am no stranger to the faults and defects of the subverted government of France, and I think I am not inclined by nature or policy to make a panegyric upon anything which is a just and natural object of censure. But the question is not now of the vices of that monarchy, but of its existence. Is it, then, true that the French government was such as to be incapable or undeserving of reform, so that it was of absolute necessity that the whole fabric should be at once pulled down and the area cleared for the erection of a theoretic, experimental edifice in its place? All France was of a different opinion in the beginning of the year 1789.

The instructions to the representatives to the States-General, from every district in that kingdom, were filled with projects for the reformation of that government without the remotest suggestion of a design to destroy it. Had such a design been even insinuated, I believe there would have been but one voice, and that voice for rejecting it with scorn and horror. Men have been sometimes led by degrees, sometimes hurried, into things of which, if they could have seen the whole together, they never would have permitted the most remote approach. When those instructions were given, there was no question but that abuses existed, and that they demanded a reform; nor is there now. In the interval between the instructions and the revolution things changed their shape; and in consequence of that change, the true question at present is, Whether those who would have reformed or those who have destroyed are in the right?

Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, 1790

I.

Introduzione

La democrazia non dura mai a lungo. Rapidamente essa si consuma, si esaurisce e si uccide da sé. Non s'è ancora vista una democrazia che non abbia commesso suicidio.

John Adams, 1795

1. *Il quadro di riferimento*

«Tanto in teoria quanto in pratica» – scriveva Carl J. Friedrich alla metà del secolo scorso, «la democrazia moderna è ossessionata dallo spettro dell'azione popolare diretta come alternativa a qualsiasi disegno rappresentativo». ¹ Nel nuovo secolo, l'ossessione continua – resa semmai ancor più minacciosa dalle aspettative demo-cibernetiche di tanti «democratici plebiscitari inconsapevoli». ² Questa situazione è il prodotto di una fondamentale contraddizione delle società liberal-democratiche: un abisso separa la promessa mai mantenuta, ma sempre viva, dell'autogoverno popolare, dalla realtà mai sconfitta – ma sempre retoricamente esecrata – del governo dei pochi sui molti. ³ Sicché permane il contrasto individuato da Friedrich tra le esigenze di consolidamento del costituzionalismo liberale e le spinte al rafforzamento dell'elemento democratico. Da qui il di-

¹ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston, Ginn & Co., 1950, p. 570.

² La definizione è di Benjamin Barber, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984, p. 29.

³ Sulle «promesse non mantenute» della democrazia il riferimento d'obbligo è naturalmente Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984.

lemma: «l'azione popolare diretta, nelle sue varie forme, serve a rafforzare l'elemento democratico. Ma se la dose è troppo forte, l'equilibrio è rotto». ⁴

Samuel Huntington ha definito questa contraddizione *Ideals vs Institutions Gap* (o «IvI Gap»), suggerendo che nelle democrazie moderne esso si traduce nella minaccia permanente di una «dissonanza cognitiva». ⁵ Secondo l'autore, che si riferisce in particolare agli Stati Uniti, la persistenza di questo fenomeno è dovuta al fatto che gli americani non sono disposti a «moderare, ridurre o abbandonare» il loro Credo democratico, e dunque a ricondurre i propri ideali circa «ciò che dovrebbe essere» in linea con le proprie istituzioni e i propri comportamenti, cioè con la realtà «com'è». La loro reazione al fenomeno della dissonanza cognitiva oscilla così tra due atteggiamenti estremi: l'*ipocrisia* (che nega l'esistenza del gap, dando a intendere che il reale corrisponda all'ideale), e il *moralismo* (che riconosce il gap e tenta di eliminarlo, riformando comportamenti e istituzioni affinché corrispondano ai principi e alle convinzioni).

Quando la reazione moralista-riformista prevale, nota Huntington, gli elementi più radicali e populistici del Credo democratico si scontrano con la realtà elitistica delle istituzioni liberali e il sistema politico viene sottoposto ad una forte tensione. Si crea un sovraccarico di domande politiche e di aspettative partecipazionistiche che nessun governo riuscirebbe a soddisfare; seguono un'ondata di sfiducia e diffidenza verso le istituzioni del governo rappresentativo e un'escalation di conflittualità che l'autore chiama «turbolenza democratica». Huntington definisce queste fasi ricorrenti nella storia americana come «periodi di passione credente» durante i quali una potente retorica radicale e populista pervade il dis-

⁴ Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, op. cit., p. 571.

⁵ Samuel P. Huntington, *American Politics. The Promise of Disharmony*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981, pp. 61-63. Benché originariamente nata per spiegare alcuni aspetti di comportamenti individuali, Huntington ritiene la nozione di «dissonanza cognitiva» utile a far luce su alcuni dilemmi tipici di comportamenti collettivi. E spiega (idem, p. 62-63): «La teoria predice che quando le convinzioni di una persona si rivelano dissonanti rispetto ai suoi comportamenti, che sono determinati da vincoli ed esigenze esterne, è probabile che quella persona cerchi di ridurre la dissonanza alterando le sue convinzioni in modo da riaccordarle con i propri comportamenti. Ciò suggerirebbe che, nella misura in cui gli americani percepiscono una *gap* tra i propri principi e la propria pratica [politica], dovrebbero tendere a ridurre questa dissonanza collettiva riportando i principi in linea con i comportamenti». Invece: «gli americani sono incapaci di risolvere il loro problema nazionale di dissonanza cognitiva abbandonando nella sostanza i propri valori».

corso pubblico e contribuisce a produrre «eccessi democratici» che rischiano di minare la legittimità dell'autorità politica.⁶

Storicamente, negli USA, questo processo tende a produrre un'oscillazione contraria del pendolo verso atteggiamenti di cinismo, indifferenza e infine di ipocrisia – da cui ciclicamente ripartono nuove ondate di passione credente e di reazione moralista. Huntington non esclude la possibilità che questi assalti moralisti-riformisti possano condurre a una crisi e perfino al crollo della democrazia. Perché il moralismo è, paradossalmente, la più virtuosa delle risposte politiche che gli americani oppongono al gap tra ideali e istituzioni; ma è, allo stesso tempo, la loro vera e sola *virtù mortale*: «esso può essere non solo il riformatore, ma il boia delle istituzioni americane».⁷ Come aveva avvertito nel suo contributo ai lavori della Commissione Trilaterale nei primi anni Settanta: «La vulnerabilità del governo democratico negli Stati Uniti [deriva] dalle dinamiche interne della democrazia [...] Vi sono limiti potenzialmente desiderabili all'estensione indefinita della democrazia politica. La democrazia avrà una vita più lunga se avrà un'esistenza più moderata».⁸

La sostanza teorica di questo avvertimento affonda le sue radici lontane nella critica liberale della democrazia nel XVIII e XIX secolo, da Madison a J.S. Mill a Tocqueville, si raffina nella grande stagione del «revisionismo liberal-democratico» del XX secolo, con Weber, Schumpeter e Kelsen, e si consolida infine nei suoi epigoni contemporanei, da Robert Dahl a Giovanni Sartori.⁹ Eppure, politicamente, non si afferma; né, soprattutto, sembra capace di penetrare il livello del *discorso politico*. All'alba del terzo millennio un fenomeno appare chiaro, ed è parte inte-

⁶ Idem, pp. 62, 64. Traduciamo con «turbolenza» (e a volte con «intemperanza») democratica l'espressione «democratic distemper». Cfr. sul tema il famoso saggio di Huntington, «The Democratic Distemper», *The Public Interest*, n. 41, 1975.

⁷ Huntington, *American Politics*, op. cit., pp. 74-75.

⁸ Cfr. Samuel Huntington, «The United States», in Michael J. Crozier, Samuel P. Huntington e Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975, p. 115.

⁹ Con l'espressione «revisionismo liberal-democratico» (a volte, per brevità, «revisionismo liberale») ci riferiamo qui alla rivisitazione liberale della dottrina democratica classica, come ad esempio in Giovanni Sartori, *Democratic Theory Revisited* (Chatham, Chatham House, 1987). Ho preferito il termine «revisionismo» anziché «rivisitazione» perché a mio giudizio esprime meglio la profondità politica della distanza che separa i concetti di democrazia e liberal-democrazia. Il termine «revisionismo», inoltre, mantiene una capacità evocativa in termini di linguaggio marxista-leninista che è particolarmente adeguata al contesto di cui qui ci occupiamo. Per maggiori approfondimenti rimando al capitolo II.

grante del quadro interpretativo che qui proponiamo: la *retorica* democratica¹⁰ è imperante e pervasiva, mentre il timore che le democrazie (rappresentative) possano entrare in crisi a causa di una overdose di democrazia (diretta) sembra confinato nelle accademie o al più nelle carte costituzionali. E, sebbene ciclicamente riproposto all'attenzione del pubblico, quel timore continua a suscitare più scandalo che analisi.¹¹ Così i regimi liberal-democratici si riscoprono lacerati da un gap tra ideali e istituzioni la cui natura rimane largamente ignorata e in fin dei conti «indicibile»: le loro premesse normative minacciate dalla potenza retorica dell'ortodossia democratica, il loro assetto istituzionale indebolito dalla fragilità politica del revisionismo liberale. Sartori riassume la situazione in modo lapidario:

viviamo in un tempo di esplosione di aspettative che alimentano una marea montante di perfezionismo democratico. [...] Il che fa temere che l'enorme potenziale energetico dell'ideale democratico finisca per esplodere proprio sul capo di quelle democrazie occidentali che l'hanno generato e diffuso.¹²

¹⁰ In questo lavoro utilizziamo spesso il termine *retorica* associato con «politica» e soprattutto con «democrazia». La scelta di un termine molto più scivoloso e indeterminato rispetto alle alternative disponibili (ideologia, teoria, cultura politica) ha precise motivazioni. Innanzitutto, le fonti primarie del nostro studio sono i dibattiti parlamentari, i discorsi dei leader politici e gli articoli della stampa: luoghi d'elezione, appunto, della *retorica* politica in senso proprio. In secondo luogo, i fenomeni di «democrazia populista» e di «presidenzialismo plebiscitario» di cui qui ci occupiamo sono strettamente legati a un peculiare uso retorico che la classe politica fa della nozione di democrazia. In questo contesto il termine *retorica* (depurato da qualsiasi sfumatura negativa) si riferisce ai registri discorsivi, agli stili comunicativi dei leader politici e degli *opinion maker*, a un «gergo» insomma che permea il discorso pubblico. Le nozioni di politica e di democrazia che vi si incontrano raramente posseggono il rigore della teoria o la coerenza dell'ideologia; cionondimeno esse da un lato riflettono, dall'altro forgianno – prim'ancora che una cultura politica determinata – un clima culturale, una mentalità diffusa, un immaginario collettivo. È qui che visioni, per quanto indeterminate, dell'ordine sociale (della sua realtà come del suo dover essere) possono trasformarsi in «formule politiche» di grande impatto comunicativo. In questo senso la retorica democratica, ispirando il discorso politico populista e sostanziando l'appello plebiscitario, può divenire una potente arma di lotta politica e un formidabile strumento di mobilitazione, di legittimazione (o di delegittimazione) di un regime. Ottimi spunti in questo senso si trovano in Yves Mény e Yves Surel (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke-New York, Palgrave, 2002.

¹¹ Così è accaduto, da ultimo, con il provocatorio saggio di Fareed Zakaria, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, W. W. Norton, 2003 (tr. it.: *Democrazia senza libertà*, Milano, Rizzoli, 2003).

¹² Giovanni Sartori, «Democrazia», in *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 45.

L'ipotesi portante di questo studio è che questo stesso quadro di riferimento, con la sua lettura critica delle «intemperanze», degli «eccessi» e del «perfezionismo» democratico in Occidente, possa essere utilizzato per illustrare il tentativo di Gorbachev di *democratizzare* l'Unione Sovietica, per spiegare il suo fallimento e – in prospettiva – per interpretare la natura dei regimi che si stanno costruendo nello spazio post-sovietico. È di nuovo Huntington a ispirare questa analogia:

L'Unione Sovietica – scriveva Huntington nel 1981, in piena era brezhneviana – rassomiglia agli Stati Uniti per il fatto che la sua identità è definita innanzitutto in termini politici e ideologici. In base alla sua essenza astratta infatti, anche l'ideologia sovietica, come quella americana, può rappresentare una sfida all'autorità politica. Il marxismo, dopotutto, è l'ideologia rivoluzionaria per eccellenza; esso contiene elementi umanistici sostanziali; e prefigura l'estinzione dello stato nella transizione post-rivoluzionaria dal socialismo al comunismo. Dunque, sia negli Stati Uniti che in Unione Sovietica il sistema politico è in un certo senso accerchiato da una ideologia che si pone contro l'autorità e la gerarchia ed è al tempo stesso favorevole all'eguaglianza sociale, economica e politica e alla dissoluzione del governo nella società.¹³

L'Unione Sovietica aveva infatti una sua peculiare versione dell'«IvI Gap»: da un lato il radicalismo democratico dell'ideologia comunista (e, sia detto per inciso, del populismo russo), dall'altro la pratica autoritaria del regime. E poiché nell'URSS l'ideologia di riferimento era più egualitaria e partecipazionistica e la realtà politica più oligarchica e chiusa che in Occidente, anche il fenomeno della «dissonanza cognitiva» era più serio e profondo. Ma i leader sovietici, come e più delle loro controparti occidentali, non avevano saputo né voluto risolvere il problema moderando, riducendo o abbandonando il loro Credo democratico. E ciò produceva una oscillazione del pendolo tra l'ipocrisia, che negava l'esistenza del *gap* (ad esempio nel ventennio brezhneviano, con la retorica ufficiale del «socialismo realizzato»), e l'assalto moralista che ne prendeva coscienza e mirava ad azzerarlo (ad esempio con Khrushchev e poi con Gorbachev, in epoche cioè profondamente permeate di ethos riformista e di retorica populista).

In particolare, la leadership gorbacheviana si rese protagonista del tentativo più radicale mai lanciato di denunciare l'abisso che separava gli ideali dalle istituzioni, con la politica della *glasnost'*, e di colmarlo, attraverso la

¹³ Huntington, *American Politics*, op. cit. p. 53.

demokratizatsiya. Ma il riformismo di Gorbachev si ispirava appunto all'essenza democratica del Credo sovietico, non al «revisionismo liberale» che in Occidente cerca – tra alterne fortune – di proteggere la democrazia dai suoi stessi eccessi. La sua *radikal'naya politicheskaya reforma* tentò di riportare il funzionamento del regime in linea con le promesse democratiche dell'ortodossia socialista, non di abbandonare quelle e questa in favore dei valori e delle istituzioni della democrazia liberale. Quei valori e quelle istituzioni – che già i democratici radicali in Occidente guardano con tanta diffidenza – meno ancora potevano soddisfare i comunisti sovietici: riformatori sì, ma non revisionisti. Guardare in questa luce alla transizione sovietica aiuta a comprendere perché essa non poté raggiungere il versante liberale del *continuum* democratico, e come il processo gradualmente rimase preda di una «sindrome populista-plebiscitaria» pericolosamente orientata verso esiti illiberali: un'eredità oggi ben visibile in molti stati post-sovietici.¹⁴

Per seguire questo ragionamento, però, bisogna disporsi ad accettare che ciò che all'estero venne percepito come un discorso politico «occiden-

¹⁴ Ricorre spesso in questo libro l'espressione «sindrome populista-plebiscitaria», talvolta disaggregato nelle sue due componenti: «sindrome presidenzialista» e «sindrome referendaria». Il termine *sindrome* si riferisce qui a un insieme di sintomi scomponibili in due sottoinsiemi di atteggiamenti politici, di tipo sia negativo che positivo.

Gli atteggiamenti *negativi*, di sapore populista, riguardano la rappresentanza politica e consistono in un misto di sfiducia e diffidenza nei confronti: 1) dei partiti politici, ritenuti usurpatori della sovranità popolare; 2) della classe politica, vista come un'élite privilegiata e corrotta, non-responsiva e pronta a tradire le promesse elettorali; 3) del parlamento, considerato un luogo di intrighi e compromessi, dove l'articolazione di interessi particolari prevale sulla rappresentanza degli interessi generali, «del popolo».

Gli atteggiamenti *positivi*, di tipo plebiscitario, evocano un sistema politico ideale in cui vengono marginalizzati i partiti, la classe politica e il parlamento allo scopo di restaurare la sovranità popolare e «restituire lo scettro al principe». Nello specifico, si possono qui distinguere tre convinzioni circa la legittimità democratica di un tale sistema politico: 1) che essa si fondi sulla responsabilità, misurata in base alla *performance* del governo; 2) che essa necessiti del coinvolgimento diretto dei cittadini nell'attività di governo, e in particolare: a) nell'attività legislativa, tramite il voto diretto sulle *issue*, e b) nell'attività esecutiva, tramite l'investitura di un'autorità monocratica investita di un chiaro mandato popolare, visibile, controllabile e dunque pienamente responsabile; 3) che essa possa essere accresciuta dalla *personalizzazione* dell'autorità politica, cioè dall'«incarnazione» della sovranità popolare in un presidente legato alle masse da un rapporto diretto e personale.

Questi punti sono sviluppati in dettaglio nel capitolo II e la loro rilevanza nella transizione sovietica viene analizzata nei capitoli V-VIII. In questo caso, come vedremo, a quanto detto va aggiunta la dimensione centro-periferia, dove gli atteggiamenti negativi riguardano la legittimità del «Centro» a rappresentare (e governare) l'intera comunità politica, mentre quelli positivi si rivolgono alla restaurazione della sovranità popolare in quanto sovranità «nazionale».

talizzante» e «revisionista», rifletteva più le aspirazioni di un rumoroso circolo di intellettuali moscoviti che i valori condivisi dalle élite e dalle contro-élite che si scontravano sulla scena politica. Il corso delle riforme gorbacheviane – sia la sua retorica politica che le istituzioni che vennero designate – indicava invece la strada molto più tradizionale di un'ibrida combinazione tra democrazia diretta e rappresentativa. E chi vi si confrontava, per criticarlo o per accelerarlo, lo faceva comunque agitando «lo spettro dell'azione popolare diretta», non il disegno di un moderno costituzionalismo liberale. È difficile stabilire se Gorbachev o il suo *entourage* fossero consapevoli dell'intrinseca contraddittorietà del progetto, o di quale Vaso di Pandora stessero scoperciando con l'assalto riformista-moralista contro le strutture burocratiche del partito e dello stato. È plausibile ipotizzare invece che essi, prigionieri del «perfezionismo democratico» incardinato nella loro tradizione politica, non avessero altra scelta che lanciare quell'assalto – tentando di costringere la realtà dentro i propri schemi ideologici.

Questa ipotesi è qui di cruciale importanza, e si ricollega agli studi di Rita di Leo sulla fine del comunismo sovietico. «L'impostazione iniziale della politica di riforme – scrive di Leo – era tutta interna alla cultura sovietica». ¹⁵ E questa vedeva il socialismo-comunismo come un «universo chiuso», un progetto compiuto, che «non aveva bisogno di revisioni». Già l'idea che le sue istituzioni politiche, amministrative ed economiche avessero bisogno di essere riformate, poteva significare volerlo mettere in discussione. E infatti tutti i tentativi di riforma «erano stati liquidati con l'accusa infamante di revisionismo»:

Se si accettava che il progetto-programma del socialismo-comunismo andava revisionato, ne conseguiva che esso non era perfetto, e se non lo era al momento, poteva non esserlo stato nel passato. E allora in nome di che cosa andavano accettati i milioni di morti occorsi per la sua costruzione e i settant'anni di malessere economico imposti al popolo russo?¹⁶

Nel contesto del nostro lavoro ci occuperemo soprattutto di come questa *incapacità di revisionismo* influenzò le scelte delle élite politiche che si contesero la guida della transizione. Cosa in fin dei conti abbastanza comprensibile, giacché nel loro bagaglio culturale c'erano il direttismo di Rousseau, l'esaltazione della Comune di Parigi fatta da Marx ed Engels, e l'uto-

¹⁵ Rita di Leo, «Rex destruens», in Rita di Leo (a cura di), *Riformismo o comunismo: il caso dell'URSS*, Napoli, Liguori, 1993, p. 19.

¹⁶ Idem, p. 21.

pismo leniniano di *Stato e rivoluzione* – non il *Federalist* di James Madison o le riflessioni sul governo rappresentativo di J.S. Mill. Ma va anche sottolineato che la chiusura culturale e il primitivismo politico delle élite sovietiche non erano corpi estranei imposti a una società civile altrimenti sviluppata, come è sembrato nel caso di alcuni paesi dell'est europeo. Nel caso dell'URSS, infatti, seppure la leadership riformatrice avesse inteso compiere il salto verso il revisionismo, non avrebbe trovato nel paese la necessaria sponda intellettuale per riempire di idee e progetti quel tentativo. Essa aveva davanti – per riprendere ancora un'immagine di Rita di Leo – un panorama desolante di «ignavia intellettuale»: o una sparuta minoranza di intellettuali che «dall'oggi al domani si rivelarono convinti propagandisti del sistema occidentale», o la grande maggioranza dell'*intelligentsiya* ufficiale, «immersa in una diatriba da Talmud tra il Lenin del 1917-18 e il Lenin del 1921», incapace di suggerire altro che «una sorta di colpo di spugna che riportasse la situazione indietro per ricominciare da capo»:

Ma se lo stato di ibernazione culturale in cui le autorità avevano fatto vivere gli intellettuali spiegava la loro generale sprovvedutezza nei confronti del patrimonio culturale accumulato in Occidente, inspiegabile rimaneva la gestione passiva fatta del patrimonio dei padri fondatori. [...] Gli studiosi sovietici non avevano seguito l'approccio metodologico di Marx e Lenin, vale a dire non avevano avuto alcuna curiosità di impadronirsi della «grande scienza borghese» per meglio confrontarvisi. [...] Istituzionalmente, il loro apporto al sistema era inteso dovesse andare verso una radicalizzazione o purificazione del modello di riferimento, non verso il suo abbandono. Non a caso gli intellettuali avevano un'estrazione operaia-contadina, come tutta l'élite del paese.¹⁷

Questa situazione determinò due fenomeni strettamente intrecciati. Da un lato, all'ombra del grande progetto ideologico che poteva essere solo accettato o rifiutato in blocco, pochi avevano gli strumenti per comprendere cosa fosse successo nel paese nei settant'anni dell'esperimento sovietico, e meno ancora erano quelli che l'avevano studiato per «revisionarlo». Dall'altro lato, l'omogeneità sociale e culturale tra élite politiche ed élite intellettuali creava un clima alieno a qualsiasi slancio revisionista, che d'altronde nel contesto sovietico avrebbe richiesto un particolare coraggio: partendo dal comunismo e dal socialismo, infatti, esso avrebbe rischiato di sottoporre a «revisione» buona parte del pensiero politico europeo che aveva

¹⁷ Idem, pp. 20-22.

ispirato l'esperimento sovietico, fino a investire la stessa nozione di democrazia nella sua versione pura e ortodossa di «potere del popolo». Un compito delicato e rischioso che, appunto, neanche in Occidente i revisionisti liberali sono ancora riusciti a portare a termine.

La storia, comunque, ha avuto ragione della cautela ideologica e del radicalismo politico dei riformatori sovietici. Non potendo avere un'esistenza moderata, la *demokratizatsiya* non ebbe vita lunga. Rapidamente si consumò, si esaurì e si suicidò, per dirla con il brano di John Adams citato in apertura. Il fallimento della transizione democratica in URSS, dunque, fu in quest'ottica il risultato di «dinamiche interne» al socialismo-comunismo di tipo sovietico. La scelta delle élite (anche se forse culturalmente obbligata) di procedere sulla strada di un «riformismo senza revisionismo» travolse il regime e lo stato, ma non aprì la strada al futuro radioso della democrazia liberale: avviò invece una inarrestabile deriva neopopulista, sempre in bilico «tra democrazia diretta e presidenzialismo forte», che finì per trasformare il paese in una «terra di nessuno». ¹⁸

Come ciò avvenne, e cosa ne seguì nello spazio politico post-sovietico, è l'argomento di questo libro.

2. Guida alla lettura

Il corpo centrale del libro è diviso in otto capitoli. Inizieremo esaminando il contrasto tra due opposte visioni della democrazia, definibili l'una come «ortodossia radical-democratica» e l'altra come «revisionismo liberal-democratico» (capitolo II). La domanda che ci porremo sarà di tipo pratico-politico, più che speculativo: in che modo e fino a che punto, in Occidente, i revisionisti liberali sono riusciti a «moderare, ridurre o abbandonare» il Credo radicale dei democratici ortodossi: costringendo la «bestia democratica» nella gabbia procedurale della democrazia rappresentativa e affermando il principio che esistono «limiti desiderabili» all'espansione della democrazia? Nel rispondere a questa domanda ci occuperemo non tanto – o non soltanto – del conflitto di idee tra ortodossi e revisionisti, ma soprattutto del contrasto tra i diversi disegni istituzionali cui essi si ispirano.

Individueremo a questo proposito due filoni, entrambi fondativi della tradizione radical-democratica occidentale. Al primo, che chiameremo «democrazia diretta degli antichi», si collegano due istituti dal nobile passato, il

¹⁸ Cfr. di Rita di Leo: «Il PCUS dal potere all'ostracismo», in Mauro Calise (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, il Mulino, 1992; e «Neopopulismo russo: senza piano e senza mercato, senza partito-re e senza stato-nazione», *Europa/Europe*, n. 2, 1993.

mandato imperativo e la revoca, che presuppongono una popolazione continuamente vigile e mobilitata ben oltre il momento elettorale. Il secondo filone, che chiameremo «democrazia diretta dei moderni», ha i suoi istituti principali nel referendum e nel presidenzialismo: la sua modernità dunque consiste nell'accettare una procedura partecipativa fondata essenzialmente sul voto. Nonostante le differenze, comunque, i due filoni hanno in comune due elementi cruciali: uno spirito di profonda «diffidenza democratica»¹⁹ nei confronti della rappresentanza politica, e l'ideale di un rapporto partecipativo forte e non mediato tra il *popolo*, in quanto fonte della sovranità, e il *governo*, in quanto esercizio concreto del potere politico. L'esatto contrario propone la «revisione» liberale della dottrina democratica, che tende a imbrigliare il potere politico – anche e forse soprattutto quello del popolo – in una rete di norme, procedure e istituzioni basate sul principio non della partecipazione, ma della delega elettorale della sovranità a rappresentanti-fiduciari: politicamente responsabili, ma formalmente indipendenti nei confronti del corpo elettorale.

Su queste basi, svilupperemo due argomenti. Primo, che il perfezionismo democratico incardinato nell'ortodossia e nel suo disegno istituzionale tende a generare una potente retorica populista-plebiscitaria capace di delegittimare la democrazia rappresentativa e condurre, da qui, ad esiti variamente illiberali. Secondo, che i revisionisti liberali, pur vincenti sul piano del figurino costituzionale, non egualmente lo sono stati su quello più strettamente politico dei valori diffusi e del «discorso pubblico» sulla democrazia. L'«IvI Gap» dunque permane, in Occidente, e si acuisce soprattutto quando si indeboliscono i partiti politici, qui weberianamente considerati come il più efficace baluardo contro la possibile deriva plebiscitaria della democrazia. Così lo spirito dell'ortodossia democratica – con la sua retorica

¹⁹ L'espressione «diffidenza democratica» come qui utilizzata identifica un particolare tipo di retorica politica radicalmente anti-rappresentativa, tipica di uno stile discorsivo che diversi autori definiscono appunto «populista-plebiscitario». Benché qui usiamo talvolta i termini «diffidenza» e «sfiducia» in modo intercambiabile, il primo sembra da preferirsi in quanto indica un atteggiamento attivo del soggetto: non una semplice, quasi rassegnata e magari contingente «assenza di fiducia» (*lack of trust*) nelle istituzioni rappresentative, ma una convinzione radicata della non affidabilità dei rappresentanti eletti in quanto tali, e di conseguenza un atteggiamento vigile e perfino antagonista nei loro riguardi. Cerchiamo insomma di rendere con «diffidenza» un compromesso semantico tra i termini inglesi *distrust* e *mistrust*. Infine, poiché qui ci interessiamo specificamente di un atteggiamento rivolto verso le istituzioni, l'ambito semantico in cui ci muoviamo è più ristretto di quello normalmente frequentato dai teorici del capitale sociale, per i quali la «fiducia» va intesa sia in senso verticale e specifico che in senso orizzontale e diffuso. Per i riferimenti bibliografici sul tema si rimanda al capitolo II.

politica e il suo arsenale istituzionale, antico e moderno – continua ciclicamente a ispirare le più virtuose correnti del moralismo riformista.

Questo quadro di riferimento servirà a introdurre la nostra lettura del perché né la *demokratizatsiya* né il processo di transizione post-sovietico hanno potuto evolvere verso un modello liberal-democratico. Partendo dal dibattito sull'utilizzabilità della nozione di democrazia per descrivere la natura e la qualità dei regimi succeduti all'URSS, proporremo la nostra chiave di lettura, che sarà poi sviluppata nel resto del lavoro: proprio mentre introduceva per la prima volta alcuni fragili (e ibridi) elementi di democrazia rappresentativa, il riformismo gorbacheviano prima puntò, e poi scivolò, sulla retorica e sulle istituzioni della democrazia diretta, degli antichi e dei moderni. La transizione rimase così vittima di una contraddizione mortale, di una «sindrome» populista-plebiscitaria che finì per divorarla, lasciando una pesante eredità di «democrazia illiberale» allo spazio post-sovietico.

Entrando poi nel dettaglio (capitolo III), mostreremo come lo *spirito* dell'ortodossia democratica influenzasse la concezione sovietica della democrazia, le cui radici erano comuni a un più vasto immaginario utopista e populista. Anche qui al centro dell'attenzione saranno non soltanto i principi, ma soprattutto i concreti istituti di democrazia diretta così come si delinearono durante la costruzione e il consolidamento del regime. Analizzeremo in primo luogo come, nel contesto giuridico e costituzionale sovietico, veniva definito il ruolo del mandato imperativo e del diritto di revoca, nonché di quell'istituto peculiarmente sovietico conosciuto come «discussione di tutto il popolo», vero e proprio sostituto funzionale del referendum. Si cercherà anche di chiarire perché la tradizione sovietica privilegiasse la «democrazia diretta degli antichi» rispetto a quella «dei moderni», basata sul voto: fino all'ultimo anno di vita dell'URSS, infatti, tanto il referendum quanto il presidenzialismo rimasero estranei al sistema. Vedremo infine come gli istituti di democrazia diretta funzionassero nella pratica dell'*ancien régime* sovietico: notando che, sebbene svuotati e neutralizzati dal controllo pervasivo del partito, il loro *spirito* fu nondimeno tenuto vivo dalla retorica autolegittimante del regime. Di conseguenza, la società sovietica veniva costretta in uno stato permanente (e talvolta paradossale) di dissonanza cognitiva: nulla era più lontano dal funzionamento reale delle istituzioni sovietiche di quegli stessi ideali che pure il discorso pubblico dominante continuava a presentare come i veri fondamenti della legittimità democratica del socialismo realizzato.

Come questa contraddizione venne affrontata, durante l'ondata riformista che sconvolse l'URSS tra gli ultimi anni Ottanta e i primi anni Novanta, è il soggetto del quarto capitolo. Qui argomenteremo che sia la *demokratizatsiya* sia il suo fallimento – sia, anche, il perdurare di regimi illibe-

rali dopo la caduta dell'URSS – non possono essere adeguatamente compresi se l'intero processo viene interpretato come un tentativo di transizione verso la democrazia liberale, fallito a causa dell'intrinseca irrimediabilità dell'autoritarismo comunista o del centralismo statale sovietico. Un tale approccio, pur molto diffuso, ignora tanto il punto di vista soggettivo delle élite riformatrici che lanciarono la *demokratizatsiya*, quanto le peculiari dinamiche interne al sistema sovietico, di cui quelle élite finirono per perdere il controllo. L'obiettivo della *demokratizatsiya*, cercheremo di mostrare, non fu la transizione a una liberal-democrazia di tipo occidentale, ma la creazione di un clima politico e di un assetto istituzionale che permettessero di mobilitare il «popolo» nella guerra mortale scagliata dalla leadership riformista contro i suoi oppositori nell'apparato del partito e dello stato.

Tale obiettivo venne perseguito, da un lato, introducendo per la prima volta le elezioni competitive e il «parlamentarismo» e, dall'altro, facendo ampio ricorso agli istituti di democrazia diretta – prima rivitalizzando quelli più «antichi» e familiari, poi adottando quelli «moderni» e fino ad allora più estranei. Una analisi del discorso politico di Gorbachev e delle riforme istituzionali attuate sotto suo impulso nel 1988-89 suggerirà però che egli fosse inconsapevole dei rischi di questo approccio ibrido. Il leader sovietico e il suo *entourage* sembravano convinti di poter pilotare dall'alto, scagliandolo contro le élite politico-burocratiche a loro ostili, il dirompente *mélange* di malcontento e diffidenza, disillusione e antagonismo suscitato dalla *glasnost* e dalla *demokratizatsiya*. Una crescente retorica populista e il ricorso a istituzioni plebiscitarie divennero così l'arma di una lotta politica tutta interna al sistema. Gorbachev, tuttavia, si dimostrò alla fine incapace di sfruttare appieno e di governare con successo la sindrome populista-plebiscitaria che egli stesso aveva contribuito a risvegliare – fino a rimanerne vittima.

I successivi tre capitoli costituiscono il cuore empirico dello studio e analizzano gli eventi politici del periodo 1989-1991 sulla base dei resoconti parlamentari, delle cronache giornalistiche e dei discorsi dei leader politici. Lo scopo è di ricostruire il contrasto che esplose tra le resuscitate istituzioni sovietiche di democrazia diretta e le nuove istituzioni rappresentative che venivano contestualmente introdotte. In primo luogo (capitolo v) esaminiamo come gli istituti del mandato imperativo e della revoca contribuirono a screditare e delegittimare il nuovo parlamento: inondandolo di domande e aspettative che non avrebbero mai potuto essere soddisfatte; fornendo alle opposte fazioni politiche formidabili armi retoriche per la mobilitazione di massa da utilizzare nella lotta contro gli avversari; e rafforzando i leader nazionalisti giunti al potere nelle repubbliche, che sca-

valcarono procedure e vincoli costituzionali imposti dal parlamento centrale in nome di un presunto «mandato popolare» a lottare per l'indipendenza e la secessione. Tutto ciò alimentò nel paese un diffuso clima di «diffidenza democratica» che travolse sì le strutture burocratiche in cui si annidavano gli oppositori della nuova leadership, ma minò anche la legittimità delle stesse istituzioni rappresentative appena elette.

Continuando su questa falsariga, il sesto capitolo è dedicato all'impatto politico di altri due istituti di democrazia diretta: la «discussione di tutto il popolo» e il referendum. Mostriamo come questi istituti vennero utilizzati non solo (e non tanto) *dal basso*, come strumenti di espressione delle domande alternative al circuito elettorale-rappresentativo; ma anche e soprattutto *dall'alto*: come armi nelle mani di un esecutivo che prese a far «ricorso al popolo» nel tentativo di risolvere i conflitti con le altre istituzioni, in particolare con il neo-eletto parlamento che ormai – mancando di una strutturazione partitica stabile – si rivelava sempre meno governabile. In questo approccio, che definiremo «democrazia *diretta* dall'alto» e che ricostruiremo attraverso il comportamento del Primo Ministro Ryzhkov e poi dello stesso Presidente Gorbachev, sta il primo decisivo passaggio attraverso cui la *demokratizatsiya* si avviò verso un approdo populista-plebiscitario.

Il secondo passaggio decisivo fu la svolta verso il presidenzialismo, analizzata nelle sue radici e nelle sue conseguenze nel capitolo VII. Inizialmente, Gorbachev non aveva previsto l'introduzione di questa forma di governo – l'aveva anzi esplicitamente aversata, anche a causa della radicata ostilità marxista-leninista verso il «bonapartismo». Durante il biennio 1989-90, tuttavia, una diffusa «sindrome presidenzialista» andò sviluppandosi nel paese, contagiando le opposte fazioni politiche, sia al centro che in periferia. Vedremo come vi fossero diverse posizioni tra i fautori di una forte presidenza esecutiva: quella di tipo *neo-autoritario*, articolata da alcuni intellettuali indipendenti e strumentalmente abbracciata dalle fazioni politiche più reazionarie; quella di tipo *populista-plebiscitario*, sostenuta da Boris Eltsin e dall'autoproclamatasi «opposizione democratica»; e quella di tipo *pragmatico*, elaborata nei circoli più vicini a Gorbachev. Fu quest'ultima, almeno inizialmente, a dimostrarsi vincente: una presidenza forte si rendeva necessaria per contrastare la crisi di autorità che stava travolgendo il paese, per risolvere il conflitto con un parlamento tanto inefficace quanto ostile, e per dare al Segretario Generale del PCUS una base di potere istituzionale che lo proteggesse da un eventuale «golpe di partito» che avrebbe potuto destituirlo. Tuttavia, dopo l'istituzione di un sistema semipresidenziale «ibrido» nel marzo 1990, e con il Partito Comunista in disfacimento, i rapporti esecutivo-legislativo si deteriorano rapidamente e il Presidente

Gorbachev finì per ricorrere egli stesso all'approccio populista-plebiscitario nel tentativo di superare l'impasse. È in questo contesto che va analizzato il fenomeno più pericoloso che investì il regime e che qui definiamo «sinergia presidenzialismo-referendum» – dove l'istituto referendario divenne uno strumento nelle mani del presidente per scavalcare partiti e parlamento appellandosi direttamente alle masse.

Quest'ultimo punto è sviluppato nell'ottavo capitolo, che esamina la fine dell'URSS e conduce poi l'analisi dello spazio politico post-sovietico fino ai primi anni Duemila. Partendo dal referendum sul mantenimento dell'Unione, tenutosi nel marzo 1991, analizziamo il modello di rapporto esecutivo-legislativo che cominciò ad affermarsi in tutto il paese in un clima di montante «turbolenza democratica» e di «paralisi plebiscitaria». In quasi tutte le repubbliche, infatti, accanto o in vece del referendum sull'Unione voluto da Gorbachev, si svolsero una gran quantità di «contro-referendum», spesso promossi dagli esecutivi delle singole unità territoriali e volti a sancirne l'indipendenza e *nel contempo* a mutarne la forma di governo in chiave presidenziale. Il risultato politico più rilevante di questo esercizio di democrazia referendaria in ambito locale fu il rafforzamento dei presidenti eletti non solo nei confronti del centro, ma anche nei confronti dei propri organi legislativi e rappresentativi. È di grande interesse studiare nel dettaglio come questi leader riuscirono a manovrare la sinergia presidenzialismo-referendum, prima per disgregare l'Unione Sovietica e, subito dopo, per vincere lo scontro politico e istituzionale all'interno dei propri stati.

Quanto a Mikhail Gorbachev, a differenza di questi leader locali egli non fu mai un «vero» presidente plebiscitario. Sebbene avesse aperto la strada, egli non si spinse fino ad utilizzare l'istituto referendario per sovvertire l'ordine costituzionale – appellandosi alle masse per modificare la costituzione contro il volere del parlamento, per accrescere i propri poteri o per estendere la durata del proprio mandato. Questi comportamenti divennero invece una caratteristica distintiva di molti leader politici nati dalle ceneri dell'URSS.

Lo scopo di questo capitolo è dunque di doppia natura: da un lato, analizzare come la sinergia presidenzialismo-referendum contribuì a far fallire la *demokratizatsiya*, decretando invece la dissoluzione dell'autorità centrale; dall'altro esaminare come la fase plebiscitaria – che pure ha avuto intensità e durata diverse nei diversi stati post-sovietici – abbia plasmato le rispettive transizioni, conducendo a regimi sì democratici, ma variamente liberali e spesso fortemente autoritari. Come ha recentemente sottolineato Fareed Zakaria, si tratta di:

regimi democratici e illiberali [...] disposti su un continuum [...] Lungo gran parte di questo continuum, le elezioni sono raramente libere e corrette come in Occidente oggi, ma riflettono ciononostante la partecipazione popolare alla politica e il sostegno nei confronti degli eletti [...] La combinazione di democrazia e autoritarismo varia da paese a paese – in Russia per esempio si tengono elezioni ben più libere che in molti altri stati – ma tutti presentano una serie di caratteristiche solo apparentemente diverse. [Questi regimi sono] per la maggior parte sistemi presidenziali [e] tendono a portare al potere leader che ritengono di parlare a nome del popolo [...] e sono] abili nell'organizzare il «potere del popolo» [...] E quando le loro opinioni non coincidono con quelle del parlamento, o perfino dei tribunali, i presidenti tendono a «rivolgersi alla nazione», aggirando il tedioso compito di negoziare e costruire coalizioni...²⁰

Nell'ultimo capitolo tireremo le conclusioni del lavoro. Basandoci sugli indicatori elaborati da Freedom House, mostreremo innanzitutto che, a circa un quindicennio dal crollo dell'URSS, quasi nessuno stato post-sovietico può essere descritto come una liberal-democrazia; fatta eccezione per i paesi baltici, infatti, praticamente in tutti gli altri casi la situazione politica è peggiorata nel corso del tempo, conducendo diverse di queste democrazie illiberali a risultare «meno liberali» della stessa Unione Sovietica del periodo gorbacheviano. Incrociando questi indicatori con quelli sviluppati da altri studiosi e con gli stessi risultati del nostro lavoro, proporremo infine due conclusioni. La prima è che vi è una forte correlazione tra la forma di governo adottata e la posizione che i regimi post-sovietici occupano sul continuum democratico liberale-illiberale. Per dirla in breve: le uniche liberal-democrazie post-sovietiche si trovano tra i regimi parlamentari dell'area baltica; i regimi più fortemente autoritari (in Bielorussia, nel Caucaso e in Asia Centrale) sono tutti regimi presidenziali; i regimi formalmente semi-presidenziali (tra cui la Russia e l'Ukraina) raccolgono i casi più ibridi, in bilico tra spinte liberalizzatrici e riflussi autoritari. Questo dato ci pare rafforzi una posizione peraltro ben presente nella letteratura politologica, che ritiene il presidenzialismo una forma di governo men che ottimale, se non rischiosa, per accompagnare le transizioni democratiche.²¹

²⁰ Zakaria, *The Future of Freedom*, op. cit., pp. 92, 99, 97, 103.

²¹ Si veda ad esempio Juan J. Linz e Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1996. Per una rassegna della letteratura cfr. Leonardo Morlino, *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, il Mulino, 2003.

La seconda conclusione è che in tutti i paesi esaminati si riscontra una relazione ben visibile tra il tipo di regime politico e la natura della «fase plebiscitaria» attraversata durante la transizione – definita in base al ruolo nella lotta politica della retorica e delle istituzioni della «democrazia diretta» e in particolare della sinergia presidenzialismo-referendum. Anche laddove ormai la fase plebiscitaria sembra essersi chiusa, infatti, la sua intensità e durata appaiono direttamente correlate alla distanza dei rispettivi regimi dal polo liberale del continuum democratico. Ciò suggerisce una riflessione dal sapore *politically incorrect* in un'epoca in cui s'è fatta una bandiera dell'obiettivo di «esportare la democrazia»: se un'overdose di democrazia può avere conseguenze rischiose per le liberal-democrazie consolidate, può rivelarsi addirittura fatale in stati in via di modernizzazione o durante un processo di transizione²² – e a maggior ragione, argomenteremo, se si tratta di una transizione *dal* comunismo.

Tutto ciò conferma, a nostro avviso, l'ipotesi di ricerca da cui abbiamo preso le mosse: che la transizione democratica sovietica (e post-sovietica) si sia «suicidata» – per ricorrere di nuovo a John Adams – per *troppo*, non per *troppo poca*, democrazia. E che a questo esito contribuirono pesantemente il disegno istituzionale e la retorica politica dei leader comunisti che avviarono la transizione: capaci di un assalto moralista-riformista alle proprie istituzioni, ma incapaci di un approccio revisionista nei confronti della propria radicale ortodossia democratica.

3. Fonti e metodologia

La ricerca che è al cuore di questo libro ricostruisce innanzitutto nel dettaglio natura ed evoluzione della retorica politica democratica come elemento centrale del discorso pubblico dominante durante la transizione sovietica. Particolare attenzione è dedicata al dibattito politico che in quegli anni si svolse – dentro e fuori le aule parlamentari – sul disegno istituzionale che la *demokratizatsiya* avrebbe dovuto assumere, e in particolare: sulla «combinazione» tra democrazia diretta e rappresentativa, sul mandato imperativo e la revoca, sulla «discussione di tutto il popolo» e il referendum, su parlamentarismo e presidenzialismo. Gli iter legislativi di alcune *policy*, e la cronaca politica che li circondò, vengono anche esaminati come casi di studio per mostrare come, sullo sfondo di una montante retorica populista,

²² Cfr. Morlino (ibidem), ma anche Sartori, quando afferma: «Non possiamo sperare di esportare il tipo occidentale di democrazia al completo. [...] Una fretta eccessiva e obiettivi troppo ambiziosi rischiano di approdare all'esito opposto» (in *Elementi di teoria politica*, op. cit., p. 55).

gradualmente prese forma nell'URSS una *costituzione materiale* della transizione centrata sullo scontro tra un «parlamento senza partiti», sempre più ingovernabile e ostile col passare del tempo, e un esecutivo crescentemente teso ad aggirare l'impasse ricorrendo alla mobilitazione plebiscitaria. Le *policy* in questione sono la riforma delle pensioni, la riforma dei rapporti di proprietà, la riforma agraria e la riforma istituzionale, con particolare riguardo al cambiamento della forma di governo. Infine ripercorriamo i principali eventi politici, dal crollo dell'URSS alla fine del 2003, in dieci ex repubbliche sovietiche. Anche qui guardiamo soprattutto allo scontro esecutivo-legislativo e a come questo abbia condotto, nei diversi contesti nazionali, a una deriva di tipo populista e plebiscitario ben evidente attraverso il fenomeno della sinergia presidenzialismo-referendum.

Le fonti primarie su cui mi sono basato sono sostanzialmente di tre tipi: 1) i dibattiti e l'attività legislativa degli organi parlamentari dell'URSS tra il 1989 e il 1991 (il Congresso dei Deputati del Popolo, il Soviet Supremo e le sue commissioni permanenti); 2) i discorsi pubblici dei maggiori leader politici; 3) la cronaca politica pubblicata dai media sovietici e post-sovietici nell'intero periodo considerato (1988-2003). Il modo in cui queste fonti sono state «trattate» è mutato radicalmente nel corso della ricerca e questo necessita forse di un chiarimento.

In una prima fase, coincidente sostanzialmente con gli anni cruciali della transizione sovietica, ho consultato e schedato gran parte del materiale dalla fonte originale in lingua russa, avvalendomi di alcuni soggiorni di studio presso l'Università di Mosca e alcune università inglesi e americane.²³ Mentre il lavoro proseguiva, però, la fortunata coincidenza di tre fattori di natura politica, mediatica e tecnologica mi ha permesso di sistematizzare e riattraversare questo vastissimo materiale in un modo nuovo. Il primo fattore è che, per un lungo periodo che copre la *demokratizatsiya* gorbacheviana, il crollo dell'URSS e i primi anni della transizione post-sovietica, le sedute parlamentari e i più importanti eventi politici vennero trasmessi in diretta televisiva o integralmente trascritti sulla stampa in lingua russa; il secondo è che, a causa della grande rilevanza internazionale di que-

²³ Ho avuto la fortuna di leggere e raccogliere la stampa russa e i bollettini ufficiali del Congresso dei Deputati del Popolo e del Soviet Supremo dell'URSS durante uno stage presso l'Università di Stato di Mosca «Lomonosov» nell'anno d'oro della *demokratizatsiya* (1988-89). Ho inoltre usufruito, come PhD Candidate, della Baykov Library del Centre for Russian and East European Studies dell'Università di Birmingham (1987-88) e in seguito, come Post-doctoral fellow, delle biblioteche dell'Harriman Institute for Advanced Soviet Studies, Columbia University (1989-90), del Russian Research Center, Harvard University (1991) e dell'Università di Cambridge, UK, dove ho svolto un semestre di insegnamento in Russian Politics (1992-93).

gli eventi, i servizi di *media monitoring* britannici e americani²⁴ presero a tradurre in inglese, quotidianamente e integralmente, gran parte di questo materiale; il terzo – e cruciale – fattore è che, con l'esplosione della rivoluzione telematica, dalla metà degli anni Novanta quell'enorme patrimonio documentale è stato reso disponibile su Internet in formato elettronico attraverso i siti delle grandi banche dati online, in particolare Dialog e Lexis-Nexis. Queste banche dati contengono ormai migliaia di articoli di stampa e *transcript* di trasmissioni radiofoniche e televisive, incluse le cronache quotidiane degli avvenimenti politici, servizi e commenti sulle sedute parlamentari e sui comizi e i discorsi pubblici tenuti dagli esponenti delle principali forze politiche. Tutto ciò ha innovato profondamente il metodo di questa ricerca, consentendomi di archiviare il materiale in un database relazionale di diversi *megabyte* e di sottoporlo ad alcune semplici tecniche di indicizzazione semantica e *content analysis* che ne hanno enormemente facilitato la lettura trasversale. Senza questa innovazione informatica difficilmente sarebbe stato possibile, su un periodo così esteso, seguire metodicamente il graduale dipanarsi della retorica politica, ripercorrere nel dettaglio i dibattiti parlamentari e alcuni complessi iter legislativi, e ricostruire gli eventi politici nel loro svolgersi quotidiano attraverso i media.²⁵

Inoltre, per quanto riguarda l'analisi della politica parlamentare sovietica, anche preziosa è stata la possibilità di far dialogare questi dati con quelli contenuti nell'eccellente database elettronico INDEM-UNION del Congresso dei Deputati del Popolo e del Soviet Supremo dell'URSS.²⁶ Il database registra le informazioni fondamentali sull'attività legislativa e politica di ciascuno dei 2.250 deputati sovietici, tra cui l'affiliazione ai gruppi parlamentari, la posizione ricoperta nelle commissioni permanenti e negli altri organi parlamentari e il comportamento di voto in tutte le votazioni condotte per appello nominale.

²⁴ In particolare: il Summary of World Broadcast della BBC (BBC SWB), il Federal Broadcasting Information Service (FBIS), e il Current Digest of the Soviet Press – poi Current Digest of the Post-Soviet Press (CDSP).

²⁵ Poiché i capitoli centrali di questo lavoro costituiscono il corpo di una tesi di PhD svolta presso la University of Birmingham, molte citazioni testuali da fonti russe fanno riferimento alle traduzioni fornite dai citati servizi di monitoraggio. Nel preparare la versione italiana, ogni volta che è stato possibile, ho controllato la corrispondenza con il testo originario in russo. Ciononostante, per comodità del lettore, le citazioni continuano a fare riferimento alla traduzione inglese, più facilmente recuperabile. Laddove si rimanda direttamente a fonti in lingua russa, le traduzioni sono mie.

²⁶ INDEM-UNION è un progetto realizzato sotto la supervisione di G. Saratov presso il Centro per gli Studi Politici Applicati di Mosca, 1992. Devo l'accesso a questo database a David Lane, direttore delle ricerche cui ho lavorato presso le università di Birmingham e di Cambridge.

Infine, per l'aggiornamento sistematico degli eventi politici più recenti, lo sviluppo ormai pervasivo di Internet e del Web ha di molto facilitato il compito, consentendo di applicare le suddette tecniche di lettura trasversale sia agli archivi elettronici dei principali media dell'area, sia ai *daily digest* e ai rapporti periodici di alcuni tra i migliori servizi di monitoraggio che si occupano dello spazio post-sovietico, tra cui *Radio Free Europe/Radio Liberty*, *Open Media Research Institute*, ed *EurasiaNet*.²⁷

Se questo libro deve molto alle banche dati elettroniche, va anche menzionata una fonte davvero pionieristica proprio per essere stata concepita e realizzata nel «periodo cartaceo»: si tratta del repertorio *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* (Lo stato sovietico e il diritto), curato da Rita di Leo: una schedatura ragionata di tutti gli articoli apparsi tra il 1949 e il 1982 sulla maggiore rivista di studi giuridico-politologici dell'URSS – e una guida preziosa alla consultazione della principale letteratura sovietica sugli argomenti che qui ci interessano.²⁸

4. Debiti

Questo libro ha una lunga storia durante la quale ho avuto modo di mostrare la mia totale indisciplina accademica concentrandomi per mesi – a volte per anni – su filoni di ricerca anche molto lontani da quello che avrebbe dovuto essere il mio obiettivo primario. E nel lungo periodo può accadere di contrarre molti debiti. Il più antico, ma anche il più attuale, è indubbiamente con Rita di Leo, senza di cui nulla di tutto questo sarebbe mai venuto alla luce. E mi piace ricordare qui la casualità di un incontro che risale ai primi anni Ottanta, in un'auletta del terzo piano del Palazzo Giusso, a Napoli, sede dell'allora Istituto Universitario Orientale. La Facoltà di Scienze politiche dell'I.U.O. era all'epoca (qualcuno dice che lo sia ancora) un luogo ideale per studenti in cerca di un rapporto umano e intellettuale «diverso» con il corpo docente. Era oltretutto un esperimento ancora recentissimo, messo in piedi pochi anni prima da un gruppo di giovani «scamicciati»,²⁹ docenti trentenni e quarantenni dotati di una energia intellet-

²⁷ Per una rassegna di queste fonti si veda Liliana Sorrentino, «Lo spazio post-sovietico in rete», in Ottorino Cappelli (a cura di), *Mezzo Mondo in rete. Internet per gli area studies*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

²⁸ Cfr. Rita di Leo e Francesco Silvestre (a cura di), *Repertorio delle riviste sovietiche. 2: Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1949-1980*, Napoli, Istituto Universitario Orientale – Servizio Documentazione Paesi Socialisti, 1987.

²⁹ Prendo volentieri in prestito questa autodefinizione di Alessandro Triulzi, uno dei *founding fathers* e attuale Preside della Facoltà.

tuale e di una passione politica fuori dal comune. Rita era tra questi. E quando capítai per caso in quell'auletta del terzo piano, stava tenendo una lezione sull'articolo di Stalin *La vertigine dei successi*. Non potrò mai dimenticare l'effetto che fece su di me e sulla trentina di altri ragazzi che affollavano la stanza: era come trovarci tutti al Kremlino, seduti attorno al tavolo di Iosif Vissarionovich, a discutere animatamente se davvero gli eccessi della collettivizzazione furono necessari, se c'era un'altra via per costruire il socialismo in un paese solo. Quel giorno stesso scelsi la materia della mia tesi di laurea e, come più tardi capii, la mia futura strada accademica. Ho tenuto lezione anch'io in quella stessa auletta dopo essere entrato nel corpo docente di quella che oggi è, più solennemente, l'Università degli Studi di Napoli «L'Orientale»; ma con la coscienza che difficilmente mi riuscirà di esercitare sui miei studenti la stessa magnetica attrazione intellettuale. Con ciò intendo solo riconoscere un debito enorme, non certo coinvolgere Rita nella responsabilità di ciò che qui è scritto, e che infatti non sempre la trova concorde. Il che, conoscendo la sua avversione per la «clonazione accademica», in fondo non le dispiacerà.

È impossibile non menzionare poi – tra i miei creditori – Norberto Bobbio, per le due indimenticabili settimane di lezione che tenne nel primo ciclo del Dottorato di ricerca in Scienza politica all'Università di Firenze, nel 1984. Bobbio era un uomo straordinario non solo per quello che sapeva dire, ma per come sapeva ascoltare i giovani. Durante quelle lezioni in vero stile socratico, tenute mentre stava dando gli ultimi ritocchi al suo famoso *Il futuro della democrazia*, ci costrinse tutti a presentare una relazione sul tema. La mia era preceduta da un'epigrafe tratta dal Dottor Zivago, che egli apprezzò molto e che mi valse il grande onore di una citazione (sebbene anonima) nel capitolo introduttivo di quel suo libro. La riporto qui perché è in tema: «È successo più volte nella storia. Quello che era stato concepito come nobile e alto, è diventata rozza materia. Così la Grecia è divenuta Roma, così l'illuminismo russo è diventata la rivoluzione russa».³⁰ E tanto più è in tema il commento che Bobbio faceva seguire: «Così, aggiungo io, il pensiero liberale e democratico di un Locke, di un Rousseau, di un Tocqueville, di un Bentham e di John Stuart Mill è diventato l'azione di... (metteteci voi il nome che credete, non avrete difficoltà a trovarne più d'uno). È pro-

³⁰ Nel paragrafo 3 dell'introduzione, intitolato «Gli ideali e la 'rozza materia'», Bobbio scrive: «Non molti giorni or sono un mio ascoltatore ha richiamato la mia attenzione sulle parole conclusive che Pasternak fa dire a Gordon, l'amico del dottor Zivago...» – seguiva la citazione sopra riportata. Quell'ascoltatore ero io. Mi rammarico di non aver mai inviato al professor Bobbio un messaggio per ringraziarlo della menzione, come pure ho pensato tante volte di fare. Lo faccio solo ora, con grande rimpianto. (Il brano è tratto dalla prima edizione de *Il futuro della democrazia*, op. cit., p. 8).

prio di questa ‘rozza materia’ e non di ciò che è stato concepito come ‘nobile e alto’ che dobbiamo parlare o, se volete, del contrasto tra ciò che era stato promesso e ciò che è stato effettivamente attuato». ³¹ E infatti attorno a un analogo contrasto – tra le nobili e alte promesse della *demokratizatsiya* e la rozza materia illiberale che ne è derivata – è organizzato questo libro.

I miei debiti si estendono non solo sul lungo periodo, ma anche su un ampio spazio geografico, e sarebbe impossibile enumerarli tutti.

Per concludere sul versante italiano, devo molto a Mauro Calise, con cui ho collaborato – e litigato – per anni. Mauro ha visto molte scalette e versioni preliminari di questo lavoro, e mi ha trasmesso la consapevolezza che «i concetti costano fatica», oltre a una vera passione per le banche dati elettroniche nel campo delle scienze sociali.

Sul versante sovietico, l'illustre giurista Georgii Barabashev fu prodigo di consigli quando gli toccò di seguire la mia ricerca all'Istituto per lo stato e il diritto dell'Università di Mosca, nell'*annus mirabilis* 1989, nonostante fosse tremendamente impegnato nel team dei consulenti di Gorbachev per le riforme istituzionali. Io, d'altronde, ero fin troppo impegnato a vivere quell'epoca di «intemperanza democratica» che evocava in me il mito di un '68 di cui, per ragioni anagrafiche, non avevo esperienza diretta: facendo attacchinaggio volontario, all'università, per i comitati elettorali di Boris Eltsin, e osservando attonito l'autodissoluzione di un impero «per troppa democrazia» – insieme ad Anna Letizia, che dopo quell'anno moscovita sarebbe rimasta mia complice e compagna.

Sul versante inglese, David Lane è stato il paziente *supervisor* di una prima versione di questo lavoro, presentata come tesi di PhD al Center for Russian and East European Studies dell'Università di Birmingham. ³² David è riuscito – se non ad arginare la mia mancanza di disciplina – almeno a incanalare le mie molteplici curiosità «devianti», che non si sarebbero mai trasformate in pubblicazioni senza il suo aiuto. Alla fine del percorso inglese, Stephen White ha saputo accantonare al momento giusto le ragioni di una lunga amicizia intellettuale per trasformarsi in lettore critico e attento come presidente della commissione esaminatrice del mio PhD.

Sul versante americano, infine, ho avuto la fortuna di confrontarmi direttamente con due «sovietologi» di razza come Seweryn Bialer, alla Columbia University, e Timothy Colton, all'Università di Harvard. Il contributo e l'incoraggiamento che entrambi mi hanno dato è stato prezioso, e così

³¹ Ibidem.

³² Il titolo della tesi era: *Democracy without Representation? A Study in Political Rhetoric, Institutional Design and Democratic Failure in the USSR*, CREES, School of Social Sciences, Faculty of Commerce and Social Science, The University of Birmingham, 1998.

le numerose occasioni offertemi di illustrare le mie tesi in seminari e convegni, occasioni da cui ho ricavato critiche e suggerimenti sempre utilissimi. Durante i miei soggiorni di studio negli USA ho ricevuto uno stimolo intellettuale importante, per quanto «deviante», da Robert Putnam, che ho potuto incontrare nel suo ufficio di Harvard poco dopo l'uscita del suo controverso *Making Democracy Work*. In un passo conclusivo di quel libro, Putnam prediceva per la Russia e gli stati post-sovietici non già una «democratizzazione di successo» ma «molto più probabilmente [...] l'approdo hobbesiano del Mezzogiorno» d'Italia. E concludeva: «Palermo may represent the future of Moscow».³³ Gli chiesi un colloquio per dirgli – da italiano e da «sovietologo» – che forse più d'uno gli avrebbe rimproverato di essere stato ingeneroso con Palermo, ma che su Mosca, secondo me, aveva visto giusto. Ne seguirono una lunga conversazione e alcuni altri incontri, che ebbero l'effetto di distogliermi ancora una volta dalla mia occupazione primaria, per indirizzarmi di nuovo verso l'antica passione per lo studio del potere locale, in particolare a Napoli.

E a Napoli, alla fine, il lavoro ha avuto termine, ben oltre la data prevista. E qui si concludono anche (per ora) i miei debiti. Ma non senza menzionare, almeno, il lungo sodalizio intellettuale con Annarita Criscitiello, che nel rivedere ampie parti del testo ha cercato tra l'altro di trasmettermi – invano, temo – il suo innato dono della sintesi. E, *last but not least*, la profonda amicizia e la grande riconoscenza che mi legano a Michela Cerimele, uno dei migliori studenti che abbia avuto all'Oriente – oggi brillante dottoranda e presto, mi auguro, collega – che si è dedicata senza risparmio al compito di tradurre dall'inglese il corpo centrale di questo lavoro. Senza la passione che ci ha messo Michela, per oltre un anno, non ce l'avrei mai fatta.

Il che non sarebbe poi stato un gran danno, direbbe sardonicamente Igino, mio padre, a cui dedico questo libro. La sua influenza è in ogni pagina, benché avremmo certo consumato più di una notte a passeggiare per Posillipo litigando sull'impianto «politico» generale – lui, come sempre, scavalcandomi a sinistra. Se ce ne fosse stato il tempo.

5. Nota sulla traslitterazione

I criteri per la traslitterazione qui utilizzati nascono da due scelte che sono allo stesso tempo *politically incorrect* e poco ortodosse dal punto di vista linguistico. La prima scelta è stata di far sempre riferimento alla versio-

³³ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 182.

ne russa, anche per i nomi geografici e di persona che, dopo il crollo dell'URSS, hanno riacquisito la propria indipendenza linguistica. Dunque «Moldavia» e non *Moldova*, «Guseinov» e non *Huseinov*, ecc. È una scelta dettata in parte da un'esigenza di coerenza stilistica: poiché il lavoro attraverso un lungo periodo nel corso del quale cambiamenti politici epocali si sono anche tradotti in una perdita di unità linguistica in quell'area, bisognava evitare che, tra un capitolo e l'altro, il lettore si trovasse di fronte a traslitterazioni diverse per lo stesso nome. Per altro verso, non c'è motivo di nascondere, si tratta di un omaggio ad un impero dissolto.

La seconda scelta è stata di usare, per la traslitterazione dal russo, lo standard americano chiamato *The Library of Congress system (without diacritics)*. È vero che ogni paese, Italia inclusa, è molto geloso dei propri criteri di traslitterazione «scientifica»; ma volendo evitare al lettore italiano non specialista la tortura dei segni diacritici, quello americano è lo standard migliore: confido che il lettore riconoscerà facilmente il suono di «Gorbachev», «Eltsin» e perfino di «Khrushchev» e che tollererà «Ukraina» in luogo di Ucraina. Naturalmente, anche questa scelta cela l'omaggio a un impero.

Mi sono preso infine alcune libertà rispetto a questo schema, sempre nell'interesse del lettore non specialista, semplificando alcuni nomi propri o geografici più ricorrenti: «Mosca», naturalmente, e non *Moskva*, anche nei riferimenti bibliografici, ma anche «Eltsin» e non *El'tsin* e «Azerbaijan» piuttosto che *Azerbaidzhan*. Ho infine scelto il British Standard System anziché quello della Library of Congress per «yu» e «ya», non *iu* e *ia*. Con ciò ho l'occasione di sottolineare che il sistema inglese è più antico e, talvolta, più elegante degli altri. Non solo in termini fonetici.

Tavola di traslitterazione

а	- a	р	- r
б	- b	с	- s
в	- v	т	- t
г	- g	у	- u
д	- d	ф	- f
е / ё	- e	х	- kh
ж	- zh	ц	- ts
з	- z	ч	- ch
и / й	- i	ш	- sh
к	- k	щ	- shch
л	- l	ъ	- "
м	- m	ы	- y
н	- n	ь	- '
о	- o	э	- e
п	- p	ю	- yu
		я	- ya

à	- a	ð	- r
á	- b	ñ	- s
â	- v	ò	- t
ã	- g	ó	- u
ä	- d	ô	- f
е / ,	- e	õ	- kh
æ	- zh	ö	- ts
ç	- z	÷	- ch
è / é	- i	ø	- sh
ê	- k	ù	- shch
ë	- l	ú	- "
ì	- m	û	- y
í	- n	ü	- '
î	- o	ý	- e
ï	- p	þ	- yu
		ÿ	- ya

II.

Le «due democrazie» e le loro istituzioni

Tra revisionismo liberale e ortodossia democratica

Da questi fatti, a cui molti altri se ne potrebbero aggiungere, pare chiaro che il principio della rappresentanza non era né sconosciuto agli antichi né completamente trascurato nelle loro costituzioni politiche. La vera distinzione tra queste e il governo americano risiede nella totale esclusione del popolo, nella sua capacità collettiva, da qualsiasi ruolo in quest'ultimo, e non nella totale esclusione dei rappresentanti del popolo dall'amministrazione delle prime.

James Madison, 1788

Tra i regimi politici moderni, la democrazia è stata seconda solo al socialismo quanto a «promesse non mantenute». Che si usi la famosa espressione di Bobbio o la formula di Huntington dell'*Ideals versus Institutions Gap*, la realtà rimane che le democrazie reali, e ancor più il socialismo reale, si sono dimostrati regimi politici ad altissima «dissonanza cognitiva». ¹ Il fenomeno trae origine dalla sopravvivenza, in entrambi i casi, di un «Credo» profondo, ispirato ad una particolare visione della società politica ideale, che non si è mai realizzata nella pratica, ma ciò nonostante rimane fortemente radicata nell'immaginario collettivo, nel senso comune e nella retorica politica. Si tratta di una visione – pura, radicale, «ortodossa» – della *demo-crazia* come potere del popolo, come assoluta, inalienabile sovranità popolare, da esercitarsi in modo *immediato e continuo*.

¹ Cfr. Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984; Samuel P. Huntington, *American Politics. The Promise of Disharmony*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.

In Occidente questa visione esprime un ideale («se gli uomini fossero angeli...»), quotidianamente aggirato dalla logica elitista delle istituzioni rappresentative;² in URSS esprimeva l'ideologia ufficiale, palesemente contraddetta dalla pratica autoritaria del partito-stato. Si tratta di una visione dura a morire, ovunque. In questo capitolo proveremo a delinearne i contorni e i contenuti principali – le sue origini nobili nell'antica nozione di democrazia diretta, e le sue forme contemporanee, di sapore marcatamente populista e plebiscitario – contrapponendola ad un'altra visione della democrazia, quella liberale.

Il nostro scopo qui è di sottolineare due punti. Innanzitutto, che la capacità di sopravvivenza del Credo democratico deriva non solo dalla forza di suggestione del suo apparato ideologico, ma anche dal suo essere dotato di un proprio specifico bagaglio istituzionale. Come vedremo più oltre in dettaglio, tra gli istituti ad esso più immediatamente riconducibili sono il mandato imperativo, la revoca, il referendum e l'elezione popolare diretta di un'autorità monocratica con poteri esecutivi. Questa particolare combinazione di valori e istituzioni ha reso l'ortodossia democratica particolarmente resistente agli attacchi non solo del conservatorismo classico, ma anche e soprattutto di quello che chiameremo il «revisionismo liberale». Nonostante gli sforzi profusi sul piano teorico e normativo, la visione liberal-democratica e le sue istituzioni rappresentative sono riuscite sì a moderare e contenere, ma non ad eliminare del tutto il Credo e le istituzioni dell'ortodossia democratica. Il fenomeno della dissonanza cognitiva cui prima si accennava, permane così nelle società occidentali. E ciclicamente riemerge, talvolta con violenza, lo spettro di un assalto radicale alla legittimità democratica delle istituzioni liberali.

Il secondo punto da sottolineare è che, negli ultimi anni di vita dell'URSS, la dissonanza cognitiva si fece particolarmente evidente. Ma diversamente che in Occidente – dove essa si manifesta come una tensione intrinseca al regime politico, un pendolo che oscilla tra l'elemento liberale incorporato nelle istituzioni e quello democratico incarnato dagli ideali – nell'URSS in transizione questo fenomeno si presentò nella forma molto più drastica di un bivio: la riforma politica che Gorbachev chiamò *demokratizatsiya*, doveva prendere la strada della democrazia liberale, «minima», rappresentativa, o quella della democrazia radicale, «forte», diretta? La dissonanza che stava travolgendo l'*ancien régime* sovietico poteva

² Dal punto di vista dell'ortodossia democratica, la critica all'elitismo delle moderne istituzioni rappresentative non si limita alla classica constatazione secondo cui «pochi governano» e «molti sono governati», ma riguarda anche la composizione sociale della classe politica elettiva, governata dalla «legge delle sproporzioni crescenti». Cfr. Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1976; e Jean Blondel, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973.

insomma essere curata con una forte iniezione di revisionismo ideologico, mirando ad abbassare il livello delle promesse democratiche del Credo per ricondurle a proporzioni gestibili attraverso istituzioni liberali e rappresentative? Ovvero doveva essere affrontata lanciando, nei termini di Huntington, un assalto «moralista-riformista» all'ipocrisia del regime brezhneviano – un assalto condotto in nome del Credo democratico e con lo scopo di creare istituzioni finalmente in grado di realizzarne, appunto, le promesse? Perché venne imboccata la seconda strada, e con quali conseguenze per l'URSS e per lo spazio politico post-sovietico, è l'argomento che qui ci impegnerà.

1. *Il revisionismo liberal-democratico e i suoi limiti*

1.1 Moderare il Credo democratico

All'alba dell'era liberale era ancora possibile respingere apertamente gli ideali democratici. Tra gli esempi più noti sono i brani del *Federalist* dove James Madison si opponeva alla democrazia sostenendo, al suo posto, la «repubblica»: vale a dire un sistema rappresentativo basato sulla «delega del potere di governo a un ristretto gruppo di cittadini eletti dagli altri». Per Madison e i Federalisti questa non era una scelta obbligata dalle dimensioni fisiche di un paese troppo ampio per essere governato democraticamente. Era, al contrario, il frutto di una esplicita scelta non-democratica. Madison sosteneva infatti una «repubblica estesa» proprio perché le sue ampie dimensioni avrebbero reso *più difficile* la democrazia – che egli identificava con la tirannia della maggioranza – e avrebbero richiesto di sostituire la partecipazione diretta con un filtro, una «mediazione». Come molti liberali classici, Madison non credeva nelle virtù morali e nella saggezza politica del popolo e temeva che questo avrebbe sacrificato «il vero interesse del paese» a interessi temporanei o parziali. Per questo: «la voce pubblica, pronunciata dai rappresentanti del popolo, sarà più conforme al bene pubblico di quanto non sarebbe se pronunciata dallo stesso popolo, adunatosi a quello scopo».³

³ È il famoso passaggio del *Federalist* # 10 in cui Madison scriveva: «Estendi la sfera, e ingloberai una più ampia varietà di partiti e di interessi; renderai meno probabile che una maggioranza abbia un motivo in comune per travolgere i diritti degli altri cittadini; o se esiste un simile motivo, sarà più difficile per tutti quelli che lo sentono scoprire la propria forza e agire all'unisono gli uni con gli altri». Cfr. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist*, Oxford, Basil Blackwell, 1987, pp. 44-45.

Nel corso del XIX secolo, mentre la retorica democratica cominciava gradualmente a permeare il discorso politico, i pensatori liberali iniziarono a parlare di «democrazia rappresentativa». Non si trattava ancora, ad ogni modo, delle nozioni di rappresentanza e di democrazia così come intese oggi. Per John Stuart Mill, ad esempio, la democrazia rappresentativa doveva basarsi su un sistema di voto multiplo e ineguale il cui obiettivo esplicito era quello di evitare «il pericolo della legislazione di classe da parte della maggioranza numerica», vale a dire i «lavoratori manuali». Diversamente, infatti, «i membri acculturati della comunità» sarebbero stati marginalizzati, costretti «a sacrificare le proprie opinioni e modalità di giudizio e divenire i servili portavoce di persone a loro inferiori per conoscenza» (come ormai accade nella democrazia americana – nota Mill).⁴

Fu soltanto con il XX secolo che un aperto rifiuto degli ideali democratici «puri» e l'esplicita difesa di istituzioni «ragionevolmente» elitiste finirono per divenire inappropriati. All'antica contrapposizione tra democrazia e liberalismo venne sostituendosi quella tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa – ma questa espressione stava ora a significare, indiscutibilmente, «una testa, un voto». Ciò richiese una profonda revisione sia della teoria liberale sia, soprattutto, di quella democratica: una revisione volta a moderare, della prima, l'elemento elitista e, della seconda, l'elemento partecipativo. Il prodotto di tale revisionismo fu l'ossimoro *democrazia liberale*.⁵

Non v'è dubbio che questa nozione si fondi su un delicato compromesso intellettuale. Diversamente dal liberalismo classico, essa consente perfino di guardare alla democrazia diretta non come ad una forma di governo pericolosa e indesiderabile, ma come alla forma *ideale* di governo – a patto che se ne riconosca immediatamente l'irrealizzabilità pratica, per via delle dimensioni assunte dagli stati moderni rispetto alle piccole città-stato dell'antichità. Consente anche di evitare l'apologetica elitista del liberalismo classico e di guardare al governo rappresentativo semplicemente come a una «second best choice» – a condizione però di considerarla come la *sola* scelta concretamente praticabile. Infine, permette di accogliere l'eresia del suffragio universale ed eguale, ma a condizione che depositare la sche-

⁴ Cfr. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Indianapolis-New York, The Bobbs-Merrill Company, 1958, pp. 102, 114.

⁵ Ha senso parlare di *ossimoro* se la democrazia si intende – come qui facciamo – nell'accezione che Sartori definisce «etimologica». In questo senso liberalismo e democrazia sono vettori che «restano divergenti e divaricati», realtà che «non si aggiustano mai e non si incontrano davvero mai», le cui «orbite tendono ad essere centrifughe ed a slittare via in tangente». Cfr. Giovanni Sartori, *Democrazia e definizioni*, Bologna, il Mulino, 1976, pp. 240-41.

da nell'urna sia considerato l'atto fondativo per eccellenza della politica democratica, l'*unico* atto di partecipazione popolare diretta davvero necessario a legittimare l'ordine politico. In breve, la democrazia liberale afferma una concezione minimalista, pragmatica, limitata della democrazia «possibile», ed ha un preciso quadro di riferimento istituzionale: le elezioni, la rappresentanza politica, il parlamentarismo.

In questo modo, qualsiasi nozione *sostanziale* di «governo del popolo» viene estromessa dalla teoria democratica e sostituita dalla nozione formale di «regole del gioco». La democrazia – la democrazia rappresentativa, elettorale – diviene così un *metodo*. Non è un caso che la pietra miliare teorica del revisionismo liberal-democratico sia appunto la celebrata nozione di democrazia procedurale: un metodo di selezione dei governanti attraverso la competizione elettorale. Secondo la nota formula di Joseph Schumpeter, mezzo secolo fa: «democrazia significa soltanto che il popolo ha l'opportunità di accettare o rifiutare gli uomini che lo governeranno». ⁶ E Hans Kelsen riassumeva, più o meno nello stesso periodo: «la funzione di governo è trasferita dai cittadini organizzati in assemblea popolare ad organi speciali. Il principio democratico di autodeterminazione è perciò limitato al procedimento con il quale vengono preposti questi organi. La forma democratica di preposizione è l'elezione». ⁷ Eleggere i rappresentanti: sta dunque in questo atto *soltanto* la «sostanza» della democrazia liberale. Si separa così la forma dal contenuto, e si intende la democrazia come un regime fondato sulla certezza delle regole che permettono di giungere alle decisioni politiche, e nel contempo sulla «istituzionalizzazione dell'incertezza» quanto ai contenuti di quelle decisioni. ⁸

L'implicazione più importante di questo approccio revisionista riguarda la questione della legittimità del regime democratico, che viene separata dalla *performance* del sistema, vuoi in termini economici (beni e servizi), vuoi in termini politici (partecipazione). Da un lato, infatti, la legittimità democratica non sarebbe funzione del grado di *responsiveness* alle

⁶ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London, Allen and Unwin, 1976, p. 285.

⁷ Hans Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, Comunità, 1952, p. 294.

⁸ Si tratta naturalmente di una incertezza relativa più che assoluta. La democrazia non consente infatti decisioni il cui contenuto neghi le stesse regole del gioco (cfr. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, op. cit.); né decisioni che tocchino «interessi percepiti come vitali da attori sociali rilevanti per l'accordo-compromesso politico», come aggiunge Leonardo Morlino in *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 23-24.

domande dei cittadini, non va cioè misurata in base alla «soddisfazione strumentale», individuale o collettiva, rispetto a specifici risultati dell'attività di governo.⁹ Ciò richiama la distinzione di David Easton tra il «sostegno specifico», derivante «da una qualche specifica soddisfazione ottenuta dal sistema rispetto alle domande avanzate dai suoi membri», e il «sostegno diffuso»: un orientamento affettivo o un attaccamento generalizzato agli *oggetti politici* (incluse, prime tra tutti, le regole del gioco) che è «indipendente dagli output quotidiani».¹⁰ Nelle parole di Thomas R. Dye: «Il nostro attaccamento al processo democratico riguarda essenzialmente una modalità decisionale. La legittimità della forma democratica di governo non è mai dipesa realmente dai risultati concreti [*policy outcomes*] che ci si attende essa debba produrre».¹¹ Come è stato notato, d'altronde, aspettative troppo elevate circa la responsabilità del regime democratico rischiano di sottoporre il sistema politico ad un «sovraccarico di domande» difficilmente risolvibile.¹² Dall'altro lato, un discorso in parte analogo viene fatto per il rapporto tra legittimità democratica e partecipazione politica. Una nozione «piena» di partecipazione, non limitata cioè al minimo procedurale del voto, può forse servire a misurare la distanza di un regime reale dalla democrazia ideale, non a definire le basi della legittimità democratica *tout-court*. Anche in questo caso, infatti, il revisionismo liberale consiglia di attenersi alla visione minima della democrazia, moderando gli eccessi del Credo e considerando con attenzione i «rischi di sovraccarico» che possono nascere da aspettative troppo elevate (e in fin dei conti irrealistiche) circa l'estensione della partecipazione politica.¹³ In entrambi i casi, insomma, con queste nozioni ci si riferisce a «fasi ulteriori

⁹ Vedi distinzione tra «soddisfazione strumentale» e «soddisfazione simbolica» tracciata in Murray J. Edelman, *Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1964.

¹⁰ David Easton, *Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965, pp. 268, 272-273.

¹¹ Thomas R. Dye, *Politics, Economics and the Public: Policy Outcomes in the American States*, Chicago, Rand McNally, 1966, p. 30.

¹² Per un'ottima, seppur datata rassegna sul tema si veda John C. Wahlke, «Policy Demands and System Support: The Role of the Represented», *British Journal of Political Science*, n. 1, 1971.

¹³ Come prima ricordato, alcune tra le più decise formulazioni in questo senso si trovano negli scritti di Samuel Huntington degli anni Settanta, in particolare: «The Democratic Distemper», *The Public Interest*, n. 41, Autunno, 1975; e «The United States», in Michael, J. Crozier, Samuel P. Huntington e Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975, p. 115.

del processo di democratizzazione», in cui è in discussione la *qualità* della democrazia liberale, non la sua *essenza*.¹⁴

Questa visione minima, sia detto qui per inciso, ha dominato a lungo anche la principale letteratura sulle transizioni democratiche – e comprensibilmente, visto che in questo caso si tratta di individuare il momento in cui un regime può *cominciare* a definirsi, empiricamente, una democrazia. Una transizione democratica di successo richiederebbe dunque che le elezioni vengano viste sia come «un veicolo di democratizzazione, sia come l'obiettivo stesso della democratizzazione». E ciò implica a sua volta una sostituzione della legittimità basata sulla *performance* con una legittimità basata sulle procedure, e l'accettazione di un «scambio» tra (meno) partecipazione e (più) moderazione.¹⁵

Tutto ciò rappresenta senza dubbio un tentativo generoso – per quanto incompleto – di approssimarsi all'obiettivo proposto da Huntington di «moderare o ridurre il Credo democratico», se non di abbandonarlo. In realtà, ci sono stati anche tentativi più sofisticati. Riconoscendo la persistente tensione tra la natura elitaria delle istituzioni rappresentative e l'*ethos* partecipativo del Credo democratico, nonché la difficoltà di confinare quest'ultimo al «mero» processo elettorale, Robert Dahl ha proposto ad esempio di disfarsi *tout-court* del termine democrazia e parlare, invece, di

¹⁴ La questione del rapporto tra legittimità democratica, *responsiveness* e partecipazione politica è più complessa di quanto qui si possa dar conto. Sul primo punto si rimanda all'analisi di Leonardo Morlino (*Democrazie e democratizzazioni*, op. cit., pp. 18-20 e 239-244), che lega la nozione di «responsività» più alla definizione normativa della democrazia ideale che alla definizione empirica di una democrazia reale. Sebbene un «minimo grado» di responsività possa essere considerato indispensabile per una democrazia, fondare la *legittimità* del regime sulla soddisfazione dei cittadini per gli output governativi sarebbe un obiettivo «pressoché irraggiungibil[e] nelle democrazie attuali». D'altronde, «solo in democrazie e società ricche e sviluppate ha qualche senso – pur con tutte le difficoltà ricordate – sperare [in] una qualche risposta governativa alle esigenze dei cittadini e della popolazione più in generale» (idem, pp. 242-43). Analogamente, sul versante politico: se «elementi di democrazia diretta» possono entrare «nella valutazione della qualità più alta di una democrazia [...] fare della democrazia diretta l'espressione più alta della qualità democratica e ignorare l'esperienza secolare della democrazia rappresentativa e le possibilità concrete di miglioramento presenti nelle sue istituzioni renderebbe una tale analisi del tutto astratta» (idem, pp. 229-30). Si potrebbe allora dire, parafrasando, che solo in regimi liberal-democratici consolidati e maturi può aver senso sperare – e, anche qui, non senza notevoli difficoltà – in un'ampia apertura dei processi decisionali alla partecipazione diretta dei cittadini.

¹⁵ Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London, University of Oklahoma Press, 1991, pp. 174, 179.

poliarchia.¹⁶ Tuttavia, lo stesso Dahl riconosce che il suo tentativo «revisionista» non è del tutto riuscito:

Una delle conseguenze del passaggio dell'idea di democrazia dalla città-stato allo Stato nazionale è che si riducono le opportunità dei cittadini di partecipare pienamente alle decisioni collettive, almeno in via teorica. Queste limitazioni appaiono oggi scontate alla maggioranza, ma la natura e le origini dell'idea democratica sono tali da impedire l'estinzione della speranza che quei limiti possano essere abbattuti attraverso la creazione di nuove (o la ricreazione di antiche) forme e istituzioni democratiche. È per questa ragione che tra i sostenitori della democrazia sopravvive e prospera una corrente che difende l'ideale di una democrazia totalmente partecipativa, e che spesso si richiama all'antica visione democratica rispecchiata nel *Contratto sociale* di Rousseau e nelle immagini della democrazia greca (non tanto quelle della realtà storica, quanto piuttosto quelle idealizzate della polis).¹⁷

Philippe C. Schmitter e Terry Lynn Karl descrivono questo relativo fallimento del revisionismo liberal-democratico nei seguenti termini:

Per un certo periodo, il termine democrazia ha circolato nel mercato politico come una moneta svalutata. Politici delle più varie estrazioni si sono sforzati di appropriarsene come di un'etichetta da appiccicare alle loro azioni. Gli studiosi, per converso, hanno esitato a utilizzarlo – almeno senza aggettivi qualificativi – per via dell'ambiguità che lo circonda. Il noto teorico politico americano, Robert Dahl, ha provato anche a introdurre al suo posto un nuovo termine, «poliarchia», nella speranza (vana) di ottenere un più alto grado di precisione concettuale. Nel bene o nel male, tuttavia, noi siamo rimasti «inchiodati» alla democrazia come parola chiave del discorso politico contemporaneo.¹⁸

¹⁶ Si noti che tra le «istituzioni della poliarchia» delineate da Dahl, quattro fanno direttamente riferimento alle elezioni (rappresentanti elettivi; elezioni libere e trasparenti; universalità del diritto elettorale attivo e passivo), e tre garantiscono le più ampie condizioni di praticabilità di questo atto fondativo della poliarchia (libertà di espressione; diversificazione delle fonti di informazione; libertà di associazione). Cfr. Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982, p. 11.

¹⁷ Robert A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 311.

¹⁸ Philippe C. Schmitter e Terry Lynn Karl, «What Democracy is... and Is Not», in Larry Diamond e Marc F. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimora, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 49.

Ma se la speranza democratica è dura a morire, se siamo rimasti inchiodati a «un nome enfatico riferito a qualcosa che non c'è»,¹⁹ attribuire ciò solo alla forza dell'ideale, come fa Dahl, sembra riduttivo. Dal brano appena citato, ad esempio, emerge l'interessante suggerimento che ad avere una qualche responsabilità in questo esito indesiderato (dagli studiosi) sia stato il continuo uso della retorica democratica da parte dei politici, che evidentemente le attribuiscono una capacità legittimante. Questo si rivelerà uno spunto molto utile nell'analisi che segue.

Prima di tutto, però, bisognerebbe riconoscere che sono gli stessi argomenti del revisionismo liberale ad avere una propria intrinseca debolezza, una difficoltà ad ingabbiare il Credo democratico nel disegno istituzionale della democrazia rappresentativa, il che impedisce di offrire una risposta definitiva alle obiezioni di quelle controcorrenti radicali che continuano a sperare nella praticabilità di una «vera democrazia».

1.2 Il Credo democratico e le sue istituzioni

Dal punto di vista squisitamente teorico la questione è stata ampiamente affrontata.²⁰ L'oggetto del nostro interesse, in questa sede, sarà piuttosto il disegno politico-istituzionale sotteso alla disputa tra liberalismo e democrazia. Quanto segue si focalizzerà dunque su come i liberal-democratici sostengono le proprie argomentazioni contro i democratici radicali quando si tratta di difendere le istituzioni rappresentative dall'attacco delle istituzioni democratiche. In particolare, dedicheremo qui particolare attenzione all'apologia radicale, e alla critica liberale, di due coppie di istituzioni «puramente democratiche».

Della prima coppia fanno parte il *mandat impératif* e la revoca. I sostenitori di queste istituzioni non negano necessariamente la rappresentanza elettiva, ma la accettano *obtorto collo*, giustificandola con le dimensioni fisiche della comunità politica. Sostengono, però, che quello di eleggere dei rappresentanti non può essere considerato l'unico, né il principale atto fondativo della politica democratica. Il presupposto è che una *vera* rappresentanza democratica necessiti di strumenti istituzionali atti a garantire una fedele espressione, da parte dei rappresentanti, della volontà e degli interessi dei rappresentati. Ciò non è possibile attraverso le sole elezioni, per quanto libere, regolari e frequenti esse siano. Lo si può ottenere soltanto se

¹⁹ Giovanni Sartori, *Democrazia e definizioni*, op. cit., p. 5.

²⁰ La letteratura in materia è naturalmente sterminata. Si rimanda, per tutti, alle opere di Sartori e, in particolare: *Democrazia e definizioni*, op. cit., e *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House, 1987.

gli eletti – cui sempre si guarda con profonda diffidenza – vengono ridotti a semplici *delegati* vincolati alle «istruzioni» ricevute dagli elettori. Un'autentica politica democratica, inoltre, non potendo basarsi solo sul *momento* elettorale, deve vivere attraverso un *processo* continuo di partecipazione attraverso il quale i cittadini determinano i propri interessi, comunicano le relative domande ai loro delegati, verificano l'azione di questi e, se la performance non soddisfa le aspettative, emanano sanzioni potenti e immediate, fino alla revoca anticipata del mandato.

In questo senso, il mandato imperativo e la revoca possono essere considerati come un tentativo di approssimare l'ideale della democrazia diretta pur in presenza di strutture rappresentative. Sono inoltre istituti nobili e antichi, che affondano le proprie radici nelle lotte politiche e nei dibattiti dottrinari medievali che furono all'origine dei parlamenti e della rappresentanza. E, come vedremo oltre, gli argomenti contro questa «democrazia diretta degli antichi» sono anch'essi molto antichi. Ma il dato che qui più ci interessa è che, trasportati in epoca contemporanea, il mandato e la revoca possono comportare conseguenze disfunzionali, se non distruttive, piuttosto evidenti. Innanzitutto, se presi alla lettera dalla cittadinanza, minaccerebbero di elevare a dismisura le aspettative pubbliche circa la responsabilità del sistema, sottoponendo così le istituzioni rappresentative ad un insostenibile «sovraccarico di domande» in grado in ultima analisi di delegittimare lo stesso regime democratico. In secondo luogo, il mandato e la revoca sono evidentemente incompatibili con l'assunto liberal-democratico della centralità del voto come atto di partecipazione politica: essi implicano infatti una «intromissione continua» degli elettori nell'attività dei loro rappresentanti che, oltre ad essere «ideologicamente» intollerabile per il liberalismo, si tradurrebbe in un ostacolo pratico al funzionamento delle assemblee elettive. Per questi motivi, nonostante il loro innegabile *appeal* ideologico, è stato relativamente facile espungere tali istituti sia dalla teoria democratica rivisitata dai liberali che dalla gran parte degli ordinamenti costituzionali moderni – benché essi non siano certo scomparsi dai programmi e dalle speranze delle più diverse controcorrenti democratiche radicali.

Della seconda coppia di istituzioni fanno parte invece il referendum e le elezioni presidenziali dirette, di origine storica più recente, sebbene forse dal cuore ancor più antico. I sostenitori della «democrazia referendaria» e della «democrazia presidenzialista» utilizzano argomentazioni esattamente opposte a quelle avanzate dai difensori del mandato e della revoca. Essi accettano che il più importante atto di partecipazione politica democratica sia il voto, ma tendono a rifiutare del tutto la rappresentanza. Nella loro visione, il voto può divenire uno strumento proprio per realizzare

una forma diretta e immediata di democrazia. In questo caso, naturalmente, il *votare* non si riduce all'*eleggere* dei rappresentanti al parlamento. Il voto diventa, da un lato, lo strumento attraverso cui il popolo esprime direttamente le sue preferenze sul merito delle decisioni, preferenze che dovrebbero essere registrate quanto più frequentemente possibile. Dall'altro lato, il voto è qui lo strumento per scegliere la suprema autorità politica, investendola nel contempo della responsabilità di adempiere al «mandato del popolo»: responsabilità considerata tanto più vincolante in quanto il rapporto tra l'eletto e gli elettori è di tipo diretto e soprattutto *personale*.

In entrambi i casi, dunque, è forte il conflitto con lo spirito e con le istituzioni della democrazia liberale rappresentativa. Deputati e parlamenti vengono infatti scavalcati e marginalizzati sia nelle loro funzioni legislative (convocando il popolo a legiferare direttamente), sia nelle loro funzioni elettive e di controllo (rendendo l'esecutivo direttamente dipendente dal voto popolare). Ciononostante – e paradossalmente – proprio perché questi istituti di democrazia diretta rispettano l'assunto di base della democrazia procedurale, la centralità del voto, si è rivelato molto difficile per i liberal-democratici argomentare un loro rigetto *tout-court*. Così, a differenza del mandato e della revoca, referendum e presidenzialismo permangono in molti ordinamenti contemporanei, con una popolarità anzi spesso accresciuta dall'incontro con le tecniche della comunicazione politica di massa. Essi sono gli istituti principali di quella che potremmo chiamare la «democrazia diretta dei moderni», e mantengono tutto il loro potenziale di conflitto (in alcuni casi, devastante) nei confronti delle istituzioni liberal-democratiche. Cosa che emerge con particolare evidenza, come si vedrà, nei casi di transizione democratica che qui ci interessano.

Ci troviamo dunque dinanzi a due coppie di istituzioni i cui postulati ideologici attaccano al cuore la democrazia liberale, sebbene da differenti angolature. Analizzare come la teoria liberal-democratica risponde a questa sfida può aiutare a comprendere sia l'origine della sua forza, sia le ragioni della sua relativa sconfitta (o della sua incerta vittoria) nell'ormai secolare confronto con la «speranza democratica». E aiuterà poi a introdurre la nostra lettura del perché una transizione alla democrazia rappresentativa liberale si sia dimostrata impossibile in Unione Sovietica, e rimanga assai difficile in gran parte dello spazio post-sovietico.

Per anticipare brevemente qui le conclusioni, il principale motivo fu che in URSS questa transizione non venne mai veramente tentata. Gorbachev e i politici e gli intellettuali del suo entourage furono riformisti, ma non revisionisti. La loro *demokratizatsiya* neanche provò a moderare o ridurre, e tanto meno ad abbandonare, il Credo democratico che era alla

base dell'ideologia socialista. La retorica democratica radicale che pervase il discorso politico dei riformatori sovietici si concentrò anzi sulla rivitalizzazione di quel Credo – e degli istituti ad esso connessi – tentando al tempo stesso di conciliarlo con alcune istituzioni tipiche della democrazia rappresentativa. Ciò che in tal modo si raggiunse fu un esplosivo ibrido istituzionale. Da un lato, in un contesto di crescente liberalizzazione e nascente pluralismo politico, furono introdotti le elezioni competitive e il «parlamentarismo», cosa che venne confusa da molti osservatori come l'inizio di una transizione ad una democrazia di tipo liberale. Dall'altro lato, però, mentre il conflitto politico raggiungeva il suo apice, venne attivato l'intero armamentario istituzionale della democrazia diretta: due tradizionali istituti sovietici, il mandato imperativo e la revoca, vennero riscoperti e rivitalizzati, e due nuovi istituti vennero adottati che in quel contesto costituzionale erano o presenti, ma mai utilizzati (il referendum), o inediti (il presidenzialismo).

Questo ibrido istituzionale fu la ricetta perfetta per il disastro democratico. Come da manuale, la retorica e la pratica del mandato e della revoca, prima sovraccaricarono il neo-eletto parlamento di aspettative che non avrebbero mai potuto essere soddisfatte e poi, di conseguenza, contribuirono a delegittimarlo agli occhi dei cittadini. In questo contesto si svilupparono poi, in rapida successione, una «sindrome presidenzialista» e una «sindrome referendaria» le quali, funzionando in sinergia, elevarono il tasso di turbolenza democratica a livelli insostenibili per la fragile transizione sovietica. In poco più di due anni, tutto ciò che rimase sul terreno furono un impero disfatto e un modello di democrazia *populista-plebiscitaria* dai tratti decisamente illiberali.²¹

2. La democrazia diretta degli antichi: il mandato e la revoca

2.1 Rappresentanza politica e «diffidenza democratica»

Quando si parla di rappresentanza politica, ci si imbatte in un postulato comune ai pensatori liberali e democratici, così come a ogni sorta di radicali, populistici e socialisti. Ed è che un qualche grado di sfiducia, o meglio di *diffidenza*²² nei rappresentanti è naturale, e anche salutare. Benché elet-

²¹ Per una schematica descrizione dell'insieme dei sintomi di cui si compongono queste «sindromi» si rimanda al capitolo I, nota 14.

²² Sulla definizione di «diffidenza democratica» vedi capitolo I, nota 19.

ti, questi potrebbero scegliere di perseguire il loro proprio interesse, lasciarsi corrompere, abusare del proprio potere o, semplicemente, rivelarsi incompetenti – e deve essere possibile chiamarli a rendere conto delle proprie azioni. Anche un fermo sostenitore del governo rappresentativo come James Madison metteva in guardia dalle possibili degenerazioni del sistema: «Uomini di tempra faziosa, di pregiudizi locali, o di disegni sinistri, potrebbero, con l'intrigo, la corruzione, o con altri mezzi, prima ottenere i suffragi e poi tradire l'interesse del popolo». ²³ A partire da questa premessa comune, però, correnti di pensiero diverse traggono conclusioni opposte relativamente a come e in che misura ai cittadini dovrebbe essere consentito di guidare e controllare l'attività dei propri rappresentanti e interferire con essa. ²⁴

Quelli che potremmo definire, in senso molto ampio, «democratici radicali», non attribuiscono ai rappresentanti alcun diritto ad una azione indipendente e li considerano meri *delegati* dei propri elettori, subordinati al loro costante controllo. Anche quando accettano – con riluttanza – che la funzione di governo non sia esercitata dal popolo direttamente, i democratici radicali non dimenticano che la logica rappresentativa è di per sé stessa in conflitto con l'ethos partecipativo e anti-elitario della democrazia. Che i rappresentanti siano regolarmente eletti mitiga, ma non annulla, le loro preoccupazioni: il governo deve comunque tendere ad essere il meno rappresentativo e il più democratico possibile, garantendo l'espressione fedele della volontà del popolo *come se* questo stesse agendo da sé. Indipendentemente dalla correttezza procedurale con cui i rappresentanti vengono scelti, in questa visione essi sono, per definizione, *non affidabili*. Da qui l'enfasi sul «modello del delegato» e sui due strumenti istituzionali ad esso correlati – il *mandat impératif* e la revoca. Kelsen definisce così l'assunto teorico di base di questa «concezione tradizionale», giuridica, della rappresentanza, fondata sul «principio democratico di autodeterminazione politica»:

Per stabilire un vero rapporto di rappresentanza, non basta che il rappresentante sia nominato o eletto dal rappresentato. È necessario che il rappresentante sia giuridicamente obbligato ad eseguire la volontà del rappresentato, e che l'adempimento di questo obbligo sia giuridicamente garantito. La garanzia tipica è il potere del rappresentato di revocare il rappresentante, nel caso che l'attività di quest'ultimo non si conformi ai desideri del primo. ²⁵

²³ Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist*, op. cit., p. 45.

²⁴ I due paragrafi che seguono si basano sul classico studio di Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

²⁵ Kelsen, *Teoria generale...*, op. cit., pp. 294-95.

Deriva dunque da ciò anche la tendenza dei democratici radicali a misurare la rappresentatività nei termini della *responsiveness*, facendo così derivare la legittimità democratica dalla misura in cui i rappresentanti sono in grado di realizzare i «mandati» ricevuti dagli elettori. Istituzioni come il parlamento, di per sé, hanno qui scarsa autorità; e anche le procedure elettorali sono di importanza secondaria. Quello che conta sono la performance, gli output, la sostanza. Questa visione spinge dunque all'estremo il sentimento che abbiamo definito «diffidenza democratica».

Naturalmente, la visione sostenuta dai democratici liberali si colloca esattamente agli antipodi di questa. Qui i rappresentanti insediati dal voto popolare sono per definizione dei *fiduciari*, non dei delegati, e sono investiti dei poteri e dell'autonomia necessari a gestire la cosa pubblica secondo la propria coscienza e il proprio libero giudizio. Questa visione riconosce la necessità del controllo, ma tende a sottolineare soprattutto i meccanismi istituzionali, i *checks and balances* che permettono al governo di «controllare sé stesso». Per quanto riguarda il controllo dal basso, esso rimane affidato sostanzialmente al meccanismo elettorale. Il *demos* coincide con l'elettorato, ed è solo attraverso il voto che esso può esercitare il suo *kratos*, accordando la fiducia ai propri rappresentanti o, eventualmente, ritirandola. Ciò pone severi limiti all'espressione diretta della sovranità popolare, dal momento che questo potere può essere esercitato soltanto in due momenti: *ex-ante*, quando i rappresentanti vengono scelti, nel qual caso le elezioni equivalgono ad una attribuzione di autorità; ed *ex-post*, quando le azioni dei rappresentanti vengono valutate, e le elezioni equivalgono dunque ad un giudizio sul loro operato. Ma nel periodo che intercorre tra le elezioni, i rappresentanti devono rimanere indipendenti dall'elettorato e il parlamento è sovrano. Sono bandite forme di «indebita interferenza» dal basso e istituti democratici come il *mandat impératif* e la revoca sono considerati in conflitto con la logica stessa della rappresentanza. Da ciò consegue anche, come s'è detto, la separazione tra la legittimità del regime dalla *performance* del governo: l'elemento democratico non sta qui nel garantire al popolo la puntuale esecuzione dei suoi mandati, ma nel garantire agli elettori la possibilità di sollevare dall'incarico – a tempo debito – i governanti dimostratisi indegni della fiducia in essi riposta.

In perfetta opposizione alla visione radical-democratica, dunque, qui abbiamo un sistema che si nutre di un'atmosfera di fiducia negli eletti e nelle istituzioni rappresentative e che tenta di mantenere a livelli minimi la «diffidenza democratica». Il suo scopo è proprio quello di prevenire l'azione diretta delle masse (o, nelle parole di Kelsen, di realizzare una «attenuazione notevole del principio democratico di autodetermina-

zione politica»²⁶), dal momento che il cittadino-elettore è per definizione il rappresentato, uno che ha delegato altri, di cui si fida, ad agire per suo conto.

Il contrasto tra queste due visioni – e tra le istituzioni ad esse connesse – percorre gran parte della storia del pensiero politico moderno.

2.2 Esistono limiti desiderabili alla democrazia?

Sul piano istituzionale le radici di questo contrasto possono farsi risalire nell'antica disputa nota come «mandato-indipendenza», vecchia di quasi un millennio. Il diritto di «istruire» i propri delegati, e di revocarli, era comune nella costituzione medievale europea. E i parlamenti moderni si sono sviluppati anche a partire dall'abolizione di tali pratiche per iniziativa di quei re che riuscirono ad affermare il principio della *plena potestas* di quelle assemblee nei confronti dei ceti e dei borghi che esse rappresentavano. I regnanti avevano bisogno di confrontarsi con rappresentanti fiduciari, che avessero sufficiente autonomia per negoziare compromessi e sufficiente autorità per assicurare che le decisioni cui essi consentivano sarebbero state poi onorate dai loro «mandanti». La moderna dottrina dell'*indipendenza del parlamento* dal corpo elettorale si forgiò in questa lotta politica.²⁷

Quella affermazione fu però un processo lungo e controverso, durante il quale la disputa mandato-indipendenza andò acquisendo sempre nuove sfumature. Tra il XVII e il XVIII secolo essa incrociò le rivoluzioni esplose in Inghilterra, in Francia e nelle colonie inglesi del Nord America. Il «modello del delegato» venne così evocato da ogni sorta di attori politici e pensatori proto-democratici: dai Levellers a Jean-Jacques Rousseau, dalle correnti francesi più radicali agli Antifederalisti americani.²⁸ Né la disputa si arrestò col passare del tempo, finendo anzi per intrecciarsi con un'altra disputa, quella tra democrazia diretta e governo rappresentativo. Tra il XIX e il XX secolo il modello del delegato fu rivendicato, pur in forme diverse, dai comunardi parigini, dai populisti e dai progressisti americani, nonché dai populisti russi prima e dai bolscevichi poi – i cui differenti programmi dividevano tutti la ri-

²⁶ Ibidem.

²⁷ Cfr. Antonio Marongiu, «Parlamento (storia)», *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, pp. 724-57; e Charles H. McIlwain, *Constitutionalism, Ancient and Modern*, Ithaca, Great Seal Books, 1961.

²⁸ Per una sintesi storica e un'ampia antologia cfr. Domenico Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983.

chiesta del mandato e della revoca.²⁹ Verso la seconda decade del Novecento il «modello del delegato» era stato ormai incorporato, in vari modi, in diversi documenti costituzionali: dalla Repubblica di Weimar ad alcuni stati nordamericani, all'Unione Sovietica.³⁰ E fu proprio in URSS, come vedremo diffusamente più avanti, che quel modello trovò la sua più longeva e talvolta paradossale applicazione.

Contro questo complesso intreccio tra tenuta dei retaggi medievali e ciclica riscoperta della «democrazia degli antichi», la reazione fu egualmente complessa, e impegnò i conservatori come i liberali. Risale al XVIII secolo una delle più note argomentazioni della dottrina dell'indipendenza, articolata da un *whig* che si era fatto campione del pensiero anti-democratico e anti-rivoluzionario. Nel suo famoso discorso agli elettori di Bristol, nel 1774, Edmund Burke rifiutò sprezzante l'idea che gli elettori attribuissero mandati vincolanti ai Membri del Parlamento. Il parlamento, scrisse, «non è un congresso di ambasciatori dei diversi interessi in conflitto, ognuno dei quali deve difendere il proprio». I suoi membri non dovevano farsi guidare da interessi particolari o «pregiudizi locali», ma dal «bene generale». Dovevano essere liberi di decidere sulla base della ragione e della discussione, e consultare i propri elettori sul da farsi avrebbe significato abdicare al loro ruolo. In breve, il Parlamento doveva essere indipendente dal corpo elettorale: «Voi scegliete un membro, sì; ma dopo che lo avete scelto egli non sarà un membro di Bristol, ma un Membro del Parlamento».³¹

Questa visione elitaria, non democratica della rappresentanza è forse l'aspetto di maggior successo del pensiero politico di Burke. La dottrina dell'indipendenza ispirò poi gli artefici della Costituzione americana, che intesero garantire l'«indipendenza di giudizio» dei rappresentanti della Repubblica e si opposero al mandato e alla revoca in quanto «poco pratici, poco desiderabili e assolutamente pericolosi».³² Simili principi furono adotta-

²⁹ Sugli Stati Uniti si vedano: Michael Kazin, *The Populist Persuasion. An American History*, New York, Basic Books, 1995; Russel L. Hanson, *The Democratic Imagination in America: Conversations with Our Past*, Princeton, Princeton University Press, 1985; e Thomas E. Cronin, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1989. Sulla Comune di Parigi e la Russia bolscevica si rimanda al capitolo III.

³⁰ Intorno alla metà degli anni Trenta, ad esempio, dodici stati americani consentivano la revoca dei funzionari elettivi, e altri tre se ne aggiunsero dopo la Seconda Guerra Mondiale. Nella Repubblica di Weimar l'istituto della revoca veniva disciplinato all'Art. 43 della Costituzione del 1919. Per il trattamento costituzionale sovietico del mandato e della revoca vedi capitolo III.

³¹ Edmund Burke, *Pre-Revolutionary Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 138-139.

³² Cronin, *Direct Democracy*, op. cit., pp. 22, 25, 129.

ti anche dalla Costituzione francese del 1791, che bandì esplicitamente il *mandat impératif* e affermò seccamente che i deputati avrebbero rappresentato la Nazione, non una sua sezione particolare. E finirono col permeare tutto il pensiero politico borghese, da Constant a Hegel, da Bentham a John Stuart Mill. Un secolo dopo Burke, un *whig* radicale come Lord Brougham poteva riaffermare, nel suo *The British Constitution*:

Il deputato scelto rappresenta il popolo dell'intera comunità, esercita il proprio giudizio su tutti i provvedimenti, riceve liberamente le comunicazioni dei suoi elettori, non è vincolato alle loro istruzioni, sebbene possa dover lasciare il suo ufficio in seguito a mancata rielezione, nel caso in cui la sua divergenza di opinioni con costoro sia inconciliabile ed importante. Essendo il potere del popolo trasferito al corpo rappresentativo per un tempo limitato, *il popolo è tenuto a non esercitare la propria influenza in modo da controllare la condotta dei suoi rappresentanti*, presi come corpo, per quel che riguarda i vari provvedimenti loro sottoposti.³³

In breve, come scrive Hanna Pitkin, la dottrina dell'indipendenza divenne una componente fondamentale di quel «magnifico vantaggio della rappresentanza come vista dal liberalismo»: lasciare cioè chi governa libero di agire secondo la propria coscienza, ma far sì, attraverso le elezioni, che sia «nell'interesse di chi governa agire nell'interesse dei governati». ³⁴ È pur vero che, all'alba del xx secolo, tanto l'estensione del suffragio quanto la diffusione delle idee democratiche stavano ormai raggiungendo estremi che Burke non avrebbe mai condiviso né tollerato; ma al tempo stesso il parlamento stava emergendo come il vero sovrano, indipendente *tanto* dai monarchi *quanto* dal popolo. E si stava sviluppando una dottrina liberale del governo rappresentativo ormai pronta ad abbracciare la democrazia e al tempo stesso a ingabbiarla, trasformando, attraverso la delega elettorale, la sovranità del popolo nella sovranità del parlamento.

La dottrina dell'indipendenza prevalse, dunque, almeno in Occidente. Sopravvisse a due ondate successive di democratizzazione e fu ereditata da tutte le costituzioni liberal-democratiche dopo la seconda guerra mondiale – la gran parte delle quali oggi abbracciano esplicitamente il principio secondo il quale i deputati non rappresentano gli interessi par-

³³ Lord Brougham, *The British Constitution*, citato in Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, op. cit., p. 296, nota 3 (corsivo mio).

³⁴ Pitkin, *The Concept of Representation*, op. cit., pp. 201, 205.

ticolari dei loro elettori, ma l'interesse generale della nazione, che essi concorrono liberamente a determinare. Alcune di esse escludono esplicitamente il mandato imperativo e nessuna prevede la revoca, almeno a livello nazionale.³⁵ Tanto che Hans Kelsen poteva scrivere, nel 1945, che «l'indipendenza del parlamento dal corpo elettorale è un aspetto caratteristico del parlamentarismo moderno. È appunto per questa indipendenza dal corpo elettorale che un parlamento moderno si distingue dai corpi legislativi eletivi del periodo precedente la Rivoluzione francese».³⁶ E Joseph Schumpeter affermava nello stesso periodo:

Gli elettori, fuori del parlamento, devono rispettare la divisione del lavoro tra loro e i politici che eleggono. Nel periodo che intercorre tra le elezioni non possono ritirare la fiducia troppo facilmente e devono comprendere che, una volta che hanno eletto un individuo, la politica è affar suo.³⁷

Nell'ottica dell'«ortodossia democratica» simili argomentazioni suonano chiaramente eretiche, contro-intuitive o, semplicemente, *non* democratiche – e Kelsen e Schumpeter sono tra i rari autori liberali a riconoscerlo apertamente. Chi difende la dottrina dell'indipendenza sostenendo che il *mandat impératif* e la revoca sono incompatibili con la democrazia, scrisse il primo, «non presenta una teoria scientifica, ma sostiene un'ideologia politica». E, continuando: «La funzione di questa ideologia è di nascondere la situazione reale, di mantenere l'illusione che il legislatore sia il popolo, nonostante il fatto che, in realtà, la funzione del popolo – o, formulata più esattamente, del corpo elettorale – sia limitata alla creazione del corpo legislativo». Secondo Kelsen tutto dipende dall'«opinione che si ha sulla misura in cui è *desiderabile* attuare l'idea di democrazia». Se si sostiene che la forma ideale di governo è la democrazia diretta e che la democrazia rappresentativa è un mero espediente tecnico per ovviare al problema delle dimensioni fisiche della comunità politica, allora il *mandat impératif* e la revoca sono istituti essenziali, perché solo essi possono «garantire quanto più possibile che l'attività di ogni membro del parlamento rispecchi la volontà dei

³⁵ Si vedano ad esempio la Costituzione Italiana del 1947 (Art. 67); la Costituzione della Repubblica Federale Tedesca del 1949 (Art. 38); la Costituzione Francese del 1958 (Art. 27); e la Costituzione del Regno di Spagna del 1978 (Art. 67). Si noti che Kelsen (op. cit., p. 295), scrivendo nel 1945, citava le costituzioni dello Stato di California e della Repubblica di Weimar tra le eccezioni che «conferiscono al corpo elettorale il potere di revocare i funzionari eletti».

³⁶ Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, op. cit., p. 295.

³⁷ Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, op. cit., p. 295.

suoi elettori». Se, dall'altro lato, si rifiutano questi istituti, si difende il governo rappresentativo, *non* la democrazia – o quanto meno si sostiene una forma molto limitata di democrazia:

L'indipendenza giuridica del parlamento dal corpo elettorale può essere giustificata soltanto dall'opinione che il potere legislativo è meglio organizzato *quando non è portato agli estremi il principio democratico*, secondo il quale il popolo dovrebbe essere il legislatore. [Ciò] significa che il principio della democrazia è sostituito, in una certa misura, dal principio della divisione del lavoro. Per celare questo passaggio da un principio ad un altro, si ricorre alla finzione secondo la quale il parlamento «rappresenta» il popolo.³⁸

2.3 Ingabbiare la «bestia democratica»: il ruolo dei partiti

Nei decenni successivi il crudo realismo di Schumpeter e Kelsen sarebbe divenuto moneta rara, resa sempre meno spendibile dal confronto ideologico della Guerra Fredda e dall'insorgenza democratica degli anni Sessanta e Settanta. L'insoddisfazione verso il governo rappresentativo andava diffondendosi nelle società occidentali, dando inizio a un ciclo di «turbolenza democratica» che minacciava di minare la legittimità delle democrazie (liberali) attraverso la richiesta di maggiore democrazia (diretta). In una simile situazione, diventava più difficile sostenere apertamente la necessità di limitare il principio democratico in base a considerazioni di opportunità politica o di razionalità organizzativa. In effetti, i liberal-democratici incontrarono non poche difficoltà nel tentativo di riconciliare le più diffuse aspettative della moderna democrazia di massa con i pilastri teorici e istituzionali meno popolari del liberalismo: primi fra tutti la dottrina dell'indipendenza e l'idea che la legittimità democratica si basasse essenzialmente sul voto, e non sulla «responsività» del sistema politico nei confronti delle domande dei cittadini.

Forse non è un caso che proprio in quegli anni teorici come Murray Edelman (1964) e David Easton (1965) cominciassero a delineare le coppie oppositive di soddisfazione strumentale/soddisfazione simbolica e di sostegno specifico/sostegno diffuso. Non è questa la sede per discutere la capacità descrittiva di tali nozioni, né della citata affermazione di Dye (1966) secondo cui «la legittimità della forma democratica di governo non è mai dipesa realmente dai risultati concreti che ci si attende essa debba

³⁸ Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, op. cit., pp. 296-97 (corsivo mio).

produrre». ³⁹ Qui va solo sottolineato che, per quel che attiene all'aspetto prescrittivo di tale approccio, una sua accettazione di massa ben difficilmente potrebbe darsi per scontata. Qualunque sia stato il successo delle democrazie occidentali nel fare accettare ai propri cittadini la dottrina dell'indipendenza del parlamento e la separazione tra legittimità del regime e performance del governo, difficilmente questo può essere attribuito alla forza persuasiva delle argomentazioni liberal-democratiche sulla «democrazia senza sostanza». E se, come scrivono Mény e Surel, lo scopo dei liberali è quello di «controllare, addomesticare o educare quella bestia pericolosa che è il popolo», ⁴⁰ è dubbio che l'impresa sarebbe riuscita continuando ad esaltare in pubblico – alla maniera di Kelsen e Schumpeter – istituzioni esplicitamente basate su una «divisione del lavoro» tra gli elettori e una classe politica che tratta il governo come «affar proprio».

A tal riguardo, andrebbe piuttosto sottolineato il ruolo giocato dai partiti politici, soprattutto quei «partiti razionalmente organizzati» che secondo Max Weber costituiscono il vero contrappeso «al potere momentaneo e irrazionale della strada». ⁴¹ Non è stato infatti lo stato liberale con le sue istituzioni rappresentative, ma i partiti, e specificamente i partiti di massa, a permettere di ingabbiare la bestia democratica.

Ciò hanno fatto in primo luogo costruendo legami con i propri sostenitori e il proprio elettorato sulla base dell'«identificazione di partito», la cui natura è appunto innanzitutto simbolica, non strumentale. Una letteratura alquanto corposa mostra che, quando l'identificazione di partito è salda, gli elettori votano in base a un senso di «appartenenza» e la loro lealtà politica è relativamente indipendente dalla distribuzione di incentivi selettivi. ⁴² È stato dunque il sostegno ai partiti ad essere «diffuso» piuttosto che «specifico», e ciò ha avuto a sua volta un effetto positivo, benché indiretto, sul sostegno al regime politico. In altre parole i partiti di massa, «occupando la società», hanno contribuito all'ideale liberale della separazione tra legittimità del regime e responsabilità del governo, ma lo hanno fatto modificandone un postulato fondamentale: il «sostegno diffuso» è generato non da un presunto attaccamento del popolo-elettore alle regole del gioco, ma dalla fiducia (e dalla speranza) risposta nel proprio partito – e solo per estensione nello stato, o meglio nel *Partei*staat.

³⁹ Cfr. Edelman, *Symbolic Uses of Politics*, op. cit.; Easton, *Systems Analysis of Political Life*, op. cit.; Dye, *Politics, Economics and the Public*, op. cit, p. 30.

⁴⁰ Ives Mény e Yves Surel, *Populismo e democrazia*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 201.

⁴¹ Max Weber, *Parlamento e Governo*, Bari, Laterza, 1982, p. 118.

⁴² Per la letteratura sui partiti in questa chiave si rimanda, per tutti, ad Angelo Panebianco, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, il Mulino, 1982.

In secondo luogo – e al tempo stesso – i partiti hanno anche contribuito all'ideale democratico di subordinare il governo rappresentativo al controllo del popolo e di renderlo ricettivo alle sue domande. Innanzitutto dal basso, creando opportunità partecipative e canali di influenza politica che si estendono ben al di là del momento elettorale, e conferendo così al popolo organizzato in partiti una sensazione di efficacia difficilmente ottenibile attraverso il mero atto individuale ed episodico del voto. Ma anche dall'alto, perché «occupando lo stato», e utilizzando le risorse del governo per nutrire le proprie reti di patronage, hanno potuto distribuire ad elettori e sostenitori anche una serie di incentivi selettivi, oltre che simbolici. In tal modo il *party government* ha potuto collegare la lealtà politica (e la legittimità democratica) *anche* ad una certa misura di soddisfazione strumentale della cittadinanza nei confronti degli output del governo.

Così facendo, però, i partiti di massa hanno indotto una profonda trasformazione istituzionale del governo rappresentativo di origine liberale. Perché essi, incorporando le domande della società nei loro programmi elettorali, le hanno trasformate in «mandati di partito» vincolanti per i propri deputati; e imponendo poi a questi ultimi un'azione disciplinata e coerente in parlamento, essi hanno fortemente limitato l'indipendenza di quest'organo come teorizzata i liberali, ricreando nel contempo un nesso visibile tra rappresentanza politica e *policy responsiveness*. Tanto che alcuni studiosi, tra cui ad esempio il giurista tedesco Gerhard Leibholz, sostengono che in questo modo il governo di partito del xx secolo avrebbe causato una continua *democratizzazione* e una progressiva *de-liberalizzazione* dello stato. Esso avrebbe riportato in vita sotto nuova luce proprio gli antichi istituti del mandato imperativo e della revoca, negando così alle radici la dottrina liberale della rappresentanza politica e reintroducendo – in forma moderna – la democrazia diretta.⁴³ Questa conclusione è certamente opinabile dal punto di vista dell'ortodossia democratica, giacché dopo tutto il potere di vincolare gli eletti a un mandato e di comminare sanzioni equivalenti ad una revoca resta qui nelle mani dei partiti, non del popolo direttamente. Rimane tuttavia importante il suggerimento di Leibholz secondo cui, nello stato dei partiti, quelle che egli chiama le «istituzioni plebiscitarie» (tra cui

⁴³ Gerhard Leibholz ha toccato questi argomenti in diversi scritti sul *Parteiinstaat* e in particolare in «Il mutamento strutturale della democrazia nel xx secolo» (1955), ora in Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 305-50. Su una linea in parte analoga Norberto Bobbio, quando scrive: «Mai norma costituzionale è stata più violata del divieto di mandato imperativo [...] che cosa rappresenta la disciplina di partito se non un'aperta violazione del divieto di mandato imperativo?» Cfr. Bobbio *Il futuro della democrazia*, op. cit., pp. 11-12.

il mandato, la revoca e il referendum) «non sono più né strettamente necessarie né giustificate da motivazioni particolari».44 In breve: quanto i partiti abbiano snaturato le istituzioni della democrazia rappresentativa rimane da discutere, ma di certo essi hanno neutralizzato e reso superflue le istituzioni della democrazia diretta.45

I partiti di massa, insomma, hanno mitigato gli assunti meno sostenibili della dottrina liberale e fornito indirettamente al regime politico quel *mix* di sostegno diffuso e specifico di cui necessita per essere percepito come legittimo in una società democratica di massa. E in tal modo hanno impedito un'esplosione caotica delle domande e contenuto l'azione diretta delle masse, creando una gabbia in grado di contenere la «bestia» e scongiurare «eccessi» democratici. Questo ha consentito alle istituzioni rappresentative di stabilizzarsi e consolidarsi e alla democrazia liberale di sopravvivere – per quanto in una forma diversa da quella prevista dalla teoria – alle sue tensioni interne, alle sue «promesse non mantenute» o, in altri termini, alla «dissonanza cognitiva» creata dall'*Ideals vs. Institutions Gap*. È infatti quando i partiti politici perdono la loro presa sulle istituzioni e sulla società che rinasce la richiesta di una democrazia autentica, forte, partecipativa. L'opinione pubblica viene pervasa da insoddisfazione e diffidenza nei confronti dei propri rappresentanti eletti, che spesso vengono ritratti come oligarchi occupati a soddisfare i propri interessi, lontani dalla società, poco rappresentativi e *unresponsive*. E lo spettro della democrazia diretta ritorna, con il suo potente bagaglio retorico e il suo antico disegno istituzionale.46

Il caso paradigmatico che illustra questo rigurgito di passione democratica è quello degli Stati Uniti, e ad esso converrà ora rivolgere brevemente l'attenzione per ampliare l'ottica comparata di questa ricostruzione.

2.4 Declino dei partiti e «turbolenza democratica»

Istituzioni democratiche come il mandato e la revoca erano comuni nelle prime colonie del New England, parte di una forte tradizione di autogoverno comunitario, e continuarono ad esistere in diversi stati anche dopo che i Padri Fondatori ebbero affermato la «dottrina dell'indipendenza» a livello nazionale. Nel corso del XIX secolo, tuttavia, lo sviluppo di un for-

44 Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, op. cit., p. 324.

45 Per una rassegna comparata sul «governo di partito» – sulla sua ascesa come sul suo declino – si vedano, di Mauro Calise, *Governo di partito. Antecedenti e conseguenze in America*, Bologna, il Mulino, 1989; e *Dopo la partitocrazia*, Torino, Einaudi, 1994.

46 Cfr. Peter Mair, «Populist Democracy vs Party Democracy», in Ives Mény e Yves Surel, *Democracies and the Populist Challenge*, Houndmills-New York, Palgrave, 2002.

te sistema partitico sembrò aver efficacemente neutralizzato le antiche pratiche di autogoverno, e reso appunto superflue le istituzioni ad esse legate. Ma alla fine del secolo la retorica della democrazia diretta fu rinvigorita dal movimento populista, con la sua critica delle élite politiche e delle corrotte macchine di partito e la sua aspirazione a riportare il potere di governo nelle mani della «piccola gente».⁴⁷ Reintrodurre istituti di democrazia diretta e costringere il governo ad una maggiore *responsiveness* divenne poi lo slogan del movimento Progressista degli inizi del XX secolo e, verso la metà degli anni Trenta, 12 stati americani avevano adottato la revoca, e 14 avevano adottato strumenti di legislazione popolare diretta come il referendum. Da allora, altri tre stati sono entrati a far parte della prima categoria e quattro della seconda.⁴⁸

Nel dopoguerra, mentre il declino dei partiti americani proseguiva con rare interruzioni, la domanda di maggiore democrazia (diretta) riemergeva ciclicamente, seguendo le diverse ondate di sentimenti populistici e anti-establishment provenienti da destra come da sinistra. Verso la metà degli anni Sessanta, le teorie secondo cui un diffuso attaccamento al metodo democratico è sufficiente a garantire la legittimità del regime venivano sfidate da un'esplosione di «turbolenza democratica». E circa una decina di anni dopo, Eulau e Karps notavano che, con il risveglio dei «movimenti neopopulisti» degli anni Settanta, era rinata una teoria partecipazionista della democrazia che dava per assunto il legame tra rappresentanza e *policy responsiveness*. Questo indicava chiaramente un ritorno al «modello del delegato», in cui non c'è spazio per l'indipendenza e la discrezionalità dei rappresentanti eletti.⁴⁹ Non sorprende che questa evoluzione corresse parallela allo spalancarsi di un profondo «gap di fiducia» tra i cittadini e le istituzioni, in particolare i partiti politici e il Congresso.⁵⁰ Ancora alla fine degli anni Ottanta, alcuni intellettuali radicali proclamavano a gran voce inade-

⁴⁷ Cfr. Cronin, *Direct Democracy*, op. cit. in particolare capp. 2 e 3.

⁴⁸ Ibidem. Vedi anche Hanson, *The Democratic Imagination in America*, op.cit.

⁴⁹ Heinz Heulau e Paul D. Karps, «The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness», *Legislative Studies Quarterly*, n. 2, 1977, pp. 240, 253-254.

⁵⁰ Cfr. Seymour Martin Lipset e William Schneider, *The Confidence Gap: Business, Labor, and Government in the Public Mind*, New York, The Free Press, 1983. Si veda, inoltre, Vivien Hart, *Distrust and Democracy. Political Distrust in Britain and America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978. La Hart offre una preziosa analisi dell'ondata di malcontento degli anni Sessanta-Settanta, particolarmente in America, facendone risalire le radici all'esperienza del movimento populista dello scorso secolo. Sugli sviluppi più recenti si veda Susan J. Pharr e Robert D. Putnam (a cura di), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

guati e obsoleti sia il liberalismo che il governo rappresentativo.⁵¹ E, come ha notato Theodore Lowi, la grande maggioranza del pubblico americano concepiva ormai la democrazia nei termini (molto poco «procedurali») dell'«erogazione di servizi».⁵² Intanto i sondaggi di opinione mostravano che un'ampia percentuale diffidava profondamente dei politici ed era favorevole ad emendare la Costituzione federale per introdurre istituti di democrazia diretta – inclusa, tra gli altri, la revoca immediata dei membri del Congresso dimostratisi incapaci o, appunto, *unresponsive*.⁵³

Come suggerisce Thomas Cronin, questi avvenimenti americani andrebbero inquadrati in un più ampio contesto storico comparato. Sarebbe così possibile rinvenire un denominatore comune tra movimenti diversi come i Levellers, gli Antifederalisti e i Progressisti, un punto di convergenza tra la nostalgia dei piccoli *farmers* per la tradizionale comunità rurale, le aspirazioni socialistiche del proletariato urbano-industriale, e un insieme di convinzioni condivise dai «moderni discepoli di Rousseau, di Jefferson e dei populisti». In sostanza, questo minimo comun denominatore andrebbe ricondotto ad un peculiare modello di democrazia che si contrappone nettamente al modello liberale rappresentativo. Cronin lo descrive come un «modello di democrazia populista-plebiscitario» la cui caratteristica distintiva è di riporre una «enorme *fiducia* nel popolo, una fiducia pari soltanto alla *sfiducia* che ripone nei rappresentanti eletti».⁵⁴ Il termine «modello» potrebbe suonare eccessivamente rigido per i nostri obiettivi; definiamolo,

⁵¹ Cfr. Benjamin Barber, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984; e John Naisbit, *Megatrends*, New York, Warner Books, 1982. Per una critica si veda William H. Riker, *Liberalism against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Prospects Heights, Waveland Press, 1989.

⁵² Cfr. Theodore Lowi, *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca, Cornell University Press, 1985, pp. 92-96.

⁵³ In un sondaggio Gallup del 1987, un quesito fu formulato nel modo che segue: «In molti stati e in molte comunità, se un ampio numero di persone firma una petizione, i cittadini possono votare per rimuovere un funzionario eletto che si è dimostrato non rispondente o che ha fatto un cattivo lavoro. Questo viene definito voto di revoca. Altri stati e altre comunità non prevedono il voto di revoca, perché ritengono che esso diminuisca l'indipendenza dei funzionari eletti. Qual è la sua opinione: sarebbe favorevole o contrario ad emendare la Costituzione per consentire il voto di revoca a livello nazionale?» Per la risposta, si offrivano due opzioni relative a chi avrebbe dovuto essere sottoposto a revoca: il 67% si pronunciò a favore della revoca dei membri del Congresso e il 55% per cento a favore della revoca del Presidente. Il *Gallup Study of Public Opinion Regarding Direct Democracy Devices* fu condotto per conto di Thomas E. Cronin e i dati sono presenti in Cronin, *Direct Democracy*, op. cit., p. 132.

⁵⁴ Idem, p. 246.

in maniera più flessibile, una «visione» della democrazia – una visione che ritroviamo oggi sempre più spesso tanto nel senso comune quanto nella retorica politica. La sua persistente popolarità, negli Stati Uniti come in altri paesi occidentali che hanno attraversato una crisi profonda del sistema partitico, indica ancora una volta i limiti del revisionismo liberal-democratico – la sua incapacità di moderare o ridurre, se non di abbandonare, il Credo democratico.

Si deve tener presente, però, che la visione democratica fin qui analizzata si è rivelata di gran lunga più forte e durevole del disegno istituzionale proposto per la sua realizzazione. Benché di antico lignaggio, o forse proprio per questo, il *mandat impératif* e la revoca risultano strumenti piuttosto primitivi e scarsamente adattabili alla complessità istituzionale degli stati moderni – specie se non sono filtrati e governati, come direbbe Leibholz, da forti partiti di massa. Se dunque il revisionismo liberal-democratico non è riuscito a neutralizzare questi istituti sul piano dei valori che li ispirano, più facile è stato emarginare gli istituti stessi con l'argomento della loro impraticabilità: non solo perché irrealisticamente negano la centralità del momento elettorale in una democrazia di massa, ma anche perché produrrebbero effetti disfunzionali e perfino paradossali se calati nella pratica concreta, quotidiana, di un parlamento contemporaneo, che ne risulterebbe facilmente paralizzata.⁵⁵

Quando analizzeremo la lunga storia del mandato e della revoca in Unione Sovietica, dalle origini fino al loro *revival* durante la transizione gorbacheviana (vedi capitoli III, IV e V) risulteranno più chiari sia le disfunzionalità e i paradossi pratici di questi istituti che il loro impatto politico sulle istituzioni rappresentative. Prima, però, bisognerà completare il quadro prendendo in esame gli altri due istituti, quelli che abbiamo definito come fondativi della «democrazia diretta dei moderni»: il referendum e l'elezione diretta del capo dello stato. Questi istituti, e gli argomenti che li sostengono, risultano decisamente più moderni e praticabili di quelli analizzati fin qui, e coniugano la retorica populista-democratica con un elemento plebiscitario dalle potenzialità ben più dirompenti.

⁵⁵ Per le argomentazioni di ordine pratico contro il «modello del delegato», in opposizione a quelle di ordine teorico, si rimanda di nuovo a Cronin, *Direct Democracy*, op. cit., cap. 6.

3. *La democrazia diretta dei moderni: referendum e presidenzialismo*

3.1 Democrazia senza rappresentanza?

La democrazia diretta può prendere forme istituzionali diverse da quelle descritte fin qui, logicamente compatibili con i principi basilari della democrazia liberale e per questo più difficili da rigettarsi. È questo il caso quando la domanda di forme dirette e non mediate di partecipazione viene espressa nei termini della massima espansione del diritto di *votare*. Nel mondo contemporaneo, la democrazia diretta *attraverso il voto* ha due principali espressioni istituzionali: il referendum e il presidenzialismo. La natura di entrambe è tale che esse non possono essere rigettate come incompatibili con la democrazia procedurale; eppure, in determinate circostanze, esse possono implicare conseguenze molto pericolose per le istituzioni liberali. In questo caso accade esattamente l'opposto di quanto avviene con il mandato e la revoca. Come si è detto, la visione della democrazia sulla quale si basano il referendum e il presidenzialismo accetta che il voto sia il principale atto fondativo della politica democratica; ma, al tempo stesso, non mira semplicemente a «guidare e correggere» i rappresentanti eletti, bensì a scavalcarli, marginalizzando i principali attori del circuito rappresentativo, i partiti, e neutralizzando la sua stessa arena istituzionale, il parlamento. Essa evoca l'estrema nozione rousseauiana della «democrazia senza rappresentanza», ma adattandola ad un quadro istituzionale moderno, e dunque superando l'ironica diffidenza di Rousseau verso il voto.⁵⁶

Referendum e presidenzialismo rimandano infatti ad istituti specificamente moderni, tipici dell'epoca del suffragio universale e della società di massa. Si può, certo, percorrere a ritroso le origini del primo sino ai plebisciti della repubblica romana e a pratiche simili occasionalmente esperite durante il Medioevo; e risalire, per il secondo, alle elezioni del dittatore romano, o del Papa e dell'Imperatore nell'Europa medievale. Si tratta ad ogni modo di poco più che suggestive analogie.⁵⁷ In questo caso, insomma, il nes-

⁵⁶ L'ironia di Rousseau riguardava naturalmente gli inglesi, che sono «liberi soltanto durante le elezioni dei membri del Parlamento». Cfr. Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*, Amherst, Prometheus Books, 1988, libro 3, cap. 15, p. 95.

⁵⁷ Sul referendum, non si può non concordare con Pier Vincenzo Uleri (*Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 10, 13 e 280) quando critica il pregiudizio secondo cui l'istituto sarebbe «un residuo più o meno archeologico della democrazia degli antichi», e ne riafferma invece la natura di «prodotto dei conflitti della democrazia dei moderni e dei contemporanei». Per una seppur cauta analogia tra le elezioni presidenziali americane e l'«atto politico collettivo [...] com-

so storico è più debole rispetto al caso della revoca e del mandato. Le prime esperienze significative di referendum e di presidenzialismo furono quelle dei regimi Napoleonici in Francia.⁵⁸ E fu solo all'inizio del xx secolo che il referendum e il presidenzialismo emersero, come nota Max Weber, come le forme istituzionali distintive di una «opposizione autenticamente democratica al parlamentarismo». Secondo Weber, che scriveva nel 1918, il carattere democratico di queste istituzioni si basa su due assunti: 1) che il fattore decisivo nell'attività legislativa non sono le risoluzioni parlamentari, ma il voto popolare; e 2) che la massima autorità politica non debba essere selezionata dal parlamento, ma dal popolo, e che è la fiducia del popolo, non la fiducia del parlamento, che deve confermarla o rimuoverla dall'incarico.⁵⁹

Weber era critico di entrambi gli istituti. Compilò una lista dettagliata dei difetti di questi «mezzi di democrazia puramente plebiscitaria nello stato di massa»: essi riducono le decisioni politiche a semplici alternative binarie, spesso influenzate da fattori emotivi; generano conflitti invece di favorire negoziazioni e compromessi; indeboliscono l'autorità delle istituzioni rappresentative, dei parlamenti come dei partiti politici; e, infine, possono condurre alla tirannia della maggioranza, alla demagogia e al «cesarismo». In breve, il voto popolare diretto rappresenta una modalità erronea di decisione politica e un modo pericoloso di legittimare il potere esecutivo.⁶⁰ Beninteso, Weber riconosceva l'impossibilità di tornare indietro rispetto al suffragio universale, ma invocava che il voto rimanesse confinato alle elezioni parlamentari. La sua analisi si basa sull'aperto riconoscimento che tra liberalismo e democrazia – o, nella sua terminologia, tra «parlamentarizzazione e democratizzazione» – non esiste una correlazione necessaria, ma piuttosto una «antitesi». Anzi, la democratizzazione può ben andare «mano nella mano» con la demagogia, il cesarismo e il plebiscitarismo. Ciò è particolarmente visibile laddove il parlamento si mostra «impotente o politicamente screditato e cioè, innanzitutto, quando mancano partiti razionalmente organizzati». Weber riconosce dunque che i partiti politici democratizzano sì il liberalismo, ma aiutano anche a moderare e a contenere l'elemento democratico, rendendosi in tal modo essenziali alla sopravvivenza

piuto nel conclave e nelle assemblee tedesche» con l'investitura delle «due autorità che si contesero per secoli la supremazia assoluta in Occidente», si veda Eduardo Ruffilli, *La ragione dei più. Ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Bologna, il Mulino, 1977, p. 84.

⁵⁸ Cfr. «Appendix A. Nationwide Referendums, 1793-1993», in David Butler e Austin Ranney (a cura di), *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, The American Enterprise Institute Press, 1994, pp. 266-284.

⁵⁹ Weber, *Parlamento e Governo*, op. cit., pp. 110-11.

⁶⁰ Idem, pp. 112-13.

delle istituzioni liberali in una democrazia di massa. Quando esistono forti partiti di massa, infatti, il parlamento rimane l'arena centrale (sebbene non l'*attore* principale) del sistema politico; raramente si indicano referendum e in ogni caso i loro effetti possono essere facilmente contenuti; i presidenti direttamente eletti, quando ci sono, vengono tenuti sotto controllo e hanno poco spazio e autonomia per emergere come leader plebiscitari. Per Weber, come si è detto, i partiti costituiscono «un contrappeso importantissimo al potere momentaneo e irrazionale della strada, tipico dei popoli puramente plebiscitari».⁶¹

In nuce, quella di Weber rappresenta ancora, in buona sostanza, l'argomentazione principale della critica liberal-democratica al referendum e al presidenzialismo in quanto istituti di democrazia diretta. La sua debolezza «ideologica» è facilmente ravvisabile: essa *non* consente di celare l'ineluttabile tensione che esiste tra liberalismo e democrazia; la costringe anzi ad emergere in piena luce. Le forme di democrazia diretta basate sul voto, infatti, non possono essere attaccate, come può invece farsi col mandato e la revoca, né sostenendone l'oggettiva impraticabilità, né sostenendone l'incompatibilità con i principi fondamentali della democrazia procedurale. In altre parole, siccome referendum e presidenzialismo rendono la democrazia diretta *possibile e compatibile* con l'assunto liberale che l'essenza democratica consiste nel votare, opporsi a questi istituti finisce inevitabilmente per portare alla luce l'inconfessabile peccato originale della prospettiva liberale: quello appunto, per tornare a Mény e Surel, di voler chiudere in gabbia «quella bestia pericolosa che è il popolo», considerato incapace «di dirigere o anche semplicemente di partecipare alla formazione e alla definizione dell'interesse generale».⁶² Di fronte al referendum e al presidenzialismo, insomma, la natura ossimorica della liberal-democrazia si rivela e l'elemento liberale deve uscire allo scoperto e affermare, con le secche parole di Huntington, che esi-

⁶¹ Weber, *Parlamento e Governo*, op. cit., pp. 95, 106, 118. Sulla «sfida» tra principio referendario e sistema dei partiti in Europa, e su come un forte sistema partitico possa «congelare» le istituzioni plebiscitarie (tanto i referendum che il presidenzialismo), si veda Vernon Bogdanor, «Western Europe», in Butler e Ranney (a cura di), *Referendums Around the World*, op. cit. Alle osservazioni di Bogdanor si ispira Uleri (*Referendum e democrazia*, op. cit., pp. 37-50) nella costruzione di un «modello polare» dell'origine e dell'istituzionalizzazione del fenomeno referendario. Il modello configura due diversi scenari a seconda che il principio referendario si legittimi come strumento di azione e di decisione politica prima (*Modello Elvezia*, forte istituzionalizzazione) ovvero dopo (*Modello Britannia*, bassa istituzionalizzazione) l'ingresso sulla scena dei partiti di massa come attori principali della democrazia politica basata sul principio della rappresentanza.

⁶² Mény e Surel, *Populismo e democrazia*, op. cit., pp. 201-02.

stono «limiti potenzialmente desiderabili all'estensione indefinita della democrazia politica». ⁶³

Ma, come si notava sopra, ammettere questo apertamente è molto difficile nelle liberal-democrazie contemporanee, dove i politici spesso abusano della retorica democratica fino rendere il termine stesso di democrazia una «moneta svalutata». Basti allora anche soltanto immaginare, per il momento, quanto arduo sarebbe stato incamminarsi su questa strada per i politici sovietici alle prese con la *demokratizatsiya*. Perché quegli uomini, benché «riformisti», non erano dei «revisionisti»; portavano nel proprio bagaglio culturale Rousseau e Marx, Tommaso Moro e Lenin (non Burke, John Stuart Mill o Weber), e con loro l'utopia più radicale di potere del popolo: il comunismo. ⁶⁴

In parte – ma solo in parte – questa strada è apparsa meno ardua per i teorici e gli accademici, almeno in Occidente. Ed è dunque ad essi che ora ci rivolgiamo per approfondire i contenuti e delineare i confini di questa «democrazia diretta dei moderni» il cui spettro il revisionismo liberale non è ancora riuscito a esorcizzare.

3.2 Troppa democrazia? Il paradosso della democrazia referendaria

La questione relativa al se, e in che misura, al popolo dovrebbe esser consentito di decidere su determinate questioni attraverso il voto rappresenta un dilemma inestricabile per la teoria liberal-democratica. Prendiamo, ad esempio, la critica di David Held alla «dubbia pretesa» di Weber «circa la capacità dell'elettorato di discriminare tra gruppi alternativi di leader, ma la sua incapacità di decidere sul merito delle politiche»:

Ma su quale base tale pretesa potrebbe essere difesa in modo soddisfacente? Se l'elettorato è ritenuto incapace di giudicare sui temi politici importanti perché si dovrebbe credere al suo giudizio quando è chiamato a scegliere tra leaders politici che avanzano opposte pretese in termini di competenza e di immaginazione politica? Sembra incoerente, e in realtà dogmatico, considerare l'elettorato capace di scegliere i leaders e nello stesso tempo ignorare le implicazioni di questa capacità per una valutazione più generale (e più positiva) delle sue capacità complessive. ⁶⁵

⁶³ Huntington, «The United States», op. cit., p. 115.

⁶⁴ Sulle radici del comunismo sovietico nel pensiero politico europeo e sulla sua difficile «riformabilità» si rimanda agli scritti di Rita di Leo, da *Il modello di Stalin* (Milano, Feltrinelli, 1977) a *Riformismo o comunismo: il caso dell'URSS* (Napoli, Liguori, 1993).

⁶⁵ David Held, *Modelli di democrazia*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 245.

Suggerire che il pensiero liberal-democratico non è in grado di offrire una risposta coerente a questo dilemma è senza dubbio corretto. Mentre esso fornisce una base logica per rigettare il *mandat impératif*, altra cosa è negare al popolo il diritto di votare su «questioni politicamente rilevanti». Qui si cela dunque una fonte di intrinseca debolezza per l'edificio revisionista: una volta che la nozione di democrazia procedurale non viene più identificata con il solo atto di *eleggere*, ma viene estesa all'intero atto del *votare*, vacilla l'intero architrave teorico che lo sorregge.⁶⁶ L'edificio stesso si rivela insomma indifeso di fronte allo «spettro dell'azione popolare diretta» quando questo si presenta *sub specie referendi*. E, in effetti, l'unico istituto di democrazia diretta riconosciuto da un ampio numero di costituzioni liberal-democratiche contemporanee è il referendum.⁶⁷

Così, l'irrisolvibile paradosso del referendum sta nel fatto che esso è uno strumento di democrazia diretta il cui funzionamento è coerente con le regole del gioco stabilite dalla democrazia procedurale (la partecipazione avviene essenzialmente attraverso il voto), ma il cui spirito è antagonista rispetto ai valori e alle istituzioni del governo rappresentativo (una volta eletti i rappresentanti, le decisioni politiche vengono loro delegate e il popolo deve interferire il meno possibile).

⁶⁶ Come fa notare Bobbio, la democrazia procedurale non è in sé sinonimo di elezioni e non è riconducibile al solo governo rappresentativo, ma fa riferimento a un metodo che può logicamente applicarsi sia alla selezione dei governanti che alla scelta di merito tra alternative politiche in conflitto. Ad ogni modo, lo stesso autore sembra accettare alcune delle obiezioni avanzate da Weber sulla indesiderabilità del referendum quando ammonisce che il suo utilizzo come metodo decisionale «milita contro il compromesso e favorisce il conflitto». Cfr. Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, op. cit., p. 42.

⁶⁷ Per semplicità usiamo qui il termine *referendum* per indicare tutti i tipi di consultazione popolare diretta su quesiti di merito (i referendum propriamente detti, le «iniziative», i plebisciti, ecc.), benché il significato politico di questo tipo di votazioni cambi anche notevolmente a seconda della natura del soggetto proponente (i cittadini, organismi pubblici centrali o locali, un capo di stato). Il nostro scopo d'altronde è limitato, poiché ci interessa isolare un particolare tipo di fenomeno: la «sinergia presidenzialismo-referendum», che è stato un elemento politico decisivo nella transizione sovietica e post-sovietica. Tuttavia, per una discussione dei diversi significati che la retorica referendaria assumeva – nell'URSS gorbacheviana – a seconda che il ricorso a tale istituto venisse evocato «dal basso» o «dall'alto», si rimanda al capitolo VI. Un'ampia rassegna sul tema della classificazione delle diverse tipologie di «voto su una issue» è negli scritti di Pier Vincenzo Uleri, in particolare: *Referendum e democrazia*, op. cit. (specie cap. 2), e «Le forme di consultazione popolare nelle democrazie: una tipologia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 2, 1985.

a) *Virtù e rischi della democrazia referendaria*

La causa del referendum, oggi, viene difesa da due diverse angolature: come alternativa radicale alla democrazia rappresentativa, o come suo correttivo. Il primo punto di vista è quello dei democratici «forti», partecipazionisti, e l'esposizione di gran lunga più raffinata e completa è stata sviluppata da Benjamin Barber.⁶⁸ Questi vede il referendum come parte di un insieme di strumenti volti ad affermare l'«autogoverno dei cittadini, piuttosto che il governo rappresentativo in nome dei cittadini», e che dovrebbero essere attivati il più frequentemente possibile.⁶⁹ Inoltre, la visione di Barber affonda le sue radici in un più ampio ethos comunitario che va ben oltre il voto e mira a «facilitare una costante partecipazione civica nella messa a punto dell'agenda politica, nelle deliberazioni, nella legislazione, e nell'implementazione delle politiche pubbliche». Il radicalismo di questa visione è esplicito: essa sfida apertamente la politica elitaria «travestitasi, in Occidente, da democrazia», e offre una alternativa «alla democrazia opportunistica, rappresentativa, liberale».⁷⁰ Barber si pone ideologicamente al di fuori e politicamente contro il quadro liberal-democratico:

Di fronte alle molteplici crisi della nostra era, noi soffriamo non di troppa, bensì di troppo poca democrazia. Questa convinzione jeffersoniana è al cuore dell'argomento che svilupperò. Sin dai tempi di Tocqueville, si è detto che un eccesso di democrazia può mandare in rovina le istituzioni liberali. Proverò a mostrare invece come un eccesso di liberalismo abbia mandato in rovina le istituzioni democratiche: poiché quel poco di democrazia che abbiamo avuto in Occidente è stato ripetutamente compromesso dalle istituzioni liberali che l'hanno incatenato e dalla filosofia liberale dalla quale è derivata la sua teoria e la sua pratica.⁷¹

⁶⁸ Oltre a *Strong Democracy* di Benjamin Barber (op. cit.), si vedano: Carole Pateman, *Participation and Democracy Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970; Lee Ann Osburn, *The Problem of Participation*, Lanham, University Press of America, 1985; Torbjorn Tannsjo, *Populist Democracy: A Defense*, New York, Routledge, 1992.

⁶⁹ Barber, *Strong Democracy*, op. cit., p. 151. Un programma articolato di riforme istituzionali «forti» è illustrato nel capitolo 10: «The Real Present: Institutionalizing Strong Democracy in the Modern World», pp. 262-311.

⁷⁰ Idem, pp. 151, 117. Ad un certo punto (p. 118) Barber afferma che la democrazia forte «in termini pratici risulta talvolta complementare all'argomento liberale, piuttosto che rappresentare un'alternativa radicale». Il tenore generale del suo lavoro, ad ogni modo, suggerisce il contrario.

⁷¹ Idem, p. XIX.

È chiaro che simili posizioni implicano un netto ripudio della rappresentanza politica e asseriscono, seguendo Rousseau, che la sovranità popolare non può essere «alienata».

La corrente referendaria più «moderata» è costituita invece da quegli studiosi che rigettano le visioni estreme «tanto del rappresentazionismo che del partecipazionismo» e guardano al referendum non come ad una alternativa, ma come a un utile complemento del processo decisionale di tipo rappresentativo. In questa visione il referendum potrebbe addirittura servire a rafforzare la legittimità dell'autorità politica nelle democrazie liberali.⁷² Sin dagli anni Settanta gli esponenti più attivi e prolifici di questa scuola sono stati David Butler e Austin Ranney, secondo cui attraverso il referendum si produce una decisione che «nella nostra era democratica, sarà considerata probabilmente più legittima, e quindi più accettabile, di una decisione prodotta indirettamente, dai legislatori».⁷³ Insomma, precisando meglio, la legislazione tramite referendum sarebbe uno strumento estremamente efficace per legittimare l'autorità politica, specialmente in una situazione in cui «in molte nazioni democratiche sono cresciuti il disprezzo per i rappresentanti eletti e i dubbi sulla rispondenza delle istituzioni rappresentative».⁷⁴ Come sintetizza efficacemente Geoffrey deQ. Walker:

In una democrazia, l'unica possibile fonte di legittimità è la volontà del popolo sovrano. [...] È più probabile che il cittadino si senta in diritto di violare una legge promossa da un'élite, o ottenuta grazie al ricatto e alla corruzione, anziché una legge percepita come il risultato di un libero e informato consenso della maggioranza dei cittadini.⁷⁵

La ratio di questa posizione «moderata» presenta dunque almeno un punto in comune con quella di autori più «radicali» come Barber, ed è che i malesseri della democrazia (liberale) possono e devono essere curati applicando più democrazia (diretta).

⁷² In questa linea si inscrivono, tra gli altri, i due citati volumi curati da Butler e Ranney, il recente trattato di Pier Vincenzo Uleri (*Referendum e democrazia*, op. cit.), e i volumi collettanei curati da Uleri insieme a Mario Caciagli (*Democrazie e referendum*, Bari, Laterza, 1994) e a Michael Gallagher (*The Referendum Experience in Europe*, London, Macmillan, 1996).

⁷³ Butler e Ranney (a cura di), *Referendums. A Comparative Study*, op. cit., p. 226.

⁷⁴ Butler and Ranney, «Theory», in Butler e Ranney (a cura di), *Referendums Around the World*, op. cit., p. 14.

⁷⁵ Geoffrey deQ. Walzer, *The People's Law*, Sidney, Centre for Independent Studies, 1987, p. 50.

Ed è precisamente questa ratio ad essere criticata da quegli autori che, seguendo Max Weber, considerano la cura proposta tanto errata quanto pericolosa. Errata perché, come rileva Sartori, lo strumento referendario possiede «difetti intrinseci» in quanto metodo decisionale. Mentre in una democrazia rappresentativa la politica è un gioco a somma positiva attraverso cui si arriva alle decisioni per mezzo di discussioni, negoziazioni e compromessi, in una democrazia referendaria la politica è un muro-contro-muro in cui un giocatore prevale e tutti gli altri perdono. Questa «democrazia a somma negativa» porta con sé tre indesiderabili conseguenze. Innanzitutto, intensifica le divisioni e gli antagonismi, ed è dunque, paradossalmente, «un metodo per la risoluzione dei conflitti che finisce per esacerbare i conflitti». Secondo, introduce un «principio maggioritario assoluto» che viola il principio fondamentale del rispetto delle minoranze e rende la «tirannia della maggioranza» un esito fin troppo probabile. Terzo, è facile che produca cattive decisioni, dal momento che, per quanto il pubblico possa avere opinioni informate, potrebbe allo stesso modo mancare della «competenza» e della «cognizione» necessarie per decidere sulle questioni interdipendenti e complesse del governo contemporaneo.⁷⁶

Ma curare il malessere della democrazia liberale ampliando il campo della democrazia diretta è non solo errato, ma anche pericoloso: perché i due principi sono difficilmente conciliabili, se non intrinsecamente antagonisti. Questo punto di vista chiama direttamente in causa le argomentazioni di Butler e Ranney sopra citate, poiché del referendum sottolinea non la capacità di legittimare l'autorità, ma la tendenza a *delegittimare* le istituzioni rappresentative, rischiando di innescare un processo di degenerazione plebiscitaria. Ciò che viene messo sotto accusa qui sono gli assunti ideologici di base della retorica referendaria, sia quella radicale che quella moderata: e cioè che una legge approvata direttamente dai cittadini gode della massima autorità, e che dunque lo strumento referendario rafforza la legittimità complessiva del regime politico.

Due punti critici vanno messi qui in evidenza. Il primo riguarda la *mecanica* dello strumento referendario: l'effetto di polarizzazione intrinseco

⁷⁶ Giovanni Sartori, *Democrazia cos'è*, Milano, Rizzoli, 1993, pp. 78, 84-87. Si potrebbe controbattere che le argomentazioni di Sartori contro il referendum evocano alcune delle argomentazioni comunemente utilizzate nel XIX secolo per opporsi all'estensione del suffragio. Parafrasando la critica di Held a Weber sopra richiamata: perché il pubblico dovrebbe essere ritenuto competente a discernere tra leader con programmi politici diversi e concorrenti, se lo consideriamo incapace di discernere sul merito di quegli stessi programmi? Questo rappresenta, in effetti, il tallone d'Achille del revisionismo liberale – per quanto il riconoscerlo non sminuisca affatto la validità empirica dell'osservazione di Sartori.

ad una competizione a somma zero tende ad alienare la parte che perde. Di conseguenza, più numerosi sono i perdenti, più debole rischia di essere l'autorità della decisione adottata per mezzo del referendum; e, più importante è la decisione presa in queste condizioni, più elevato sarà il pericolo che la legittimità del sistema nel suo complesso risulti danneggiata. Ciò è tanto più evidente quando decisioni molto importanti vengono approvate da una maggioranza relativa risicata piuttosto che dalla maggioranza assoluta degli elettori.⁷⁷

Il secondo punto critico riguarda la *logica* dello strumento referendario: se approvando una legge attraverso un referendum se ne rinforza l'autorità, allora, in questa medesima ottica, quello stesso referendum potenzialmente mette in questione l'autorità delle altre leggi, quelle introdotte attraverso il processo legislativo ordinario. Tanto più quest'ultimo è presentato durante la campagna referendaria come un processo elitario pervaso da ricatti e corruzione, incompetenza e autoreferenzialità, tanto meno le sue decisioni saranno percepite come legittime, e più probabile sarà che in seguito i cittadini, come sostiene de Q. Walker, si sentano autorizzati a ignorarle o a violarle. Così, indipendentemente dalla natura delle singole questioni sottoposte a referendum, la frequenza e la diffusione del ricorso alla democrazia referendaria – anche solo sul piano retorico – possono alimentare, piuttosto che mitigare il fenomeno che abbiamo chiamato della «diffidenza democratica», e che Butler e Ranney indicano in altri termini come il malessere tipico dei nostri tempi: la tendenza al sospetto, quando non al disprezzo, per i rappresentanti eletti, e la disillusione e lo scetticismo circa la responsabilità delle istituzioni rappresentative nei confronti delle domande della cittadinanza.

Se da ciò seguono eventi destabilizzanti per un regime democratico, certamente dipenderà anche dall'intervento di altre variabili. Cosa accade, ad esempio, quando lo strumento referendario non viene utilizzato con «assennatezza», o viene introdotto in un contesto politico-culturale in cui non è già ben salda una tradizione di governo rappresentativo? Cosa, quando esso diviene un'arma di lotta politica tra fazioni in conflitto o viene utilizzato per un assalto allo stato da parte di forze anti-sistema (tipico il caso dei mo-

⁷⁷ Un tipico esempio è il referendum tenutosi in Francia nell'ottobre del 1946 per adottare la nuova Costituzione, che passò con l'approvazione del solo 36% degli aventi diritto al voto. Come è stato notato: «questo modesto risultato condannò fin dalla nascita la Quarta Repubblica ad un vuoto di legittimità che essa non fu mai in grado di colmare». Cfr. Laurence Morel, «France: Towards a Less Controversial Use of the Referendum?», in Gallagher e Uleri (a cura di), *The Referendum Experience in Europe*, op. cit., p. 69. Come vedremo più oltre (capitolo VIII), una simile debolezza ha caratterizzato la «fase plebiscitaria» della transizione in alcuni stati post-sovietici, ad esempio l'Armenia e, in parte, la Georgia.

vimenti separatisti)? O quando diventa lo strumento per un conflitto istituzionale, tra poteri dello stato? E che accade, poi, quando esso viene promosso e attivato non «dal basso», ma «dall'alto», tipicamente da un capo di stato direttamente eletto che si appella al popolo contro un parlamento recalcitrante e un'opposizione riottosa? E cosa infine quando, dopo aver verificato che il popolo è con lui, quel capo di stato ricorre contro i suoi avversari a leggi eccezionali o alla violenza?

Tutte queste cose sono accadute negli anni Novanta, come vedremo, nell'URSS o nei paesi che ne hanno ereditato lo spazio politico. Ma prima sarà opportuno abbozzare un quadro comparato richiamando brevemente due note esperienze europee: quella della Repubblica di Weimar e quella francese dei regimi napoleonici e di Charles De Gaulle.

b) Democrazia referendaria e deriva plebiscitaria

Dopo la II Guerra Mondiale, gran parte degli intellettuali e dei politici tedeschi si sono trovati d'accordo sul fatto che lo strumento referendario fosse responsabile di due condizioni che avevano contribuito alla caduta della Repubblica di Weimar: un eccesso di aspettative democratiche e un sentimento generalizzato di sfiducia nel parlamento. Lo spettro della deriva plebiscitaria di Weimar ha così determinato l'esclusione di qualunque riferimento a questo istituto nella nuova costituzione.⁷⁸ È pur vero che delle trenta proposte di referendum nazionali avanzate in quel periodo sia da destra che da sinistra, soltanto due ebbero realmente luogo, e che in entrambi i casi non fu raggiunto il quorum (nel 1931 un referendum subnazionale pure fallì per la stessa ragione, quando agli elettori prussiani fu chiesto di decidere sulla dissoluzione del loro parlamento).⁷⁹ Per i critici, ad ogni modo, non è il risultato in sé ad essere rilevante quanto piuttosto l'*atmosfera* creata dalle fazioni in conflitto che insistentemente chiedevano il ricorso al referendum: un'atmosfera di diffidenza e sfiducia nelle istituzioni elettive che «sollevò le aspettative di partecipazione a un livello che la democrazia rappresentativa non poteva sostenere».⁸⁰

La conclusione cui molti giungono, sulla base dell'esperienza di Weimar, è che democrazia diretta e democrazia rappresentativa sono forme po-

⁷⁸ Cfr. Ernst G. Mahrenholz, «Referendum e democrazia», in Massimo Luciani e Mauro Volpi (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992.

⁷⁹ Roland Sturm, «La Germania ha bisogno del referendum?», in Caciagli e Uleri (a cura di), *Democrazie e referendum*, op. cit., pp. 207-09.

⁸⁰ Idem, p. 209.

litiche mutualmente esclusive: la prima si fonda sulla fiducia nel popolo, che mira a consultare il più frequentemente possibile, e diffida profondamente delle élite politiche elettive; la seconda si fonda sull'esatto contrario, e attribuisce al parlamento il compito di determinare la volontà popolare indipendentemente dall'opinione corrente del corpo elettorale. Nel provare a combinare questi principi inconciliabili, la Costituzione di Weimar piantò i semi della sua distruzione. Come sintetizza l'argomento Sturm:

Se la capacità del Parlamento di decidere su questioni specifiche è messa in discussione, allora il principio stesso del governo rappresentativo viene irrimediabilmente danneggiato. La sfiducia permanente nelle decisioni parlamentari inficia la legittimità democratica del sistema politico. Nelle parole di Fraenkel: «Un popolo che dubita delle capacità del proprio Parlamento di rappresentarlo, soffre di un complesso di inferiorità democratica». L'assetto istituzionale di Weimar è da condannarsi per mancanza di coerenza logica e per essere basato su di una latente sfiducia nel Parlamento, una sfiducia espressa, invero, ponendo limiti plebiscitari al governo parlamentare.⁸¹

Quest'ultima osservazione di Sturm introduce un altro tipo di argomentazione ostile al referendum: quella appunto che enfatizza i pericoli di degenerazione plebiscitaria. Ed è di particolare interesse notare che a tal proposito la letteratura include tra le «istituzioni plebiscitarie» della costituzione di Weimar, oltre al referendum, le elezioni presidenziali dirette e la stessa revocabilità del presidente «prima dello spirare del suo mandato [...] mediante votazione popolare, su mozione del Reichstag» (Art. 43).⁸² Ciò suggerisce che esiste in realtà un terreno comune sulla base del quale analizzare l'impatto *sinergico* dell'intero bagaglio istituzionale della democrazia diretta – e innanzitutto il referendum e il presidenzialismo – un assunto cruciale, in effetti, del presente lavoro.

Ma i possibili effetti di questa sinergia possono essere meglio evidenziati in riferimento ad un'altra esperienza storica, quella della Francia. Mentre infatti nella Repubblica di Weimar i referendum erano principalmente indetti «dal basso», da opposte fazioni anti-sistema, una tradizione francese di lungo periodo segnala l'utilizzo del referendum «dall'alto» – da parte di un capo di stato direttamente eletto che tenta di scavalcare l'oppo-

⁸¹ Idem, pp. 209, 206.

⁸² Su quest'ultimo punto si vedano le osservazioni di Kelsen sull'eccezionalità della costituzione di Weimar nell'ambito delle democrazie moderne. Cfr. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, op. cit., p. 295.

sizione delle istituzioni concorrenti facendo appello al popolo. Come sottolinea Dahl, la Francia esperì un singolare percorso verso la democratizzazione, in cui «l'ampliamento del suffragio [fu] normalmente accompagnato dal dispotismo del governo».⁸³ Ma si trattò purtuttavia di un *dispotismo democratico*, pur nelle sue diverse versioni giacobina, bonapartista, gollista. L'esperienza politica francese insomma «illustra in maniera paradigmatica la tensione tra le due componenti del governo plebiscitario e del governo rappresentativo»; e ciò che la caratterizza come un vero e proprio modello è «il referendum come strumento del Principe».⁸⁴

In Francia, la critica dello strumento referendario affonda le sue radici nell'utilizzo che di esso fu fatto nell'Ottocento, sotto i regimi napoleonici, e nel secolo successivo, con il Generale De Gaulle. Napoleone I e Napoleone III ricorsero al referendum per modificare o rimpiazzare la costituzione, per proclamare l'impero, per ottenere il consolato a vita (il primo) e per estendere poteri e mandato presidenziali (il secondo). E seppero ottenere consensi plebiscitari, superando il 95% dei voti. Come è stato scritto, «una delle caratteristiche dei regimi napoleonici fu quella di confinare il parlamento al ruolo di istituzione fantoccio» e i referendum in questo contesto ebbero la funzione di «rilegittimare una struttura di potere autoritaria, per quanto fragile».⁸⁵ D'altra parte, per quanto condotti in un clima altamente illiberale e spesso con metodi fraudolenti, la storiografia ritiene che i plebisciti di Luigi Napoleone attestassero l'esistenza di una «popolarità autentica» di Bonaparte e di «un'adesione, se non di un consenso pienamente libero» per il regime.⁸⁶ Questo spiega perché i politici francesi e i costituzionalisti della Terza Repubblica furono profondamente ostili a questo istituto ed eliminarono dalla costituzione ogni riferimento ad esso. Essi paventavano quello che André Siegfried chiamava il *tempérament bonapartiste de la France*.⁸⁷

L'ostilità antireferendaria ufficiale durò fino al secondo dopoguerra, quando in un breve lasso di tempo il Generale De Gaulle impose ripetuta-

⁸³ Dahl, *Democracy and Its Critics*, op. cit., p. 216.

⁸⁴ Uleri, *Referendum e democrazia*, op. cit., pp. 144, 161.

⁸⁵ Laurence Morel, «La Francia dalla Rivoluzione alla v Repubblica», in Caciagli e Uleri (a cura di), *Democrazie e referendum*, op. cit., pp. 101-02.

⁸⁶ Uleri, *Referendum e democrazia*, op. cit., pp. 154, 159.

⁸⁷ «Il bonapartismo mira a fondare l'autorità in un contesto di democrazia. Un leader nazionale, approvato da un plebiscito di tutti i francesi, che reprime l'anarchia e zittisce i chiacchieroni [...] Chiamatelo come volete – non ha molta importanza – questo leader non sarà mai un re ma sarà sempre un tribuno, che consolida la democrazia nel nome dell'ordine sociale». Cfr. André Siegfried, *Tableau des Partis en France*, Bernard Grasset, Paris, 1930, pp. 203-04.

mente quell'istituto prima per fondare la Quarta Repubblica sulle ceneri della Terza, poi per metter fine a quell'incerto esperimento dando vita alla Quinta Repubblica, e poi ancora per trasformare quest'ultima in senso presidenzialista, introducendo per referendum l'elezione diretta del capo dello stato.⁸⁸ Non a caso la costituzione del 1958, mentre riservava al presidente la prerogativa di promuovere il referendum, recitava: «la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i propri rappresentanti e attraverso il referendum» (Art. 3). L'articolo costituzionale affiancava dunque i due principi contrastanti, quello liberale-rappresentativo e quello populista-plebiscitario, e il presidente si servì del secondo per scavalcare e indebolire il primo, in un clima di diffusa diffidenza antiparlamentare e antipartitica, di crescente personalizzazione della leadership e di permanente debolezza della cultura liberale. De Gaulle in realtà si servì del referendum per abbattere quella che Maurice Duverger definisce la *République des députés*, in cui il parlamento «usurpava» la sovranità popolare, e dar vita alla *République des citoyens*, dove questa trovava la sua diretta incarnazione nella sinergia plebiscitaria tra istituto presidenziale e istituto referendario.⁸⁹

Come ha notato Vernon Bogdanor, la strategia di De Gaulle rispondeva a un preciso disegno istituzionale, quello di rendere il referendum «parte integrante del normale sistema di governo». E questo in due modi. Da un lato, utilizzandolo come strumento di periodica verifica e rilegittimazione dell'autorità politica, e conferendogli al tempo stesso «la funzione di un'elezione presidenziale» e «il carattere di un altro strumento di democrazia diretta, la revoca» – poiché «ogni volta che ne indiceva uno, De Gaulle dichiarava che un rigetto della sua proposta avrebbe comportato le sue dimissioni». Dall'altro lato, elevando il referendum a criterio supremo per

⁸⁸ Nell'ottobre del 1945 ebbero luogo due referendum: uno per introdurre l'Assemblea Costituente e l'altro per attribuire ad essa poteri temporanei. Poi, nel maggio del 1946, il primo progetto di costituzione fu rigettato dal voto popolare e soltanto nell'ottobre successivo fu finalmente approvato un secondo progetto con il 53% dei voti, corrispondenti al 36% degli aventi diritto al voto. Come ricordato precedentemente, questa modesta maggioranza relativa segnalò la debole legittimità della Quarta Repubblica, che durò infatti soltanto dodici anni. Quando, al contrario, nel 1958 fu adottata la nuova costituzione, di nuovo attraverso referendum ma questa volta a larga maggioranza, l'evento segnò una vittoria decisiva per il Generale, che in quella consultazione aveva investito tutta la sua autorità. Nel 1962 l'edificio fu completato con un nuovo e molto controverso referendum che introduceva le elezioni presidenziali dirette – fortemente voluto da De Gaulle, ma accusato da più parti di illegittimità costituzionale. Cfr. Stefano Bartolini, *Riforma istituzionale e sistema politico. La Francia gollista*, Bologna, il Mulino, 1981.

⁸⁹ Cfr. Maurice Duverger, *La République des citoyens*, Paris, Ramsay, 1982.

sciogliere il tipico nodo gordiano dei regimi presidenziali, quello della doppia legittimità democratica: «ogni qual volta si sollevava un conflitto tra le istituzioni dello stato, quel conflitto doveva essere risolto attraverso un appello diretto al popolo; perché, dal punto di vista di De Gaulle, era il popolo a rappresentare la corte suprema della Francia».⁹⁰ In questo modo, naturalmente, le istituzioni cardine della rappresentanza politica – il parlamento e i partiti – venivano a tutti gli effetti marginalizzate. Un rapporto diretto e personale tra presidente e popolo, un consenso politico non mediato dalle istituzioni rappresentative e una concezione plebiscitaria della legalità (*vox populi, vox dei*) erano parte integrante dell'ideologia gollista. Bogdanor conclude che «laddove il referendum fosse divenuto quello che in realtà De Gaulle sperava divenisse, una regolare forma di comunione tra il presidente e l'elettorato, avrebbe accresciuto il potere del presidente a un livello inaccettabile» per una democrazia liberale rappresentativa.⁹¹

Non è questa la sede per discutere fino a che punto una «sindrome plebiscitaria» fu responsabile del crollo della Repubblica di Weimar; né se il bonapartismo di De Gaulle rappresentasse una continuità o una rottura rispetto alla tradizione francese;⁹² o in che misura, anche dopo De Gaulle, la sinergia tra democrazia referendaria e democrazia presidenzialista possa ancora portare alla luce, come è stato sostenuto, «la più pericolosa di tutte le fratture [...] quella del popolo contro i politici».⁹³ Nemmeno tenteremo di stabilire se il ripetuto ricorso al referendum nelle democrazie occidentali sia destinato necessariamente a produrre instabilità, la delegittimazione di partiti e parlamenti, e una crisi di autorità politica (l'esperienza storica del-

⁹⁰ Vernon Bogdanor, «Western Europe», in Butler e Ranney (a cura di), *Referendums Around the World*, op. cit., pp. 56-57, 53.

⁹¹ Idem, p. 60.

⁹² Pier Vincenzo Uleri (*Referendum e democrazia*, op. cit., p. 145) suggerisce una distinzione tra il plebiscitarismo bonapartista, «illiberale e autoritario», e il plebiscitarismo «democratico» gollista. E Angelo Panebianco («Cesarismo», in *Enciclopedia italiana delle scienze sociali*, vol. I, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1991, p. 717) classifica il regime di De Gaulle come «cesarista», pur considerandolo un'eccezione rispetto alla regola, a causa della sua evoluzione in un regime democratico anziché autocratico. Entrambi gli autori, a mio avviso, non sottolineano adeguatamente l'aspetto *insieme* illiberale e democratico del fenomeno populista-plebiscitario, di cui il gollismo (al di là dei suoi esiti storici) è una manifestazione paradigmatica.

⁹³ Bogdanor, «Western Europe», op. cit., p. 59. Nel 1995 una modifica costituzionale ha ampliato in Francia l'arco delle materie sottoponibili a referendum legislativo. D'altra parte, l'altissimo astensionismo registrato alla tornata referendaria del 2000 suggerirebbe un declino di questo istituto.

la Svizzera sembra suggerire di no, mentre il caso italiano degli anni Novanta va nella direzione opposta).⁹⁴ Il nostro intento è soltanto quello di sottolineare che sia il referendum che il presidenzialismo *possono* essere visti come istituti di democrazia diretta e *possono* avere un impatto destabilizzante sulle istituzioni rappresentative.

E in effetti, i rischi che i liberali vedono nello strumento referendario possono essere riscontrati anche nel presidenzialismo: la tendenza a introdurre elementi di rigidità nel processo politico, il «maggioritarismo» e il conflitto a somma zero; la tendenza a produrre un'atmosfera di sfiducia nelle istituzioni rappresentative; e la tendenza verso un modello populista e plebiscitario di democrazia, con possibili conseguenze illiberali – che sembrano ancora più probabili se la retorica della «democrazia referendaria» e quella della «democrazia presidenzialista» uniscono le forze. Ciò ci induce a concludere il nostro ragionamento esaminando il paradosso della democrazia presidenzialista: sebbene da un lato potrebbe sembrare la forma più estrema di delega elettorale da parte del *demos*, dall'altro il presidenzialismo può essere visto come una delle più praticabili approssimazioni alla democrazia diretta nella società contemporanea.

3.3 Troppa democrazia. Il paradosso della democrazia presidenzialista

Nessuno ha colto il tratto fondamentale del presidenzialismo meglio di quanto abbia fatto Marx ne *Il 18 Brumaio di Luigi Bonaparte*:

Mentre i voti della Francia si disperdono sui 750 membri dell'Assemblea Nazionale, qui invece si concentrano su un solo individuo. Mentre ogni singolo rappresentante del popolo rappresenta soltanto questo o quel partito, questa o quella città [...] egli è l'eletto della nazione e l'atto della sua elezione è la briscola che il popolo sovrano si giuoca una volta ogni quattro anni. L'Assemblea Nazionale eletta è unita alla nazione da un rapporto metafisico, il Presidente eletto è unito alla nazione da un rapporto personale. È ben vero che l'Assem-

⁹⁴ Una sintesi del dibattito Svizzero su questo argomento è presente in Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kries, «Switzerland: The Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System», in Gallagher e Uleri (a cura di), *The referendum Experience in Europe*, op. cit. Per uno sguardo al caso italiano si veda, nello stesso volume, Pier Vincenzo Uleri, «Italy: Referendum and Initiatives from the Origins to the Crisis of a Democratic Regime». Sulla nascita di una «democrazia referendaria» in Italia e la sua relazione con la crisi del sistema partitico e istituzionale si vedano anche Mauro Calise, *Dopo la partitocrazia*, op. cit.; e Marcello Fedele, *Democrazia Referendaria*, Roma, Donzelli, 1994.

blea Nazionale esprime nei suoi rappresentanti i molteplici aspetti dello spirito nazionale; ma nel Presidente questo spirito si incarna. Egli possiede, rispetto all'Assemblea, una specie di potere divino; egli è per grazia del popolo.⁹⁵

Il cuore dell'analisi marxiana è ampiamente accettato da molti studiosi del presidenzialismo contemporaneo. Per quanto ne possano trarre conclusioni diametralmente opposte, la gran parte di essi concorda sul fatto che questa forma di governo genera un «discorso politico» più democratico, e produce una relazione tra masse e potere più diretta, di quanto si riscontri nei regimi parlamentari e di quanto sia compatibile con lo spirito liberale del governo rappresentativo. E questo è per taluni il peggior rischio, per altri il maggior pregio, di questa forma di governo.

a) I rischi della democrazia presidenzialista

Uno dei più autorevoli critici del presidenzialismo, Juan Linz, deriva esplicitamente da Marx la sua tesi fondamentale: questo tipo di regime è inerentemente incline a produrre conflitti destabilizzanti tra le principali istituzioni democratiche (il parlamento e la presidenza) perché non offre «alcun criterio democratico [per] decidere chi rappresenti la volontà del popolo».⁹⁶ Esso fornisce tuttavia le basi – diremmo «psicologiche» – per affermare la supremazia del presidente sul parlamento. Ciò non è tanto dovuto a uno squilibrio costituzionale dei poteri in favore del presidente, ma soprattutto, nelle parole di Marx, alla *percezione* del presidente di «essere per grazia del popolo» e di possedere per questo «una specie di potere divino». Da questo, aggiunge Linz, i presidenti derivano una tendenza a sfruttare a proprio vantaggio «un'aura, un'immagine, un insieme di aspettative popolari» che conferiscono loro «un senso di potere e di missione», e sulla cui base essi modellano i propri rapporti con le altre istituzioni, la classe politica e la popolazione.⁹⁷ Il presidenzialismo dunque, prima ancora di essere una forma di governo istituzionalmente definita è un «modo di governare», uno

⁹⁵ Karl Marx, *Il 18 Brumaio di Luigi Bonaparte*, in Marx-Engels, *Opere scelte*, Editori Riuniti, Roma, 1974, p. 502.

⁹⁶ Juan J. Linz, «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?», in Juan J. Linz e Arturo Valenzuela (a cura di), *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University press, Baltimore, 1994, vol. II, *Comparative Perspectives*, p. 7. (Il brano di Marx è citato a pag. 8).

⁹⁷ Idem, pp. 18-19. Si veda anche, dello stesso autore, «The Perils of Presidentialism», in Diamond e Plattner (a cura di), *The Global Resurgence of Democracy*, op. cit., p. 126.

«stile di leadership» – spontaneamente tendente a una retorica democratica radicale, antipartitica e antiparlamentare, e dotato di una naturale inclinazione populista-plebiscitaria.

La circostanza deriva da un fattore oggettivo, come suggerisce Marx: per quanto il presidente e il parlamento siano entrambi eletti, l'elettorato del primo sono le masse, e su questa base egli reclama di rappresentare, o meglio di *incarnare* il popolo intero, il suo «spirito»; ogni singolo deputato e partito all'interno del corpo legislativo, invece, rappresenta solo porzioni circoscritte dell'elettorato, siano esse territoriali, di classe o funzionali. Ciò genera quella che Linz vede come la principale caratteristica del presidenzialismo: il presidente sente l'urgenza di porsi al di sopra del parlamento e di tutti i partiti (incluso il proprio, se ne ha uno), e di articolare una «pretesa di piena legittimità democratica [che] molto spesso [...] ha forti componenti plebiscitarie». Al tempo stesso egli ha una base per screditare le istituzioni rivali e, in determinate circostanze, per metterne in discussione le stesse credenziali democratiche.⁹⁸ Da queste premesse derivano cinque elementi molto rilevanti ai fini del nostro discorso.

Innanzitutto, la personalizzazione della leadership e in particolare la tendenza a creare una sorta di «mistica presidenziale» che sottolinea l'*isolamento* del leader⁹⁹ – vera «voce della nazione» – rispetto agli «interessi particolari» rappresentati dalle forze politiche dalle istituzioni concorrenti, che vengono ritratte come corrotte o inefficienti, tenute responsabili di tutti «i problemi della società, sia quelli risolvibili che quelli non risolvibili»,¹⁰⁰ e

⁹⁸ Idem, pp. 6-7. Bisognerebbe notare che questo tipo di conflitto esecutivo-legislativo non è peculiare delle esperienze dell'America Latina o del Terzo Mondo, ma è una caratteristica latente di tutti i regimi presidenziali. L'esperienza della Francia di De Gaulle sopra richiamata ne è un esempio, e diversi studiosi – da Giovanni Sartori a Theodore Lowi – hanno sollevato questioni simili in relazione agli Stati Uniti. Lo stesso Linz cita la descrizione che Sartori fa degli Stati Uniti come «un governo antagonisticamente diviso, i cui due elementi principali percepiscono che i propri rispettivi interessi elettorali sono meglio serviti dall'insuccesso dell'altra istituzione». Theodore Lowi caratterizza questa situazione come il «nuovo sistema bipartitico americano» in cui i due «partiti» opposti sono la Presidenza e il Congresso, ognuno con la sua base istituzionale di potere, le sue risorse finanziarie, la sua ideologia e il suo elettorato – le masse per la presidenza, i distretti territoriali e i PAC per il Congresso. Si veda Linz, «The Perils of Presidentialism», op. cit., p. 159. Il passaggio di Sartori è citato da Linz, «Neither Presidentialism nor Parliamentarism», ora pubblicato in Linz e Valenzuela (a cura di), *The Failure of Presidential Democracy*, op. cit. Per le argomentazioni di Theodore Lowi si veda il suo: *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

⁹⁹ Lowi, *The Personal President*, op. cit., p. 113.

¹⁰⁰ Linz, «Presidential or Parliamentary Democracy», op. cit., p. 27.

accusate di interferire nella relazione diretta tra il presidente e le masse. Questo atteggiamento si riflette nel carattere fortemente personalizzato delle campagne elettorali, e raggiunge il suo apice quando un *outsider* conquista la presidenza aggirando le macchine politiche tradizionali per raggiungere direttamente il popolo, tipicamente attraverso i mass media. Theodore Lowi ne offre un esempio nella sua analisi della «rivoluzione costituzionale» della presidenza di Franklin D. Roosevelt, che segnò il passaggio alla «Seconda Repubblica» americana. Il processo era iniziato intorno alla fine del XIX secolo, con gli attacchi all'establishment condotti in nome della democrazia diretta dai movimenti populistici e progressisti. Culminò negli anni Trenta, con la creazione di un governo centrato sulla presidenza e impegnato in una nuova forma di «politica di massa e antipartitica» il cui scopo era di por fine al *congressional government* e spingere i partiti verso la periferia della politica nazionale.¹⁰¹ Il risultato, sul lungo periodo, furono un drammatico declino della fiducia pubblica nelle istituzioni rappresentative e una parallela tendenza di «milioni e milioni di Americani [a] concentrare le loro speranze e le loro paure direttamente e personalmente» sul presidente.¹⁰²

La seconda caratteristica del presidenzialismo, strettamente correlata alla precedente, è l'enfasi posta sulla «legittimità della *performance*». Da un lato la natura populista tipica della retorica presidenzialista, dall'altro una diffusa percezione popolare della presidenza come la sola istituzione in grado di governare efficacemente, generano aspettative crescenti che il presidente deve provare a soddisfare. E ciò porta i regimi presidenziali a dipendere dalla propria capacità di *policy responsiveness* in misura maggiore rispetto ai regimi parlamentari. La popolazione viene infatti spinta a valutare il sistema non «nei termini della quantità e qualità della rappresentanza che offre, ma in termini di erogazione di servizi». Negli Stati Uniti, secondo Lowi, questo fenomeno accompagnò la fine della Repubblica liberale rappresentativa prefigurata dai Padri Fondatori e l'emergere al suo posto di una «Republic of Service Delivery» democratica.¹⁰³

Una terza fondamentale caratteristica di questo tipo di regime è dunque che esso evoca una visione della democrazia *più diretta* (e rigida) e *meno rappresentativa* (e flessibile) di quella prevalente nei regimi parlamentari. Eleggendo un presidente, infatti, il popolo non sceglie semplicemente un governante, ma vota anche per un insieme di politiche chiaramente identificabili. Così le elezioni presidenziali possono essere presentate come

¹⁰¹ Lowi, *The Personal President*, op. cit., pp. 62, 52-53, 58-59, e 97.

¹⁰² Idem, pp. 95-96.

¹⁰³ Ibidem.

una sorta di «referendum» attraverso il quale il presidente riceve dal popolo, per così dire, un «mandato vincolante» ad implementare il suo programma. Dopo di che, l'agenda presidenziale non può essere modificata sostanzialmente senza rischiare l'accusa di tradimento rispetto a quel mandato popolare. Mentre la dottrina liberale teorizza l'indipendenza del parlamento dal corpo elettorale, nulla di simile può avvenire nei regimi presidenziali. In più, per la sua elevata visibilità e la sua diretta e personale responsabilità verso gli elettori, il presidente non è libero di negoziare «nelle aule e nei corridoi» del parlamento, come fanno i leader di partito nei regimi parlamentari. Secondo Linz, nei regimi presidenziali «compromessi che possono apparire opportunistici, privi di principi, e ideologicamente spiacevoli, per quanto necessari, sono assai più difficili da farsi [che nei regimi parlamentari]. Un regime presidenziale lascia assai meno spazio alla costruzione di un tacito consenso, al rimescolamento delle coalizioni e al raggiungimento di compromessi che, quantunque opportuni, sono difficili da difendere in pubblico».¹⁰⁴

La quarta caratteristica – una elevata probabilità di conflitti esecutivo-legislativo – è alimentata da questo desiderio/necessità presidenziale «di realizzare» il proprio programma. La componente plebiscitaria implicita nell'autorità del presidente rende qualunque ostacolo alla sua politica particolarmente fastidioso e frustrante. E un presidente frustrato da un parlamento recalcitrante sarà tentato di reagire «definendo le sue politiche come un riflesso della volontà del popolo», ad esso appellandosi «contro i supposti oligarchi» riuniti nei partiti e in parlamento. Questa identificazione del leader con le masse alimenta un populismo che può rappresentare una fonte di forza, dice Linz; ma può anche spingere il presidente a rifiutarsi di riconoscere i limiti del suo mandato, a non accettare il fatto che «perfino la maggioranza non può pretendere di avere un diritto democratico illimitato a mettere in atto il proprio programma politico».¹⁰⁵ A seconda delle circostanze politiche, questa situazione può esplodere in aperte violazioni della costituzione, come in America Latina, dove i presidenti hanno mostrato una tendenza a sottrarsi alle procedure istituzionali e a governare a dispetto dei parlamenti, principalmente per decreto (*decretismo*). O può condurre a forme più *soft* di deragliamenti costituzionale, come negli Stati Uniti, dove il

¹⁰⁴ Linz, «The Perils of Presidentialism», op. cit. p. 141. Si noti che sebbene Linz riconosca che in questo modo la retorica presidenziale rende il sistema più rigido e conflittuale, egli considera «un mito» l'idea che i regimi presidenziali siano caratterizzati da una più alta «identificabilità e responsabilità» rispetto ai regimi parlamentari (idem, pp. 10-14).

¹⁰⁵ Idem, pp. 134-36; Cfr. anche «Presidential or Parliamentary Democracy», op. cit., p. 25.

Congresso è stato gradualmente «persuaso» ad assentire a una sempre più ampia delega dei propri poteri al ramo esecutivo (Lowi lo definisce *legicide* o suicidio del legislativo).¹⁰⁶ In entrambi i casi, i sostenitori del presidenzialismo saranno portati a leggere questi conflitti istituzionali attraverso la lente ideologica dello scontro tra governo oligarchico parlamentare e governo democratico presidenziale.

Infine, e di conseguenza, il presidenzialismo tende a produrre una peculiare ideologia politica. Il presidente non *rappresenta* specifici interessi, ma *incarna* il popolo intero. Nella persona del presidente, il popolo si fa stato e la volontà del popolo si fa legge. Questa rivendicazione populista-plebiscitaria non soltanto viene articolata durante la campagna elettorale, altamente personalizzata, che culmina con un atto di delega del potere. Viene anche spesso rinforzata nel corso del mandato, attraverso continue conferme della popolarità del presidente – che sia per mezzo di plebisciti e referendum, o attraverso sondaggi e mass media. Come scrive Lowi in riferimento agli Stati Uniti, ciò riflette l'emergere di «una nuova teoria della democrazia che pone il presidente al centro del governo democratico». ¹⁰⁷ Essa richiede al presidente di stabilire una relazione permanente e diretta con le masse che va dall'alto verso il basso, attraverso i mass media, e dal basso verso l'alto, attraverso incessanti sondaggi di opinione – che negli Stati Uniti sono i sostituti funzionali dei referendum nazionali. Tutto ciò innesca una spirale di *democratizzazione* e *personalizzazione* dalla quale i presidenti, dice Lowi, «possono alla fine essere divorati». ¹⁰⁸ Ma è la stessa democrazia liberale in realtà a rischiare di essere divorata dalla «presidenza plebiscitaria», una prospettiva che Lowi evoca, con un pizzico di ironia, citando un passaggio di Lord Bryce (1889):

Più grande diventa una comunità, meno sembra rispettare un'assemblea e più è attratta invece da un singolo uomo. Un presidente coraggioso, che sa di godere del sostegno della maggioranza nel paese, potrebbe essere tentato di scavalcare la legge e privare la minoranza della protezione che la legge le offre. Potrebbe diventare un despota, non contro le masse, ma con le masse. Ma nulla allo stato attuale della politica americana dà adito a simili apprensioni. ¹⁰⁹

¹⁰⁶ Cfr. di Lowi, *The Personal President*, op. cit., e, più diffusamente, i saggi raccolti in *La scienza delle politiche*, Bologna, il Mulino, 1999.

¹⁰⁷ Lowi, *The Personal President*, op. cit., p. 152.

¹⁰⁸ Idem, pp. 113, 203, 140, 112-17, e 152.

¹⁰⁹ Citato in idem., p. 97.

b) Le virtù della democrazia presidenzialista

Quelle stesse caratteristiche del presidenzialismo che preoccupano i critici liberali sono spesso viste, dalla prospettiva opposta, come la prova delle virtù democratiche del presidenzialismo. Il più noto scienziato politico a sostenere quest'argomentazione è stato Maurice Duverger. Questi accetta la gran parte delle osservazioni empiriche dei critici liberali circa la logica istituzionale e le implicazioni ideologiche del presidenzialismo. Vede però tutto ciò in una luce positiva, presentando il presidenzialismo come la migliore approssimazione possibile all'ideale di una democrazia diretta. Sebbene le argomentazioni di Duverger siano state originariamente avanzate a difesa del regime politico della V Repubblica francese, il suo ragionamento rimanda a un più ampio quadro teorico e normativo che si dimostra particolarmente adatto a chiarire l'argomento che qui ci interessa.¹¹⁰

Duverger riconosce innanzitutto che una caratteristica centrale del presidenzialismo è la tendenza del presidente a rivendicare una forma più elevata di legittimità democratica rispetto al parlamento. Il presidente è «l'incarnazione del paese intero, il suo simbolo vivente» e conferisce alla sovranità popolare «l'unità di una persona, che naturalmente è più forte di quella di una assemblea».¹¹¹ I critici, come abbiamo visto, ritengono che ciò indebolisca oltre misura l'autorità del legislativo e la fiducia nei partiti, e temono che la tendenza del presidente a risolvere i conflitti esecutivo-legislativo attraverso l'appello diretto al popolo possa condurre a una degenerazione autoritaria. Duverger rigetta invece questi timori come dei vetusti cliché. Egli apprezza ciò che definisce *hégémonie présidentielle* e i limiti plebiscitari che essa impone al parlamentarismo e alla partitocrazia. Secondo questo autore, tutto ciò ha una forte giustificazione democratica, dal momento che sono innanzitutto i partiti e il parlamento a screditare sé stessi nei confronti dell'opinione pubblica.

Il modo in cui Duverger tratta questo punto è particolarmente illuminante perché evoca – capovolgendole – le argomentazioni utilizzate da tutti i critici del parlamentarismo, di destra e di sinistra, populistici e progressisti, riformatori tecnocratici e reazionari dichiarati. Utilizzando come esempi, tra gli altri, la Terza e la Quarta Repubblica Francese, la Germania di Weimar e l'Italia del dopoguerra, Duverger ritrae i parlamenti come il regno degli intrighi di partito, pervaso da indecenti compromessi e accordi

¹¹⁰ Questa breve rassegna della difesa di Duverger delle virtù del presidenzialismo è basata sul suo *La République des citoyens*, Paris, Ramsay, 1982, e intende mettere in luce appunto l'aspetto teorico e normativo del suo ragionamento piuttosto che discuterne la capacità descrittiva rispetto al sistema politico francese.

¹¹¹ Duverger, *La République des citoyens*, op. cit., pp. 230, 108.

sottobanco tra i rappresentanti di interessi localistici e particolaristici. Ciò spiega perché i regimi parlamentari diano spesso vita ad esecutivi collegiali basati su coalizioni eterogenee e instabili, incapaci di implementare politiche coerenti, efficaci e soprattutto innovative. Ancor più importante, si perde qui ogni precisa responsabilità nei confronti dell'elettorato per i risultati del governo, poiché i programmi elettorali vengono facilmente modificati al tavolo delle trattative e le promesse dimenticate per ragioni di opportunità politica.¹¹² Per i sostenitori del parlamentarismo come Linz, gli aspetti negativi di questo fenomeno vengono controbilanciati dalla superiore adattabilità e flessibilità del regime, dalla sua capacità di consentire alla classe politica il raggiungimento di un «tacito consenso» e la formulazione di compromessi che – per quanto inconfessabili – possono rivelarsi «prudenti e opportuni». Per Duverger, invece, questo prova soltanto che una repubblica parlamentare è una *République des députés*, in cui le preferenze dei cittadini espresse attraverso il voto hanno poca o nessuna influenza sul governo, e dove i deputati «espropriano» a tutti gli effetti la sovranità popolare. Essa è la forma istituzionale di una democrazia *indiretta* e mediata.¹¹³

Al contrario, la personalizzazione delle campagne presidenziali controbilancia efficacemente l'influenza del localismo e del particolarismo e aiuta ad arginare il potere, altrimenti inattaccabile, delle macchine di partito e dei loro boss. Una volta in carica sulla base di un chiaro mandato popolare, che li pone al di sopra degli intrighi di fazione, gli esecutivi presidenziali sono stabili e capaci di processi decisionali rapidi ed efficaci. I presidenti sono in effetti meno liberi di negoziare con l'opposizione il programma che hanno presentato al popolo – ma è precisamente questa maggiore rigidità, per Duverger, che accresce la legittimità democratica del regime. Infine, se le relazioni esecutivo-legislativo sono disegnate in modo tale che, dinanzi a un'opposizione parlamentare soffocante, il presidente può sciogliere il parlamento o indire un referendum, come nel caso francese, il legame plebiscitario tra presidente ed elettori diviene drammaticamente chiaro. Mentre i critici ravvisano in ciò i semi di una possibile deriva plebiscitaria, per Duverger questa è la principale caratteristica democratica del presidenzialismo, dal momento che in tal modo gli elettori vengono direttamente consultati su decisioni importanti, di merito e di leadership. In questo senso, una repubblica presidenziale è una *République des citoyens* in cui il popolo gioca un ruolo politico attivo e decisivo – essa rappresenta infatti la forma istituzionale di una democrazia *diretta* e non mediata.

¹¹² Idem, in particolare pp. 41-47.

¹¹³ Idem, p. 13. Cfr. in particolare il capitolo intitolato «*République des députés*».

È ormai sufficientemente chiaro che Duverger si schiera a favore proprio di quella che Lowi definisce sdegnosamente la «nuova teoria della democrazia» prodotta dal modello presidenziale. E lo fa esattamente perché questa si estende *oltre* i confini della teoria liberale del governo rappresentativo. Seguendo Rousseau, Duverger rigetta il cuore politico del liberalismo, l'«alienazione» della sovranità popolare attraverso le elezioni legislative. Questo sistema «confina il popolo a un ruolo secondario», costringe gli elettori a consegnare ai deputati «una sorta di mandato in bianco» lasciandoli liberi di agire come ritengono, senza alcun obbligo o dipendenza nei confronti dei loro «mandanti». È questa in effetti l'idea centrale della dottrina liberale dell'indipendenza del parlamento dal corpo elettorale. Essa diffida delle masse, vede il popolo come una «bestia pericolosa» incapace di partecipare alla definizione dell'interesse generale. La sua giustificazione teorica poggia sul concetto di sovranità parlamentare: un concetto «elaborato dai costituenti del 1789 per evitare di essere sommersi da masse popolari ancora troppo incolte perché la democrazia si potesse fondare su di esse». ¹¹⁴ Il presidenzialismo invece – o, come lo definisce Duverger, «un sistema maggioritario a egemonia presidenziale» ¹¹⁵ – rende gli elettori sovrani e il potere responsabile: è la più vicina approssimazione all'antica idea della sovranità popolare e della democrazia diretta raggiungibile nel mondo moderno.

A questo punto possiamo riformulare il nostro paradosso del presidenzialismo con maggior precisione. Questa forma di governo rispetta la centralità del voto richiesta dalla dottrina liberale della democrazia procedurale, ma le altre sue caratteristiche fondanti rischiano di condurre, prendendo in prestito una formula di O'Donnell, ad un regime «più democratico, ma meno liberale, della democrazia rappresentativa». ¹¹⁶ Come il referendum, allora, anche il presidenzialismo sottopone a tensione l'ossimoro liberal-democratico, costringendo l'elemento liberale e quello democratico a dividersi. Se infatti quelli che abbiamo definito «i rischi e le virtù» della democrazia presidenziale vengono visti sotto questa luce, allora anch'essi (come «i rischi e le virtù» della democrazia referendaria), derivano da un *eccesso di democrazia* prodotto dall'intreccio tra retorica politica populista e disegno istituzionale plebiscitario.

¹¹⁴ Idem, pp. 47, 42, 55.

¹¹⁵ Idem, p. 230.

¹¹⁶ Guillermo O'Donnell, «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 1, gennaio 1995; citato dalla versione ripubblicata in Diamond e Plattner (a cura di), *The Global Resurgence of Democracy*, op. cit., p. 99.

Concludiamo dunque su due punti. Innanzitutto, esiste una stretta similitudine tra gli argomenti di critici ed estimatori sia del referendum che del presidenzialismo. È possibile inoltre rinvenire un accordo sostanziale nel riconoscimento – talvolta implicito, tal'altra esplicito – che ad essere qui in discussione non è il significato di democrazia: se significhi o meno «potere del popolo»; e neanche la sua definizione procedurale: se il potere del popolo debba o meno essere esercitato soprattutto attraverso il voto. La risposta è positiva, in entrambi i casi. La disputa riguarda – e perciò è interessante – *la desiderabilità stessa della democrazia*. In particolare, ciò su cui ci si concentra è se la retorica politica e la pratica istituzionale della democrazia diretta siano o meno passibili di generare un eccesso, una «overdose» di democrazia, e in che misura ciò rischi di indebolire le istituzioni rappresentative nelle democrazie consolidate o, nei regimi in transizione, di pregiudicarne il consolidamento. Dunque, la disputa ha in sé un aspetto normativo e un aspetto empirico, difficilmente scindibili. L'aspetto normativo riguarda i fini, ed evoca quindi valori e convinzioni politiche: è desiderabile o meno, e in quale misura, che la democrazia sia immediata, forte e diretta ovvero mediata, temperata e rappresentativa? L'aspetto empirico riguarda il disegno istituzionale che con maggiore probabilità è in grado di condurre agli esiti politici desiderati: da qui l'accento sui vantaggi relativi del parlamentarismo e del presidenzialismo; gli entusiasmi, o le preoccupazioni, circa la frequenza e la natura dei referendum; e la discussione sul ruolo (da potenziare o da limitare) dei partiti politici.

È a partire da queste considerazioni che possiamo ora concludere questo excursus e introdurre la nostra lettura della transizione sovietica.

4. *La transizione sovietica e la democrazia populista-plebiscitaria*

4.1 La democrazia come problema

Fin qui si è accennato alla «transizione democratica» in URSS – e in molti degli stati post-sovietici – come ad un *fallimento*. Per quanto riguarda l'Unione Sovietica il fallimento è evidente (invece di democratizzarsi, lo stato è crollato), benché non ancora spiegato a sufficienza. Per quanto riguarda gli stati post-sovietici, e in particolare la Russia, ammettere che la democratizzazione ha quanto meno deragliato dai binari liberal-democratici è stato un processo più lungo, stanti le gioconde aspettative di «fine della storia» in voga nei primi anni Novanta. Col tempo, però, che i regimi post-sovietici potessero essere letti almeno in chiave di regimi «ibridi» ha

cominciato ad essere accettato, se non sempre dagli uomini politici, almeno dai più avveduti studiosi.¹¹⁷

Dalla seconda metà degli anni Novanta, le categorie coniate o riadattate per descrivere i regimi ibridi hanno proliferato. Tra quelle che hanno cominciato ad essere utilizzate anche per le realtà post-sovietiche, alcune propongono la categoria di autoritarismo, più o meno temperato, e rifiutano decisamente l'uso del termine democrazia. Martha Brill Olcott e Marina Ottaway, ad esempio, hanno proposto la categoria di «semi-autoritarismo», nella quale includono Kazakhstan e Azerbaïjan. Benché dotati di un certo grado di apertura che non permette di considerarli *tout-court* regimi autoritari, questi regimi:

non possono essere considerati democratici perché mancano della caratteristica essenziale dei sistemi democratici: le elezioni non sono la fonte del potere del governo e dunque gli elettori non possono trasferire il potere ad una nuova leadership. Se le elezioni non forniscono l'opportunità per una alternanza di élite, il paese non è una democrazia, neanche imperfetta.¹¹⁸

Altri, muovendosi sulla stessa falsariga, hanno cercato tuttavia definizioni che in qualche modo rendessero conto del ruolo più significativo giocato dalle elezioni in altri stati post-sovietici, come la Russia o l'Ukraina, pervenendo a nozioni come «autocrazia elettorale» e «autoritarismo competitivo».¹¹⁹

¹¹⁷ Cfr. la nozione di «hybrid regimes» come utilizzata in Terry Lynn Karl, «The Hybrid Regimes of Central America», *Journal of Democracy*, vol. 6, n. 3, luglio 1995. Per un suo recente adattamento al caso della Russia post-sovietica vedi Liliia F. Shevtsova, «Russia's Hybrid Regime», *Journal of Democracy*, vol. 12, n. 4, ottobre 2001. Sugli studi comparati dei primi anni Novanta vedi, di Philippe C. Schmitter e Terry Lynn Karl, «Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America, Southern & Eastern Europe», *International Social Science Journal*, 128, maggio 1991; e «The conceptual travels of transitologists and consolidologists: how far to the East should they go?», *Slavic Review*, 53, n. 1, 1994.

¹¹⁸ Martha Brill Olcott e Marina Ottaway, «The Challenge of Semi-Authoritarianism», *Democracy and Rule of Law Project*, Carnegie Endowment for International Peace, 1999 (citato dalla versione integrale disponibile sul Web: www.ceip.org/programs/democr/Semi-Authoritarianism%20WP.htm).

¹¹⁹ Cfr. Liliia F. Shevtsova, «Russia Under Putin: Can Electoral Autocracy Survive?», *Journal of Democracy*, vol. 11, n. 3, luglio 2000; Steven Levitsky e Lucan A. Way, «Competitive Authoritarianism: Hybrid Regime Change in Peru and Ukraine in Comparative Perspective», *Publications from Barometer Surveys*, Centre for the Study of Public Policy, Glasgow, University of Strathclyde, 2001.

Ma lo sforzo più impegnativo è toccato a coloro che hanno cercato di utilizzare più espressamente il termine di *democrazia*, aggiungendovi i più vari aggettivi qualificativi e dando origine letteralmente a centinaia di sottotipi, che solitamente sottolineano di quelle democrazie gli aspetti incompiuti o limitati.¹²⁰ Se da questi sforzi di precisazione teorica e comparata si estrapolano quelli in grado di prendere in esame i regimi post-sovietici, tre contributi possono essere isolati come particolarmente rilevanti per il nostro ragionamento: quelli di Larry Diamond, Guillermo O'Donnell e Fareed Zakaria.

Diamond offre un importante contributo teorico, sebbene la definizione da lui proposta – «pseudo-democrazie» – presenti una capacità connotativa piuttosto debole. Il contributo teorico sta nel riconoscere che, in base allo studio delle transizioni democratiche più recenti, la visione minimalista, schumpeteriana, elettoralistica deve essere ritenuta non sufficiente a definire la democrazia. Nonostante l'entusiasmo dei politici occidentali – «ansiosi di rilevare e celebrare l'estensione della democrazia nel mondo» – votare non è sufficiente, né lo è l'esistenza di elezioni multipartitiche competitive in grado di produrre una reale alternanza al governo.¹²¹ Questa affermazione non va intesa però, come vorrebbero i «democratici ortodossi», nel senso che le elezioni in sé non generano un sufficiente tasso di democrazia, quanto piuttosto nel senso opposto: che non garantiscono un sufficiente tasso di liberalismo. Se infatti, scrive Diamond, per democrazia deve intendersi democrazia liberale (o poliarchia, seguendo Dahl), per riconoscerne la presenza è necessario poter rilevare oltre alle elezioni l'esistenza di una serie di libertà politiche e diritti civili, di una cultura politica orientata al processo piuttosto che ai suoi risultati, e soprattutto di una serie di *checks and balances* costituzionali, tra cui un legislativo forte e un giudiziario indipendente. Un sistema di partito istituzionalizzato e strutturato, con forti legami nella società, è anche riconosciuto come una importante condizione facilitante. Tutto ciò deve essere in grado di imporre limiti al potere esecutivo indipendentemente dalla legittimazione democratica di cui que-

¹²⁰ David Collier e Steven Levitsky, «Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research», *World Politics* vol. 49, n. 3, aprile 1997.

¹²¹ Larry Diamond, «Is the Third Wave Over?», *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 3, estate 1996, pp. 21-22. Si veda anche un precedente saggio di Diamond «Three Paradoxes of Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 3, estate 1990. La rivista *Journal of Democracy* è una delle migliori fonti attraverso cui seguire questo dibattito; si veda l'ampia raccolta di saggi ripubblicati nei volumi della Johns Hopkins University Press e curati dai direttori della rivista Larry Diamond e Marc F. Plattner: *The Global Resurgence of Democracy* (1996); *The Global Divergence of Democracies* (2001); e *Democracy After Communism* (2002).

sto gode. In assenza di ciò, le elezioni rischiano di trasformarsi in mere sciare – come nel caso delle «pseudo-democrazie» post-sovietiche di Kazakistan, Turkmenistan, Tajikistan, Armenia e Azerbaijan (la Federazione Russa non è esplicitamente menzionata qui, benché Diamond altrove sottolinei che la «qualità democratica» vi si è deteriorata nel corso degli anni Novanta).¹²²

Se dunque la definizione di liberal-democrazia è forte e completa, l'aspetto debole del ragionamento emerge nella definizione del suo contrario: il termine «pseudo-democrazia» (talvolta «semi-democrazia» o «quasi-democrazia») sembra dar per scontato che per democrazia debba e possa intendersi *solo* democrazia liberale. In tal modo Diamond non dà conto della natura dell'ossimoro e della sua tensione *interna*: un regime che non è definibile come democrazia liberale diventa tout-court una pseudo (semi, quasi) democrazia.

Un passo avanti nel superamento di questa difficoltà viene compiuto da O'Donnell con la sua nozione di «democrazia delegata», che dovrebbe coprire alcuni regimi latinoamericani e del sud est asiatico nonché «molti degli stati nati dopo il crollo dell'URSS». Questi regimi rientrano formalmente nella definizione minimale, elettoralistica, di democrazia; tuttavia, secondo O'Donnell, essi:

riposano sulla premessa che chiunque vinca le elezioni alla presidenza sia per questo autorizzato a governare come meglio crede, limitato solo dalla nuda realtà dei rapporti di potere esistenti e dalla durata costituzionalmente fissata della sua carica. Il presidente è visto come l'incarnazione della nazione, il soggetto principale destinato a custodirne e definirne gli interessi. Né le sue politiche devono necessariamente corrispondere alle promesse della campagna elettorale – non è stato forse il presidente autorizzato a governare come pensa sia meglio? [...] Dopo l'elezione, gli elettori/deleganti devono tornare nella condizione di spettatori passivi, ma plaudenti, di ciò che il presidente fa.¹²³

La definizione di O'Donnell ha diversi punti di forza. Innanzitutto la dimensione istituzionale, poiché individua decisamente nella presidenza il cuore del problema. Seguendo in parte Linz, O'Donnell spiega infatti l'assenza o la violazione continuata dei limiti costituzionali al potere politico

¹²² Diamond, «Is the Third Wave Over?», op. cit., p. 30.

¹²³ Guillermo O'Donnell, «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 1, gennaio 1994 – citato dalla versione ripubblicata nella seconda edizione di Diamond e Plattner (a cura di), *The Global Resurgence of Democracy*, op. cit., pp. 98-99.

mettendo in evidenza il ruolo centrale del presidenzialismo e la sua intrinseca tendenza al conflitto tra l'esecutivo monocratico direttamente eletto, il parlamento e i partiti politici. Il secondo punto di forza è il riferimento latente alla dimensione della cultura politica: il presidente *si percepisce* – e *viene percepito* – come «l'incarnazione della nazione»; in virtù di ciò egli guarda alle altre istituzioni e corpi intermedi come ad ostacoli fastidiosi alla propria autorità e tende a denigrarli, scavalcarli e marginalizzarli in nome del mandato che il popolo ha delegato alla sua *persona*. Infine, ma non meno importante, è la dimensione teorica che soggiace al ragionamento di O'Donnell, visibile nel tentativo di riconoscere apertamente che un simile tipo di regime appartiene al *genus* democratico e che anzi è «più democratico, ma meno liberale, della democrazia rappresentativa». Esso ha molti punti di contatto con «cesarismo, bonapartismo, *caudillismo* e populismo», ma non va visto come una semplice forma autoritaria, quanto piuttosto come una «forma democratica durevole [...] sebbene sia arduo trovare qualcosa di meno congeniale alla costruzione e al rafforzamento di istituzioni politiche democratiche» (liberali).¹²⁴

Ciò che forse rimane debole, e in un certo senso non necessario nel ragionamento di O'Donnell, sono l'assunto di una eccessiva libertà di azione del presidente rispetto alle proprie promesse elettorali e la descrizione del popolo – tra una elezione e l'altra – come di una folla esclusivamente «passiva e plaudente». Questa visione suggerisce che il presidente riceva una delega in bianco e che, una volta investito, non abbia poi necessità di mantenersi in sintonia con gli umori del popolo, né di richiedere ulteriori conferme e autorizzazioni. Tali assunti possono ben rispecchiare i *desideri* di molti «presidenti plebiscitari» e – come vedremo in un successivo capitolo – possono in parte descrivere alcuni tratti di regimi particolarmente rigidi, come ad esempio in Bielorussia e in Asia centrale. E tuttavia essi non catturano adeguatamente quelle realtà meno chiuse e più dinamiche (la Russia e l'Ukraina, ad esempio, ma anche in parte la Georgia, l'Armenia e perfino l'Azerbaijan) in cui procurarsi e conservare il consenso popolare è per il presidente più necessario e meno facile di quanto O'Donnell sembri suggerire. Infine, essi tendono a sottolineare l'elemento autoritario, autocratico (il presidente, una volta eletto, decide da sé) *a scapito* di quello democratico (il popolo delega col voto, poi tace o plaude ritualmente). Ciò lascia il contributo teorico di O'Donnell incompiuto, incapace di individuare il filo rosso che *lega* democrazia e autoritarismo.

A questa carenza supplisce la nozione di «democrazia illiberale» proposta da Fareed Zakaria in un saggio del 1997 su *Foreign Affairs* e succes-

¹²⁴ Idem, pp. 99, 101.

sivamente in un libro di grande successo.¹²⁵ Questo autore condivide e rende ancor più esplicita l'impostazione critica di Diamond secondo cui il rispetto dei requisiti minimi della democrazia procedurale non basta a definire un regime politico come democrazia (liberale). Anzi, in assenza delle garanzie istituzionali e dei diritti politici e civili difesi dal costituzionalismo liberale, anche una democrazia elettorale può avere esiti pericolosi:

Regimi democraticamente eletti e che sono stati spesso rieletti o confermati attraverso referendum, stanno comunemente ignorando i limiti costituzionali al proprio potere e privando i propri cittadini di diritti e libertà fondamentali [...queste] elezioni sono raramente libere e corrette come in Occidente oggi, ma esprimono comunque una realtà di partecipazione popolare alla politica e di sostegno per chi viene eletto.¹²⁶

Come esempi di questi regimi, che in un punto l'autore definisce anche «democrazie plebiscitarie», ricorrono spesso gli stati post-sovietici, pur con differenze e sfumature: dal «super-presidenzialismo» di Eltsin in Russia alle «quasi-tirannie» dei presidenti Lukashenko in Belorussia e Nazarbaev in Kazakhstan.

Dunque Zakaria – diversamente da Diamond e in sintonia con O'Donnell – utilizza il termine *democrazia* per indicare questo tipo di regimi non liberali. Ma si distingue anche da O'Donnell per la maggiore attenzione che presta alle reali dimensioni del consenso popolare di cui può godere il presidente e dunque al carattere pienamente – anzi «eccessivamente» – democratico di questi regimi. Lo scioglimento a cannonate del parlamento della Russia, come quello meno cruento avvenuto in Perù, argomenta Zakaria, furono opera di presidenti democraticamente eletti (Eltsin e Fujimori), e in un momento in cui godevano di un forte e autentico sostegno popolare. In generale, in almeno metà dei paesi in via di democratizzazione sembra si stia affermando «una forma di governo che combina un notevole grado di democrazia con un notevole grado di illiberalismo».¹²⁷ La conclusione è che

¹²⁵ Cfr. Fareed Zakaria: «The Rise of Illiberal Democracy», *Foreign Affairs*, vol. 76, n. 6, novembre-dicembre 1997; e *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, W.W. Norton and Co., 2003 (tr. it. *Democrazia senza libertà*, Milano, Rizzoli, 2003).

¹²⁶ Zakaria, «The Rise of Illiberal Democracy», op. cit., p. 22. Per un dibattito su queste tesi si veda: Marc F. Plattner, «Response to 'The Rise of Illiberal Democracy'», *Foreign Affairs*, vol. 77, n. 2, marzo-aprile 1998; Adrian Karatnycky, «The decline of illiberal democracy», *Journal of Democracy*, vol. 10, n. 1, 1999.

¹²⁷ Zakaria, op. cit., p. 23.

in queste transizioni «la democrazia sta fiorendo, il costituzionalismo liberale no». E se storicamente in Occidente quest'ultimo ha condotto alla democrazia, il percorso inverso non pare scontato nel mondo non occidentale di oggi. Al contrario, «dittature con uno scarso background di costituzionalismo liberale hanno ceduto il posto alla democrazia, e i risultati non sono incoraggianti». La democrazia liberale non sembra dunque essere necessariamente «la destinazione finale della strada democratica». ¹²⁸

Come si intuisce, dal nostro punto di vista il contributo più interessante di Zakaria sta nel suo recupero di una distinzione forte e netta tra liberalismo e democrazia, e nell'averlo fatto schierandosi decisamente – e provocatoriamente – all'interno della tradizione liberale e *non* democratica di John Stuart Mill, James Madison e Alexis de Tocqueville. In più, a differenza dei revisionisti liberal-democratici à la Schumpeter, Zakaria ritiene che anche la democrazia minima, elettorale, possa trasformarsi in «una forza che può minacciare la libertà», poiché il principio maggioritario su cui essa si posa porta sempre con sé il rischio della tirannia della maggioranza: «un governo democratico ha una intrinseca tendenza a ritenere di godere di una sovranità assoluta». ¹²⁹

Le alternative politiche in campo, ragiona l'autore, possono essere ricondotte a due distinti modelli politici, entrambi risalenti alla fine del XVIII secolo: quello americano e quello francese. Il modello americano è guidato da una concezione pessimistica della natura umana che lo porta a ritenere che il potere «non può essere affidato al popolo». Di conseguenza «ciò che distingue il sistema americano non è quanto sia democratico, ma piuttosto quanto sia *non* democratico, ponendo come esso fa una molteplicità di vincoli alle maggioranze elettorali». All'opposto c'è il modello *perfettamente* democratico che origina dalla rivoluzione francese, basato sulla convinzione della bontà della natura umana e ispirato dunque al principio che «una volta che il popolo è diventato la fonte del potere, quest'ultimo deve essere illimitato in modo che il popolo possa creare la società giusta». Ora, il trend preoccupante che emerge sulla scena internazionale contemporanea è che:

la maggior parte dei paesi non occidentali ha abbracciato il modello francese – anche perché alle élite politiche piace la prospettiva di rafforzare lo stato, visto che questo significa rafforzare sé stessi – e la maggior parte di questi sono sprofondata nelle braccia del caos, della tirannia, o di entrambi. ¹³⁰

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Idem, p. 28.

¹³⁰ Idem, p. 35.

Di conseguenza, è la provocatoria proposta di Zakaria ai *policy makers* occidentali: «What we need in politics today is not more democracy – but less». Non è la democrazia che va promossa in giro per il mondo, ma il costituzionalismo liberale, che nella storia occidentale si è imposto *prima* della democrazia, e che ha tra i suoi scopi quello di «tenere a freno le passioni delle masse» e il potere di un governo fondato su di esse. Né bisogna guardare con eccessiva diffidenza a «procedure volte ad inibire la democrazia diretta» (espressione con cui allude sia alle elezioni presidenziali che ai referendum), come se fossero un modo fraudolento per censurare la voce del popolo. «Oggi nel mondo vediamo diverse di queste variazioni sul tema maggioritario. Ma il problema con questi sistemi *winner-take-all* è che nella maggior parte dei paesi in via di democratizzazione il vincitore si prende davvero tutto».¹³¹

4.2 La sindrome della democrazia populista-plebiscitaria

Questi scritti possono dunque aiutarci meglio a precisare l'oggetto di quella che definiamo la transizione fallita alla democrazia: non si tratta qui una democrazia senza aggettivi, ma di quello specifico insieme di valori e istituzioni politiche che attraverso l'esperienza storica occidentale siamo pervenuti a conoscere come democrazia liberale. Un ossimoro, appunto, in cui l'elemento liberale tenta in ogni modo di ingabbiare l'elemento democratico: riducendolo ad un «minimo» procedurale, il voto; traslando la sovranità popolare nella sovranità di un corpo rappresentativo indipendente dal corpo elettorale; producendo una nozione formale anziché sostanziale di legittimità; e imprigionando ciò che rimane dell'elemento democratico dopo questo processo di filtraggio in una rete di *checks and balances* costituzionali che limita ulteriormente il potere delle maggioranze elettorali e dei loro capi. Una forma politica che in Occidente è riuscita a sopravvivere alle successive ondate di democratizzazione per merito soprattutto dei forti partiti di massa che ne hanno governato la fase fondativa: aprendo alle masse l'accesso alle istituzioni, ma sottraendo loro ogni possibilità di azione diretta e indipendente e contribuendo così a mantenere la democrazia politica entro «limiti desiderabili». Nella sua realizzazione empirica in Occidente, insomma, questa forma politica risulta oggi molto più democratica di quanto avrebbero tollerato i liberali del XVIII e XIX secolo, ma molto più liberale di quanto i democratici ortodossi di ogni tempo siano disposti ad accettare. E poiché il termine *democrazia* permane nel senso comune e nella retorica politica con ben altre e più sostanziali promesse, i

¹³¹ Idem, p. 36.

regimi liberal-democratici sono condannati a vivere in uno stato di permanente dissonanza cognitiva, lacerati dall'*Ideals versus Institutions Gap*, dal contrasto tra le promesse del Credo democratico e la prassi delle istituzioni liberali.

Ora, se la transizione non ha raggiunto questo esito né in URSS né, a circa tre lustri di distanza, in gran parte dello spazio post-sovietico, qual è il motivo e come si può definire quello che si è realizzato? La risposta che cercheremo di dare a questo interrogativo attraversa l'intero lavoro. Qui ci limitiamo a sottolineare la nostra ipotesi di fondo: che buona parte della risposta vada cercata nella prevalenza, nelle élite riformiste, in gran parte delle «contro-élite» e tra la popolazione più in generale, di un visione della democrazia alternativa a quella liberale, i cui contorni sono emersi fin'ora dall'esame di alcuni filoni di pensiero, di determinati strumenti istituzionali e di un particolare tipo di «retorica politica». Non si tratta necessariamente di un vero e proprio modello, dotato di basi teoriche solide o di una ideologia coerente, quanto piuttosto di una «visione» e di un «discorso» – di una *retorica*, appunto – sulla democrazia che attraversano non solo la storia dell'URSS o del socialismo realizzato, ma l'intera storia delle forme politiche occidentali. Una visione radicale che il revisionismo liberale non è riuscito evidentemente a sconfiggere.

Un elemento costitutivo di questa retorica democratica è certamente il *populismo*, e questo spiega la sua ambiguità come la sua ubiquità rispetto al tempo, allo spazio e allo spettro politico.¹³² Come scrivono Mény e Surel il populismo è innanzitutto «un discorso critico» nei confronti delle istituzioni liberali che raramente si struttura in modo omogeneo e rigoroso:

Non esiste una vera e propria «teoria» democratica populista, esiste solo un insieme di discorsi violentemente critici, che mettono in risalto il popolo, la sua virtù, la sua sovranità assoluta [...] La democrazia versione populista è più il rigetto degli *impedimenta* del liberalismo e del pluralismo politico e sociale che una teoria coerente e sistematica [...] Possedendo una logica discorsiva e concettuale «semplice», il populismo sembra costituire la base comune di diverse ideologie culturalmente e storicamente determinate.¹³³

¹³² Come si mostra in modo eccellente, ad esempio, in Marco Tarchi, *L'Italia populista. Dal qualunquismo ai girotondi*, Bologna, il Mulino, 2003.

¹³³ Mény e Surel, *Populismo e democrazia*, op. cit., pp. 60, 170.

Questa retorica democratica populista si alimenta di quella che abbiamo chiamato «diffidenza democratica», che diventa anzi il segno distintivo della relazione governati-governanti, indipendentemente dall'esistenza di elezioni regolari, libere e competitive. Come scrive Thomas Cronin in un passo già sopra citato, questa ripone nel popolo una fiducia enorme, «pari soltanto alla sfiducia che ripone nei rappresentanti eletti». Per questo la frattura dominante nel discorso populista non si struttura in modo stabile lungo linee di classe, territoriali, religiose o etniche. I conflitti possono prendere origine, eventualmente, da ognuna di queste fratture, ma il discorso populista tenderà a semplificarli nei termini di una contrapposizione tra il popolo (la «gente comune») e l'«establishment» (la classe politica, le élite dirigenti). Ed è questo il motivo per cui oggetto della critica democratica populista sono innanzitutto il parlamento e i partiti politici. E non senza motivo. Come sottolineava Maurice Duverger, il rifiuto del modello liberale deriva da una reazione genuinamente democratica alla «degenerazione del parlamentarismo» e all'«usurpazione della sovranità popolare» da parte dei partiti. Su queste basi si costruisce un discorso alternativo sulla democrazia che tende a marginalizzare le istituzioni rappresentative e i corpi intermedi e a concentrarsi sul rapporto diretto e non mediato tra popolo e potere.

Ma come concretamente si realizza questo rapporto? Il populismo ha forse un pensiero debole, ma non è privo di un progetto istituzionale. Esso:

[...] fondando la democrazia esclusivamente sulla volontà del popolo, sull'intera volontà del popolo, dà la preferenza a un certo tipo di democrazia, soprattutto alla democrazia diretta [...] L'ideale è quello di mettere i rappresentanti sotto il controllo del popolo, instaurando una sorta di mandato imperativo, di rivendicare l'elezione diretta degli agenti amministrativi e, infine, di generalizzare i meccanismi di consultazione popolare di tipo referendario.¹³⁴

Su questo si può provare ad essere più sistematici. Fin qui abbiamo distinto due coppie di istituzioni. La prima include il mandato e la revoca, istituti radicati nell'antico modello del «deputato-delegato», che accetta *obtor-to collo* la necessità di eleggere dei rappresentanti, ma li imbriglia in una rete permanente di vincoli, istruzioni e controlli da parte dei loro «mandanti». Difficili da mettere in pratica, questi istituti sono comunque dotati anche solo a livello retorico di una forte carica delegittimante nei confronti delle istituzioni rappresentative. La seconda coppia di istituzioni include la legislazione popolare diretta tramite referendum e l'elezione diretta di un

¹³⁴ Idem, pp. 60, 80.

capo di stato con poteri esecutivi. Qui si accetta in pieno il voto, ma si aborrisce l'idea stessa di rappresentanza. Molto più facilmente praticabili (e praticati) del mandato e della revoca – ma ancor più devastanti nei confronti dello spirito della democrazia liberale – questi istituti rafforzano nel populismo l'aspetto più marcatamente *plebiscitario*: il principale protagonista di questa visione della democrazia diviene così un presidente direttamente eletto, e la «sinergia» presidente-referendum diviene la sua distintiva dinamica istituzionale.

In base all'intreccio tra questi istituti e la retorica politica che li sorregge abbiamo ricostruito i contorni di un discorso sulla democrazia che possiamo dunque definire *populista-plebiscitario*. La distanza rispetto alla democrazia liberale è evidente nell'enfasi posta sulla sovranità popolare assoluta e sul suo esercizio diretto. Ma converrà anche aggiungere che, nonostante la pericolosa inclinazione verso derive autoritarie, non stiamo qui parlando di una dittatura né di una «democrazia delegata». Questo punto è stato brillantemente sottolineato da Georges Burdeau:

Se è frequente che la dittatura s'instauri per acclamazione popolare, essa si regge però sul silenzio del popolo. Una volta investito, il dittatore non si preoccupa più di sottomettere la sua politica al suffragio. Ecco perché, anche se è stata originariamente consentita, la dittatura diviene così rapidamente costrittiva. La democrazia plebiscitaria, al contrario, non utilizza il voto solo come un mezzo di accesso al potere del leader; *essa ne fa uno strumento di governo*. Lungi dall'essere obbligato a tacere, il popolo viene costantemente e affannosamente consultato. Solo che non gli si domanda *cosa* vuole ma *chi* vuole.¹³⁵

L'ultimo passaggio necessita di una qualche precisazione. Se è vero infatti che le consultazioni plebiscitarie sono sempre altamente personalizzate, spesso il *chi* e il *cosa* risultano strettamente legati, come ad esempio quando al popolo viene chiesto di autorizzare l'azione o le scelte politiche del leader attraverso un referendum. Come si è detto a proposito dell'esperienza francese, questo istituto può divenire «una regolare forma di comunione tra il presidente e l'elettorato» e dunque un'arma democratica potentissima con cui rafforzare l'autorità presidenziale al di sopra – e contro – il parlamento e i partiti. I confini tra voto sulle *issue* e voto sulla *persona*, dunque, sfumano l'uno nell'altro: se le elezioni presidenziali tendono a divenire anche un confronto sul merito delle politiche, le consultazioni referendarie possono assumere anche le caratteristiche di una investitura indi-

¹³⁵ Georges Burdeau, *La démocratie*, Paris, Editions du Seuil, 1956, p. 55-56.

viduale. È all'interno di questa sinergia tra il presidenzialismo e lo strumento referendario che si realizza appieno la paradossale fusione tra il massimo di delega del potere e il massimo di democrazia diretta.

In questo senso, può essere fuorviante porre l'accento esclusivamente sul momento dell'*elezione*, e sul fatto che questa conferisce al presidente una *delega in bianco*, come fa ad esempio O'Donnell.¹³⁶ La sua definizione di democrazia guadagnerebbe in flessibilità senza perdere troppo in capacità connotativa se riuscisse a coprire i casi in cui il presidente ha bisogno non dell'investitura di un'audience altrimenti passiva e plaudente, ma di una popolazione attivamente mobilitata cui chiedere continua conferma dell'*idem sentire* che li lega. Inoltre, se è vero che un presidente gode di un'aura di legittimità che amplia il suo campo di manovra politica, è anche vero che egli rimane in qualche modo costretto dalla sua retorica populista e dalla sua visibilità pubblica a non tradire in modo palese le promesse su cui ha ottenuto la fiducia del popolo. Può anzi ritrovarsi ad avere addirittura meno spazio di manovra rispetto ai leader di partito in un regime parlamentare – come si è visto, a questo apparente paradosso alludono, seppur da prospettive differenti, tanto Linz quanto Duverger. In tale contesto, ricorrere alla consultazione/conferma popolare per imporre specifiche politiche può perfino rivelarsi talvolta una scelta obbligata.

Infine, e per gli stessi motivi, elezioni presidenziali e referendum possono essere presentati come momenti in cui il popolo, esprimendo la sua volontà, conferisce al capo dell'esecutivo un «mandato imperativo» che egli sarà *tenuto* ad adempiere anche contro le resistenze poste da altre istituzioni e gli ostacoli formali delle procedure costituzionali. Questa retorica del «mandato del popolo» fonde saldamente il *chi* e il *cosa*, per parafrasare ancora Burdeau. Essa è un'arma potentissima perché presenta il presidente non come qualcuno che ha ricevuto una delega in bianco ma, al contrario, come un *messo* del popolo, un suo autentico rappresentante proprio secondo quel «modello del delegato» tanto caro al discorso democratico populista. E ciò si rafforza ulteriormente quando un referendum presidenziale assume nel contempo, come ricorda Bogdanor a proposito del Generale De Gaulle, il ruolo di un voto di conferma/revoca: con il presidente che si impegna a rassegnare le dimissioni nel caso in cui non ottenga la fiducia del popolo su una propria proposta.

Si comprende bene che, per come è qui ricostruita, questa nozione di democrazia populista-plebiscitaria non ha la pretesa di rappresentare un modello compiuto e durevole di regime politico. Indica piuttosto una *fase* della transizione, una «sindrome» composta da un insieme di sintomi (valo-

¹³⁶ O'Donnell, «Delegative Democracy», op. cit., p.99.

ri, discorsi, comportamenti) che possono presentarsi in particolari contesti e momenti. Al suo cuore c'è una visione della democrazia pura, radicale e certamente «illiberale», che vanta una potente retorica politica e un preciso arsenale istituzionale. Questa nozione può risultare molto utile per leggere gli sviluppi politici e le dinamiche istituzionali degli ultimi anni dell'URSS e del primo decennio post-sovietico, perché mostra appunto in che direzione si sia mossa, e perché, quella che era sì una transizione alla democrazia – ma *non* alla democrazia liberale. E se la democrazia populista-plebiscitaria rappresenta una traiettoria, piuttosto che una stabile destinazione finale, rimane vero che in fondo alla strada possono esserci esiti diversi: lo scivolamento verso una forma di democrazia «delegata» potrebbe ben essere uno di questi esiti; ma è anche possibile una deriva verso forme più «classiche» (o meno «democratiche») di autoritarismo. E neanche può escludersi del tutto un approdo liberal-democratico (come nell'«eccezione francese» post-gollista), sebbene questo richiederebbe una rottura, non una semplice evoluzione dello stesso processo. In ogni caso, per anticipare una conclusione che trarremo al termine di questo studio, l'evidenza disponibile per lo spazio post-sovietico suggerisce che più intensa o duratura è la fase plebiscitaria vissuta da un paese nel periodo fondativo del regime, più incerte appariranno le condizioni per l'instaurazione di una democrazia liberale, anche a distanza di anni dalla chiusura di quella fase.

5. *Concludendo e ricominciando*

Converrà ora concludere aggiungendo un ultimo elemento alla nostra lettura del perché, già dagli ultimi anni dell'URSS, la via liberale di tipo occidentale sembrò preclusa alla transizione democratica. La peculiarità sovietica fu che, scatenata dalla retorica politica e dalle riforme istituzionali di una leadership certamente più democratica che liberale, un lungo ciclo di turbolenza democratica si innescò *durante* e non dopo il processo di transizione. Ciò avveniva per di più in un contesto che soffriva già di una forte dissonanza cognitiva. Per decenni, mentre li metteva in condizioni di non nuocere, il regime aveva pubblicamente esaltato valori e istituzioni ispirati ad una profonda, radicale ortodossia democratica. Di conseguenza, guidare la transizione verso una democrazia liberale, moderata, avrebbe richiesto un drastico revisionismo ideologico di cui pochi vedevano il motivo, dal momento che una democrazia ben più piena era l'antica promessa non mantenuta che ora i riformisti potevano cercare di realizzare.

Sotto questo rispetto, la differenza con le esperienze di democratizzazione in Occidente è visibile. Qui insorgenze democratiche ispirate a visio-

ni populiste-plebiscitarie non hanno avuto luogo durante il processo di transizione, ma *dopo* il consolidamento della democrazia liberale – e dunque in contesti culturali e istituzionali molto diversi e ben più solidi. Mark Plattner lo spiega riferendosi alla «prima ondata» di democratizzazione in Europa:

Durante il XIX secolo e la prima parte del XX secolo, la democratizzazione avveniva in un contesto in cui principi più tradizionali di gerarchia sociale avevano ancora un peso considerevole nell'immaginario popolare. L'idea dell'eguaglianza non era stata ancora accettata pienamente come il principio fondamentale della legittimazione politica. La monarchia e l'aristocrazia dominavano ancora in gran parte d'Europa. E così perfino un ruolo legislativo limitato per una assemblea eletta con suffragio ristretto poteva essere visto come un progresso verso il governo del popolo.¹³⁷

Il ragionamento può essere esteso anche alla seconda ondata, in Italia e Germania, e alla terza, in Spagna, Grecia e Portogallo, quando democrazie liberali si sostituirono con successo a fascismi e dittature «di destra» che – per quanto venati di populismo e capaci talvolta di mobilitazioni plebiscitarie – difficilmente potevano rivendicare una profonda ispirazione democratica per i loro ideali o le loro istituzioni. In altri termini, le vecchie monarchie e i nuovi fascismi europei non soffrivano di dissonanza cognitiva. Così la democratizzazione non poteva manifestarsi come un'insorgenza «moralista-riformista», nelle parole di Huntington, mirante a realizzare le promesse non mantenute del regime. La natura delle condizioni di partenza era tale che una transizione alla democrazia liberale equivaleva già a un cambiamento rivoluzionario delle istituzioni e dei principi di legittimazione dell'ordine politico, e introduceva anche solo attraverso il suffragio universale opportunità di partecipazione democratica inaudite sotto l'*ancien régime*. È comprensibile che simili conquiste, accompagnate dalla crescita di sistemi di partito forti e radicati, e dirette da élite disponibili al compromesso, rimanessero a lungo bene accette. Passò così del tempo prima che le promesse democratiche dei nuovi regimi divenissero tanto forti, e la *performance* delle istituzioni rappresentative si rivelasse tanto insoddisfacente, da rendere percettibile la dissonanza cognitiva. Ciò consentì che, in Europa, i primi assalti moralisti-riformisti al fossato che si andava aprendo tra Ideali e Istituzioni non avessero luogo sino a che quelle liberal-democrazie

¹³⁷ Marc F. Plattner, «Liberalism and Democracy: Can't Have One Without the Other», *Foreign Affairs*, n. 2, 1998, p. 28.

non si erano sufficientemente consolidate. In queste condizioni, anche l'«intemperanza democratica» degli anni Sessanta e Settanta non rappresentò una minaccia così seria come temuto all'epoca dagli osservatori più pessimisti.¹³⁸

Nella transizione sovietica la situazione si presentava molto diversa. Qui l'ideologia ufficiale incarnava la promessa più radicale, primitiva e immediata di potere del popolo. Ed esistevano anche specifici istituti democratici – a lungo neutralizzati, ma sempre ufficialmente glorificati – rivitalizzando i quali i riformisti potevano aspirare a mettere in pratica il Credo. Certo, le pretese democratiche del regime erano state contraddette quotidianamente dalle sue pratiche autoritarie, e nella realtà quegli istituti democratici erano rimasti soffocati dal controllo pervasivo del Partito Comunista. Ma ciò è solo un'ulteriore conferma del fatto che, in effetti, il tardo regime sovietico si trovava in una situazione di gravissima dissonanza cognitiva. Ed è proprio per questo che i tentativi di riequilibrare la situazione poterono venire dal suo stesso interno, nella forma di un «riformismo senza revisionismo». Se la *demokratizatsiya* doveva essere la cura, i suoi valori e le sue istituzioni non avevano certo bisogno di essere importati dall'esterno o imposti per via rivoluzionaria. E la piattaforma politica e ideologica più attraente non era certo la democrazia liberale: con le sue procedure disegnate per «ingabbiare la bestia democratica», i suoi assunti indifendibili sull'indipendenza del parlamento dall'elettorato e della legittimità dalla *performance*, e con i suoi partiti politici che, seppure essenziali nel moderare gli eccessi del liberalismo, non erano meno essenziali nel disciplinare e contenere gli eccessi della democrazia. In un contesto ideologico «ortodosso», d'altra parte, la democrazia non può avere «eccessi»: vuol dire semplicemente *potere del popolo* – questa promessa era stata tradita in URSS, e il vecchio regime aveva provato a nascondere sotto una coltre di ipocrisia. Ora questa promessa doveva essere realizzata, costringendo la realtà e le istituzioni a conformarsi ai principi del Credo.

Tuttavia, un tale tentativo era minato all'origine. Sebbene accompagnato dall'introduzione di elezioni competitive e di un primo embrione di parlamento rappresentativo, esso ebbe al suo cuore innanzitutto la rivitalizzazione di istituti come il mandato imperativo, il diritto di revoca e quel tipico equivalente funzionale del referendum conosciuto in URSS come «discussione di tutto il popolo». Seguirono dopo poco il recupero dello strumento referendario vero e proprio, mai usato fino ad allora sebbene previsto dalla costituzione, e infine l'introduzione del presidenzialismo, l'unica vera innovazione nella tradizione costituzionale socialista. L'ibrido disegno

¹³⁸ Vedi ad esempio Crozier, Huntington e Watanuki, *The Crisis of Democracy*, op. cit.

istituzionale che ne derivò, attuato in un contesto di collasso dello stato e di destrutturazione partitica, finì per contribuire a un'esplosione di aspettative democratiche che difficilmente le elezioni avrebbero potuto canalizzare, e il nuovo parlamento soddisfare. Questo aprì una breccia attraverso cui passò tutto il potenziale di conflitto che ribolliva nella società sovietica: incluso quel «nazionalismo militante» che molti hanno voluto leggere come la vera causa del crollo dell'URSS mentre fu solo il sintomo più evidente dell'«overdose di democrazia» e della «paralisi plebiscitaria» che devastarono il paese nei primi anni Novanta.

Comparata ad altri casi di transizione democratica dunque, la transizione sovietica – anche a causa del suo punto di partenza: perché era una transizione *dal comunismo* – si rivelò meno incline ad abbracciare concetti e istituzioni liberali e più esposta a una forma radicale di «intemperanza democratica» che degenerò rapidamente verso una deriva populista-plebiscitaria. In altri termini, l'elemento democratico si mostrò troppo forte per essere arginato e, nei fatti, l'élite riformista nemmeno tentò di creare un quadro istituzionale in grado di arginarlo.

Nel determinare questo esito, insomma, le istituzioni contarono, come mostreremo esaminando le riforme costituzionali di Gorbachev. Ma non furono le istituzioni rappresentative timidamente introdotte nel 1989 a contare di più, bensì le riscoperte istituzioni della democrazia diretta, quella «degli antichi» e quella «dei moderni». E, insieme alle istituzioni, contò molto il discorso politico, una diffusa retorica democratica radicale venata di forti accenti populistici e plebiscitari, che fu comune alle élite e alle contro-élite che dominarono la transizione. Questi due elementi, il disegno istituzionale e la retorica politica, resero la transizione sovietica particolarmente vulnerabile a quella che Carl J. Friedrich definisce appunto una «overdose di democrazia». In altri termini, la *demokratizatsiya* scavò da sé, per parafrasare John Adams, la propria fossa. È questa una pesante eredità che continua ad influenzare gran parte dello spazio politico post-sovietico, a lungo dominato da quelle stesse élite che avevano provocato o profittato, anni prima, di un tale disastro.

III.

L'ortodossia democratica socialista

Le istituzioni della democrazia diretta nell'*ancien régime* sovietico

Le istituzioni di ogni paese [...] hanno più effetto per il loro spirito che per qualunque loro diretta misura, perché attraverso di questo esse formano il carattere nazionale.

John Stuart Mill, 1861

La nozione sovietica di democrazia può essere analizzata guardando alle radici ideologiche e all'uso concreto che in URSS fu fatto di tre istituti di democrazia diretta: *nakazy izbiratelei* (i mandati degli elettori), *otzyv* (la revoca), e *vsenarodnoe obsuzhdenie* (la «discussione di tutto il popolo»).

Il mandato e la revoca sono parte integrante dell'ideologia marxista-leninista e articoli che li riguardano sono rinvenibili in tutte le costituzioni sovietiche sin dal 1918. I due istituti erano dettagliatamente regolati dalla legge e presentati con orgoglio nei discorsi pubblici ufficiali come la concretizzazione di una forma autentica di democrazia, in cui l'esercizio della sovranità popolare va *ben oltre* il voto e le elezioni. Né Marx né Lenin prestarono invece seria attenzione allo strumento referendario. Questo fu introdotto per la prima volta con la costituzione del 1936 ma, sino ai primi anni Novanta, nessun referendum ebbe mai luogo in Unione Sovietica. Il coinvolgimento popolare nell'attività legislativa era affidato ad un altro strumento, la «discussione di tutto il popolo»: un ampio processo di consultazione di massa sui principali progetti di legge che aveva luogo attraverso capillari assemblee pubbliche e sui mass media. A differenza della natura episodica e competitiva di una campagna referendaria, queste «discussioni» potevano durare alcune settimane o addirittura mesi, non si concludevano con una votazione formale, ed evocavano l'ideale di uno sforzo collaborativo tra la popolazione e le autorità. Esprimevano dunque una nozione di democrazia basata sul raggiungimento del consenso attraverso il confronto razionale, piuttosto che su un conflitto a somma zero da dirimere con il voto.

Il mandato, la revoca e la discussione di tutto il popolo, per quanto esaltati dall'ideologia quali fondamentali istituti democratici, furono nella pratica manipolati e neutralizzati da uno stretto controllo partitico. Raramente funzionarono come prefigurava l'ideologia, né rappresentarono mai per le autorità una seria minaccia politica. Tuttavia, incardinato nel discorso pubblico ufficiale, il loro «spirito» modellò una visione diffusa circa il dover essere di una democrazia autentica, socialista. Visione che fu sostenuta da tutti i leader sovietici, da Lenin a Gorbachev, e che rimase, nei suoi aspetti più salienti, irrealizzata. Questo spalancò le porte a un enorme *gap* tra gli ideali democratici e la pratica autoritaria del regime. Nel far fronte a questa contraddizione i leader sovietici oscillarono tra due risposte complementari. Per dirla con Samuel Huntington: in alcuni periodi vi fu un tentativo «ipocrita» di negare l'esistenza del *gap*, pretendendo contro ogni evidenza che realtà e ideale coincidessero; in altri vi fu una dirompente presa d'atto dell'esistenza di questo *gap*, seguita dal tentativo «moralista-riformista» di eliminarlo, forzando la realtà a conformarsi all'ideale.

Questi due opposti e complementari approcci emergono chiaramente dagli atteggiamenti ufficiali verso gli istituti di democrazia diretta. Sotto Stalin, e ancor più sotto Brezhnev, questi furono presentati quale prova evidente della democrazia socialista in atto; sotto Khrushchev, invece, furono identificati come istituti da resuscitare dal torpore formalistico in cui erano caduti, poiché attraverso di essi il popolo poteva essere mobilitato e la democrazia socialista – e poi, il comunismo – alla fine realizzati. Come vedremo in questo capitolo, negli anni della *perestroika* quest'ultimo approccio diverrà nuovamente prevalente. Per di più – oltre al mandato, alla revoca e alla discussione di tutto il popolo – anche il referendum guadagnerà popolarità nel tardo periodo gorbacheviano, quando il clima politico diventerà apertamente conflittuale e le elezioni e il voto saranno infine anch'essi legittimati come veicoli di partecipazione democratica. La contraddizione, pur evidente da un punto di vista liberal-democratico, non fu mai notata: le elezioni competitive e il «parlamentarismo» si sommarono, si affiancarono a istituti vecchi e nuovi ispirati ad una logica profondamente antagonista rispetto a quella della rappresentanza politica. Mai i leader sovietici si mostrarono consapevoli di questa contraddizione e tantomeno disposti ad abbandonare il loro credo democratico radicale, e le istituzioni ad esso connesse, per abbracciare la nozione e le istituzioni di una democrazia liberale, rappresentativa, moderata.

Per quasi tutta la storia dell'URSS, invece, fu del tutto assente il quarto istituto di democrazia diretta che qui abbiamo individuato, ovvero una presidenza esecutiva monocratica direttamente eletta dal popolo. L'opzione

presidenzialista era aliena all'ideologia marxista-leninista e fu regolarmente rifiutata, sino al tardo periodo gorbacheviano, da tutti i leader sovietici. Questo ha diversi motivi, come vedremo meglio in seguito: la condanna marxiana del «bonapartismo», l'enfasi leniniana sulla pienezza del potere dei soviet e sul principio della «leadership collettiva», l'ostilità dell'ideologia verso le elezioni come mezzo di legittimazione dell'autorità politica, e il ruolo pervasivo del Partito Comunista nel sistema politico. Tutti questi fattori impedirono l'emergere di un leader monocratico con una relazione diretta, personale e indipendente con l'elettorato. In verità, come mostreremo più in dettaglio nel capitolo VII, il presidenzialismo divenne parte della retorica democratica e del disegno istituzionale sovietici soltanto nei primi anni Novanta, quando le riforme gorbacheviane sfidarono il ruolo del partito, alterarono l'equilibrio tra esecutivo e legislativo, e – di nuovo – accettarono il *voto* tra i mezzi riconosciuti di partecipazione popolare e di legittimazione dell'autorità politica.

Così il paradosso delle riforme gorbacheviane apparirà in tutta la sua evidenza: mentre l'Occidente credeva di vedervi il cammino dell'URSS verso il parlamentarismo e la democrazia liberale, esse rivalizzavano invece gli istituti cardine di una concezione diametralmente opposta di democrazia, che sarebbe rapidamente scivolata verso una deriva populista e plebiscitaria.

1. *Alle origini: democrazia primitiva, democrazia continua*

Il mandato e la revoca furono praticati durante la rivoluzione del 1905 e poi riscoperti durante la rivoluzione d'Ottobre, nel 1917. Uno dei primi e più famosi atti governativi di Lenin, il *Decreto sulla Terra*, vantava le sue radici in 242 «mandati» attribuiti ai propri rappresentanti da assemblee contadine locali.¹ Lenin fu anche responsabile in prima persona dell'inserimento, nella Costituzione del 1918, di un articolo che prevedeva la revoca, in qualsiasi momento, dei deputati del popolo (Art. 78). La revoca, insistette dinanzi al Comitato Esecutivo Centrale Pan-Russo, è sfrecciata «come una cometa rossa attraverso la storia dei cambiamenti rivoluzionari delle costituzioni».²

¹ Si veda V.F. Kotok, *Nakazy izbiratelei v sotsialisticheskom gosudarstve*, Mosca, Nauka, 1967, p.28; N.G. Starovoitov, *Izбиратели дали наказ*, Mosca, Znanie, 1984.

² Citato in Theodore H. Friedgut, *Political Participation in the Ussr*, Princeton, Princeton University Press, 1978, p. 132. Si veda anche «Constitution (Fundamental Law) of the Russian Socialist Federated Soviet Republic; Adopted by the Fifth All-Russian Congress of Soviets, 10 July, 1918», in Jan F. Triska (a cura di), *Constitutions of the Communist Party States*, Stanford, The Hoover Institution, 1968, p.13.

1.1 Lenin e il modello del «deputato-delegato»

L'entusiasmo di Lenin per questi strumenti di democrazia diretta si può far risalire alla lettura de *La guerra civile in Francia* di Marx. Qui, nel presentare la Comune di Parigi del 1871 come lo stato socialista modello, Marx sottolineava che «la maggioranza dei suoi membri erano naturalmente operai, o rappresentanti riconosciuti della classe operaia [...] eletti a suffragio universale nei diversi mandamenti di Parigi, responsabili e revocabili in qualunque momento».³ Scrivendo *Stato e rivoluzione*, poche settimane prima dell'Ottobre, Lenin trovò che quelle caratteristiche della Comune fossero di importanza fondamentale. Pertanto, prefigurò: «noi, gli operai [...] ridurremo i funzionari dello Stato alla funzione di semplici esecutori dei nostri incarichi, alla funzione di 'sorveglianti e di contabili', modestamente retribuiti, responsabili e revocabili [...] è questo il *nostro* compito proletario».⁴ Le istituzioni rappresentative elettive sarebbero rimaste, perché il socialismo era «inconcepibile senza istituzioni rappresentative». Rispetto ai parlamenti borghesi, però, queste sarebbero state istituzioni di tipo completamente diverso, parte del disegno istituzionale di una democrazia *autentica*: una «democrazia realizzata quanto più pienamente e conseguentemente sia concepibile», in cui «il popolo stesso assume le funzioni del potere statale».⁵ I deputati eletti non sarebbero stati lasciati soli ad amministrare gli affari dello stato. Ciò era tipico delle *false* «democrazie capitaliste», che riconoscevano agli oppressi il mero diritto «di decidere, una volta ogni qualche anno, quali fra i rappresentanti della classe dominante li rappresenterà e li opprimerà in Parlamento».⁶ Nel socialismo, invece, scrive Lenin citando Marx, il popolo avrebbe *assunto* «fedeli rappresentanti dei propri interessi» in modo tale che «il suffragio universale [sarà] al servizio del popolo costituitosi in comune, così come il suffragio individuale serve ad ogni altro imprenditore privato per cercare gli operai e gli organizzatori della sua azienda».⁷

³ Karl Marx, *La guerra civile in Francia*, in Marx-Engles, *Opere scelte*, Editori Riuniti, Roma, 1974, p. 908.

⁴ Vladimir I. Lenin, *Stato e rivoluzione*, in *Opere scelte*, Editori Riuniti – Edizioni Progress, Roma-Mosca, 1975, vol. IV, p. 269 (Capitolo 3: *L'esperienza della Comune di Parigi*; Paragrafo 3: *La soppressione del parlamentarismo*).

⁵ Idem, p. 263-64 (Cap. 3: *L'esperienza della Comune di Parigi*; Par. 2: *Con che cosa sostituire la macchina statale spezzata?*)

⁶ Idem, p. 298 (Cap. 5: *Le basi economiche dell'estinzione dello Stato*; Par. 2: *La transizione dal capitalismo al comunismo*).

⁷ Idem, p. 265 (Cap. 3: *L'esperienza della Comune di Parigi*; Par. 3: *La soppressione del parlamentarismo*).

Così, lo schema di Lenin abbracciava pienamente il modello di rappresentanza del «delegato con mandato» e respingeva la nozione liberale dell'indipendenza del parlamento dal corpo elettorale. I rappresentanti elettivi non venivano eliminati, ma divenivano dei meri «ambasciatori» del popolo. Inoltre, non avrebbero potuto dare per scontata la fiducia del popolo per il solo fatto di essere stati eletti. Al contrario, avrebbero agito sulla base di mandati imperativi e non gli sarebbe stata riconosciuta alcuna autonomia di giudizio e di azione nel determinare i bisogni e gli interessi dei propri elettori. La valutazione del loro operato sarebbe così dipesa direttamente dalla loro *performance*, costantemente monitorata dal popolo armato del potere ultimo di revocare in qualsiasi momento il loro mandato.

Questa visione presupponeva, allo stesso tempo, una enorme fiducia nel popolo (e in particolare nella sua avanguardia, la classe operaia), ritenuto capace di individuare correttamente i propri interessi e, di conseguenza, di istruire i propri delegati. Postulava, inoltre, che per l'amministrazione degli affari di stato non fossero necessarie particolari qualità politiche, capacità tecniche o conoscenze specialistiche. Con il progresso del socialismo, secondo Marx, la politica stessa sarebbe scomparsa, dal momento che il «al posto del governo delle persone appare l'amministrazione delle cose».⁸ Quest'ultima, aggiunse Lenin, avvantaggiandosi di tutte le moderne tecniche capitalistiche di organizzazione del lavoro, sarebbe a sua volta divenuta una questione estremamente semplice di «sorveglianza e contabilità», funzioni che avrebbero potuto essere «adempite a turno, da tutti».⁹

Infine, le istituzioni rappresentative sotto il socialismo non sarebbero state dei meri «mulini di parole» («nei parlamenti non si fa che chiacchiere, con lo scopo determinato di turlupinare il 'popolino'» mentre «il vero lavoro 'di Stato' si compie fra le quinte, e sono i ministeri, le cancellerie, gli stati maggiori che lo compiono») ¹⁰ – argomento diffuso al tempo tra tutti i critici del parlamentarismo, sia di destra che di sinistra.¹¹ Lenin descrisse invece i soviet come «organismi che lavorano realmente», in cui non vi sarebbe più stata la divisione del lavoro tra legislativo ed esecutivo e in cui i deputati del popolo, privati dei propri «speciali privilegi», non soltanto avrebbero dato voce ai mandati dei propri elettori, ma avrebbero lavorato alacremente per adempiere ad essi, sotto la costante minaccia di revoca. Co-

⁸ Idem, p. 244 (Cap. 1: *La società classista e lo stato*; Par. 4: *L'«estinzione» dello Stato e la rivoluzione violenta*).

⁹ Idem, p. 269 (Cap. 3: *L'esperienza della Comune di Parigi*; Par. 3: *La soppressione del parlamentarismo*).

¹⁰ Idem, p. 266-67.

¹¹ Per una classica critica anti-parlamentare «da destra» si veda Carl Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1992.

sì, la vera legittimità di questo modello di stato comunardo, la prova definitiva del suo carattere realmente democratico, era funzione della *rispondenza* tra gli input dei cittadini e gli output governativi. Le istituzioni e le procedure poco importavano, se non per il fatto che avrebbero dovuto esser tali da consentire la più ampia partecipazione diretta delle masse all'articolazione delle domande, al controllo della *performance* e alla valutazione dei risultati.

Stato e rivoluzione fu, indubbiamente, tra i più utopici degli scritti di Lenin. Rita di Leo lo ha felicemente descritto come «un poema», e per Bertram D. Wolfe si tratta del «classico leninista anti-leninista». ¹² Fu il parto dell'ideologo ispirato, non meno di quanto il *Che fare*, scritto quindici anni prima, era stato il lavoro dello stratega realista, che avversava lo spontaneismo di massa e propugnava un'organizzazione d'avanguardia di rivoluzionari di professione che avrebbero spiegato (e imposto) alle masse i loro veri interessi. Inoltre, l'esperienza dei primi anni da statista avrebbe presto convinto Lenin che il modello di stato comunardo era quantomeno prematuro. La disastrosa vicenda del comunismo di guerra e il fallimento dell'esperimento del «controllo operaio» lo portarono a riscoprire l'importanza del comando politico, della disciplina organizzativa, del *know-how* tecnico. ¹³

Ma la carica utopica di *Stato e rivoluzione* non rappresentò la debolezza di quel libro, bensì la sua vera forza, collocandolo nella storia delle idee politiche al pari dell'*Utopia* di Thomas Moore, della *Città del sole* di Campanella e del *Contratto Sociale* di Jean-Jacques Rousseau. Più ancora dell'analisi marxiana della Comune di Parigi, fu la proiezione leninista di quella esperienza nel futuro ad essere espressa nel linguaggio della visione: la visione di una forma di governo ideale che, nei suoi fondamenti, aveva un forte potere evocativo nei confronti di tutte le esperienze storiche di autogoverno – dalla Comune di Parigi al *mir* russo ai *town meeting* del New England – e toccava corde cui erano sensibili ogni sorta di socialisti, populistici e democratici radicali, a tutte le latitudini e in tutte le epoche. Talmente «ecumenico» voleva essere il messaggio di Lenin che ad un certo punto egli menzionò persino, in tono di apprezzamento, «le 'ingenuità' del cristianesimo primitivo e il suo spirito democratico rivoluzionario». E riconobbe con entusiasmo che «il passaggio dal capitalismo al socialismo è *impossibile* senza un qualche 'ritorno' al democratismo 'primitivo' (come si potrebbe altrimenti far compiere alla maggioranza della popolazione, e poi all'intera po-

¹² Rita di Leo, *La falce e la luna. Potere e politica nel cuore dell'Europa*, (mimeo, 1997); Bertram D. Wolfe, *An Ideology in Power. Reflections on the Russian Revolution*, New York, Stein and Day, 1969, p. 30.

¹³ Sulle divergenze tra questi «due Lenin» si veda anche Neil Harding (a cura di), *The State in Socialist Society*, Albany, State University of New York Press, 1984.

polazione, le funzioni dello Stato?)»¹⁴ Né sorprende che su questo punto Lenin sembrasse echeggiare gli scritti dell'intelligenza populista russa del tardo Ottocento, in particolare dei *narodovol'tsy*. Al pari dei più rivoluzionari pensatori europei, i populisti russi erano stati profondamente influenzati dall'esperienza della Comune di Parigi. Tra di loro era diffuso il mito dello «stato di tutto il popolo», imbevuto di ethos comunardo e degli ideali dell'autogoverno dal basso; e comune era l'idea che tutti i funzionari dovessero essere elettivi, responsabili dinanzi al popolo e da questo revocabili in qualsiasi momento. Nonostante tutte le differenze tra populisti e bolscevichi in termini di teoria economica e tattica politica, loro tutti, come riconobbe un illustre storico sovietico, «immaginarono il socialismo» pressappoco allo stesso modo: «Il progetto dei *narodovol'tsy* è stato sotto molti aspetti simile alla nostra idea di socialismo e comunismo».¹⁵

Inoltre, come abbiamo osservato nel capitolo precedente, visioni simili erano (e sono) diffuse ben al di là dei confini della Russia. Il disprezzo del parlamentarismo borghese e la domanda di strumenti di democrazia diretta erano temi comuni dell'ondata democratica che percorse l'Europa a cavallo del secolo. E l'idea che gli elettori «dovrebbero avere il diritto di mandar via i propri 'pubblici servitori', esattamente come un manager o un fattore possono sbarazzarsi del personale preso a servizio», era tipica anche dei populisti americani.¹⁶ Ecco come venivano argomentati i casi del mandato e della revoca – in termini sorprendentemente simili a quelli del Lenin del 1917 – in un libro pubblicato a New York nel 1912, dal titolo: *Government By All the People*:

La revoca considera un rappresentante come un servitore, un esecutore, non come un padrone. Per esser precisi, come un ambasciatore plenipotenziario, questi è un servitore dotato di un certo potere, ma che ha ricevuto precise istruzioni o che si presume sia a conoscenza della volontà del suo padrone, e se non riconosce le proprie responsabilità, o se interpreta male le sue istruzioni, può essere revocato in ogni istante.¹⁷

¹⁴ Lenin, *Stato e rivoluzione*, op. cit., p. 264 (Cap. 3: *L'esperienza della Comune di Parigi*; Par. 2: *Con che cosa sostituire la macchina statale spezzata?*)

¹⁵ Valentina A. Tvardovsakaya, *Il populismo russo. Da 'Zemlja i Volja' a 'Narodnaja volja'*, Roma, Editori Riuniti, 1975, pp. 185, 123. Sul tema si rimanda per tutti al classico studio di Franco Venturi, *Il populismo russo*, Torino, Einaudi, 1952.

¹⁶ Thomas E. Cronin, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1989, p. 133.

¹⁷ Delos F. Wilcox, *Government By All The People*, New York, Macmillan, 1912, pp. 170-171 (citato in Cronin, *Direct Democracy*, op. cit., pp. 133-34).

Infine, questa visione non appartiene esclusivamente a pensatori di sinistra o «progressisti». La democrazia populista, primitiva trova sostenitori anche tra i conservatori e i tradizionalisti, in Occidente come in Russia. Lo mostra mirabilmente il provocatorio pamphlet di Aleksandr Solzhenitsyn dal titolo *Come dobbiamo ristrutturare la Russia?*¹⁸ che lo scrittore dissidente riabilitato durante la liberalizzazione gorbacheviana pubblicò nel 1990 sul settimanale *Literaturnaya gazeta*. Vi si offriva una critica a tutto tondo della democrazia rappresentativa e del parlamentarismo che, dalla rivoluzione francese in poi, avevano «separato i deputati dai loro elettori e [dall'idea] della responsabilità personale nei loro confronti». La democrazia rappresentativa, sosteneva Solzhenitsyn, è un sistema gestito da oligarchie organizzate di politici di professione dove «è impossibile per il popolo impartire precise istruzioni ai propri deputati» e dove «non esiste un meccanismo di controllo su di essi [ma] soltanto la possibilità di provare a sconfiggerli alle prossime elezioni». Ciò che egli immaginava per la Russia, invece, era una *democrazia dei piccoli spazi*, una democrazia «la cui forza consiste nel suo essere *non mediata*». In un sistema simile il popolo dovrebbe essere consultato direttamente con la massima frequenza possibile. E quando dei rappresentanti devono esser scelti – perché «il popolo non può garantire una presenza quotidiana per il governo dello stato» – bisogna aver cura che siano individui ben noti a tutti i membri della comunità, eletti «per alzata di mano», e monitorati da vicino dai propri concittadini, che manterranno il potere ultimo di decidere, di proporre politiche, e di approvare o rigettare le proposte di legge che vengono loro presentate. Non si tratta di utopismo *naïf*, aggiunge l'autore, dal momento che le radici di un tale «autentico autogoverno» possono essere ritrovate nella Russia prerivoluzionaria e perfino nella Russia medievale:

La democrazia dei piccoli spazi è esistita in Russia per secoli. È quello che per secoli è stato il *mir* rurale russo e, in alcuni periodi, i *veche* cittadini e l'autogoverno dei cosacchi. Un'altra forma di questo tipo di democrazia, lo *zemstvo*, si è sviluppata a partire dalla fine del secolo scorso e si è evoluta notevolmente [...]. Credo che i 'Soviet dei Deputati' debbano essere sostituiti con un sistema di *zemstvo* dal basso verso l'alto, passo dopo passo.¹⁸

¹⁸ Aleksandr I. Solzhenitsyn, «How Are We To Structure Russia? A Modest Contribution», *Literaturnaya gazeta*, 18 Settembre 1990 (BBC SWB, 27 Settembre 1990; SU/0880/c2/1).

Il riferimento di Solzhenitsyn alla tradizione storica russa è particolarmente rivelatore, poiché conferma il grande fascino e le antiche radici di una nozione «primitiva» di democrazia condivisa anche dai primi bolscevichi. Oltretutto, Solzhenitsyn chiarisce anche che questa «democrazia pura, non mediata» non è incompatibile con un governo centrale forte, autocratico addirittura, e può effettivamente richiederne il contrappeso. «Nel 1899 – scrive – S. U. Vitte impedì a Nicola II di estendere i diritti degli *zemstvo*, con la fallace argomentazione che l'autocrazia sarebbe incompatibile con un ampio autogoverno locale. Subito dopo, L. Tikhomirov, un *narodovolets* che diverrà poi monarchico, respinse quell'argomentazione, ma non venne ascoltato». In realtà, per quanto riguarda il governo centrale della sua nuova Russia, Solzhenitsyn immaginava un presidente forte, direttamente eletto, che agisse in accordo con un'assemblea non elettiva costituita di uomini capaci, saggi e moralmente degni e di rappresentanti di tutti i «ceti». Egli ammetteva che «la creazione di questo ostacolo interferirebbe con la libera diffusione della democrazia», ma concludeva che ciò sarebbe stato «meno pericoloso per la stessa democrazia di un potere senza limiti della maggioranza». ¹⁹

Il realismo di Solzhenitsyn ebbe un che di profetico nel sottolineare due possibili traiettorie politiche entrambe legate al primitivismo democratico populista: da un lato la tendenza verso la tirannia della maggioranza, che egli temeva; dall'altro la tendenza verso una forma autoritaria di governo incentrata attorno a un potere monocratico elettivo, che invece egli propugnava quale contrappeso ai rischi della prima. Curiosamente, lo scrittore non sembrava sospettare che questi due «contrappesi» potessero invece finire per rafforzarsi a vicenda, cosa che invece avevano intuito molti liberali delle origini, da Madison a de Tocqueville. Ritorneremo su questa implicazione in un capitolo successivo, quando analizzeremo la nascita in URSS della «sindrome» del presidenzialismo plebiscitario.

1.2 Discussione di tutto il popolo o referendum?

Date le premesse ideologiche sopra delineate, ci si potrebbe domandare per quale motivo, nelle loro discussioni sulla democrazia socialista, né Marx né Lenin ipotizzassero l'utilizzo di una qualche forma di referendum. Referendum e plebisciti furono, in verità, considerati dal Soviet di Pietroburgo e dai primi bolscevichi, ma principalmente come mezzi di garanzia dell'autodeterminazione nazionale, non come istituti fondativi di una democrazia socialista. E le prime due costituzioni sovietiche, adottate nel

¹⁹ Ibidem.

1918 e nel 1924, neanche menzionavano il referendum.²⁰ L'istituto fu inserito per la prima volta nella «costituzione staliniana» del 1936 e, in maggior dettaglio, nella «costituzione brezhneviana» del 1977, ma fino al 1991 non ebbe luogo alcun referendum. Al suo posto si fece largo uso della «discussione di tutto il popolo» quale mezzo di coinvolgimento della popolazione nell'adozione dei più importanti atti legislativi.

Una spiegazione intuitiva dell'assenza del referendum nella visione marxista-leninista della democrazia è di natura storica. Nel XIX secolo, infatti, la limitata esperienza di referendum che poteva essere osservata nel mondo non si dimostrava di alcuna utilità per i pensatori rivoluzionari socialisti. Al di là dei particolarissimi casi di legislazione diretta della Svizzera e di alcuni stati americani, il più significativo uso politico del referendum aveva avuto luogo in Francia, dove lo strumento era servito a legittimare il governo autoritario bonapartista.²¹ Un'altra spiegazione più sostanziale può essere derivata dalla convinzione marxiana – ripresa da Lenin – che il «socialismo scientifico» avrebbe dovuto astenersi dall'esercizio astratto del progettare sulla carta le forme politiche della società futura. Queste dovevano essere invece dedotte dall'organizzazione concreta del proletariato nella sua lotta quotidiana per il potere. È per questo che Marx osservò in maniera così attenta la Comune di Parigi, la forma politica «alla fine scoperta» dal proletariato rivoluzionario francese. E non ci fu esperienza di referendum nella breve vita della Comune. Seguendo l'approccio di Marx, Lenin vide nei soviet i veri eredi della Comune, la forma politica scoperta dal proletariato russo.²² Se c'era qualcos'altro a poter influenzare a tal riguardo Lenin, que-

²⁰ Si veda Henry E. Brady e Cynthia Kaplan, «Eastern Europe and the Former Soviet Union», in David Butler e Austin Ranney (a cura di), *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, The American Enterprise Institute Press, 1994, p. 178.

²¹ A parte le esperienze francese, svizzera e australiana, quando Lenin scrisse *Stato e Rivoluzione* nell'estate del 1917, ben pochi referendum di livello nazionale o federale si erano tenuti nel mondo. Tra questi: in Danimarca, 1916 (sulla cessione delle Isole Vergini); in Grecia, 1892 (sulla nomina a Re del principe Alfred); in Norvegia, 1905 (sulla separazione dalla Svezia e l'approvazione della monarchia); in Romania, 1864 e 1865 (per emendare la costituzione e approvare l'investitura del principe regnante); in Messico, 1863 e 1867 (per confermare l'imperatore Massimiliano ed emendare la costituzione); in Canada, 1898 (sulla legge proibizionista); in Uruguay, 1916 (per introdurre un consiglio governativo di 9 membri); e in Nuova Zelanda, nel 1908, 1911 e 1914 (sulla legge proibizionista). Si veda «Appendix A. Nationwide Referendums, 1793-1993», in Butler e Ranney (a cura di), *Referendums around the World*, op. cit., pp. 266-84.

²² Si veda A.F. Shebanov, «Parizhskaya Communa – pervoe proletarskoe gosudarstvo», *Sovietskoe gosudarstvo i pravo*, n. 3, 1971; G.S. Merkurov, «Sovety 1905g. – tvorchestvo narodnykh mass», *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, n. 12, 1975.

sta era l'antica tradizione russa di autogoverno delle comunità rurali. In entrambi i casi, ciò che veniva evocato era una modalità comunitaria e consensuale di *decision making*, che si sarebbe difficilmente adattata a uno strumento divisivo e conflittuale come il referendum.²³

Ma la ragione principale per cui nel programma di Lenin non ci fu posto per il referendum va cercata nel contrasto tra il modo episodico con cui questo istituto viene utilizzato per consultare la popolazione e l'essenza della nozione leninista di democrazia – che doveva essere non soltanto primitiva, ma anche, per così dire, *permanente*:

Nel regime socialista rivivranno necessariamente molti aspetti della democrazia «primitiva», perché per la prima volta nella storia delle società civili la massa della popolazione si eleverà ad una partecipazione indipendente *non solo nelle votazioni e nelle elezioni*, ma nell'amministrazione *quotidiana*. Nel regime socialista *tutti* governeranno, a turno, e tutti si abitueranno ben presto a far sì che nessuno governi.²⁴

Come è chiaro da questo passaggio, l'elezione di rappresentanti e il voto su determinate questioni non venivano rifiutati in linea di principio. Ciò che Lenin criticava era la natura occasionale e sporadica di queste forme di partecipazione, che non potevano racchiudere l'intero spettro delle opportunità di partecipazione che la vera democrazia dovrebbe offrire. Questo tipo di critica rievoca l'ironia di Rousseau sulla libertà degli inglesi, che sono «liberi soltanto durante le elezioni dei membri del Parlamento».²⁵

Quella della occasionalità e *dunque* della illusorietà della partecipazione elettorale è una critica di certo estendibile a tutti i tipi di votazione, referendum incluso. In definitiva, per Lenin, se il principio democratico doveva essere ampliato sino al punto in cui «il sistema democratico esce dal quadro della società borghese e comincia a svilupparsi verso il socialismo», la partecipazione politica doveva andare ben oltre l'azione di deporre una scheda in un'urna. Doveva essere un processo *continuo*, non un'attività intermittente. Un processo che avrebbe condotto, attraverso il socialismo, alla fase superiore della società comunista in cui la stessa democrazia – in quanto forma dello stato – si sarebbe *estinta*: «Quanto più la democrazia è

²³ Sull'influenza del modello comunitario di democratismo rurale sulla cultura politica sovietica si veda Stephen White, *Political Culture and Soviet Politics*, Londra, Macmillan, 1979, pp. 55-63.

²⁴ Lenin, *Stato e rivoluzione*, op. cit., pp. 320-21 (Cap. 6: *La degradazione del marxismo negli opportunisti*; Par. 3: *La polemica di Kautsky con Pannekoek*) (corsivi miei).

²⁵ Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*, Prometheus Books, Amherst, 1988, libro 3, cap. 15, p. 95.

completa, tanto più è vicino il momento in cui essa diventa superflua. Quanto più democratico è 'lo Stato' [...] tanto più rapidamente comincia ad estinguersi *ogni Stato*».²⁶

Una articolata rete di canali di partecipazione doveva dunque essere costruita, attraverso cui coinvolgere costantemente il popolo nella vita politico-amministrativa. Inoltre, se le assemblee elettive sarebbero necessariamente rimaste il luogo in cui le funzioni concrete, *quotidiane*, dello stato venivano svolte, allora *tutti* i cittadini dovevano essere posti in grado di partecipare ai loro lavori, in varie forme, dall'interno così come dall'esterno. La partecipazione *dall'interno* implicava che le assemblee elettive fossero per la maggior parte composte da «normali operai e contadini» e soggette a continuo ricambio, in modo tale che «tutti» potessero «a turno» governare. La partecipazione *dall'esterno* implicava che il popolo fosse sempre in condizione di guidare e controllare i propri delegati, la qual cosa era garantita sia dalla pratica del mandato imperativo, sia dall'istituto della revoca. L'ideale rousseauiano di una partecipazione popolare diretta e immediata fu dunque al cuore della visione democratica di Lenin, pur se limitato dalla realistica considerazione delle dimensioni del paese.²⁷ E infatti, nei piccoli centri dove la democrazia diretta poteva essere davvero attuata pienamente, perfino gli stessi soviet sarebbero divenuti superflui: la Costituzione del 1918 stabiliva che «nei piccoli centri rurali, quando possibile» non ci sarebbero stati soviet e «tutte le questioni saranno decise nelle assemblee generali degli elettori».²⁸

In definitiva, per Lenin, la partecipazione popolare diretta doveva essere quanto più ampia e continua possibile. Molto più di quanto potesse ot-

²⁶ Lenin, *Stato e rivoluzione*, op. cit., pp. 308-09 (Cap. 5, *Le basi economiche dell'estinzione dello Stato*; Par. 4, *La fase più alta della società comunista*).

²⁷ Alfred Evans, nel notare il ruolo centrale attribuito ai soviet nello schema di Lenin, ha scritto che «Lenin non pensava alla democrazia diretta come al modello di governo del proletariato. Quello che sosteneva era il trasferimento dell'autorità a consigli di rappresentanti elettivi degli operai e dei contadini» (cfr. Alfred B. Evans, jr., *Soviet Marxism Leninism. The Decline of an Ideology*, Westport, Praeger, 1993, p.19). Credo che una simile asserzione non colga nel segno. Lo slogan di Lenin «Tutto il potere ai soviet!» era diretto contro il fenomeno del «dualismo di potere» – il conflitto tra il Soviet di Pietroburgo e il Governo Provvisorio che ebbe luogo dopo la Rivoluzione Borghese del febbraio 1917. Era l'autorità del Governo Provvisorio a dover essere trasferita, interamente, ai soviet. Ciò non ha nulla a che fare con la nozione di democrazia in cui la sovranità del popolo viene trasferita, attraverso il voto, a un'assemblea rappresentativa – una nozione tipica del parlamentarismo borghese, che Lenin disprezzava apertamente.

²⁸ Si veda «Constitution (Fundamental Law) of the Russian Socialist Federated Soviet Republic; Adopted by the Fifth All-Russian Congress of Soviets, 10 July, 1918», in Triska (a cura di), *Constitutions of the Communist Party-States*, op. cit., p. 10.

tenersi attraverso le elezioni e il voto, considerate forme di partecipazione occasionali, intermittenti e perciò intrinsecamente limitate. Guardando le cose da questa prospettiva, si comprende anche perché Lenin non si interessasse allo strumento referendario. Nel suo schema di *democrazia permanente*, il referendum risulta superfluo – uno strumento più adatto a una democrazia borghese, dove la partecipazione è un'attività sporadica, limitata al voto. Allo stesso modo, sebbene Lenin non vi si sia soffermato dettagliatamente, l'istituto della «discussione di tutto il popolo» risulta chiaramente più adeguato a questa visione della democrazia. Sottoporre i progetti di legge a lunghe campagne di discussione di massa, coinvolgendo milioni di persone attraverso incontri pubblici e mass media, evoca un processo continuo di partecipazione collettiva più ampio e più profondo di una mera campagna referendaria che si conclude con un voto.

Infine, e al di là di Lenin, un'altra considerazione di natura più generale può contribuire a spiegare la preferenza per la discussione popolare rispetto al referendum. Dal punto di vista sovietico, infatti, il voto come metodo decisionale aveva il doppio difetto dell'irrazionalità e della conflittualità. Da un lato, l'idea di decidere questioni importanti contando i voti *pro* e *contro* può suonare incongrua al materialista dialettico: piuttosto che lasciare alla fredda forza dei numeri la decisione se debba prevalere la *tesi* o l'*antitesi*, questi enfatizzerebbe la ricerca di un livello più elevato di *sintesi* al quale giungere attraverso la discussione razionale. Dall'altro lato, il metodo della discussione meglio si confà all'ideale democratico ortodosso di una comunità armonica, in cui una volta abolite le classi la politica non comporti più conflitto, e dunque si «estingua». Nel comunismo, infatti, la politica non si ispira più all'eterno e immutabile paradigma hobbesiano dell'*homo homini lupus*, e cessa di evocare le metafore della guerra, del confronto mortale «amico/nemico» o della lotta di classe. La profezia è appunto l'estinzione della politica e dello stato e la sostituzione del «governo degli uomini» con l'«amministrazione delle cose». Il popolo diventa una comunità unita, libera da «contraddizioni antagoniste» e impegnata nella ricerca collettiva e collaborativa della soluzione migliore ai problemi comuni. È dunque naturale che un processo decisionale prolungato e articolato attraverso ampie discussioni di massa risulti più aderente a questa visione rispetto all'atmosfera conflittuale, muro-contro-muro, di una campagna referendaria, con la sua logica a somma zero, dove chi vince prende tutto.

In un famoso lavoro sulla partecipazione politica in URSS, Theodore H. Friedgut propose una riflessione che mostra qualche analogia con il ragionamento condotto fin qui, sebbene da una diversa angolatura. Egli notò che la discussione di tutto il popolo e il referendum possedevano diversi gradi di sensibilità politica e intrattenevano differenti relazioni funzionali con gli

obiettivi di socializzazione e legittimazione del regime. Il referendum era lo strumento politicamente più sensibile, dal momento che avrebbe rimesso «il potere di prendere decisioni vincolanti nelle mani dei cittadini», conferendo loro «l'autorità di esprimere preferenze politiche in una forma che potrebbe esercitare una pressione sul regime». La discussione, invece, era «un'attività di consultazione in grado di creare un'atmosfera, trasmettere valori e mobilitare la virtù pubblica». ²⁹ Forse, vista la sperimentata capacità del PCUS di esercitare un capillare controllo sulle campagne elettorali, Friedgut esagerava nel suggerire che l'istituto referendario avrebbe potuto rappresentare una qualche reale minaccia politica dal basso per le autorità sovietiche. È pur vero però che il referendum per sua stessa natura non evoca l'idea di una unità organica tra popolo e classe politica – esso tende anzi a rivelare, se non a ingenerare, «la più pericolosa di tutte spaccature [...] quella del popolo contro i politici». ³⁰ E il regime sovietico, essendo basato più di ogni altro regime politico su pretese radicalmente democratiche, aveva particolare motivo di temere questa tipologia primitiva di conflitto politico, allineata appunto sulla frattura governati/governanti, popolo/classe politica, «noi/loro». È vero che il rischio di questo tipo di conflitti è insito in tutti gli strumenti di democrazia diretta, inclusi il mandato e la revoca, dal momento che essi si ispirano tutti ad un modello populista di democrazia che «ripone una enorme fiducia nel popolo [...] che ha il suo eguale solo nell'enorme sfiducia riposta nei funzionari elettivi». ³¹ Con il referendum, però, il potenziale destabilizzante della «diffidenza democratica» è indubbiamente più elevato, poiché il popolo viene convocato per *sostituirsi* ai propri rappresentanti. Il meccanismo della discussione popolare, invece, poteva essere utilizzato per evocare un'atmosfera cooperativa di consultazione reciproca tra i cittadini e le autorità, dove le domande venivano esaminate collettivamente e le decisioni consensualmente deliberate. Una scelta obbligata, invero, per un regime che basava la propria pretesa di legittimità su una nozione di democrazia primitiva e permanente, ed era dunque massimamente esposto al potenziale destabilizzante di quest'ultima.

Le considerazioni fin qui esposte, naturalmente, non equivalgono a sostenere che in Unione Sovietica il progetto democratico abbozzato in *Stato e rivoluzione* si fosse in alcun modo, nella pratica, realizzato. I soviet non ebbero mai realmente la possibilità di divenire il punto di congiunzione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, come era stato preconiz-

²⁹ Friedgut, *Political Participation in the USSR*, op. cit., p. 148.

³⁰ Bogdanor, «Western Europe», in Butler and Ranney (a cura di), *Referendums Around the World*, op. cit., p. 59.

³¹ Cronin, *Direct Democracy*, op. cit., p. 246.

zato nell'estate del 1917. Né agli istituti di democrazia diretta fu mai consentito di giocare un ruolo politico significativo e indipendente. In realtà, il *gap* esistente tra il «Credo democratico» del socialismo sovietico e la realtà del comando politico del partito-stato non poteva essere più vistoso. D'altronde, come nota Rita di Leo, fu la stessa prassi leninista – la conquista bolscevica del soviet e la sua sottomissione alla sovranità del partito – a negare ben presto il «romanticismo rivoluzionario», mettendo fine alla leggenda dei consigli operai che spontaneamente assumevano compiti gestionali-municipali e si trasformavano in «organi perfetti di superamento dello stato borghese». E tuttavia «i bolscevichi avevano sino ad allora legittimato la propria azione politica facendosi scudo con il soviet, in nome di esso avevano spazzato via i resti del vecchio stato, e per ciò stesso non potevano cancellarlo dalla faccia della nuova Russia». ³² E lo stesso vale per il «Credo» che nessun leader sovietico avrebbe potuto rinnegare. Così le parole di Lenin furono stampate in milioni di opuscoli, insegnate nelle scuole e disseminate per tutto il paese e in giro per il mondo. Lo «spirito» della democrazia primitiva e permanente, così ben radicato nei soviet e negli istituti del mandato, della revoca e della discussione di tutto il popolo, permeò la retorica politica, fu tradotto in leggi e decreti, e modellò il discorso politico ufficiale. ³³

Fu in questo modo che quello spirito sopravvisse e a tratti risorse, giocando un ruolo importante nella politica sovietica. In due modi differenti, come vedremo ora. Sotto Khrushchev (e poi sotto Gorbachev), fu evocato come un'arma potente di mobilitazione all'interno di un conflitto politico tra un leader riformatore e le forze che resistevano al cambiamento. Qui, la stessa retorica ufficiale tendeva a scatenare il potenziale conflittuale della democrazia diretta per riaffermare il *dover essere* della democrazia socialista. Sotto Brezhnev, invece, la retorica democratica fu utilizzata nel tentativo di costruire una base di legittimità per il regime così com'era. In quel caso, il discorso pubblico ufficiale tese a presentare la democrazia diretta come una realtà ormai realizzata e istituzionalizzata, la dimostrazione della democrazia socialista *in atto*.

³² Rita di Leo, «Riforme e rivoluzione nella teoria e nella prassi del bolscevismo», in AA.VV., *Riforme e rivoluzione nella storia contemporanea*, Torino, Einaudi, 1977, pp. 114, 119.

³³ Si vedano ad esempio i due articoli pubblicati nella rivista *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* (n. 9, 1977) per commemorare il sessantesimo anniversario di *Stato e rivoluzione*: N.P. Farberov, «Trud V.I. Lenina 'Gosudarstvo i revolyutsiya' i Sovetskoe gosudarstvo»; Ya.M. Bel'son, «Trud V.I. Lenina 'Gosudarstvo i revolyutsiya' i sovremennoe burzhuznoe gosudarstvo».

2. Retorica e realtà nell'ancien régime sovietico

Durante i primi anni del potere sovietico vi fu un uso diffuso del mandato e della revoca. La popolazione veniva direttamente coinvolta soltanto al livello locale, dal momento che a quell'epoca soltanto i soviet cittadini e di villaggio erano eletti direttamente. Ma lungo l'intera piramide dei soviet i deputati inviati ai livelli superiori ricevevano mandati dai soviet dei livelli inferiori, ed erano dinanzi ad essi responsabili e da essi revocabili. Negli anni Venti, le ragioni più frequenti di revoca furono varie: dalla cattiva condotta personale (ad esempio l'ubriachezza) alla negligenza nello svolgimento delle proprie funzioni, all'assenteismo dal lavoro dei soviet e delle loro commissioni permanenti. Dietro queste motivazioni c'era spesso però una realtà di aspra lotta politica. La revoca veniva utilizzata, ad esempio, per estromettere dai soviet gli «elementi borghesi ostili» che erano riusciti a penetrarvi attraverso le maglie di un processo elettorale non ancora pienamente controllato dai bolscevichi.³⁴ Questa modalità proseguì negli anni Trenta, quando agli stessi soviet locali e cittadini fu riconosciuto il diritto di dare inizio alla procedura, portando dinanzi all'elettorato la questione della revoca di un deputato.³⁵ Così l'istituto cominciò ad essere utilizzato sia dalle autorità locali fedeli a Mosca, per sbarazzarsi degli oppositori nel corso della campagna di collettivizzazione, sia dalle opposte fazioni coinvolte nella lotta interna al partito. Migliaia di deputati furono spazzati via ogni anno dai soviet rurali e cittadini da ondate di revoche, per le quali furono fornite le più varie motivazioni.³⁶

La costituzione staliniana del 1936, mentre istituiva per la prima volta il principio delle elezioni dirette per i soviet di tutti i livelli, sottolineava anche la piena responsabilità dei deputati verso i propri elettori: «È compito di ogni deputato fare rapporto ai propri elettori sul proprio lavoro e sul lavoro del suo Soviet dei Deputati dei Lavoratori, egli è in ogni momento suscettibile di revoca su decisione della maggioranza degli elettori» (Art. 142). La Costituzione menzionava per la prima volta anche l'istituto referendario, riconoscendo al Presidium del Soviet Supremo l'autorità di «indire votazioni nazionali (referendum) su propria iniziativa o su richiesta di una delle

³⁴ Si veda A.A. Bezuglov, *Sovietskii Deputat*, Mosca, Yuridicheskaya literatura, 1971, pp. 146-49 (Le citazioni tratte da questo libro fanno riferimento alla traduzione inglese *Soviet Deputy*, Mosca, Progress, 1973). Si veda anche S.M. Popova, *Otzyv Deputatov mestnykh Sovetov narodnykh deputatov*, Mosca, Vsesoyuznyi Yuridicheskii Zaochnyi Institut, 1982, p. 16.

³⁵ Questo diritto fu introdotto nella RSFSR con i Regolamenti dei Soviet Locali (1931) e dei Soviet Cittadini (1933). Si veda Bezuglov, *Soviet Deputy*, op. cit., p. 149.

³⁶ Friedgut, *Political Participation in the USSR*, op. cit., pp. 132-133.

Repubbliche dell'Unione» (Art. 49).³⁷ Al di là del significato letterale della legge, comunque, sotto Stalin i principi e le istituzioni democratiche radicali furono o ignorati o poco utilizzati. Nessun referendum fu mai indetto, ad esempio, e la discussione di tutto il popolo assunse un carattere marcatamente ritualistico, particolarmente evidente proprio nel 1936, quando una grande campagna di discussione fu lanciata per l'approvazione della Costituzione.³⁸ Altri istituti, come la revoca, furono utilizzati in pratica come mezzi di repressione politica e «durante le purghe l'intero sistema dei soviet [fu] indebolito da ondate di revoche e arresti». Poi, per almeno due decenni, gli stessi soviet caddero in oblio.³⁹

Ma per quanto nella pratica ignorati o distorti, i principi e gli istituti democratici continuarono ad essere glorificati dall'ideologia ufficiale e rimasero imbevuti della legittimità del primo slancio rivoluzionario. Ed è proprio ad essi che la leadership post-staliniana si rivolse verso la metà degli anni Cinquanta, quando diede inizio ad un processo di rivitalizzazione dei soviet attraverso l'allargamento della partecipazione popolare.

2.1 Khrushchev: la democrazia diretta come arma politica

Al xx Congresso del PCUS, nel 1956, il neo-segretario del Partito Khrushchev e Kliment Voroshilov, allora Presidente del Presidium del Soviet Supremo, lanciarono i primi segnali di cambiamento, entrambi lamentando l'inosservanza degli articoli costituzionali che sancivano la dipendenza e la responsabilità dei deputati verso i propri elettori. In particolare, Voroshilov denunciò che «non sempre rispettiamo gli articoli costituzionali che riguardano la revoca dei deputati» per via della «mancanza di norme adeguate». ⁴⁰ Così nel periodo successivo il Comitato Centrale del PCUS emanò una serie di decreti tesi a rafforzare i legami tra i soviet e le masse

³⁷ Si veda «Constitution (Fundamental Law) of the Union of Soviet Socialist Republics; Adopted at the Extraordinary Eight Congress of the Soviets of the USSR, December 5, 1936», in Triska (a cura di), *Constitutions of the Communist Party-States*, op. cit., pp. 53, 64.

³⁸ Lloyd G. Chrchward, *Contemporary Soviet Government*, New York, Elsevier, 1968, p. 82.

³⁹ Cfr. Friedgut, *Political Participation in the USSR*, op. cit., pp. 158, 133.

⁴⁰ Citato in Bezuglov, *Soviet Deputy*, op. cit., p. 147. Estratti del discorso di Voroshilov sono presenti in *Current Soviet Policies*, New York, Praeger, 1957, vol. 2. Questa fonte contiene anche il testo integrale del rapporto di Khrushchev, il quale disse tra l'altro (p. 53) che «la Costituzione prevede che un Deputato Sovietico che non abbia soddisfatto la fiducia a lui accordata può essere revocato dai suoi elettori. Questo provvedimento non sempre viene applicato...»

(1957), e a superare le «serie carenze» che caratterizzavano il processo di valutazione delle rimostranze e dei suggerimenti dei lavoratori (1958).⁴¹ Nel 1959 il Soviet Supremo adottò una nuova legge che regolava la procedura della revoca.⁴²

Anche l'istituto della discussione di tutto il popolo fu rivitalizzato, nel tentativo di accrescerne la salienza come strumento di partecipazione dal basso all'attività legislativa. La prima campagna di discussione di massa del dopoguerra, lanciata nel 1956 per sottoporre al popolo il progetto di legge sulle pensioni di stato, veniva ancora citata, qualche decennio più tardi, come la più ampia e riuscita mai condotta. Durò oltre due mesi, durante i quali «lettere di privati cittadini e decisioni e risoluzioni prese durante assemblee di massa inondarono il Soviet Supremo, il Consiglio dei Ministri, il Comitato Centrale del PCUS e i quotidiani nazionali in un flusso senza fine». ⁴³ Soltanto il Soviet Supremo ricevette più di 12.000 lettere dai cittadini. Come risultato, furono apportati alla legge molti emendamenti e migliorie incluso, tra gli altri, l'abbassamento dell'età pensionabile per le donne e l'aumento delle pensioni di anzianità.⁴⁴ Nel 1960, la proposta di una nuova costituzione elaborata dagli studiosi dell'Accademia delle Scienze raccomandava che fosse fatta «particolare menzione dell'istituto democratico della discussione popolare dei più importanti progetti di legge prima che siano sottoposti al Soviet Supremo». ⁴⁵

Questo *revival* democratico fu presentato da Khrushchev come un ritorno all'ortodossia leninista, senza alcuna concessione a nozioni democratiche aliene all'universo di riferimento sovietico. Per quanto ad esempio anche il tema della riforma del sistema elettorale venisse a quel tempo richiamato, di tanto in tanto, nella letteratura accademica, gli stessi studiosi più

⁴¹ Si vedano i decreti del Comitato Centrale del PCUS «Ob uluchshenii deyatelnosti mestnykh sovetov i usilenii ikh svyazei s massami», *Spravochnik partiinogo rabotnika*, Mosca, Politicheskaya literatura, 1957, pp. 448-457; e «O ser'eznykh nedostatках v ras smotrenii pisem, zhalob i zayavlenii trudyashchikhsya», *KPSS v rezolyutsiyakh i resheniyakh s'ezdov, konferentsii, i plenumov TsK*, vol. IV, 1954-1960, pp. 340-44.

⁴² Cfr. «Law of the Union of Soviet Socialist Republics on the Procedure Governing the Recall of a Deputy of the Supreme Soviet of the USSR», L.N. Smirnov (a cura di) *Legislative Acts of the USSR, 1977-1979*, Mosca, Progress, 1980, p. 137.

⁴³ Mikhail A. Krutogolov, *Talks on Soviet Democracy*, Mosca, Progress, 1980, p.137.

⁴⁴ Idem, p. 138.

⁴⁵ P.S. Romashkin, «New Stage in the Development of the Soviet State», *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, n. 10, ottobre 1960 (citato dalla traduzione inglese contenuta in Triska [a cura di], *Constitutions of the Communist Party-States*, op. cit., p. 87). L'articolo di Romashkin si basava su di un rapporto da lui stesso presentato nell'ambito di una conferenza scientifica tenutasi nel luglio del 1960 presso il Comitato di partito di Mosca e gli istituti di Filosofia e di Stato e Diritto dell'Accademia Russa delle Scienze dell'URSS.

aperti a questo tipo di innovazione si guardarono bene dall'abbracciare concezioni estranee come quelle di democrazia rappresentativa o parlamentarismo.⁴⁶ «Tornare indietro» alle istituzioni e alle procedure borghesi era fuori discussione. Il socialismo era uno stadio storicamente superiore, successivo, dell'evoluzione politica e poteva essere perfezionato soltanto «andando avanti», sulla strada del comunismo. E ciò implicava realizzare due promesse fondamentali: la rispondenza ai bisogni del popolo, con particolare riguardo per il *welfare* e l'innalzamento degli standard di vita; e l'espansione dell'autogoverno popolare (*samoupravlenie*). Nella più ortodossa ottica leninista, la «vera» democrazia implicava lo sviluppo di una democrazia diretta, non mediata (*neposredstvennaya*).⁴⁷ Cosa che divenne progressivamente manifesta col tempo, mentre il discorso politico insisteva con crescente vigore sulle nozioni classiche della democrazia socialista: la partecipazione diretta delle masse, la rispondenza e la responsabilità dei funzionari elettivi, il costante monitoraggio del loro comportamento e la necessità di incoraggiare la critica dal basso, aperta e franca, nei confronti delle autorità, soprattutto a livello locale. Fu riferendosi estesamente a queste nozioni che il nuovo programma del Partito, adottato al XXII Congresso nel 1961, fissò il raggiungimento del primo stadio della costruzione comunista entro i due decenni successivi. Secondo il programma, lo stato socialista (ora chiamato «stato di tutto il popolo») stava già «estinguendosi» e alla fine del processo sarebbe del tutto scomparso il bisogno di amministratori e politici di professione. I soviet si stavano gradualmente trasformando da istituzioni statali in istituzioni sociali, in cui il popolo poteva imparare a governarsi da sé, senza speciali apparati. Essi dovevano dunque sviluppare legami sempre più stretti con le masse, divenire sempre più rispondenti alle loro richieste e, a questo scopo, tutti i mezzi di partecipazione e controllo, inclusi il mandato e la revoca, andavano messi a disposizione «degli operai e dei contadini».

⁴⁶ Si veda Ronald J. Hill, *Soviet Politics, Political Science and Reform*, Oxford, Martin Robertson, 1980, pp. 24-30.

⁴⁷ Si veda V.F. Kotok, «Lenin i razvitie neposredstvennoi demokratii», *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, n. 10, 1962. La rivista giuridica *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* rappresenta una preziosa fonte per ricostruire la discussione accademica su questi temi. Si vedano, per esempio: «Peredovaya – za polnoe osushchestvlenie Leninskikh principov sovetskoi demokratii», n. 3, 1956; A.P. Butenko, «Diktatura proletariata i 'integral'naya demokratiya'», n. 8, 1958; Ya.M. Bel'son, «O nekotorykh napravleniyakh v sovremennoi burzhuaznoi gosudarstvenno-pravovoi nauke Anglii i SshA», n. 2, 1960; V.E. Guliev, «Nesostoyatel'nost' burzhuaznykh idei o 'plyuralisticheskoi demokratii'», n. 8, 1961; B.S. Krylov, «Kritika sovremennykh burzhuaznykh teorii parlamentarizma», n. 1, 1962; A.I. Lapeshtkin, «Obshtchenarodnoe gosudarstvo i ego osnovnye cherty», n. 9, 1962; F.M. Burlatskii, «O nekotorykh voprosakh teorii obshchenarodnogo gosudarstva», n. 10, 1962.

Chiaramente, questa prospettiva rappresentava una minaccia per l'intero apparato, anche per quello del Partito Comunista. Nel prepararsi al giorno in cui anche loro sarebbero divenuti «superflui», i funzionari di partito dovevano abituarsi a consentire un sempre più ampio esercizio dell'autogoverno popolare, ad accettare la critica e il giudizio pubblici, e perfino a guadagnarsi le proprie cariche attraverso elezioni a voto segreto. Il programma prevedeva, infine, un uso crescente della discussione di tutto il popolo e menzionava anche lo strumento referendario: «la discussione popolare dei progetti di legge e di altre decisioni di significato sia nazionale che locale deve divenire la regola. I più importanti progetti di legge devono essere sottoposti a referendum popolare».⁴⁸

Allo stesso tempo, gli studiosi iniziarono a prestare attenzione agli strumenti giuridici necessari per garantire questo *revival* democratico: inclusi, sopra tutti, il mandato, la revoca, rapporti periodici obbligatori dei deputati dinanzi ai propri elettori, e diversi meccanismi tesi a stimolare il coinvolgimento delle masse e ad assicurare la tempestiva presa in esame dei suggerimenti e delle esigenze della popolazione.⁴⁹ Il bollettino ufficiale dedicato ai lavori del soviet, che riprese le pubblicazioni dopo una sospensione di venti anni, cominciò a produrre statistiche annuali sul numero dei mandati attribuiti ai deputati e sulla percentuale di quelli portati a termine con successo. Il bollettino riportava anche diverse centinaia di casi di revoca, principalmente a livello locale, ma talvolta anche a livelli più elevati.⁵⁰ Infi-

⁴⁸ *Programma Kommunisticheskoi Partii Sovetskogo Soyuz*, Mosca, Politizdat, 1961, p. 104. Si veda anche Nikita S. Khrushchev, «Otchetnyi doklad tsentral'nogo komiteta KPSS XXII s'ezdu Kommunisticheskoi Partii Sovetskogo Soyuz» (14 ottobre 1961), *XXII s'ezdu KPSS (stenograficheskii otchet)*, Mosca, Gos. Izd. Politicheskoi Literatury, 1962, vol. 1, p. 114.

⁴⁹ Tra gli articoli più interessanti sul tema pubblicati in quegli anni su *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* si vedano: V.I. Vasil'ev, «Ob otchetakh deputatov mestnykh sovetov pered izbiratelyami», n. 7, 1955; L.S. Galesnik, «O rabote mestnykh sovetov po nakazam izbiratelei», n. 4, 1959; L.I. Ratner, «Ob usilenii garantii svoevremennogo i pravil'nogo razresheniya zhalob trudyashchikhsya», n. 9, 1959; Yu.A. Tikhomirov, «Usilenie obshchestvennikh nachal v deyatelnosti mestnykh organov gosudarstvennogo upravleniya», n. 8, 1960; B.I. Samsonov, «Deputatskaya deyatelnost' v izbiratel'nom okruge», n. 6, 1961; T.M. Pal'guyova e I.E. Fabrer, «Ob obshchestvennom samoupravlenii», n. 7, 1961; V.I. Remnev, «O garantiyakh rassmotreniya zhalob trudyashchikhsya», n. 5, 1962; V.A. Kuchinskii, «Mandat sovetского deputata», n. 2, 1963; V.F. Kotok, «Lenin i nakazy izbiratelei», n. 4, 1963.

⁵⁰ I dati sulla revoca venivano diffusi in modo irregolare e carente. Si veda per esempio, G.B. Barabashev e K.F. Shermet, *Sovetskoe stroitel'stvo*, Mosca, Yuridicheskaya Literatura, 1974, pp. 423-24. Per una discussione critica dei dati ufficiali cfr. Friedgut, *Political Participation in the USSR*, op. cit., p. 133.

ne, si fece anche un certo parlare di un «perfezionamento del sistema elettorale» tramite l'introduzione di elezioni a candidature plurime, e anche il referendum attirò una certa attenzione, con alcuni studiosi che iniziarono apertamente a considerarlo come un possibile mezzo per la realizzazione dei precetti leninisti sulla democrazia diretta.⁵¹

Bisogna riconoscere che la forza propulsiva che spingeva un simile risascimento ideologico non dipese soltanto da una rinnovata urgenza di realizzare la promessa comunista. Altrettanto importante fu l'aperto conflitto politico degli anni post-staliniani, e in particolare l'attacco di Khrushchev alle strutture e alle élite del partito-stato. Come ha notato Graeme Gill, dopo la morte di Stalin si ebbero diffuse pressioni perché si abbandonasse il modello di governo autocratico, basato sull'intervento arbitrario dall'alto e sul terrore, in favore di una istituzionalizzazione delle strutture e delle procedure del sistema sovietico. Khrushchev sembrò ad un certo punto prestarsi al processo di istituzionalizzazione; tuttavia, una volta realizzato che l'*apparat* stava ostacolando le sue politiche, piuttosto che facilitarle, ritornò a uno stile di leadership altamente personalizzato, sebbene non più caratterizzato dalla violenza come nel passato. Questo stile comprendeva due elementi correlati che avevano entrambi l'obiettivo di creare nell'apparato un'atmosfera di costante instabilità e incertezza: per un verso, pesanti e crescenti attacchi ai «quadri», innescando un processo continuo di nomina e destituzione dall'alto; per altro verso, esortazioni pubbliche sempre più frequenti ad agire dal basso contro i funzionari immeritevoli della fiducia del popolo.

È in questo contesto di alta conflittualità politica che bisogna quindi leggere l'*escalation* dei toni populistici di Khrushchev, il suo crescente richiamo alla mobilitazione popolare, e l'enfasi posta sugli istituti di democrazia diretta come strumenti per mantenere i funzionari costantemente sotto pubblico esame e aumentarne, in generale, la responsabilità nei confronti del popolo. Nelle parole di Gill:

Probabilmente la più importante sfida di Khrushchev alle pressioni per l'istituzionalizzazione fu il tentativo di accrescere la partecipazione di massa alla vita politica [...] Per quanto incoraggiare la parteci-

⁵¹ Da *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* si vedano: V.F. Kotok, «Lenin i razvitie neposredstvennoi demokratii», n. 10, 1962; e R.A. Safarov, «Institut referendum v usloviakh obshchenarodnogo gosudarstva», n. 6, 1963. Per maggiori dettagli si veda V.F. Kotok, *Referendum v sisteme sotsialisticheskoi demokratii*, Mosca, Nauka, 1964. Una rassegna della letteratura sovietica su questo soggetto è presente in Hill, *Soviet Politics, Political Science and Reform*, op. cit., pp. 24-30 e 100-03.

pazione popolare nelle forme propugnate da Khrushchev può aver portato il sistema più vicino ad alcune delle sue radici ideologiche, il suo impatto politico immediato fu quello di chiamare in causa il ruolo e la posizione dei funzionari a tutti i livelli del sistema». ⁵²

Il *revival* democratico sostenuto da Khrushchev fu insomma sostanzialmente un'arma di lotta politica. In questo senso si può affermare che esso fu parte di una strategia tesa a scatenare un'ondata di «sfiducia democratica» con l'aspettativa che il popolo si sarebbe mobilitato a sostegno del centro riformatore contro i livelli intermedi del potere burocratico. Ciò riguarda tutti gli strumenti democratici che rientrarono in quegli anni nel discorso politico: sia quelli che non furono mai concretamente attivati, e che prevedevano la partecipazione attraverso il voto e le elezioni, sia quelli che davvero furono rivitalizzati e messi in funzione, dal mandato alla revoca alla discussione di tutto il popolo. Giustamente, Gill osserva che in questo modo «l'enfasi posta da Khrushchev sulla partecipazione di massa non soltanto sfidò la coerenza istituzionale delle principali strutture della società, il Partito e lo stato, ma anche la loro stessa esistenza». ⁵³ Ciò è del resto congruente con quella che un revisionista liberal-democratico considererebbe come la principale caratteristica della democrazia diretta: quella di essere una forza *distruttiva* anziché *costruttiva*.

2.2 Brezhnev: l'istituzionalizzazione della democrazia diretta

Dopo il «golpe» del Comitato Centrale che destituì Khrushchev ebbero fine gli attacchi populistici al partito e alla burocrazia di stato; lo stile di leadership personalistico e mobilitante del vecchio leader fu pubblicamente condannato come «soggettivismo». La leadership brezhneviana diede corpo proprio a quelle pressioni per l'istituzionalizzazione che Khrushchev aveva sfidato. Per la prima volta nella storia dell'Unione Sovietica si sarebbe tentato di uscire dalla situazione di emergenza permanente che aveva forgiato il sistema, per costruire istituzioni dotate di valore e stabilità, e che avrebbero funzionato sulla base di norme conosciute e prevedibili. Ad andare in questa direzione furono due aspetti fondamentali dell'era brezhneviana: la burocratizzazione delle modalità di carriera dei funzionari di par-

⁵² Graeme Gill, «Khrushchev and Systemic Development», in Martin McCauley (a cura di), *Khrushchev and Khrushchevism*, Indianapolis, Indiana University Press, 1987, p.38. Per maggiori dettagli sull'inquadramento teorico di Gill si veda il suo «Institutionalisation and Revolution: Rules and Soviet Political System», *Soviet Studies*, n. 2, 1985.

⁵³ Gill, «Khrushchev and Systemic Development», op. cit., p. 39.

tito, nota come «stabilità dei quadri», e lo sforzo di «giuridicizzare» il funzionamento dell'amministrazione statale.⁵⁴

Sarebbe in breve risultato chiaro che questi due obiettivi erano in conflitto con la logica propria dell'ortodossia democratica socialista come sin qui analizzata. Ad ogni modo, la leadership brezhneviana non ebbe la capacità né la volontà di lanciare un «assalto revisionista» al Credo democratico e agli istituti preposti alla sua realizzazione. Controbilanciò invece, e con successo, il loro potenziale *destruens* attraverso un pervasivo controllo del Partito, ma mantenendoli allo stesso tempo intatti, incardinandoli nel diritto sovietico, nutrendoli di continua esaltazione retorica e cercando di utilizzarli come base per il rafforzamento della legittimità del regime. I nuovi dirigenti si obbligavano così inevitabilmente a perpetuare ed accrescere un *gap* tra ideali e realtà la cui esistenza non potevano che negare, avvolgendosi in una spirale di ipocrisia talvolta paradossale.

Sin dai primi anni dell'era brezhneviana, l'intero arsenale degli strumenti di democrazia diretta fu inserito in un preciso quadro giuridico. Come ha notato Jeffrey Hahn, «buona parte del linguaggio e dello spirito del modello comunardo trovò una sua collocazione all'interno della nuova legislazione sui soviet».⁵⁵ La prima sistemazione giuridica di vasta portata degli istituti che qui ci interessano venne nel 1972 con la Legge sullo Status dei Deputati del Popolo.⁵⁶ Molti articoli di quella legge, per citare ancora Hahn, «risuonavano delle formulazioni sull'attività dei soviet come organi 'che lavorano davvero' presenti nella sezione di *Stato e Rivoluzione* intitolata 'L'abolizione del parlamentarismo'».⁵⁷ Ma la pietra miliare di questo processo fu l'approvazione, nel 1977, della nuova costituzione. Illustrando dinanzi al Soviet Supremo il progetto di costituzione, Brezhnev rivelò che, a seguito delle proposte ricevute durante la discussione popolare, per la prima volta era presente un articolo interamente dedicato al mandato imperativo. Egli presentò questo articolo come uno dei più importanti tra quelli «volti a un ulteriore perfezionamento della democrazia socialista», e aggiunse:

⁵⁴ Robert Sharlet, «Constitutional Implementation and the Juridicization of the Soviet System», in Donald R. Kelley (a cura di), *Soviet Politics in the Brezhnev Era*, New York, Praeger, 1980.

⁵⁵ Jeffrey W. Hahn, *Soviet Grassroots. Citizen Participation in Local Soviet Government*, Princeton, Princeton University Press, 1988, p. 62.

⁵⁶ Si veda «Law of the USSR on the Status of the People's Deputies in the USSR», in L. N. Smimov (a cura di), *Legislative Acts of the USSR, 1977-1979*, Moscow, Progress, 1981, p. 203. Al mandato e alla revoca si era già prestata attenzione nei regolamenti sui soviet rurali e cittadini, promulgati, rispettivamente, nel 1968 e nel 1971.

⁵⁷ Hahn, *Soviet Grassroots*, op. cit., p. 62 (n.36).

Molti compagni, inclusi i deputati dei Soviet locali, propongono di inserire nella Costituzione un nuovo articolo sui mandati degli elettori. I mandati esprimono le richieste più varie della popolazione, riflettono gli interessi concreti di singoli gruppi di lavoratori e della società nel suo insieme. Perciò l'adempimento dei mandati è una parte importante del lavoro dei soviet e dei loro deputati. Basti dire che solo negli ultimi due anni sono stati adempiuti più di 700.000 mandati degli elettori. In ciò sta una delle manifestazioni concrete della democrazia socialista.⁵⁸

L'articolo 102 della nuova costituzione recitava, di conseguenza: «Gli elettori affidano mandati ai loro deputati. I corrispondenti Soviet dei deputati popolari [li] esaminano, ne tengono conto nell'elaborazione dei piani di sviluppo economico e sociale e nella compilazione del bilancio, [ne] organizzano l'esecuzione ed informano i cittadini sulla loro attuazione». Inoltre, l'articolo 107 stabiliva che i deputati dovessero tenere regolari rendiconti sul proprio operato di fronte agli elettori e che chi non si fosse mostrato degno della loro fiducia poteva «essere revocato in ogni momento».⁵⁹ Per una più precisa definizione delle procedure previste, la costituzione rimandava alla legislazione ordinaria. E, nel giro di pochi anni, la normativa che regolava il mandato e la revoca fu emendata fino a costituire un corpo giuridico abbastanza completo.

L'istituto del mandato fu definito all'articolo 7 della Legge sullo Status dei Deputati del Popolo. Questa stabiliva che il deputato aveva il dovere di adempiere ai mandati affidatigli dalle assemblee degli elettori e di assicurarsi che essi fossero «ricevuti dalle imprese, dalle istituzioni e dagli enti» nel territorio sotto la giurisdizione del proprio soviet. Più avanti si specificava che, in aggiunta ai mandati veri e propri ricevuti al momento dell'elezione, il deputato era tenuto anche a considerare «proposte, richieste e lamentele» che gli pervenissero nel corso della legislatura. Doveva anzi agire «correttamente e in tempi brevi, ricevere i cittadini, studiare le cause all'origine delle lamentele, e sottoporre le sue proposte al Soviet e agli altri organismi statali e pubblici, alle imprese, alle istituzioni e alle organizzazioni». Una serie di incontri periodici andavano organizzati a tal fine, nel corso dei quali registrare «la pubblica opinione», prender contezza «dei bisogni e delle richieste della popolazione» e informare costantemente gli elettori sui

⁵⁸ Leonid I. Brezhnev, «Sul progetto della Costituzione (Legge Fondamentale) dell'URSS e sui risultati della discussione dello stesso da parte di tutto il popolo, 4 ottobre 1977», in Paolo Biscaretti di Ruffia e Gabriele Crespi Reghizzi, *La costituzione sovietica del 1977*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 484.

⁵⁹ Si veda «Costituzione (Legge Fondamentale) dell'URSS», in *idem*, pp. 531-32.

progressi compiuti per soddisfarli. Questi incontri dovevano tenersi almeno una volta all'anno per i deputati dell'URSS o dei Soviet Supremi repubblicani, e almeno due volte all'anno per i deputati dei soviet regionali, di città e dei livelli inferiori. In più, queste riunioni di rendiconto potevano essere richieste «in qualsiasi momento» dalle assemblee degli elettori nel loro luogo di residenza o dalle organizzazioni che li avevano nominati. Insomma, come dichiarava la legge nel suo prologo: «In tutte le sue attività un Deputato deve soddisfare la fiducia degli elettori e far sempre fronte alle richieste a lui avanzate dal popolo». ⁶⁰

Cosa poteva accadere qualora ciò non si fosse verificato, era illustrato nell'Art. 6 della legge sulla revoca, il quale stabiliva che un deputato ritenuto indegno della fiducia dei suoi elettori «può essere revocato in ogni momento su decisione della maggioranza degli elettori, secondo la procedura stabilita dalla legge». La legge in questione definiva il diritto alla revoca di un deputato «uno dei principi basilari della democrazia socialista [...] della sovranità del popolo sovietico e la garanzia di una reale responsabilità dei Deputati verso l'elettorato». ⁶¹ Stabiliva, all'Articolo 2, che il diritto a dare inizio alla procedura apparteneva alle «organizzazioni pubbliche» (il PCUS, i sindacati, il Komsomol, ecc.) e ai collettivi dei lavoratori. A questi soggetti, come ad ogni singolo cittadino, era garantito il diritto di «discutere senza impedimenti a favore o contro la revoca del Deputato» (Art. 6). Alla data stabilita, la questione sarebbe stata «discussa e decisa nell'ambito di assemblee degli elettori della circoscrizione interessata», radunati nei posti di lavoro o nei luoghi di residenza. Le votazioni si sarebbero tenute «per alzata di mano» (Art. 5) e una commissione di controllo appositamente nominata avrebbe poi determinato il risultato finale. Un deputato sarebbe decaduto dal suo incarico «qualora la maggioranza dell'elettorato di una data circoscrizione [avesse] votato a favore della sua revoca». ⁶²

Così, alla vigilia dell'ultimo decennio di esistenza dello stato sovietico, risultava finalmente pronto un quadro normativo coerente all'interno del quale far funzionare i sempre vantati istituti di democrazia diretta. E questo poteva essere presentato come la garanzia ultima della responsabilità del regime, un elemento fondamentale della sua legittimità democratica. Ma come funzionava tutto ciò in pratica?

⁶⁰ «Law of the USSR on the Status of the People Deputies in the USSR (September 20, 1972, as amended on April 19, 1979)», in Smirnov (a cura di), *Legislative Acts of the USSR, 1977-1979*, op. cit., pp. 26-70.

⁶¹ Si veda «Law of the USSR on the Procedure Governing the Recall of a Deputy of the Supreme Soviet of the USSR (October 30, 1959, as amended on April 19, 1979)», in idem, pp. 239-242.

⁶² Ibidem.

Comprendibilmente, queste norme furono innanzitutto utilizzate come armi di propaganda nella Guerra Fredda – evidenza della superiorità della democrazia socialista sulla democrazia borghese. La potenziale efficacia dell'argomento non va sottovalutata, poiché esso toccava un tasto debole della dottrina liberal-democratica della rappresentanza. Come richiamato precedentemente, in Occidente molti «democratici puri» trovano incomprensibile il principio dell'indipendenza del parlamento dall'elettorato; e il pubblico in generale comprende con difficoltà l'argomento per cui la legittimità democratica va fatta dipendere da una *modalità decisionale* piuttosto che dalla *policy responsiveness*. Così, alle accuse occidentali contro le «elezioni senza scelta» sovietiche, i propagandisti ufficiali potevano rispondere che in Occidente ci si dimentica troppo facilmente delle promesse elettorali, dal momento che dopo il voto il popolo non ha virtualmente alcun potere «di influenzare i propri deputati». In URSS, invece, «l'attività del deputato – dai Soviet di villaggio al Soviet Supremo – non è determinata dalle sue promesse elettorali, ma dalle istruzioni che gli elettori gli consegnano nelle assemblee pre-elettorali. Questi sono detti *mandati*...» E:

Diversamente dai sistemi parlamentari della gran parte degli stati borghesi, basati sul principio dell'indipendenza del deputato dall'elettorato, il deputato di un Soviet deve rendere conto della sua attività al popolo che lo ha eletto. Gli elettori hanno il diritto di revocare quei deputati che non soddisfano la fiducia loro accordata.⁶³

Chiaramente, l'intero ragionamento ruota qui attorno a un elemento cardine: la *diffidenza nei confronti dei rappresentanti*, indipendentemente dal modo in cui essi siano stati scelti. Non soltanto ad essi non deve esser consentito di determinare in modo autonomo le forme e il contenuto della propria attività rappresentativa; ma, anche quando vengono impartite loro specifiche istruzioni da parte degli elettori, devono essere in ogni caso tenuti sotto stretto controllo e sotto la costante minaccia di revoca.

Si noti, ad ogni modo, che una delle principali difficoltà del provare a fondare la legittimità politica su simili basi, come fecero i sovietici, sta nella natura a doppio taglio dell'argomentazione. Da un lato l'esistenza di una

⁶³ I passaggi sono estratti da trasmissioni radiofoniche sovietiche (*Moscow Home Service e Tass*) andate in onda il 15 e il 18 dicembre del 1978 e il 23 gennaio del 1979. L'occasione fu quella di un contrattacco propagandistico contro le asserzioni dei media occidentali relative al fatto che le imminenti elezioni del Soviet Supremo (marzo 1979) sarebbero state prive di significato perché condotte su base non competitiva. Si veda BBC SWB, 10 gennaio 1979 (SU/6012/B/2) e 26 gennaio 1979 (SU/6026/A1/3).

normativa che preveda non solo il mandato imperativo, ma anche il diritto di revoca in caso di inadempienza, può senz'altro essere presentata come una eminente garanzia democratica. Dall'altro lato, però, un *uso* esteso della revoca rivelerebbe una patologia del sistema, cioè un alto numero di deputati inadempienti e dunque indegni di fiducia. È probabilmente a causa di questo paradosso che, mentre le autorità sovietiche producevano una gran quantità di dati aggregati sui «mandati portati a termine», cifre attendibili sull'effettivo utilizzo della revoca erano ben più difficili da trovare. Sotto Brezhnev, si ripeteva che lo strumento veniva utilizzato «raramente», dal momento che gli elettori «inviano ai soviet i loro rappresentanti migliori, instancabili nella difesa degli interessi del popolo». In ogni caso, veniva anche sottolineato che, stando al programma del PCUS, era necessario migliorare le procedure di revoca per renderle «più facili e più accessibili agli operai e ai contadini». ⁶⁴ Dopo la morte di Brezhnev, l'allora membro del Politburo e futuro Segretario Generale del PCUS Konstantin Chernenko rivelò che dal 1971 al 1981 erano stati revocati 4.050 deputati, «una manciata» dei quali appartenenti al Soviet Supremo (si noti che esistevano in URSS più di due milioni di deputati locali). Ciò provava, naturalmente, che «l'intera attività dei soviet è sotto il controllo delle masse». ⁶⁵

2.3 La democrazia diretta in funzione: prassi e problemi

Certamente, i dati nudi e crudi non sono qui l'elemento di maggiore interesse. Di fatto il mandato e la revoca operavano solo sotto lo stretto controllo delle autorità, che ne neutralizzavano completamente il potenziale di conflitto *politico*. I mandati erano parte della campagna elettorale, ogni stadio della quale veniva gestito direttamente dal Partito Comunista e dalle altre «organizzazioni pubbliche» da esso controllate. Erano questi soggetti a convocare e gestire gli incontri elettorali in occasione dei quali venivano ufficialmente presentate, discusse e adottate le proposte di mandato. Le commissioni elettorali, anch'esse sotto stretto controllo, avrebbero poi esaminato le proposte e accertato che riflettessero un «bisogno sociale generale». Solo alla fine di questo processo esse sarebbero state registrate nel protocollo dell'incontro elettorale come *nakazy* – mandati – e trasmesse al can-

⁶⁴ Bezuglov, *Soviet Deputy*, op. cit., p. 147.

⁶⁵ Si veda l'articolo di Konstantin Chernenko, «The Party – Society's Leader», pubblicato dalla rivista polacca *Trybuna Ludu*, 3 novembre 1983 (BBC SWB, 10 novembre 1983; su/7487/C/1). Per dati più recenti si veda Barbashev e Sheremet, *Sovetskoe Stroitel'stvo*, op. cit., p. 424. Sulla difficoltà di interpretazione dei dati contraddittori sulla revoca pubblicati da varie fonti ufficiali si veda anche Friedgut, *Political Participation in the USSR*, op. cit., pp. 132,134.

didato che sarebbe poi stato eletto praticamente all'unanimità e ritenuto responsabile del loro adempimento.⁶⁶ Parimenti, la legge attribuiva alle stesse organizzazioni il diritto di dare avvio alle procedure di revoca. In queste condizioni, la possibilità che un gruppo di elettori riuscisse ad organizzare indipendentemente una campagna per la revoca di un deputato era abbastanza aleatoria. In più, una volta stabilita una data per il voto di revoca, i funzionari del Partito, del Komsomol e dei sindacati sarebbero stati nominati alla presidenza dell'assemblea degli elettori, nonché della commissione di controllo che doveva verificare la correttezza della votazione e determinarne il risultato ufficiale. Da ultimo, ma non certo di minore importanza, il voto veniva espresso per alzata di mano – la qual cosa implicava, in teoria, una discussione libera e franca, ma in pratica costituiva un efficace mezzo di intimidazione e garantiva da spiacevoli sorprese. Si può sicuramente concludere che le élite politiche avessero ben poco da temere dalla istituzionalizzazione della democrazia diretta.

Nonostante ciò, la funzione di questi istituti non era meramente propagandistica e l'intera cornice di attivismo pubblico che circondava le relazioni deputato-elettori non era priva di significato, specie a livello locale. Gli esperti occidentali di partecipazione politica e governo locale in URSS confermano che in epoca brezhneviana i *nakazy* e i rendiconti agli elettori contribuirono a migliorare i canali di comunicazione tra le autorità e la popolazione, così come la generale capacità di *responsiveness* del regime. Secondo Jeffrey Hahn, ad esempio, «esistono dati che suggeriscono che il più delle volte i mandati rappresentano per gli elettori un efficace mezzo di comunicazione delle loro domande».⁶⁷ Quanto alla revoca, alla fine degli anni Settanta Friedgut osservava che «bisogna considerarlo uno dei mezzi attraverso cui alla cittadinanza viene trasmesso un senso di efficacia nelle proprie relazioni con i funzionari locali».⁶⁸ E più di una decina di anni dopo, Hahn confermava che, sebbene nell'insieme la revoca fosse utilizzata di rado, si era fatto ricorso ad essa «abbastanza frequentemente da garantire che i deputati la prendessero sul serio».⁶⁹

Esaminare l'evidenza empirica di queste affermazioni sarebbe al di là degli obiettivi di questo lavoro. Ciò che qui possiamo sottolineare è che

⁶⁶ Si veda A.A. Bezuglov, *Deputatu dan nakaz*, Moscow, Moskovskii Rabochii, 1967; e N.G. Starovoitov, «Nakazy Izbiratelei», *Agitator*, n. 11, giugno 1973.

⁶⁷ Hahn, *Soviet Grassroots*, op. cit., p. 147.

⁶⁸ Friedgut, *Political Participation in the USSR*, op. cit., 137.

⁶⁹ Hahn, *Soviet Grassroots*, op. cit., p. 186. Per una diversa prospettiva riguardo alla salienza della partecipazione politica in URSS si veda Michael Urban, «Information and Participation in Local Soviet Government», *Journal of Politics*, vol. 44, febbraio 1982.

quegli strumenti di democrazia diretta furono presi sul serio almeno dagli studiosi sovietici. Alcuni di essi azzardarono perfino qualche perplessità e qualche osservazione critica, sebbene con prudenza. Beninteso, nessuno mai mise apertamente in discussione le prescrizioni marxiste-leniniste circa il modello del «deputato-delegato». ⁷⁰ Tuttavia, nel sottolineare l'esigenza di «sviluppare la democrazia socialista» e di «perfezionare il sistema rappresentativo socialista», alcuni misero effettivamente in luce una serie di problemi *pratici* legati al funzionamento degli istituti di democrazia diretta. Proviamo a riassumere brevemente questi punti di vista, tra le righe dei quali si celavano gli embrioni di un «approccio revisionista». ⁷¹

⁷⁰ Sotto Breznev, e specialmente verso la fine della sua epoca, gli studiosi sovietici provarono a modernizzare i loro strumenti di analisi politica. Alcuni di loro studiarono la scienza politica occidentale, e una piccola parte tentò anche di «adattare» alcune delle sue categorie analitiche allo studio del sistema politico sovietico. Uno studio classico che dimostra questa circostanza è Hill, *Soviet Politics, Political Science and Reform*, op. cit. L'approccio alle nozioni di democrazia, rappresentanza e parlamentarismo rimase però alquanto ortodosso. Ciò risulta particolarmente evidente dagli articoli apparsi in una autorevole rivista accademica come *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. Si vedano per esempio N.M. Keyzerov, «Problema vlasti v sovremennoi burzhuaznoi sotsiologii», n. 1, 1970; G.K. Ashin e M.A. Shafir, «Elitizm i demokratiya», n. 2, 1972; V.N. Danilenko, «Kritika burzhuaznykh i revizionistskikh vozzrenii na gosudarstvo i demokratiyu», n. 3, 1977; E.N. Ozhiganov, «Teoriya demokrati v sovremennoi burzhuaznoi politologii SshA», n. 1, 1979; S.P. Peregudov, «Neokorporativizm i parlamentarskaya demokratiya», n. 3, 1980; V.G. Grafskii, «Burzhuaznye tekhnokraty protiv demokrati», n. 4, 1980; Ya.M. Bel'son, «Antinauchnost' kontseptsii sovremennogo burzhuaznogo gosudarstvovedeniya», n. 10, 1981.

⁷¹ Tra gli studiosi sovietici, uno dei più espliciti nell'indicare i problemi relativi all'implementazione pratica del mandato e della revoca fu Anatolii A. Bezuglov. Facciamo qui riferimento principalmente al suo *Sovietskii deputat* (op. cit.) pubblicato nei primi anni Settanta. Bezuglov continuò a sviluppare questi temi per un certo numero di anni (cfr. esempio il suo *Sovetskoe stroitel'stvo*, Mosca, Yuridicheskaya literatura, 1985). Dal lato opposto, il più dichiarato difensore dei principi e delle istituzioni democratiche radicali fu Viktor F. Kotok, il quale, secondo Hahn (op. cit., p. 139) guidò gli «sforzi lobbistici» di alcuni studiosi sovietici per includere nella Costituzione del 1977 uno specifico articolo sul mandato imperativo e per dar vita a una specifica legge sul tema. Si veda il suo *Nakazy izbiratelei v sotsialisticheskome gosudarstve*, Mosca, Nauka, 1967. Sempre in quest'ottica, cfr. A.V. Zinov'ev, «Imperativnyi kharakter deputatskogo mandata», *Pravovodnie*, n. 1, 1984. Una tipica visione ortodossa di questi temi fu difesa dagli illustri giuristi sovietici Georgii V. Barabashev e Konstantin V. Sheremet nei loro lavori *Sovetskoe stroitel'stvo* (Mosca, Yuridicheskaya literatura, 1981) e *Neposredstvennaya demokratiya* (Mosca, Znanie, 1984). Analisi empiriche del funzionamento del mandato e della revoca, indicanti anche alcune disfunzioni e proposte di miglioramento, si possono trovare in Arkadii T. Leizerov, *Demokraticheskie formy deyatel'nosti mestnykh Sovetov*, Minsk, Belorusskii Gosudarstvennyi Univesitet, 1977, e N.E. Sukhanov, *Izбиратели дали*

Dai resoconti degli studiosi sovietici emergono tre dilemmi apparentemente irrisolvibili riguardo al modello del delegato. Il primo dilemma può essere illustrato come segue: cosa succede se nel corso della legislatura emerge un problema rispetto al quale l'elettorato non ha precedentemente espresso alcuna opinione? Deve il deputato «individuare da sé l'interesse dei suoi elettori» su quella questione? Se sì, non significa questo, implicitamente, che un deputato può in sostanza *interpretare* i desideri dei suoi elettori «che questi siano stati espressi o meno»?⁷² Il secondo dilemma è che, per quanto i mandati contenessero di regola proposte concrete (ad esempio per la costruzione di una strada o di un negozio), su queste questioni gli interessi degli elettori di un collegio avrebbero potuto entrare in conflitto con quelli di un altro collegio o con gli interessi di una più ampia comunità come rappresentati da un soviet di livello amministrativo superiore. Cosa dovrebbe fare in questi casi un deputato? Dovrebbe prendere in considerazione l'interesse generale o «sostenere ciecamente i desideri di una minoranza soltanto perché quelli sono i desideri degli elettori della propria circoscrizione»?⁷³ E se non deve agire per forza «ciecamente», come si concilia questo con la visione secondo cui «l'imperatività del mandato di un deputato implica l'esecuzione incondizionata della volontà degli elettori»?⁷⁴ E poi, hanno gli elettori il diritto di revocare un deputato che, agendo secondo una propria valutazione delle circostanze, prenda la «giusta» decisione andando però contro i desideri immediati del suo collegio? Se la risposta dovesse essere negativa, cosa ne sarebbe dell'assunto che il diritto di revoca è, nei fatti, la garanzia ultima del carattere impera-

nakaz, Mosca, Znanie, 1984. Infine, discussioni relative a questi strumenti si svilupparono nel corso degli anni sulla rivista *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. Tra gli articoli di maggiore interesse: A.A. Bezuglov, «Otchetny deputatov pered izbiratelyami», n. 8, 1968; Yu.A. Tikhomirov, «Vlast', demokratiya, professionalizm», n. 1, 1968; A.V. Moshak, «Nakazy izbiratelei i status deputata sovietia», n. 2, 1971; «Sovershenstvovanie form deputatskoi deyatelnosti», n. 11, 1971; G.S. Dzochenidze, «Soviety – massovyie organy narodnoi vlasti», n. 6, 1974; S.B. Niyazbekov, «Provedenie v zhizn Zakona o statuse deputatov – postoyannaya zadacha Sovetov», n. 10, 1974; A.A. Bezuglov e A.T. Lezerov, «Pravo deputatskogo zaprosa», n. 6, 1976; A.I. Lapeshkin, «Narodnoe predstavitel'stvo v Sovetskom gosudarstve», n. 6, 1977; M.A. Yasnov, «Sovety – samye predstavitelnye organy narodovlastiya», n. 11, 1977; I.E. Polyakov, «Nakazy izbiratelei – yarkoe proyavlenie sotsyalisticheskoi demokratii», n. 9, 1980; V.I. Yastrebov, «Uchastie trudnyashchikhsya v upravlenii sotsialisticheskomo gosudarstvom i obshchestvom», n. 3, 1981.

⁷² Bezuglov, *Soviet Deputy*, op. cit., pp. 24-25.

⁷³ Idem, p. 27.

⁷⁴ A.V. Zinovev, «Imperativnyi kharakter deputatskogo mandata», *Pravovodnie*, n. 1, 1984, p. 43.

tivo dei mandati?⁷⁵ L'ultimo e forse il più importante dilemma è questo: non potrebbero gli elettori di una certa circoscrizione, in determinate circostanze, essere semplicemente incapaci di determinare il proprio interesse di lungo periodo? Non potrebbero erroneamente concentrarsi su richieste mediocri e insignificanti, o pretendere cose per le quali mancano le risorse? E, dal momento che situazioni di questo genere sono del tutto verosimili, non se ne dovrebbe concludere che l'imperatività dei *nakazy* «non va vista in termini assoluti»? Ma come è possibile allora trovare un equilibrio tra l'imperatività assoluta del mandato e la libertà assoluta del deputato, senza infrangersi contro «la tesi marxista-leninista che il deputato di un organo rappresentativo in una società socialista è obbligato a mantenere stretti rapporti con i suoi elettori, è dinanzi a loro responsabile e da loro revocabile in ogni momento»?⁷⁶

Come si vede, due preoccupazioni latenti sembrano emergere da queste perplessità relative al modello del delegato. Primo, che esso potrebbe generare una escalation di aspettative e un sovraccarico di domande irragionevoli o comunque insostenibili per il sistema; secondo, che potrebbe minare l'istituzionalizzazione delle assemblee elettive, privandole di ogni autonoma autorità nel selezionare, filtrare, e interpretare la «volontà e gli interessi» dei loro elettori. E qui il suggerimento, ancorché velato, sembra essere quello di minimizzare l'enfasi ufficiale sul modello del deputato-delegato in favore di quello del deputato-fiduciario; o, in altre parole, di mitigare, se non di abbandonare, la retorica della democrazia diretta. Che l'esito di tutto ciò fosse un sistema più «rappresentativo» in senso liberal-democratico, ovvero più autoritario in senso «tecnocratico», sarebbe dipeso, naturalmente, dall'introduzione o meno di meccanismi in grado di controbilanciare la maggiore indipendenza del deputato dagli interessi immediati del suo collegio – primo fra tutti un sistema effettivo di competizione elettorale pluralistica. Ma questo aspetto del problema raramente fu affrontato dalla letteratura qui presa in esame.

In più, va ancora una volta sottolineato che anche le timide perplessità suindicate non raggiunsero mai il livello pubblico del dibattito. Nei primi anni Ottanta, nuovi regolamenti a livello centrale e repubblicano definirono con maggior dettaglio le procedure per l'adozione dei mandati e i casi in cui un singolo deputato, o un soviet nel suo complesso, avrebbero potuto rigettare alcuni mandati giudicati futili, irrealistici o contrari ai più ampi in-

⁷⁵ Ibidem; cfr. anche A.I. Lapeshkin, «Narodnoe predstavitel'stvo v Sovetskom gosudarstve», n. 6, 1977.

⁷⁶ Bezuglov, *Soviet Deputy*, op. cit., p. 31.

teressi della collettività.⁷⁷ Nella pratica, comunque, erano i funzionari del Partito Comunista a controllare che fossero approvati soltanto mandati accettabili e a mediare tra richieste conflittuali, quando emergevano.⁷⁸ Era chiaramente il Partito a garantire che il potenziale di conflitto *politico* intrinseco allo spirito degli istituti di democrazia diretta sarebbe stato efficacemente neutralizzato. Ma il punto cruciale rimane che le autorità sovietiche non mostrarono mai alcun interesse a trarre, dall'esperienza come dalle caute discussioni accademiche, conclusioni innovative che avrebbero portato a moderare o ad abbandonare la loro nozione partecipativa di democrazia e la sua enfasi latente sulla *responsiveness* del sistema. Così, mentre il mandato e la revoca furono addomesticati dai regolamenti giuridici e neutralizzati dal controllo partitico, lo *spirito* radicale di queste istituzioni sopravvisse nella retorica auto-legittimante del regime quale marchio di garanzia di una democrazia autentica. Come conseguenza, il *gap* tra gli ideali e la realtà continuò ad ampliarsi, e il tentativo di nascondere risultò sempre più «ipocrita».

Qualcosa di simile accadde anche per un altro importante istituto di democrazia diretta: la discussione di tutto il popolo, che in epoca brezhneviana fu altamente celebrato e molto utilizzato. L'Articolo 5 della costituzione del 1977 recitava: «Le questioni più importanti della vita dello Stato sono sottoposte alla discussione di tutto il popolo, nonché alla votazione di tutto il popolo (referendum)». L'Articolo 48 aggiungeva: «I cittadini dell'URSS hanno il diritto di partecipare all'amministrazione degli affari statali e sociali, alla discussione e all'approvazione delle leggi e delle decisioni d'importanza nazionale e locale». Inoltre, l'Articolo 114 stabiliva che la discussione popolare delle leggi poteva essere indetta dal Soviet Supremo dell'URSS o dal suo Presidium o su proposta di una Repubblica dell'Unione; mentre secondo l'Articolo 5 in casi di disaccordo tra le due camere del Soviet Supremo, la questione poteva essere, in extremis, «sottoposta al voto popolare (referendum) dal Soviet Supremo».⁷⁹ Si ricordi che, nonostante quest'ultimo istituto venisse spesso menzionato, in era brezhneviana non

⁷⁷ Si veda «Ob organizatsii raboty s nakazami izbiratelei», (1 settembre 1980), *Vedomosti Verkhovnogo Soveta sssr*, 1980, n. 36, art. 735; e «Polozhenie ob organizatsii raboty s nakazami izbiratelei v RSFSR», (6 maggio 1982), *Vedomosti Verkhovnogo Soveta RSFSR*, 1982, n. 19, art. 587.

⁷⁸ Hahn, *Soviet Grassroots*, op. cit., pp. 135-49 e 181-88.

⁷⁹ Si veda «Costituzione (Legge Fondamentale) dell'URSS», in Biscaretti di Ruffia e Crespi Reghizzi, op. cit., pp. 512, 522, 534. Si noti che la Costituzione del 1936 (Art. 47) stabiliva invece che in caso di disaccordo protratto tra le due camere, il Presidium avrebbe potuto sciogliere il Soviet Supremo e indire nuove elezioni (idem, p. 466).

ebbe mai luogo alcun referendum, neanche per l'adozione della Costituzione stessa. Nessuna legislazione attuativa fu adottata per stabilire i termini e la procedura per indire un referendum, ed anche l'interesse accademico sul tema declinò.⁸⁰ Come in precedenza, i leader sovietici manifestarono una marcata preferenza per la «discussione» piuttosto che per il «voto» popolare come mezzo per coinvolgere la cittadinanza nell'attività legislativa – e il miglior esempio di ciò fu proprio la grande campagna di discussione di massa durata quattro mesi che precedette l'adozione della Costituzione brezhneviana.

Come accadeva per il mandato e la revoca, anche la discussione di tutto il popolo era un processo attentamente addomesticato. Il suo funzionamento può essere riassunto come segue.⁸¹ Un progetto di legge preparato dalle autorità veniva trasmesso ai mass-media per assicurarne la massima circolazione. Esso veniva dunque discusso in tutto il paese in assemblee pubbliche, mentre una commissione del Soviet Supremo raccoglieva lettere, proposte, suggerimenti provenienti dai cittadini, dai collettivi dei lavoratori, dalle università, dagli istituti di ricerca, e così via. Tutti questi documenti venivano ordinati, esaminati, filtrati, e alcuni di essi venivano selezionati per essere pubblicati sulla stampa o dibattuti in riviste specializzate. I risultati venivano poi sintetizzati dalla suddetta commissione e le cifre venivano esibite a dimostrazione dello spessore e dell'ampiezza della discussione. Veniva infine predisposto un nuovo progetto di legge che prendeva in considerazione quelle che le autorità consideravano le proposte «più costruttive». A quel punto, il Soviet Supremo poteva soltanto approvarlo solennemente – come avrebbe potuto infatti un organismo «realmente rappresentativo» (e cioè, in termini leniniani, composto di «delegati» del popolo) modificare o rigettare quanto suggerito dal popolo stesso? Questo epilogo era del tutto congruente con la logica anti-parlamentarista della nozio-

⁸⁰ Friedgut nota, per esempio, che in uno dei fondamentali manuali politici degli anni Settanta (G.V. Barabashev e K.F. Sheremet, *Sovietskoe stroitel'stvo*, Mosca, Yuridicheskaya Literatura, 1974), «il referendum viene trattato in una sola frase» (cfr. Friedgut, *Political Participation in the USSR*, op. cit., p. 148, nota 175). Si veda anche Stephen White e Ronald J. Hill, «Russia, the Former Soviet Union and Eastern Europe: The Referendum as a Flexible Political Instrument», in Michael Gallagher e Pier Vincenzo Uleri (a cura di), *The Referendum Experience in Europe*, op. cit., pp. 154-55.

⁸¹ Questa descrizione è basata su alcuni resoconti sovietici e occidentali delle discussioni popolari avutesi in occasione dell'adozione della Costituzione del 1977 e di altre leggi. Si veda, per esempio, Anatolii I. Luk'yanov, «Konstitutsiya deistvuet, zhivet, rabotaet», *Sovietskoe gosudarstvo i pravo*, n. 10, 1982; Robert Sharlet, *The New Soviet Constitution of 1977*, Brunswick, King's Court, 1978; Mikhail A. Krutogolov, *Talks on Soviet Democracy*, op. cit.

ne di democrazia diretta. D'altro canto, era anche coerente con la pratica autoritaria di privare il parlamento di ogni autorità politica indipendente. Di nuovo, dunque, mentre la retorica della democrazia diretta forniva la giustificazione ideologica allo svuotamento delle istituzioni rappresentative, l'autentico potenziale democratico degli strumenti di democrazia diretta veniva neutralizzato attraverso la loro istituzionalizzazione sotto lo stretto controllo del Partito.

Ancora una volta, questo non vuol dire che le discussioni popolari fossero meri esercizi propagandistici. Dopo la grandiosa discussione della Legge sulle Pensioni di Stato, nel 1956, in era brezhneviana diverse altre leggi furono sottoposte a questa procedura. Tra queste, le leggi su Matrimonio e Famiglia (1968), Salute Pubblica (1969), Lavoro (1970), Terra (1968), Risorse Idriche (1970), Istruzione (1973), Risorse Minerarie (1975), Protezione dei Monumenti Storici (1976), e altre. Fonti sovietiche riportano che in seguito a queste campagne di discussione popolare furono apportati a quelle leggi diversi miglioramenti, dalla semplificazione delle procedure per il divorzio a provvedimenti che garantivano periodici check-up medici per i lavoratori.⁸² Gli scienziati politici occidentali che hanno studiato le campagne di discussione vi hanno colto gli embrioni di una opinione pubblica in formazione e indizi sul funzionamento dei gruppi d'interesse nel processo politico.⁸³ Come ha notato Theodore Friedgut, le autorità sovietiche utilizzavano la discussione popolare sia come meccanismo di *feedback*, «per stimolare suggerimenti sostanziali e miglioramenti della legislazione», sia come meccanismo di cooptazione, vale a dire di produzione di un «senso di responsabilità condivisa del potere attraverso l'introduzione di meccanismi attendibili e ordinati per la comunicazione con la cittadinanza».⁸⁴ In definitiva, secondo Friedgut, c'è evidenza empirica sufficiente per concludere che durante le campagne di discussione venivano aperte «aree di ampia ed effettiva partecipazione» – ovviamente nella misura in cui il partito si asteneva dall'esercitare il suo pervasivo «potere di veto».⁸⁵

⁸² Krutogolov, *Talks on Soviet Democracy*, op. cit., pp. 135-144.

⁸³ Si veda, per esempio, Peter H. Juviler, «Family Reform on the Road to Communism», in Peter H. Juviler e Henry W. Morton (a cura di), *Soviet Policy-Making*, New York, Praeger, 1967; Joel J. Schwartz e William R. Keech, «Group Influence and the Policy Process in the Soviet Union», *American Political Science Review*, vol. 62, n. 3, settembre 1968; Theodore H. Friedgut, «Interests Groups in Soviet Policy-Making: the MTS Reforms», *Soviet Studies*, vol. 28, n. 4, ottobre 1976.

⁸⁴ Friedgut, *Political Participation in the USSR*, op. cit., p. 151.

⁸⁵ Idem, p. 151-52.

Sarebbe quantomeno ingenuo pretendere qui che tutto ciò riflettesse più che una pallida somiglianza con la promessa leninista di una democrazia primitiva, diretta e permanente. Piuttosto, ciò che va ancora una volta sottolineato è che la leadership brezhneviana fece ben poco per ridurre il paradossale *gap* esistente tra gli ideali esaltati nel discorso pubblico sovietico e la pratica politica quotidiana. Semplicemente, lo ignorò. Si consideri nuovamente il famoso discorso di Brezhnev dell'ottobre 1977, quando sottopose al Soviet Supremo il progetto di una nuova costituzione:

La verifica più importante della qualità di tutto il lavoro preparatorio è stata la discussione del progetto di Costituzione da parte di tutto il popolo. Essa si è protratta per quasi quattro mesi ed è stata, nel vero senso della parola, di tutto il popolo. Vi hanno preso parte, complessivamente, oltre centoquaranta milioni di persone, ossia, più dei quattro quinti della popolazione adulta del nostro Paese. Il nostro paese non aveva ancora conosciuto un'attività popolare di tale ampiezza.⁸⁶

Il progetto, rivelò Brezhnev, era stato discusso dai soviet di ogni livello, e dunque da oltre due milioni di deputati, e in un milione e mezzo di incontri svoltisi presso le fabbriche, le fattorie collettive, le organizzazioni sociali e professionali e i luoghi di residenza. Avevano avuto luogo 450.000 assemblee di Partito, cui avevano partecipato oltre tre milioni di persone. La Commissione per la Costituzione aveva ricevuto un «enorme fiume di lettere» nelle quali i cittadini «di ogni categoria sociale» esaminavano il progetto e avanzavano proposte comportandosi come se fossero i «padroni del paese». Quale risultato dell'intero processo, erano state presentate qualcosa come 400.000 proposte di emendamenti a singoli articoli. La Commissione, dopo un «attento esame delle proposte», aveva raccomandato che fossero emendati 110 articoli del progetto e che ne fosse aggiunto uno nuovo (appunto quello dedicato al mandato imperativo). Così Brezhnev poteva concludere – con ironia indubbiamente involontaria:

Ricordiamo come, subito dopo la vittoria dell'Ottobre, Lenin rilevasse che il regime basato sullo sfruttamento ci lascia in eredità *una profonda sfiducia delle masse verso tutto ciò che concerne lo stato*. 'Superare questi sentimenti – diceva Vladimir Ilich – è un compito assai difficile, che può essere risolto solo dal potere sovietico'. [...] E il potere sovietico ha assolto questo compito. Una prova lampante è

⁸⁶ Leonid I. Brezhnev, «Sul progetto della Costituzione (Legge Fondamentale) dell'URSS», op. cit., p. 482.

l'enorme impegno manifestato dai lavoratori nella discussione del progetto della nuova Costituzione.⁸⁷

Questi erano, nella migliore delle ipotesi, pii desideri. Brezhnev attribuiva alla discussione popolare – e agli altri strumenti di democrazia diretta – una capacità che essi non avevano, o non avevano più, e cioè quella di generare legittimità per il regime e rafforzare la fiducia nello stato. In realtà, era vero il contrario: nel corso degli anni, il *gap* tra la grandiosa retorica ufficiale e la miseria della realtà quotidiana si era ampliato, e il regime si era ritrovato in una posizione di sempre maggiore difficoltà.⁸⁸ Non soltanto la salienza politica della partecipazione realmente possibile era assai lontana da quanto veniva propagandato, ma la stessa retorica partecipativa del regime, con la sua enfasi sulla perfetta rispondenza e la assoluta subordinazione del deputato-delegato di fronte ai propri elettori, paradossalmente contribuiva ad aumentare «una profonda sfiducia delle masse» nei confronti del regime.⁸⁹

Stephen White ha espresso in maniera incisiva il groviglio nel quale si ritrovò il regime di Brezhnev: «Le democrazie liberali, le cui istituzioni politiche producono una legittimità indipendente dal fatto che 'piova o sia bello', possono riuscire a sopravvivere a periodi di stasi o anche di declino degli standard di vita; ma questo è assai meno facile per un regime la cui legittimità è basata sul criterio della 'performance'». ⁹⁰ Come abbiamo visto, alcuni studiosi sovietici sembravano consapevoli del pericoloso circolo vizioso tra la dimensione partecipativa dell'ideologia sovietica e l'enfasi latente sulla soddisfazione strumentale come misura della legittimità del regime. Ma la leadership brezhneviana non era in ogni caso disposta ad uscirne abbandonando il tradizionale Credo democratico. Per quanto l'orizzonte khrushcheviano di un comunismo imminente fosse stato allontanato, il ritratto dell'Unione Sovietica come una «società socialista sviluppata» rimaneva ambizioso. In realtà la promessa leninista rimaneva il punto di riferimento di tutti i leader sovietici. La loro ideologia era imbevuta di democraticismo, come si vede dal fatto che tutti si riferivano con immenso orgoglio, nei loro discorsi pubblici, agli antichi istituti di democrazia diretta. Così, con Brezhnev, il tipico atteggiamento fu quello che

⁸⁷ Idem, p. 173.

⁸⁸ Sulle cause della latente crisi di legittimità del regime sovietico negli anni di Brezhnev si veda Stephen White, *Political Culture and Soviet Politics*, op. cit.

⁸⁹ Un eccellente resoconto della relazione tra la dimensione partecipativa dell'ideologia sovietica e l'enfasi posta sulla *policy responsiveness* è in Michael E. Urban, «Local Soviets and Popular Needs: Where the Official Ideology Meets Everyday Life», in Alex Pravda e Stephen White (a cura di), *Ideology and Soviet Politics*, London, Macmillan, 1988.

⁹⁰ White, *Political Culture and Soviet Politics*, op. cit., pp. 189-90.

Huntington etichetta come «ipocrisia». Da un lato, le autorità fecero tutto quanto in loro potere per neutralizzare il potenziale politico destabilizzante degli istituti di democrazia diretta; dall'altro lato, però, tentarono di sfruttare il loro fascino ideologico come strumento di auto-legittimazione. La leadership brezhneviana non sembrava avvedersi o preoccuparsi del fatto che, agendo in questo modo, condannava la società sovietica a vivere in uno stato di permanente «dissonanza cognitiva».

Questo problema verrà apertamente riconosciuto solo nei tardi anni Ottanta, quando la politica della *glasnost* di Gorbachev porterà alla luce con un candore senza precedenti il *gap* tra gli ideali e la realtà delle istituzioni. Ma anche in quel caso nessuno provò ad abbandonare o a moderare il Credo democratico del socialismo. La leadership gorbacheviana reagì anzi al *gap* nella tipica modalità che Huntington definisce «moralista-riformista»: tentò cioè di eliminarlo forzando la realtà a conformarsi all'ideale. Sotto Gorbachev, in effetti, la retorica e gli istituti della democrazia diretta non furono abbandonati in favore di una visione, per parafrasare O'Donnell, «meno democratica ma più liberale» – ma vennero al contrario riscoperti e rinvigoriti con l'obiettivo di riallineare la realtà all'ideale. Tuttavia, dati il drammatico indebolimento subito dal Partito Comunista e la natura apertamente conflittuale che il processo politico aveva ormai assunto, essi finirono ben presto fuori controllo, mostrando tutta la loro capacità destabilizzante e delegittimante.

Più in là ci soffermeremo su questi sviluppi in maggiore dettaglio. Concludiamo invece questo capitolo con una breve disamina dell'«elemento mancante» nel modello sovietico di democrazia diretta: il presidenzialismo.

3. *L'elemento mancante: il presidenzialismo*

La forma di governo presidenziale era estranea all'ortodossia democratica sovietica. Il marxismo-leninismo aborrisce infatti il presidenzialismo almeno quanto disprezza il parlamentarismo. All'origine di questo atteggiamento ostile vi sono diversi elementi. Nel background, come nota Mario Ganino, vi era «la posizione sovietica risentiva certamente della concezione di democrazia radicale di ispirazione giacobina, ripresa dalla Comune di Parigi e di conseguenza dalla Repubblica sovietica russa generata dalla Rivoluzione d'Ottobre, che tendeva all'abolizione dell'organo Capo dello Stato».⁹¹ Più nello specifico, contribuiva a questa posizione la generale avver-

⁹¹ Mario Ganino, *Dallo Zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia tra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, CUESP, 1999, pp.80-81.

sione per «il voto e le elezioni» quali veicoli di espressione della sovranità popolare e di legittimazione dell'autorità politica. Se questa avversione poteva essere temperata dalla necessità obiettiva di una qualche forma di rappresentanza elettorale nei soviet (per quanto costretta nel modello del deputato-delegato), nulla giustificava il trasferimento per via elettorale della sovranità popolare in capo a un «presidente». C'era poi la visione di quelli che, nei termini costituzionali occidentali, si direbbero i rapporti esecutivo-legislativo, e che nel contesto sovietico venivano risolti nello slogan «Tutto il potere ai soviet!» Procedendo dalla nozione di «fusione dei poteri», Lenin concepì i soviet come gli organi supremi del potere statale – completamente subordinati ai propri elettori, ma assolutamente sovrani di fronte alle agenzie esecutive. E c'era infine – cosa forse più importante – la dura condanna marxiana del «bonapartismo»⁹², cui si aggiungeva la nota concezione leniniana della «leadership collettiva», opposta alla leadership individuale.

Tutto ciò contrastava profondamente con l'idea di un esecutivo monocratico direttamente eletto. E tutti i leader sovietici seguirono questa linea, Stalin incluso. Nel sottoporre il suo progetto di Costituzione all'VIII Congresso (straordinario) dei Soviet dell'URSS il 25 Novembre 1936, Stalin rigettò esplicitamente la proposta di introdurre la figura del presidente eletto dal popolo. Sarebbe stato, disse, «incompatibile con lo spirito della nostra Costituzione»:

Nel sistema della nostra Costituzione non c'è posto per una presidenza individuale eletta dal popolo allo stesso modo del Soviet Supremo e in grado di opporsi al Soviet Supremo. In URSS abbiamo un capo di stato collettivo: è il Presidium del Soviet Supremo, il quale, incluso il suo presidente, non viene eletto dal popolo ma dal Soviet Supremo, e risponde al Soviet Supremo. L'esperienza storica mostra che una simile struttura degli organi supremi e più democratica e preserverà il paese da spiacevoli sorprese.⁹³

Il fatto che il presidenzialismo non fu mai introdotto in URSS come *forma di governo* non esclude naturalmente che i leader sovietici possedessero alcune delle caratteristiche comunemente associate allo *stile di leadership* presidenzialista. Né implica, sul versante delle relazioni esecutivo-legislativo, che il Soviet Supremo fosse in grado di esercitare un controllo effettivo sul governo.

⁹² Cfr. Karl Marx, *Il 18 Brumaio di Luigi Bonaparte*, in Marx-Engels, *Opere scelte*, Editori Riuniti, Roma, 1974.

⁹³ I. Stalin, *Voprosy leninizma*, Mosca, Gospolitizdat, 1952, p. 569.

Sul primo punto – e anche al di là di quella millenaria tradizione autocratica che per alcuni sembra il vero elemento di continuità nell'organizzazione del potere in Russia⁹⁴ – si può riconoscere l'ineguagliabile carisma che caratterizzò la leadership di Lenin, carattere che Stalin integrò con un' enfasi schiacciante sulla personalizzazione del potere e sulla mobilitazione dall'alto. Khrushchev, dopo un periodo di incertezza, ricorse anch'egli a uno stile altamente personalizzato – per quanto non più basato sul terrore e con una inclinazione più marcatamente populista rispetto a Stalin. Persino Brezhnev cercò di creare attorno alla sua persona una sorta di «culto della personalità», sebbene durante la sua era le «pressioni per l'istituzionalizzazione» e il principio della leadership collettiva fornirono un argine efficace alla personalizzazione del potere.⁹⁵ Per quel che riguarda poi le relazioni esecutivo-legislativo, sebbene il Soviet Supremo non fosse del tutto insignificante, esso era una istituzione certamente debole – non solo in relazione al Partito e al Consiglio dei Ministri, ma anche nei suoi rapporti con il «capo di stato collettivo», vale a dire con il proprio Presidium, un organo di 39 membri da esso formalmente eletto e verso di esso formalmente responsabile.⁹⁶ Torneremo su questi aspetti quando affronteremo la questione delle riforme istituzionali di Gorbachev alla fine degli anni Ottanta (capitoli IV e VII). Qui preme invece di menzionare un motivo eminentemente politico per cui nell'*ancien régime* sovietico non vi fu apparentemente alcuno spazio per la forma di governo presidenziale: e cioè il ruolo svolto nel sistema politico dal Partito Comunista.

⁹⁴ È ancora Ganino (*Dallo Zar al Presidente*, op. cit., pp. 4-6) che enfatizza questo aspetto, sottolineando che «gli elementi asiatici costituiranno assieme a quelli occidentali l'identità russa e favoriranno lo sviluppo degli spetti 'autocratici' dell'esperienza kieviana, a scapito non solo di quelli 'democratici', ma pure di quelli 'oligarchici', marcando la differenza con l'evoluzione dei Paesi occidentali». Vero è che a più riprese nella storia la Russia ha «incontrato» le esperienze occidentali, ma si sarebbe trattato di adattamenti parziali e non di vera e propria «ricezione», mentre la continuità del «modello interno» (autocratico) ha sempre prevalso: «Questo è accaduto con l'*Ancien Régime*, con la modernizzazione giacobina, col modello tedesco ripreso nel 1905/6, con la rivoluzione bolscevica e il periodo sovietico, con la transizione di Gorbachev e il nuovo Stato Russo voluto da Eltsin. [...] La continuità è data dalla concezione del potere e dalla sua organizzazione nelle loro origini ed eredità: A) bizantino-ortodossa e B) mongolo-tatara».

⁹⁵ Cfr. Gill, «Khrushchev and Systemic Developments», op. cit., pp. 33, 38, e 41. Si veda anche George Braslauer, *Khrushchev and Brezhnev as Leaders: Building Authority in Soviet Politics*, London, Allen & Unwin, 1982.

⁹⁶ Si vedano Peter Vannemann, *The Supreme Soviet. Politics and the Legislative Process in the Soviet Political System*, Durham, Duke University Press, 1977, e Stephen White, «The USSR Supreme Soviet: A Developmental Perspective», in Daniel Nelson e Stephen White (a cura di), *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, Albany, State University of New York Press, 1982.

Indipendentemente dalle loro qualità più o meno carismatiche e dalla loro posizione formale all'interno della gerarchia statale, i leader sovietici governarono infatti come leader di partito: la base del loro potere stava nella loro capacità di controllare il Partito, da cui essi stessi dipendevano, e in particolare il suo Comitato Centrale, un organo di oltre 300 membri che il Segretario Generale guidava, ma da cui veniva nominato e verso cui era responsabile. Questo fenomeno – che i sovietologi hanno chiamato «flusso circolare del potere»⁹⁷ – era da un lato la loro forza, dall'altro la loro debolezza. L'effetto vincolante del Partito nei confronti della libertà d'azione del leader emerge chiaramente quando si esaminano le difficoltà incontrate da leader con inclinazioni riformiste, che non trovarono nel PCUS una docile macchina esecutiva (una sorta di «partito del presidente»), ma piuttosto un potente ostacolo. E non sorprende che in questi casi la soluzione presidenzialista si profilasse quale possibile strada per liberare il leader dalla tutela del «suo» partito e costruire per lui una base indipendente di potere e legittimità. Sorprende ancor meno che questo accadesse in particolare con quei leader che non soltanto furono impegnati in profondi cambiamenti politici, ma che articolavano anche una forte retorica democratica.

L'esempio di Khrushchev è scontato. Si è già detto che tanto le sue politiche quanto il suo stile di leadership contribuirono alla sua graduale perdita di sostegno nel PCUS. E più andavano deteriorandosi le relazioni tra il leader e il partito che lo aveva selezionato per quella carica, più il primo andava accentuando la natura conflittuale delle sue politiche e i toni populistici del suo discorso politico. Nel 1964, poco prima del colpo di mano del Comitato Centrale che lo rovesciò, un team di collaboratori propose a Khrushchev una via d'uscita da quella spirale di conflitto. Questi avevano elaborato un progetto di «costituzione khrushcheviana» incentrato sull'istituto della presidenza direttamente eletta. L'elezione popolare avrebbe attribuito alla persona del leader una piena e diretta legittimità democratica e avrebbe dunque rappresentato un potente scudo nell'eventualità di una cospirazione del Partito contro di lui. Khrushchev rifiutò la proposta: segno forse di aderenza ai precetti marxisti-leninisti, ma enorme errore di valutazione dal punto di vista del rea-

⁹⁷ L'espressione «flusso circolare del potere» per definire questa relazione tra i leader sovietici e il PCUS si deve a Robert V. Daniels; cfr. il suo «Soviet Politics Since Khrushchev», in John W. Strong (a cura di), *The Soviet Union Under Brezhnev and Kosygin*, New York, Van Nostrand-Reinold, 1971, pp. 22-23. Si veda anche Jerry F. Hough e Merle Fainsod, *How the Soviet Union is Governed*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1979.

lismo politico.⁹⁸ Il Partito rimase la sua unica vera base di potere – e quando una coalizione insorta all'interno del Comitato Centrale reagì, impaziente di por fine alle sue avventate riforme e di ristabilire l'ordine e la «leadership collettiva», Khrushchev si ritrovò impotente. Fu una lezione che Gorbachev e i suoi compagni *shestdesyatniki* avrebbero ricordato più tardi, mentre si incamminavano lungo un sentiero che li avrebbe condotti ad uno scontro sempre più grave con il PCUS.

Quanto a Brezhnev, questi fu un leader orientato alla stabilità, privo di un particolare carisma e di inclinazioni marcatamente populistiche. Egli onorò il mandato ricevuto con l'espulsione di Khrushchev, rispettando il principio della leadership collettiva e lasciando alla storia il «sogettivismo» khrushcheviano. Sebbene, alla fine, sommasse alla carica di Segretario Generale del Partito quella di Presidente del Presidium del Soviet Supremo, nel 1977 la «sua» costituzione confermò il ruolo di *primus inter pares* di questa carica, mantenendo al Presidium nel suo complesso la funzione di «capo di stato collettivo». In più, la costituzione riconobbe appieno la centralità del Partito Comunista, definendolo all'Articolo 6 il «nucleo del sistema politico» sovietico. In effetti Brezhnev non governò «come presidente» ma come leader del PCUS e *attraverso la macchina* del PCUS, sebbene scendendo con essa a compromessi più che cercando di controllarla. Ciò non vuol dire che Brezhnev non incontrasse difficoltà con il partito, specie per il modo in cui le direttive centrali venivano implementate in periferia. Soprattutto sul finire della sua era, il leader ebbe frequentemente a lamentarsi della macchina, in particolare della sua evidente complicità con interessi particolaristici di tipo localistico e settoriale e della sua tendenza ad ingrersi nell'amministrazione quotidiana dello stato, vanificando così in gran parte gli sforzi compiuti dall'alto per istituzionalizzare e «giuridicizzare» il funzionamento del sistema.⁹⁹ Ma queste tensioni intra-sistemiche non di-

⁹⁸ Questo episodio fu riportato da Fedor Burlatskii in una intervista alla televisione sovietica il 22 febbraio del 1990, dopo che Gorbachev aveva ufficialmente illustrato dinanzi al Comitato Centrale del PCUS il suo progetto di regime presidenziale. Si veda Elizabeth Teague, «Executive Presidency Approved», *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 2, n. 10, 9 marzo 1990, p. 15. Una analisi più dettagliata degli argomenti sviluppati a favore del presidenzialismo nell'ultimo periodo sovietico è nel capitolo VII del presente lavoro.

⁹⁹ Per una analisi del rapporto conflittuale tra i leader sovietici e la macchina del partito, in particolare per quanto riguarda i fenomeni di *mestnichestvo* (localismo), *vedomstvennost'* (dipartimentalismo) e *podmena* (la tendenza del partito a 'sostituirsi' allo stato), rimando al mio «Leadership's Perspectives on Centre-Periphery Relations», in David Lane (a cura di), *Élites and Political Power in the USSR*, Aldershot, Edward Elgar, 1988. Il saggio è parzialmente tradotto come «I quadri e la macchina: il PCUS al governo da Stalin a Brezhnev», in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Sociali dell'Istituto Universitario Orientale*, anno IV, n. 6, 1990.

vennero mai tanto serie da causare un conflitto aperto con il partito, e anche Brezhnev rifiutò le proposte provenienti dai suoi collaboratori di introdurre un regime presidenziale. Al di là del rispetto formale per i precetti ideologici, egli non vedeva in effetti la necessità di introdurre simili innovazioni.¹⁰⁰

Qual è, allora, l'origine del presidenzialismo del periodo gorbacheviano? E quale rapporto c'è tra questo e la concezione sovietica di democrazia? Come proveremo a dimostrare più avanti, il presidenzialismo emerse in URSS come risultato di una serie di fattori interrelati: il crescente conflitto della leadership riformista con il Partito Comunista e, più tardi, con tutte le altre strutture di potere, inclusi l'esecutivo e il parlamento, al centro come nelle repubbliche; un'innata tendenza di Gorbachev come leader politico ad appellarsi direttamente al sostegno del popolo; e l'affermazione del *voto* come veicolo per conferire legittimità democratica all'autorità politica. I primi due fattori non erano completamente nuovi, e richiamavano l'esperienza di Khrushchev; ma l'ultimo fu peculiare alla *demokratizatsiya* gorbacheviana. Fu soltanto quando tutti questi fattori si manifestarono insieme che la tensione verso la democrazia diretta finì per assumere la forma, inedita in terra sovietica, della *democrazia presidenzialista*.

Queste evoluzioni ebbero luogo, in ogni caso, nella fase terminale della *demokratizatsiya*. La prima fase, alla quale ora invece ci rivolgiamo, fu caratterizzata piuttosto da una sorta di «parlamentarismo ibrido». Questo si basava sul tentativo di introdurre nuove istituzioni rappresentative mentre venivano al tempo stesso rivitalizzati i vecchi istituti di democrazia diretta. Un disegno simile, questa la tesi che sosterremo, era coerente con l'ortodossia democratica del marxismo-leninismo, ma si mostrò intrinsecamente contraddittorio, minò l'autorità del parlamento appena eletto, e finì per indebolirne la legittimità. È a partire da questo scenario che sarà possibile cogliere il processo che condusse all'emersione della «presidenza plebiscitaria» e, poi, al fallimento dell'esperimento sovietico di transizione democratica.

¹⁰⁰ Secondo B.M. Lazarev, una proposta in tal senso fu avanzata a metà degli anni Settanta dalla commissione di lavoro sul progetto di una nuova Costituzione, ma fu rigettata dal Segretario Generale del Partito. Si veda B. M. Lazarev, «Prezident SSSR», *Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo*, n. 5, 1990.

IV.

Demokratizatsiya: riformismo senza revisionismo

La concezione democratica e il disegno istituzionale di Gorbachev

La democrazia di Francia, ostacolata nel suo corso o abbandonata alle sue passioni sregolate, ha rovesciato qualsiasi cosa attraversasse il suo sentiero e tutto ciò che non ha distrutto lo ha scosso dalle fondamenta. Il suo impero non è stato introdotto gradualmente o stabilito pacificamente, ma è stato costantemente affermato nel mezzo del disordine e nell'agitazione del conflitto.

Alexis de Tocqueville, 1840

Durante i primi anni del periodo gorbacheviano (1985-1987) erano pochi gli analisti occidentali ad aspettarsi che l'URSS si sarebbe «democratizzata». Ciò che ci si attendeva era un processo di riforma teso innanzitutto a rendere più dinamica l'economia. Era questo, invero, il senso del primo slogan di Gorbachev, *uskorenje*: una accelerazione necessaria per superare la *zastoi* (stagnazione) di epoca brezhneviana. A questo scopo, non soltanto si rendeva necessario modificare radicalmente le modalità operative della burocrazia sovietica, ma era anche fondamentale cambiare abitudini sociali ben radicate, basate sull'inerzia e la passività. Secondo il Segretario Generale, ciò avrebbe richiesto una profonda ristrutturazione (*perestroika*) del processo amministrativo e dello stesso «modo di pensare» dei funzionari sovietici e della popolazione in generale; cosa a sua volta difficile da ottenersi senza una certa misura di trasparenza (*glasnost*) – e dunque di liberalizzazione della società. Ciononostante, gli analisti concordavano sul fatto che il processo sarebbe rimasto sotto il fermo controllo del

Partito Comunista, incanalato in un progetto di modernizzazione autoritaria, per quanto illuminata.¹

Col passare del tempo, però, gli avvenimenti sembrarono suggerire che l'intento democratico di Gorbachev era stato sottovalutato. Il leader aveva evidentemente realizzato la necessità di andare oltre la modernizzazione economica e una limitata liberalizzazione socio-culturale. Cominciava ora a parlare di una *radikal'naya politicheskaya reforma* e anche di *demokratizatsiya*. Nel 1989 – lo stesso anno in cui in URSS si svolsero le prime elezioni competitive – Gorbachev lasciò che il muro di Berlino crollasse e l'Europa dell'Est abbandonasse quello che era stato il «blocco sovietico». Egli consentì e anzi incoraggiò la libera circolazione di nozioni sin a quel momento estranee come stato di diritto, separazione dei poteri, pluralismo e parlamentarismo. Nei primi anni Novanta, uno studio inglese scorse nel nuovo discorso politico sovietico «chiari ipertoni da costituzionalismo occidentale».² E in breve tempo divenne un luogo comune nei media definire Gorbachev un democratizzatore e un occidentalizzatore. Ancora nel 1987, per aver scelto il leader sovietico come «Uomo dell'Anno», il settimanale *Time* aveva ricevuto dai suoi lettori violente critiche.³ Ma quando tre anni dopo la stessa rivista lo incoronò «Uomo del Decennio», il mito era ormai solido e a Gorbachev stava per essere assegnato il Premio Nobel per la Pace per il suo contributo alla fine della Guerra Fredda. Per quanto questo cambiamento derivasse da un sostanziale fraintendimento delle riforme politiche di Gorbachev, dietro di esso si celava una ratio che va penetrata in tutta la sua profondità: perché lì risiedono alcuni dei principali motivi per cui tanto la democratizzazione sovietica quanto il suo fallimento sono rimasti senza una spiegazione soddisfacente.

¹ Si veda, in quest'ottica: Timothy J. Colton, *The Dilemma of Reform in the Soviet Union*, New York, Council on Foreign Relations, 1986; Robert C. Tucker, *Political Culture and Leadership in Soviet Russia. From Lenin to Gorbachev*, New York, Norton, 1987; Moshe Lewin, *The Gorbachev Phenomenon: A Historical Explanation*, Berkeley, University of California Press, 1988; Seweryn Bialer, «Gorbachev's Program of Change: Sources, Significance, Prospects», in Seweryn Bialer e Michael Mandelbaum (a cura di), *Gorbachev's Russia and American Foreign Policy*, Boudler, Westview Press, 1988.

² John Gooding, «Gorbachev and Democracy», *Soviet Studies*, vol. 42, n. 2, aprile 1990, p. 208.

³ Il *Time* riportò che «la scelta del leader sovietico Mikhail Gorbachev come Uomo dell'Anno 1987 ha attirato più di 900 lettere, seconda soltanto alla copertina 'Who Was Jesus?' Almeno l'80% di queste mostra indignazione per quella scelta ('Yoy pinko liberal crypto-Commies', ha scritto uno) e 84 lettori hanno annullato per questo motivo i loro abbonamenti». Si veda «Not their Man at All», *Time*, 20 febbraio 1989, p. 13.

Il motivo per cui la *demokratizatsiya* poté essere confusa con l'inizio di una transizione verso una liberal-democrazia di tipo occidentale sta nel fatto che, a partire dal 1989, l'evento cruciale ispirato dal Kremlino e che accompagnò il crollo del comunismo in tutto il blocco sovietico fu la possibilità di tenere elezioni effettivamente libere e competitive. Ciò spinse più d'uno a salutare la vittoria definitiva, su scala globale, del modello liberal-democratico.⁴ Altri suggerirono più cautela ma, ciononostante, sottolinearono che in tutta l'Europa Orientale si era messa in moto una travolgente ondata di democratizzazione di matrice schumpeteriana: i sistemi politici che stavano nascendo dalle ceneri del comunismo potevano essere definiti democratici «nella misura in cui [le loro] più importanti istituzioni decisionali vengono scelte attraverso elezioni periodiche trasparenti e corrette in cui i candidati competono liberamente per il voto e in cui l'intera popolazione adulta è potenzialmente eleggibile».⁵ Da un certo punto di vista è naturale che questa chiave di lettura – che alla fine degli anni Ottanta veniva ormai largamente utilizzata per l'Europa Orientale – si applicasse anche all'analisi degli sviluppi sovietici, dove appunto la riforma politica aveva preso avvio.⁶ Un breve riepilogo di quegli sviluppi può aiutare a capire il perché.

All'inizio dell'era gorbacheviana furono avanzate solo alcune caute considerazioni generali sulla necessità di «perfezionare il sistema elettorale», principalmente nel febbraio del 1986, in occasione del XXVII Congresso del PCUS. Ma dal gennaio del 1987 Gorbachev aveva cominciato esplicitamente a collegare la democratizzazione all'introduzione di elezioni competitive e, nell'estate di quello stesso anno, era stato condotto a livello locale un primo esperimento in tal senso. Nel luglio del 1988, la XIX Conferenza del Partito approvò la nuova linea del Segretario Generale dopo un dibattito insolitamente aperto e, in dicembre, il Soviet Supremo varò una nuova legge elettorale che sanciva la possibilità di nominare per ciascun seggio «un numero illimitato di candidati». Le successive elezioni legislative, nel marzo 1989, si svolsero in un contesto ragionevolmente aperto in cui diversi funzionari di partito di alto rango furono sconfitti; il nuovo organo legislativo a

⁴ Francis Fukuyama, «The End of History?», *The National Interest*, vol. 16, estate 1989.

⁵ Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London, University of Oklahoma Press, 1993, p. 7.

⁶ Un'eccellente cronaca degli avvenimenti, riassunta in questo paragrafo, si trova in Stephen White, *Gorbachev and After*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; e Giulietto Chiesa, *Transition to Democracy. Political Change in the Soviet Union 1987-1991*, Hannover, Dartmouth College, University Press of New England, 1993.

doppio livello che ne risultò fu subito definito nel linguaggio comune «parlamento». Boris Eltsin, che Gorbachev aveva prima cooptato e poi estromesso dal Politburo su pressione dei «conservatori», fu eletto nel collegio uninominale di Mosca con circa sei milioni di voti. Durante la primavera, i dibattiti dei 2.250 membri del Congresso dei Deputati del Popolo, trasmessi in diretta radiotelevisiva, si dimostrarono incredibilmente vivaci. Tutto il paese poté constatare come in questo «ramo basso» del nuovo parlamento, destinato a riunirsi due volte l'anno per discutere le più importanti questioni di ordine politico, economico-sociale e costituzionale, stesse nascendo una aperta opposizione politica, che giunse anche a contestare l'elezione di Gorbachev a Presidente del Soviet Supremo. Alcune settimane dopo, i 542 membri del «ramo alto», il Soviet Supremo – un vero e proprio organo legislativo permanente, bicamerale, eletto dal Congresso – si dimostrarono rigidi e risoluti quando esaminarono la lista dei ministri proposta dal Presidente del Consiglio Nikolai Ryzhkov, rigettandone più d'uno. Meno di un anno dopo, nel marzo 1990, una sessione straordinaria del Congresso emendava la costituzione per porre fine alla posizione privilegiata del PCUS come «nucleo» del sistema politico, consentendo così ufficialmente la formazione di altri partiti politici. Nella stessa occasione il Congresso istituì la carica di Presidente dell'URSS ed elesse Gorbachev a quel posto – nell'ambito di un processo aperto in cui erano state considerate candidature alternative e che solo in via eccezionale avveniva in aula: la nuova legge stipulava infatti che dalla prossima elezione il Presidente dell'URSS sarebbe stato scelto a suffragio universale. Sempre nel 1990, tutte le repubbliche sovietiche elessero nuovi «parlamenti» in un contesto altamente competitivo e in alcuni casi andarono al potere coalizioni di forze non comuniste. In Russia, nel maggio di quello stesso anno, il neoeletto Congresso dei Deputati del Popolo scelse come presidente del Soviet Supremo repubblicano Boris Eltsin, dopo una dura battaglia da cui uscì sconfitto il leader del Partito Comunista Russo Ivan Polozkhov. All'inizio del 1991, la stessa esistenza dell'URSS veniva sottoposta a referendum popolare, e confermata a larga maggioranza. Approfittando della stessa tornata referendaria, la Russia votò l'introduzione nel suo territorio dell'istituto della presidenza direttamente eletta e, nel giugno, la carica fu conquistata da Eltsin, sconfiggendo cinque concorrenti tra cui Nikolai Ryzhkov, fino a poco prima Presidente del Consiglio dei Ministri dell'URSS.

L'Unione Sovietica, insomma, stava rapidamente raggiungendo un punto in cui le più importanti istituzioni politiche venivano elette in un processo ragionevolmente trasparente e sempre più pluralistico e competitivo, in cui candidati e forze politiche diversi godevano di una crescente libertà di organizzarsi, diffondere i propri programmi e condurre campagne elet-

toralì il cui esito era sempre meno prevedibile e controllabile. Non stava dunque l'URSS, alla vigilia della sua dissoluzione, piegando a Occidente? Non stava forse evolvendo sul sentiero della democrazia liberale?

Se è vero che i *fatti* così riassunti potrebbero suggerire una risposta affermativa, è pur vero che ponendosi in quest'ottica il fallimento della transizione pone qualche problema di interpretazione. Le due spiegazioni più diffuse sottolineano fattori «oggettivi», sostenendo o che la democratizzazione in URSS era impossibile perché l'autoritarismo comunista era per definizione non riformabile («non democratizzabile»), o che l'Unione Sovietica era una formazione statale artificiale, destinata per forza di cose a dissolversi lungo linee etnico-nazionali non appena fosse venuta meno la dittatura centralizzata del Partito. Stabilito insomma che la *demokratizatsiya* non potesse che essere un tentativo di instaurare in URSS una democrazia di tipo occidentale, l'incompatibilità sistemica di questa forma politica con il contesto sovietico non poteva che causare o una reazione autoritaria e centralistica del partito o una dissoluzione centrifuga dello stato. Poiché in realtà nel 1991 entrambi questi sviluppi ebbero luogo, la maggior parte degli studiosi ha accettato appunto quella lettura dei *fatti* ed ha smesso di interrogarsi sia sulla natura della democratizzazione gorbacheviana sia sui motivi del suo fallimento.

Ma le interpretazioni finora più diffuse, piuttosto semplicistiche, ignorano del tutto i fattori «soggettivi», pur ritenuti cruciali in molte analisi su altri processi di democratizzazione: primo tra tutti il ruolo delle élite politiche.⁷ Per valutare questo fattore è necessario prendere in considerazione almeno tre elementi: gli obiettivi delle élite che danno inizio al processo di democratizzazione; il sistema di valori che modella quegli obiettivi; e il disegno istituzionale elaborato da quelle élite per il loro raggiungimento. Come si vedrà, seguendo questo approccio ci troveremo a riproporre domande già formulate in precedenza, ma cui si è risposto solo in parte: a cosa miravano Gorbachev e la sua cerchia politica quando lanciarono la *demokratizatsiya*? Cosa possiamo capire dei loro fini analizzando i valori che promossero e le istituzioni che crearono? E cosa può dirci tutto ciò sui motivi del loro fallimento? Per anticipare qui brevemente le risposte, mostre-

⁷ Per lavori comparati che considerano il ruolo delle élite politiche una variabile cruciale, si veda: Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990; John Higley and Richard Gunter, *Élites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; Juan J. Linz e Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

remo che: 1) gli obiettivi dei riformatori sovietici avevano poco a che fare con la democrazia liberale rappresentativa; 2) la *demokratizatsiya*, nonostante l'introduzione delle libere elezioni e del «parlamentarismo», si ispirò a un sistema di valori di tipo democratico-radical, che produsse un disegno istituzionale intrinsecamente instabile; 3) l'esperimento fallì non perché, in astratto, una democrazia (liberale) che nessuno provò sul serio a realizzare non fosse realizzabile; ma piuttosto perché la forma di democrazia (radicale) che si affermò finì inevitabilmente con l'abbattere – per parafrasare il brano di Tocqueville citato in apertura – qualunque cosa attraversasse il suo percorso, scuotendo dalle fondamenta ciò che non riuscì a distruggere... Il riformismo senza revisionismo di Gorbachev si rivelò, insomma, una *rex destruens*.⁸

1. *Capire la demokratizatsiya di Gorbachev*

1.1 Transizione alla democrazia?

Per i testimoni occidentali che hanno voluto vedere la *demokratizatsiya* di Gorbachev come una transizione verso una forma di democrazia di tipo occidentale, la logica degli eventi rimase misteriosa. Come si leggeva nel gennaio del 1990 nell'articolo di fondo del numero del *Time* dedicato a Gorbachev – «Uomo del decennio»:

Le radici intellettuali e biografiche del radicalismo di Gorbachev rimarranno probabilmente sempre un mistero. In un certo senso, diventano via via più misteriose con il passare del tempo, se non altro per il fatto che egli diviene più radicale. I cambiamenti profondi che egli ha stimolato in URSS durante quest'ultimo anno, specialmente la libertà di espressione e la democratizzazione, nonché la sua spinta alla controrivoluzione nell'Europa dell'Est, sbalordirebbero non soltanto la buonanima di Andrei Gromyko, che nel 1985 propose la nomina di Gorbachev a Segretario Generale, ma perfino lo stesso Gorbachev di cinque anni prima.⁹

⁸ Cfr. Rita di Leo, «Rex destruens», in R. di Leo (a cura di), *Riformismo o comunismo: il caso dell'URSS*, Napoli, Liguori, 1993.

⁹ Bruce V. Nelan, «The Year of People», *Time*, 1 gennaio, 1990, p. 47 (sezione «Man of the Decade»).

Alcuni anni dopo, la stessa sensazione di disorientamento emergeva dall'ampio riesame di quegli eventi scritto da Jerry F. Hough, uno dei massimi esperti occidentali di politica sovietica. La sua analisi della democratizzazione sovietica – pubblicata nel 1997 – è disseminata di termini come «inesplicabile», «misterioso», «imbarazzante», «bizzarro», «ingiustificabile». Hough è sbalordito di fronte al «sorprendente grado» di democrazia consentito da Gorbachev e alla sua inaudita «ritirata dall'autoritarismo». E riconosce con stupore che la democratizzazione di Gorbachev fallì per essersi spinta troppo avanti e troppo rapidamente.¹⁰ La sua analisi offre una serie di preziose indicazioni riguardo al motivo per cui la *demokratizatsiya* e il suo esito rimangono ancora oggi tanto difficili da comprendere.

Il problema di fondo risiede – nota giustamente il politologo americano – nella definizione degli obiettivi delle élite politiche che intrapresero la democratizzazione, e dunque del tipo di regime verso il quale si desiderava che la transizione conducesse. A tale proposito, Hough parte da quella che qui abbiamo definito la visione occidentale, «revisionista», e che egli descrive in termini provocatoriamente schietti: la democrazia liberale, o costituzionale, è un sistema politico in cui «il popolo non ha potere». Rifacendosi all'«intera scuola pluralista americana del ventesimo secolo» Hough ricostruisce una definizione di democrazia che sottolinea «il conflitto tra élite, la separazione tra le élite e il popolo, e l'uso delle istituzioni democratiche per mantenere calme le masse».¹¹ Si tratta dunque di una forma di democrazia «minima» il cui successo richiede innanzitutto un equilibrio tra partecipazione e moderazione, dove la prima viene limitata sostanzialmente al voto, mentre la seconda postula una legittimità di tipo procedurale anziché sostanziale. Ma non fu questo, appunto, il tipo di democrazia verso cui intesero procedere le élite riformatrici sovietiche.

Hough ritiene, come molti, che il disegno istituzionale più adatto a «mantenere calme le masse», anche e forse soprattutto nel corso della transizione democratica, sia il parlamentarismo. Privilegiando il compromesso, il gradualismo e l'inclusività, e basandosi sulla delega elettorale della sovranità popolare ad una élite rappresentativa, esso crea la cornice più adeguata a garantire che in primo piano vi siano le regole del gioco, mentre i «giocatori» rimangono prudentemente isolati dall'interferenza

¹⁰ Jerry F. Hough, *Democratization and Revolution in the USSR, 1985-1991*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1997, p. 142 (corsivo mio).

¹¹ Idem, pp. 506, 515.

diretta della popolazione.¹² Il successo di questo disegno richiede però che, al di là della campagna elettorale, le élite si astengano da appelli populistici alle masse per risolvere i propri conflitti, e facciano invece ricorso ad aggiustamenti e compromessi reciproci – in aula, alla luce del sole, o all'ombra dei corridoi parlamentari, se necessario. E va soprattutto evitata, anche negli scontri più duri, una retorica politica che metta pubblicamente in discussione le credenziali democratiche delle nuove istituzioni rappresentative. La legittimità del regime si afferma e si consolida solo con l'impegno comune a massimizzare la fiducia popolare in quelle istituzioni e nelle loro procedure. Hough concorda infine con un'estesa letteratura sulla transizione e il consolidamento democratico nel sostenere che, in questo quadro, i partiti politici sono un indispensabile strumento di governo. Necessari sul versante sociale per canalizzare e filtrare le domande, organizzando e al tempo stesso contenendo la partecipazione popolare; e necessari sul versante istituzionale per strutturare il conflitto tra élite in una ordinata dinamica maggioranza-opposizione che consenta al governo parlamentare di funzionare.

Ma se questi sono gli obiettivi, i comportamenti e le istituzioni che avrebbero consentito di tentare la transizione ad una democrazia liberale, nessuno di essi – ammette Hough con evidente riluttanza – si ritrova nelle riforme gorbacheviane. La ricostruzione critica che egli fa degli «errori» di Gorbachev costituisce un ottimo esempio di come, guardandolo dal punto di vista occidentale, il comportamento della leadership riformatrice sovietica sia destinato a rimanere incomprensibile.

Per prima cosa, sostiene il politologo, se lo scopo fosse stato di guidare un processo di democratizzazione di tipo occidentale, le tappe storiche della «prima democratizzazione» europea non potevano essere saltate. Dunque, innanzitutto, le elezioni avrebbero dovuto essere controllate in modo più rigoroso, al centro e in periferia, anche allo scopo di creare un parlamento molto più gestibile e «meno democratico» di quanto non fosse quello eletto nella primavera del 1989.¹³ Secondo Hough, in condizioni come quelle sovietiche «il primo passo naturale verso la democrazia costituziona-

¹² Questa è uno degli argomenti cruciali negli scritti di Juan Linz sulla transizione democratica (vedi capitolo II). Una notazione simile in riferimento all'Europa Centrale e dell'Est è in John Elster, Claus Offe e Ulrich K. Preuss, *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998. Questi autori notano che, sebbene tutti i paesi da loro analizzati abbiano introdotto una forma di governo parlamentare, le loro concezioni del parlamentarismo differiscono notevolmente tra loro e presentano, in alcuni casi, un disegno istituzionale internamente incoerente e potenzialmente instabile (pp. 95-108).

¹³ Hough, *Democratization and Revolution*, op. cit. pp. 250-251.

le sarebbe stato l'introduzione di un costituzionalismo autoritario (o un autoritarismo liberale, se si preferisce) e la creazione di un parlamento semi-democratico del tipo presente in Occidente nel diciottesimo e diciannovesimo secolo...»¹⁴ Avvenne invece esattamente l'opposto: nel giro di un anno, prima il processo elettorale e poi la stessa attività parlamentare risentirono a tal punto dell'atmosfera di «intemperanza democratica» diffusasi nel paese che sfuggirono completamente dal controllo della leadership riformatrice gorbacheviana, tanto al livello dell'Unione che in Russia e nelle altre repubbliche.

In secondo luogo, una «democrazia costituzionale» agli esordi avrebbe richiesto un'azione decisa per conferire alle istituzioni rappresentative un alone di autorità agli occhi della popolazione, in modo da creare una nuova fonte di legittimità per il regime. Ma, a questo scopo, il nuovo parlamento avrebbe dovuto essere protetto con più efficacia sia dalla vista del pubblico che dagli attacchi dei «radical-democratici». I suoi dibattiti, ad esempio, avrebbero dovuto essere trasmessi in TV in maniera più selettiva, perché la copertura totale e in diretta delle sedute parlamentari «non solo fece ben poco per creare fiducia nel pubblico [...] ma generò confusione nella mente delle persone [e finì per provocare] una perdita di fiducia».¹⁵ In più, a radicali come Eltsin e il suo gruppo parlamentare non si sarebbe dovuto concedere tanto spazio – in aula e *in onda* – per accusare il Congresso di scarsa democraticità, screditando così non solo quella istituzione, ma lo stesso governo che essa aveva confermato. Ma questo non avvenne, e il risultato fu che «nessuno rispettava alcuna legge, specialmente quelle approvate dal nuovo Congresso dell'URSS».¹⁶

Infine, se si fosse davvero inteso far funzionare un sistema di governo parlamentare, si sarebbe dovuta riconoscere la necessità dello strumento *partito*. Le élite riformatrici al vertice del PCUS, dunque, non avrebbero dovuto abbandonare a sé stesso il Partito Comunista. Avrebbero anzi dovuto rafforzarlo sia come macchina politica, per mantenere il controllo del processo elettorale, sia come gruppo parlamentare, perché garantisse all'esecutivo il disciplinato sostegno della maggioranza dei deputati. Invece, «la più sorprendente caratteristica di Gorbachev come leader del parlamento è

¹⁴ Idem, p. 141.

¹⁵ Idem, p. 171. Questa frase, che Hough cita con approvazione, è tratta da Mikhail Nenashev, *An Ideal Betrayed*, London, Open Gate Press, 1995, pp. 90-91. Nel 1989-90 Nenashev era il capo del Comitato di Stato per la Televisione e la Radio e, come nota Hough, «era spaventato dei servizi che era costretto a mandare in onda». Nel seguito del brano citato, Nenashev dichiara che quella era anche l'opinione di diversi colleghi di televisioni occidentali.

¹⁶ Hough, *Democratization and Revolution*, op. cit., pp. 173-174.

che mai provò ad utilizzare il Partito Comunista per organizzare i deputati o almeno una parte di essi attorno a un programma»; egli «agì come un presidente che sta al di sopra dei partiti, non come un *speaker* americano che, alla Camera, guida il partito di maggioranza». ¹⁷

Insomma, la logica delle azioni di Gorbachev sembra rimanere incomprensibile e misteriosa anche per i più avveduti analisti occidentali, quando non si accontentano di leggere il crollo dell'URSS – e *dunque* la sua fallita democratizzazione – in chiave di irrimediabile autoritarismo comunista o di inevitabile esplosione di un impero coloniale. Il fatto è che non basta chiedersi come mai Gorbachev e i suoi non comprendessero i passi necessari per muovere verso la liberal-democrazia. Bisogna anche chiedersi perché, mentre tutte le circostanze sembravano suggerire di «tenere a freno la democratizzazione», Gorbachev «non provò mai seriamente a controllare la tigre». Tanto che, a un certo punto, Hough si rammarica perfino del fatto che il presidente Bush non cercò di «educare Gorbachev» alla necessità del gradualismo, ai pericoli del populismo, e «alla lentezza con cui tutti i paesi (inclusi gli Stati Uniti) si sono mossi verso la democrazia». ¹⁸ In definitiva, ciò che necessita di una spiegazione non è il fatto che le élite riformiste non sapessero come tenere in gabbia «la tigre» democratica, ma piuttosto che non ci provarono mai seriamente.

Per dirlo con gli autori esaminati nel primo capitolo di questo lavoro, sembra che l'entourage di Gorbachev non condividesse quella che Mény e Surel definiscono la diffidenza liberale verso «quella bestia pericolosa che è il popolo»; né che riconoscessero – con Weber, Kelsen, Schumpeter – l'opportunità di imporre dei limiti alla democrazia politica; né tantomeno che accettassero, con Huntington, di moderare o abbandonare il loro Credo democratico per evitarne le passioni, le intemperanze e gli eccessi. Al contrario, essi scelsero per la transizione quello che Zakaria chiama il modello «ottimista» francese della sovranità popolare, anziché quello «pessimista» americano che tenta di «tenere a freno le passioni delle masse» attraverso limiti costituzionali alle maggioranze popolari e «procedure volte ad inibire la democrazia diretta». Essi crearono insomma, con O'Donnell, un disegno istituzionale «più democratico, ma meno liberale, della democrazia rappresentativa». E non si preoccuparono del fatto che in un tale contesto la democrazia – anche la democrazia minima, elettorale – potesse trasformarsi in «una forza che può minacciare la libertà». In una *rex destruens*, appunto. Ed è questo che va spiegato.

¹⁷ Idem, pp. 173, 276.

¹⁸ Idem, pp. 262, 249, 523.

1.2 Quale democrazia?

L'ipotesi da avanzare è che Gorbachev e la sua cerchia politica *non* condividessero l'assunto liberale per cui una democrazia «moderata» è l'unica forma di democrazia realizzabile e, dunque, l'unico ragionevole e desiderabile approdo della democratizzazione. Bisogna cioè prendere in seria considerazione la possibilità che essi non considerassero la democrazia come un sistema in cui «il popolo non ha potere», che non avessero in mente un «trade-off tra partecipazione e moderazione», e che le istituzioni democratiche che disegnarono non fossero tese a separare le élite dal popolo e «mantenere calme le masse». Che, insomma, non mirassero in primo luogo alla democrazia liberale. Vi è in realtà un passaggio dello studio di Hough in cui l'autore si sofferma su questo punto. Commentando un memorandum del 1985 sulla riforma politica preparato per Gorbachev da Aleksandr Yakovlev, probabilmente il suo consigliere più influente, Hough nota che:

il linguaggio di Yakovlev sembra molto vicino all'idealismo utopico di Nikita Khrushchev o perfino di Lenin, quando prefigura «l'indebolimento di tutta una serie di funzioni statali», «il vero inserimento delle masse nell'amministrazione», «una profonda democratizzazione della vita economica», la «reale partecipazione della masse alla pianificazione». ¹⁹

All'epoca Hough riteneva che dietro una simile verbosità democratica Yakovlev intendesse proporre al Segretario Generale un disegno semi-autoritario. È solo col senno di poi che sarà costretto ad ammettere che «quel linguaggio khrushcheviano poteva ben essere sincero. Gorbachev e i suoi sembravano riporre enorme fiducia in una popolazione mobilitata...» Lo stesso dicasi per la gran parte della retorica democratica di Gorbachev che, almeno a partire dal 1989, rifletteva probabilmente convinzioni autentiche. «Tutti i politici utilizzano quel tipo di linguaggio ma, col passare del tempo, sembrò che Gorbachev ci credesse davvero». ²⁰ Ciò potrebbe suonare piuttosto improbabile per chi ritenga che «il marxismo-leninismo [doveva averlo] indottrinato alla necessità dell'autoritarismo». Ma questo, dice Hough, è frutto di un grande fraintendimento occidentale su quale fosse il background culturale dell'élite sovietica:

¹⁹ Idem, pp. 173-174.

²⁰ Idem, pp. 152, 171.

Alle nuove generazioni, in Unione Sovietica, non era certo stato spiegato che il marxismo-leninismo era autoritario e che l'autoritarismo era necessario. Al contrario, era stato loro insegnato che il comunismo era democratico [...] I leader più anziani ripetevano questi concetti con cinismo, ma per i giovani quelli rappresentavano gli ideali che lo stato avrebbe dovuto servire, e gli ideali in base ai quali la realtà sovietica, e poi le scelte politiche, venivano giudicate. E quelle nuove leve degli anni Quaranta e Cinquanta sarebbero diventate la generazione di mezza età degli anni Ottanta.²¹

Questa ci sembra un'osservazione cruciale, e perfettamente coincidente con l'approccio delineato fin qui. Per comprendere la *demokratizatsiya* bisognerebbe insomma accettare che la fonte di ispirazione di Gorbachev e dei suoi non era, e non avrebbe potuto essere, la nozione occidentale di democrazia liberale, rappresentativa, moderata – perché loro erano, dopotutto, dei comunisti. Per comprendere il modo in cui definirono i propri obiettivi non bisogna allora fermarsi a Kelsen e Schumpeter, ma risalire più indietro, fino a Lenin. Ma non all'«ultimo» Lenin, quello della NEP, che immaginava un periodo di coesistenza tra socialismo e mercato e che già veniva evocato dall'intelligenza russa filo-occidentale, insieme con un Bucharin rapidamente riabilitato. Né certamente al «primo» Lenin, l'elitario rivoluzionario professionista, l'autore del *Che fare* – quel Lenin fu utilizzato, dall'altra sponda, per reclamare una modernizzazione autoritaria diretta dal Partito. Il Lenin che può aiutare a spiegare la logica della *demokratizatsiya* gorbacheviana è invece il Lenin dell'estate 1917, il democratico radicale, «primitivo», che a poche settimane dalla presa del potere, rileggeva la Comune di Parigi e scriveva *Stato e rivoluzione*.²²

Ma con un'importante accortezza. Hough – come molti altri – constata che il Marx della Comune di Parigi e il Lenin di *Stato e rivoluzione* manifestarono al fondo una «visione anarchica della democrazia», vale a dire del «futuro comunista». Da ciò deriverebbe un sostanziale disinteresse dei comunisti sovietici, inclusa la leadership gorbacheviana, per gli istituti giuridici e i meccanismi istituzionali «formali» di uno stato democratico; si spiegherebbero così la loro incapacità di comprendere l'essenza della democrazia procedurale e del costituzionalismo liberale e, alla fine, lo stesso fallimento della loro strategia di *demokratizatsiya*.²³ Ora, che Lenin avesse

²¹ Idem, p. 497.

²² Per i diversi usi di Lenin nel dibattito politico sovietico sotto Gorbachev, si veda John Gooding, «Lenin in Soviet Politics, 1985-1991», *Soviet Studies*, vol. 44, n. 3, 1992.

²³ Hough, *Democratization and Revolution*, op. cit., pp. 491-493.

scarso riguardo per le istituzioni, e che il marxismo-leninismo concentrasse l'attenzione su come impadronirsi del potere, piuttosto che su come esercitarlo, è una tesi largamente sostenuta e ampiamente fondata. Ad ogni modo questo giudizio, se spinto troppo in là, può essere fuorviante. Come abbiamo mostrato nel capitolo precedente, la visione leninista di una democrazia primitiva e permanente prevedeva specifiche forme istituzionali che non nascevano dall'ignoranza, ma dall'antagonismo rispetto alle forme istituzionali dello stato borghese. Innanzitutto il mandato e la revoca, che avevano le loro radici nobili nella costituzione medievale europea e che rappresentarono per socialisti, populist e radicali di tutto il mondo il modello istituzionale di un vero «governo del popolo», alternativo al parlamentarismo borghese – assunto da Lenin e dai bolscevichi come il pilastro di un «cambiamento costituzionale rivoluzionario». In secondo luogo, quell'originale istituto sovietico della «discussione di tutto il popolo», che doveva garantire un coinvolgimento permanente delle masse nell'attività dello stato, ben oltre il momento del voto, e che si fondava anch'esso su un'antica visione comunitaria della democrazia come forma di governo armonica e partecipativa.

Insomma, gli strumenti di democrazia diretta erano parte di un preciso disegno istituzionale, il cui «spirito» evocava un modello di democrazia contemplato per secoli – e ancora oggi – da ogni sorta di «puristi democratici» come una desiderabile alternativa alla liberal-democrazia. Questo modello può ben essere considerato arcaico, disfunzionale o semplicemente inopportuno per le società occidentali contemporanee, ma in Unione Sovietica era stato per decenni la base ideologica della retorica auto-legittimante del regime. Tanto che le costituzioni e le leggi sovietiche avevano nel tempo inserito gli istituti di democrazia diretta in un articolato quadro giuridico e procedurale. È vero che questi furono privati, in realtà, di qualsiasi effettiva influenza politica fino a creare – parafrasando la citazione brezhneviana di Lenin altrove ricordata – «un'eredità di profonda sfiducia da parte delle masse per qualsiasi cosa abbia a che fare con lo stato».²⁴ Ma proprio qui stava il senso profondo della *demokratizatsiya* gorbacheviana: nel far venire alla luce quel *gap* tra gli ideali e la realtà, così a lungo ipocritamente

²⁴ La citazione di Brezhnev, riportata più sopra nel capitolo III, recita: «Ricordiamo come, subito dopo la vittoria dell'Ottobre, Lenin rilevasse che il regime basato sullo sfruttamento ci lascia in eredità una profonda sfiducia delle masse verso tutto ciò che concerne lo stato. 'Superare questi sentimenti – diceva Vladimir Ilich – è un compito assai difficile, che può essere risolto solo dal potere sovietico'. [...] E il potere sovietico ha assolto questo compito». Si veda Leonid I. Brezhnev, «Sul progetto della Costituzione dell'URSS», op. cit., p. 482.

negato, e nello stimolare la società ad eliminarlo. E questo progetto non si basava su una sottovalutazione di matrice «anarchica» dell'importanza delle istituzioni, ma sul tentativo di rivitalizzare le specifiche istituzioni di uno stato «davvero» democratico. Si trattò, in altre parole, di uno sforzo moralista-riformista *interno* al sistema, una sorta di ritorno alle origini, una (ri)democratizzazione non sostenuta da alcun revisionismo ideologico di stampo liberale.

È seguendo questa linea di ragionamento che si può spiegare sia ciò che la *demokratizatsiya* fu, sia perché fallì. Essa partiva dall'assunto che i tradizionali istituti di democrazia diretta e le nuove istituzioni rappresentative potessero essere combinati. Seguendo Lenin, una simile combinazione avrebbe dovuto condurre a un sistema di gran lunga superiore al parlamentarismo borghese. Fu questo il disegno che alla fine si mostrò impraticabile e che provocò il collasso della *demokratizatsiya*. Ciò accadde per due ragioni. Innanzitutto, come suggerisce la letteratura analizzata nel primo capitolo, lo «spirito» della democrazia diretta è basato su una profonda diffidenza verso gli eletti e sfiducia nelle istituzioni rappresentative, e tende dunque a minare l'autorità di entrambi. Secondo, nell'atmosfera di aspro conflitto politico del periodo gorbacheviano, tanto la retorica della democrazia diretta quanto l'uso concreto che si fece dei suoi istituti portarono questa «diffidenza democratica» a livelli incontrollabili, compromettendo alla fine la legittimità non solo dell'*ancien régime*, ma anche del «regime riformato». La democrazia diretta divenne rapidamente l'arma politica preferita nella lotta tra fazioni opposte, all'interno e all'esterno del parlamento, tra il centro e la periferia, tra l'esecutivo e il legislativo. In più, in simili circostanze, gli istituti tradizionali quali il mandato, la revoca, e la discussione popolare, furono affiancati da istituti nuovi, più consoni alla centralità rivestita ora dal *voto* nel processo politico. Così, da un lato, il referendum si lasciò dietro il fascino ormai antico della discussione di tutto il popolo, strumento concepito per una società armonica, priva di contraddizioni antagoniste; e, dall'altro, il presidenzialismo finì per affermarsi come un potente mezzo di mobilitazione democratica in un clima politico sempre più conflittuale. L'impatto combinato di tutti questi fattori distrusse rapidamente ogni possibilità di raggiungere un qualche equilibrio tra partecipazione e moderazione. Alla fine, la sinergia tra la «democrazia referendaria» e la «democrazia presidenzialista» trasformò la politica sovietica in un devastante conflitto a somma zero. E l'originario modello leninista di una democrazia primitiva e permanente trasfigurò in un modello di democrazia populista-plebiscitario che giocò un ruolo decisivo nel segnare il destino della transizione e della stessa Unione Sovietica.

Nei prossimi capitoli mostreremo come si dispiegarono questi processi nell'URSS, nel periodo 1989-1991, e poi negli anni seguenti nello spazio

post-sovietico. Nella rimanente parte di questo capitolo, affrontiamo invece più in dettaglio la visione democratica e l'originario disegno istituzionale su cui si fondò la riforma gorbacheviana fino al 1989.

2. *La demokratizatsiya: retorica politica e riforma istituzionale*

La visione che fu alla base della *demokratizatsiya* può essere ricostruita attraverso i molteplici discorsi e scritti di Gorbachev. Una ricerca dettagliata sulla retorica democratica di Gorbachev è stata pubblicata nel 1990 da John Gooding; parte del paragrafo che segue si basa su quello studio.²⁵

2.1 La retorica della riforma

Lo stesso giorno della sua elezione a Segretario Generale nel marzo del 1985, Gorbachev esortò, con ispirazione tipicamente sovietica, ad un «ulteriore perfezionamento e sviluppo della democrazia e dell'intero sistema socialista dell'autogoverno del popolo». Qualche mese dopo, al Plenum del PCUS in ottobre, egli enfatizzò che «non possiamo procedere con successo» senza «la partecipazione effettiva, attiva e quotidiana di tutta la popolazione lavoratrice [...] alla soluzione dei problemi della vita statale e sociale». Poco tempo più tardi, al XXVII Congresso del Partito nel febbraio 1986, espresse la sua famosa condanna della nozione brezhneviana del «socialismo sviluppato», sottolineando che l'Unione Sovietica stava ancora «sviluppando il socialismo» – e cioè una società completamente democratica e aperta in cui «la popolazione stessa realmente amministra i propri affari [e] milioni di persone partecipano alla vita politica». Quando l'anno successivo illustrò per la prima volta la sua idea di una «democratizzazione radicale delle elezioni», dinanzi al Plenum del Comitato Centrale del PCUS, Gorbachev sottolineò che «la democrazia non è un semplice slogan, ma l'essenza della *perestroika*». Non temeva il caos, rimarcò il mese successivo durante un incontro con i sindacati, perché «la democrazia non è l'antitesi dell'ordine. Al contrario, è un ordine di livello più alto, basato [...] sulla partecipazione piena e attiva di tutti i membri della società». E nel suo famoso libro *La perestroika e il nuovo modo di pensare*, pubblicato nel 1987, chiarì che per democrazia doveva intendersi null'altro che «il potere del popolo». Richiamando i principi rivoluzionari di Lenin, insistette sul fatto che «il potere non deve semplicemente essere esercitato *per* il popolo lavoratore, ma deve essere esercitato *dal* popolo lavoratore stesso». Affermazione, questa,

²⁵ Cfr. John Gooding, «Gorbachev and Democracy», *Soviet Studies*, vol. 42, n. 2, 1990.

che ripeté al Plenum del febbraio 1988, quando sostenne «la rinascita del potere sovietico in senso leninista», aggiungendo che «tutte le decisioni politiche [devono essere prese] con la partecipazione attiva della popolazione. In questo consiste la democrazia socialista». Dopodiché arrivò la dichiarazione più coraggiosa di quel periodo, il riconoscimento della precedente ipocrisia e il richiamo ad un assalto riformista per la restaurazione di una vera democrazia socialista: alla XIX Conferenza del Partito, nell'estate del 1988, Gorbachev condannò la contraddizione tra «la proclamazione dei principi democratici nelle parole e l'*autoritarismo* nei fatti; le parole incantate sulla democrazia pronunciate dalle tribune, e il volontarismo e il soggettivismo attuati nella pratica; il gran discutere sulle istituzioni democratiche e il farsi beffe in realtà delle regole dello stile di vita socialista...» Quel termine, *autoritarismo*, sarebbe poi stato sostituito, rivolgendosi l'anno successivo al neo-eletto Congresso dei Deputati del Popolo, con «dispotismo». ²⁶

La conclusione che Gooding ricava dall'analisi di questi discorsi è che Gorbachev manifestò una marcata inclinazione populista. La sua «scommessa sul popolo» era in linea con la tradizione populista Russa dei tempi di Dostoevskii e Herzen; egli teneva in gran conto la popolazione comune, ordinaria, e manifestò un disdegno ugualmente forte per coloro i quali «diffidano del popolo», inclusa la faziosa «intelligentsiya di liberi pensatori» che lo circondava. ²⁷ Gooding nota anche in Gorbachev uno stile di leadership marcatamente personalistico: simile a quello di Khrushchev nel manifestare la volontà del leader di «entrare in contatto diretto e in una relazione reciproca con il popolo», ²⁸ ma più sofisticato, grazie alla sua straordinaria abilità nell'utilizzare i mass-media, in particolare la televisione. Infine, lo studioso rileva anche che «la politica personalistica» di Gorbachev sembrava disegnata apposta per una politica di tipo elettorale. Sebbene si astenesse ripetutamente dal candidarsi, l'indicazione di Gooding è che, co-

²⁶ Idem, pp. 205, 206, 207, 219, 210. I riferimenti ai discorsi di Gorbachev sono, nell'ordine menzionato nel testo, in: M.S. Gorbachev, *Izbrannye rechi i stat'i*, Mosca, Politizdat, 1988, vol. 2, p. 130 (marzo 1985, discorso in occasione della sua elezione a Segretario Generale del PCUS); idem, vol. 3, p. 8 (ottobre 1985, Plenum del Comitato Centrale del PCUS); idem, vol. 3, p. 235 (febbraio 1986, XXVII Congresso del PCUS); *Pravda*, 28 gennaio 1987, p. 2 (Plenum del Comitato Centrale del PCUS); *Pravda*, 26 febbraio 1987, p. 2 (incontro con i Sindacati); M.S. Gorbachev, *Perestroika i novoe myshlenie dlya nashei strany i dlya vsego mira*, Mosca, Mezhdunarodnye Otnosheniya, 1987, p. 111; *Pravda*, 21 febbraio 1988, p. 2 (Plenum del Comitato Centrale del PCUS); *Pravda*, 29 giugno 1988, p. 4 (XIX Conferenza del PCUS); *Pravda*, 10 giugno 1989, p. 2 (Primo Congresso dei Deputati del Popolo dell'URSS).

²⁷ Gooding, «Gorbachev and Democracy», op. cit., pp. 225, 224.

²⁸ Idem, p. 221.

me Bonaparte, Gorbachev mirò a «fondarsi sulle masse per instaurare un regime cesarista». ²⁹ Quest'ultimo punto è stato affrontato anche da altri autori. Così scrive, ad esempio, Rita di Leo:

Basandosi su una scelta politica e culturale della quale era probabilmente inconsapevole, e che era ispirata alla democrazia carismatica e plebiscitaria, Gorbachev concentrò le sue energie sul coinvolgimento diretto e più ampio possibile del popolo attraverso il moderno approccio della comunicazione politica [...] con l'idea di coinvolgere direttamente il popolo nell'azione politica del leader senza la mediazione delle istituzioni e delle regole che prima governavano l'ordine politico. ³⁰

Una delle principali caratteristiche dell'approccio politico di Gorbachev, secondo Rita di Leo, fu l'intima connessione tra la sua ferma fiducia nel popolo e la sua fede incrollabile nel proprio carisma personale. ³¹ Ciò spiegherebbe perché Gorbachev arrivò a convincersi, evidentemente, di poter governare il processo politico non soltanto senza ricorrere all'autoritarismo, ma anche ponendosi al di sopra – e alla fine contro – tutte le istituzioni intermedie, inclusi il Partito e il parlamento.

Un modo per approfondire ulteriormente questa chiave di lettura è quello di esaminare l'atteggiamento di Gorbachev nei confronti delle riforme istituzionali. Il suo più comune *leit-motif*, a tal riguardo, fu che doveva raggiungersi una combinazione di democrazia diretta e rappresentativa. L'idea andò sviluppandosi gradualmente. Nella primavera del 1986, in occasione XXVII Congresso del PCUS, il Segretario Generale sostenne che si sarebbe dovuto fare un uso migliore «di tutti i canali possibili per lo sviluppo della democrazia diretta» – tra i quali menzionò, oltre al mandato imperativo, tutti gli strumenti atti ad «accertare l'opinione pubblica e rispondere in maniera pronta ed efficace ai bisogni e agli umori delle masse». ³² A quel tempo i riferimenti all'«estensione del principio elettivo» erano ancora rari

²⁹ Idem, p. 224.

³⁰ Rita di Leo, «The Soviet Union 1985-1990: After Communist Rule the Deluge?» *Soviet Studies*, vol. 43, n. 3, 1991, p. 442.

³¹ «Il 'giudizio del popolo' è una sfida implicita dell'approccio alla democrazia carismatica e plebiscitaria», scrive. «Il leader che sceglie quest'approccio deve essere convinto che vincerà la sfida e, di conseguenza, di possedere un grande carisma, o un qualche altro meccanismo per assicurarsi il consenso. Altrimenti, il leader rischia o di avere uno scontro continuo e diretto con le masse, o la loro resistenza passiva» (idem, p. 443).

³² *Pravda*, 21 febbraio 1986.

e vaghi. Ma dopo due anni, al momento dell'apertura della XIX Conferenza del Partito nel giugno del 1988, l'idea delle elezioni competitive era ormai matura e il programma di riforma aveva acquisito i suoi lineamenti fondamentali. Nel suo discorso alla Conferenza Gorbachev disse:

Mentre rafforziamo i soviet come fondamento della democrazia rappresentativa, è essenziale creare le condizioni per uno sviluppo a trecentosessanta gradi della democrazia diretta nella produzione, nei luoghi di residenza, nelle assemblee e nelle riunioni dei cittadini, nel processo di discussione delle più importanti decisioni su scala nazionale e locale.³³

Poi, l'anno successivo, di fronte al Primo Congresso dei Deputati del Popolo, egli definì la *demokratizatsiya* come un nuovo storico stadio di sviluppo in cui, insieme con un nuovo parlamento, stava prendendo forma un intero «nuovo meccanismo statale [...] che coinvolgerà praticamente tutti i cittadini nel difficile compito dell'autogoverno».³⁴ Infine, nel novembre del 1989, Gorbachev sostenne che il «vero potere del popolo» si sarebbe raggiunto attraverso:

la combinazione dialettica dell'idea e della pratica dell'autogoverno socialista del popolo (con i suoi vantaggi, come l'utilizzo delle opportunità offerte dalla democrazia diretta e la partecipazione attiva dei cittadini nella gestione degli affari dell'intera società, attraverso diversi canali di espressione pubblica diretta), con i meccanismi della democrazia parlamentare rappresentativa.³⁵

Non bisogna lasciarsi fuorviare dall'utilizzo disinvolto da parte di Gorbachev del termine «democrazia parlamentare rappresentativa», che aveva rappresentato per decenni un tabù. Come si è visto, in *Stato e rivoluzione* Lenin aveva sostenuto che il socialismo era inconcepibile senza istituzioni rappresentative, sebbene aggiungesse che queste, da sole, non avrebbero prodotto uno stato *realmente* democratico. Analogamente, Lenin non si opponeva alle elezioni e al voto in quanto tali, ma li vedeva come meccanismi

³³ Mikhail S. Gorbachev, «Report at the 19th Extraordinary conference of the CPSU», *Pravda*, 29 giugno, 1988, p.4 (BBC SWB, 30 giugno 1988; SU/0191/C/1).

³⁴ Mikhail S. Gorbachev, «On the Basic Guidelines of the USSR's Domestic and Foreign Policy», *Izvestiya*, 31 maggio 1989 (CDSP, vol. 41, n. 25, 19 luglio 1989).

³⁵ Mikhail S. Gorbachev, «The Socialist Idea and Revolutionary Perestroika», *Pravda*, 26 novembre 1989, p. 1 (BBC SWB, 27 novembre 1989; SU/0624/B71).

limitati di partecipazione popolare, da integrarsi con le più ampie opportunità offerte dalla democrazia diretta. Seguendo questa linea, il «parlamentarismo» al quale faceva riferimento Gorbachev appare, secondo gli standard liberali, un assetto istituzionale ibrido. Si trattava infatti un parlamentarismo imbrigliato dal modello del deputato-delegato, perennemente accerchiato e minacciato nella sua stessa legittimità da una serie di istituti di democrazia diretta: dal mandato imperativo alla revoca, dalla discussione di tutto il popolo al referendum e, infine, al presidenzialismo. Gorbachev fu apparentemente inconsapevole della natura contraddittoria della combinazione che lui reclamava tra principi e istituzioni di natura diversa e perfino opposta. Né sembrò sospettare che l'enorme potenziale di diffidenza democratica che veniva ora liberato potesse sfuggire al suo controllo e impedire il consolidamento della fiducia pubblica nelle istituzioni rappresentative e nel regime nel suo complesso.

Dunque, paradossalmente, il riformismo di Gorbachev mostrò più continuità che rotture. Come i suoi predecessori, egli non era disposto ad abbandonare il modello ideologico di una democrazia primitiva e radicale in favore di un modello liberale e moderato. Mutò, invece, la retorica politica ufficiale: dalla modalità ipocrita-conservatrice tipica dell'era di Brezhnev, si passava ora a una modalità moralista-riformista – assicurando che la promessa della democrazia socialista sarebbe stata finalmente realizzata. E la principale caratteristica del suo approccio, non diversamente in questo da Khrushchev, fu il tentativo di utilizzare gli strumenti di democrazia diretta per mobilitare le masse al suo seguito contro gli oppositori delle sue politiche – all'interno del partito, nell'apparato burocratico e, più tardi, nello stesso parlamento. Una differenza col passato c'era, tuttavia. Ed era che il *voto* veniva ora presentato, per la prima volta, come strumento riconosciuto di partecipazione popolare e condizione fondamentale della legittimità democratica. Anche il voto aveva, ad ogni modo, un significato molto particolare nello schema di Gorbachev, e il suo rapporto con il tipo di processo politico comunemente associato in Occidente alla democrazia liberale era piuttosto vago. È da queste premesse che dovrebbe prendere le mosse qualsiasi analisi degli obiettivi della riforma istituzionale sovietica.

2.2 Elezioni, stile sovietico

Il mito di Gorbachev come «occidentalizzatore» tende ad oscurare il fatto che egli concepì inizialmente le elezioni competitive come un mezzo per riguadagnare il controllo politico sull'apparato del partito e dello stato. Durante il suo primo anno in carica, il Segretario Generale aveva tentato di raggiungere questo obiettivo *dall'alto*, facendo un uso estensivo della co-

siddetta «politica dei quadri» (la prerogativa del centro di promuovere, rimuovere e trasferire il personale politico-amministrativo).³⁶ Ma nonostante la sua riconosciuta abilità di manovra con questo strumento tradizionale, Gorbachev si trovò in una situazione invero inusuale per un leader sovietico. Il suo programma stava diventando sempre più radicale prima ancora di aver consolidato il suo controllo sull'apparato, sia ai livelli più elevati che a quelli intermedi.³⁷ E, man mano che le sue politiche si radicalizzavano, la resistenza all'interno dell'apparato andava trasformandosi in ostruzionismo e, addirittura, in opposizione. È in questo contesto che Gorbachev fece ricorso ad una mobilitazione populista dalle dimensioni inedite. Come notano Gustafson e Mann, «altri segretari generali, in particolare Khrushchev, avevano utilizzato in passato l'approccio populista, nel tentativo di mobilitare le masse contro la resistenza dei funzionari di partito ai livelli intermedi», ma la portata e l'estensione di questa strategia sotto Gorbachev non avevano precedenti, furono un qualcosa che «non era stato tentato da nessun politico sovietico dopo Lenin».³⁸

Il momento di svolta si ebbe in occasione del Plenum del Comitato Centrale nel Gennaio del 1987, dove, in un discorso dal titolo «*La perestroika e i quadri politici*», Gorbachev parlò della competizione elettorale a candidature multiple come del nuovo metodo per scegliere chi avrebbe dovuto ricoprire le funzioni più importanti negli organi di partito, nei soviet e nelle imprese. L'obiettivo era quello di riguadagnare il controllo sui quadri mobilitando, a supporto, la popolazione. «La democratizzazione della società», spiegò, «pone un nuovo problema di controllo sul lavoro del partito, dei soviet locali, e degli organismi economici e dei loro quadri. Per quel che concerne il 'controllo dall'alto', vi sono stati di recente, come sapete, notevoli cambiamenti».³⁹ Ma, aggiunse, era impossibile raggiungere dall'alto tutti gli interstizi dell'apparato in cui si nascondevano gli oppositori delle riforme. Se queste forze non fossero state portate alla luce, e sconfitte: «noi

³⁶ Su questa prima strategia di Gorbachev si vedano: Thane Gustafson e Dawn Mann, «Gorbachev's First Year: Building Power and Authority», *Problems of Communism*, 1986, vol. 35, n. 3, 1986; Jerry F. Hough, *Democratization and Revolution*, op. cit.; Thane Gustafson e Dawn Mann, «Gorbachev and the 'Circular Flow of Power'», e Ronald J. Hill e Alexander Rahr, «The General Secretary, the Central Party Secretariat, and the Apparatus», entrambi in David Lane (a cura di), *Élites and Political Power in the USSR*, Aldershot, Edward Elgar, 1988.

³⁷ Questa interpretazione dell'insolita situazione di Gorbachev è stata elaborata da Gustafson e Mann in «Gorbachev and the 'Circular Flow of Power'», op. cit., in particolare pp. 21-26.

³⁸ Idem, p. 40.

³⁹ *Pravda*, 28 gennaio 1987, p. 2.

continueremo a prendere le decisioni giuste ma, come prima, non le metteremo in atto in pieno e per tempo». Quindi:

Anche dando al 'controllo dall'alto' tutta l'attenzione che merita, è di fondamentale importanza innalzare il livello e l'efficacia del «controllo dal basso» in modo tale che ogni leader e ogni funzionario si senta costantemente dipendente e responsabile verso l'elettorato [...] Se riusciremo a raggiungere un simile tipo di controllo [...] la maggior parte dei problemi verranno risolti a livello locale. In condizioni di ampia democraticità, la popolazione metterà in ordine le cose da sé, all'interno del collettivo, in città, nel villaggio.⁴⁰

L'assunto implicito di un simile ragionamento era che il popolo potesse essere chiamato a raccolta dietro la leadership riformatrice, a sostegno del suo programma e contro il nemico comune: i quadri disonesti e indegni di fiducia. Per quanto possa apparire incredibile, Gorbachev era talmente convinto di avere le masse dalla propria parte che sembrò credere che sottoponendo le principali cariche a elezione popolare diretta non avrebbe messo a repentaglio, bensì perfezionato, il controllo del centro. Egli era persuaso del fatto che, avendone l'opportunità, il popolo avrebbe *naturalmente* scelto direttori di fabbrica, funzionari di partito e deputati che sostenevano la *perestroika*. In più, questo nuovo ruolo attivo della popolazione non si sarebbe limitato alle elezioni, poiché al tempo stesso venivano rispolverati una serie di istituti di democrazia diretta con i quali tenere costantemente sotto controllo i nuovi quadri, rendendoli realmente dipendenti e responsabili nei confronti dei loro elettori.

Così, l'introduzione di elezioni competitive, che attrasse una grande attenzione all'estero in quanto evocava la nozione occidentale del *sine qua non* della democrazia liberale, non può essere intesa esattamente in questo modo. Nello schema di Gorbachev, le elezioni erano soltanto uno dei mezzi per creare un clima di «diffidenza democratica» verso le élite e liberare un'ondata di «turbolenza democratica» – attraverso cui il popolo avrebbe aiutato la leadership centrale a scuotere, rinnovare e riportare sotto controllo l'apparato del partito-stato. A questo fine, dovevano essere messi in funzione, insieme alle elezioni, altri strumenti di partecipazione. Ecco ad esempio come Gorbachev pose la questione dinanzi alla XIX Conferenza del PCUS nel 1988, quando furono definite le principali linee-guida della riforma:

⁴⁰ Ibidem.

Ora dobbiamo andare più in là, approfondendo e consolidando i nuovi approcci al sistema elettorale. Riguardo ai soviet è necessario garantire il diritto alla nomina dei candidati senza restrizioni, discussioni libere e aperte che li riguardino, un'adesione rigorosa al procedimento elettorale democratico, rapporti regolari dei deputati [davanti ai loro elettori], e la possibilità della loro revoca.⁴¹

In breve, la riforma stava dando vita a un disegno istituzionale ibrido, il cui obiettivo non era affatto quello di limitare e moderare la partecipazione popolare o di «tenere calme le masse», bensì di mobilitarle in una battaglia politica decisiva. Né era teso a creare un'élite di parlamentari professionisti «liberi da vincoli di mandato» e indipendenti – finché in carica – dal corpo elettorale. Quei rappresentanti del popolo non avrebbero dovuto dare per scontata la fiducia dei loro elettori, avrebbero dovuto anzi sentirsi costantemente il loro fiato sul collo. È per questo che la *demokratizatsiya* gorbacheviana non ebbe bisogno di alcun revisionismo ideologico per essere affermata nel contesto sovietico: essa poteva essere presentata, in sostanza, come il ritorno all'idea originaria di una combinazione tra democrazia diretta e rappresentativa.

2.3 Un parlamentarismo ibrido

In una puntuale analisi del dibattito sovietico sulla riforma costituzionale, Michael Urban ha individuato tre diverse correnti di pensiero all'interno della comunità accademica del paese. A un estremo, erano coloro i quali «sostenevano la rivitalizzazione del concetto leninista di 'stato comunardo,' per decenni ipocritamente celebrato da quello stesso regime che aveva neutralizzato nei fatti i soviet come organi di governo. Il loro obiettivo [...] era quello di realizzare nella pratica ciò che così a lungo era stato proclamato a gran voce».⁴² All'estremo opposto, vi erano coloro i quali sostenevano un governo parlamentare di tipo occidentale: «dal momento che i soviet di Lenin erano sempre stati presentati come un passo avanti rispetto ai parlamenti [...], i sostenitori di quest'approccio dovettero dichiararsi pronti a fare un chiaro passo indietro». Urban cita a questo proposito le parole di un affermato giurista sovietico: «abbiamo provato per settant'anni a realizzare la visione marxista dello stato comunardo. E questi settant'anni hanno mostrato che non funziona. È il concetto stesso ad essere erro-

⁴¹ Gorbachev, «Report at the 19th Extraordinary Conference of the CPSU», op. cit.

⁴² Michael E. Urban, *More power to the Soviets. The Democratic Revolution in the USSR*, Aldershot, Edward Elgar, 1990, p. 49.

neo. È necessario adottare ciò che funziona, il parlamentarismo». ⁴³ Tra questi due estremi vi era la maggioranza dei membri del gruppo di lavoro ufficiale presso il Presidium del Soviet Supremo, quelli che diedero effettivamente corpo al progetto finale degli emendamenti costituzionali. La loro opinione era che:

tra il parlamentarismo e l'originaria concezione leninista dei soviet può e deve essere raggiunto un equilibrio incorporando elementi di entrambi in unico progetto che sia tanto congruente con la cultura politica e le tradizioni storiche sovietiche quanto adeguato alle necessità cui oggi l'URSS deve far fronte. ⁴⁴

Il compromesso raggiunto, comunque, risultò piuttosto sbilanciato a favore del modello leninista. Ciò si può vedere anche esaminando i due aspetti che più distinguevano i soviet dai «parlamenti borghesi», e sui quali la riforma gorbacheviana sembrò marcare il distacco più evidente dal passato.

Il primo aspetto riguarda la peculiare composizione sociale «proletaria» dei soviet, dove la maggior parte dei deputati erano, tradizionalmente, operai e contadini; la seconda riguarda la natura amatoriale, non professionale, dell'attività di questi deputati. La politica di proletarizzazione dei soviet derivava da quello che i sovietici definivano l'approccio di classe alla rappresentanza – una versione socialista dell'antica idea della rappresentatività sociologica, che aveva profonde radici nella visione marxista-leninista dello stato comunardo. In breve, in assenza di elezioni competitive, i soviet venivano costituiti sulla base di un complesso sistema di quote il cui scopo era quello di riflettere il più fedelmente possibile la composizione della società e, all'interno di questo quadro, di garantire una prevalenza di lavoratori manuali, in particolare degli operai industriali. Con ciò si intendeva sottolineare che, diversamente dalle élite parlamentari occidentali, i deputati sovietici erano *plot' ot ploti naroda*, carne e sangue del popolo. Allo stesso tempo, la prevalenza numerica e la continua crescita della quota riservata agli operai industriali evocava simbolicamente il «ruolo guida della classe operaia» all'interno della società socialista. Anche il secondo aspetto, il principio del non-professionalismo del deputato, derivava da Lenin. Stando al suo precetto in base al quale «tutti a turno dovranno governare», i deputati sovietici – e, in particolare, il gran numero di operai e contadini presenti tra loro – non dovevano costituire una élite speciale di

⁴³ Idem, p. 50.

⁴⁴ Idem, p. 51.

parlamentari professionisti, distaccata dalla realtà quotidiana delle masse. Sarebbero stati invece dilettanti *part-time* che non abbandonavano la propria occupazione primaria in fabbrica o nei campi ed erano soggetti ad un frequente avvicendamento.

Queste linee-guida ideologiche furono scrupolosamente seguite nel dopoguerra e in particolar modo in epoca brezhneviana. Nei soviet locali, ad esempio, dove prestavano servizio più di due milioni di deputati, la quota di operai e contadini crebbe costantemente a partire dal 1965, raggiungendo rispettivamente, vent'anni dopo, il 44% e il 25%. Solo meno di un terzo dei deputati erano registrati come lavoratori non manuali. Le «elezioni» inoltre erano frequenti (ogni due anni e mezzo per i soviet locali) e, mediamente, solo la metà dei deputati venivano riconfermati. In questo modo, tra il 1965 e il 1987 oltre 10 milioni di persone ebbero occasione di servire da Deputati del Popolo.⁴⁵ Nel passato gli studiosi sovietici avevano cautamente citato questi dati tra le cause del malfunzionamento dei soviet. Il profilo socio-occupazionale e il livello di istruzione medio-bassi, la natura amatoriale dei deputati e il loro alto turnover indicavano infatti una carenza di competenze e know-how che indeboliva la capacità legislativa e di controllo dei soviet.⁴⁶ Critiche di questo tipo rimanevano comunque confinate alla letteratura accademica, e anche lì venivano articolate con cautela, dal momento che la forte rappresentanza operaia, il non-professionismo dei deputati e gli alti tassi di ricambio nei soviet rappresentavano importanti pilastri ideologici del sistema.

Qualcosa cambiò invece con la riforma costituzionale del 1988. Nel giugno di quell'anno, in occasione della XIX Conferenza del Partito, Gorbachev annunciò che i soviet dovevano essere costituiti «non per quote, ma principalmente sulla base della libera e vibrante volontà dell'elettorato»; invitò pure la platea a «non preoccuparsi della sproporzione nella rappresen-

⁴⁵ I dati riportati sono tratti dalle statistiche ufficiali sovietiche come elaborate nel mio «The Soviet Representative System at the Crossroads: Towards Political Representation?», *The Journal of Communist Studies*, vol. 7, n. 2, giugno 1991 (tradotto e aggiornato come: «La resistibile ascesa della rappresentanza politica in URSS», *Rivista italiana di scienza politica*, vol. XXII, n. 1, aprile 1992). Per dati più dettagliati rimando al mio: «La composizione dei soviet locali, 1968-85. Reclutamento, rappresentanza e capacità di governo dell'amministrazione locale in URSS», *Quaderni del Dipartimento di Scienze Sociali* (Istituto Universitario Orientale), vol. 2, n. 1, 1988.

⁴⁶ Tipici esempi di questo genere di critica in epoca brezhneviana sono «Effektivnost' deputatskoi deyatel'nosti», *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, n. 1, 1969, A.T. Leizerov, «Issledovanie effektivnosti deyatel'nosti sel'skikh i raionnykh Sovetov BSSR», *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, n. 12, 1974; e V.P. Kazmirchuk e I.V. Pavlov (a cura di), *Upravlenie, sotsiologiya, pravo*, Mosca, Yuridicheskaya Literatura, 1971.

tanza dei vari strati della popolazione». ⁴⁷ La sua proposta includeva anche una maggiore «professionalizzazione» dei deputati. Questi avrebbero dovuto essere esonerati dalle loro occupazioni primarie e avere più tempo e più risorse per svolgere con maggiore efficacia il proprio lavoro. L'innovazione più importante riguardò gli organi centrali. Qui i membri del Soviet Supremo furono ridotti di due terzi (da 1.500 a 542), e l'organo si sarebbe trasformato in un parlamento a tempo pieno.

Ma, per quanto significativa, l'importanza complessiva di tali cambiamenti non va sopravvalutata. Da un lato, essi non richiedevano necessariamente una radicale revisione ideologica del leninismo. L'idea originaria dei soviet come organismi aperti a un'ampia partecipazione popolare non implicava di per sé elezioni non competitive, quote statisticamente predeterminate o un avvicendamento talmente rapido da impedire l'accumulazione di esperienza e *know-how*. Si poteva ragionevolmente sostenere, in effetti, che queste fossero distorsioni dovute a un approccio burocratico all'originario modello leninista. Dall'altro lato, lo stesso Gorbachev non spinse le sue riforme sino alle estreme conclusioni.

Egli riconobbe ad esempio la necessità di accompagnare la riforma elettorale con un meccanismo che garantisse che «i principali gruppi della popolazione e i loro interessi [fossero] riflessi nella composizione dei soviet», anche attraverso la presenza di «elementi militanti, politicamente capaci e vigorosi provenienti dalla classe operaia». La qualcosa si sarebbe ottenuta stabilendo che un terzo dei deputati venisse eletto da «organizzazioni pubbliche» riconosciute come il Partito Comunista, i sindacati, associazioni professionali e cooperative, e così via. Secondo Gorbachev, ad esempio, la rappresentanza diretta delle organizzazioni sindacali avrebbe rafforzato il loro ruolo di difesa degli interessi della classe operaia e avrebbe «esteso considerevolmente la rappresentanza dei lavoratori nei più alti ranghi del potere statale». ⁴⁸ Inoltre anche altre organizzazioni avrebbero potuto garantire l'elezione nelle loro file di un equo numero di lavoratori. Per esempio, al Congresso dei Deputati del Popolo eletto nel marzo 1989, erano operai oltre un quarto dei 100 deputati in quota al Comitato Centrale del PCUS. ⁴⁹ In un terzo del Congresso, insomma, il populismo simbolico prima garantito dal meccanismo delle quote permaneva, sia pure in misura ridotta, all'interno di un sistema di rappresentanza di tipo corporativo.

⁴⁷ Gorbachev, «Report at the 19th Extraordinary Conference of the CPSU», op. cit., p. 4.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Si vedano i dati in *Prava*, 10 marzo 1989, pp. 1-2.

Anche la novità rappresentata dalla tendenza a una maggiore professionalizzazione dei deputati aveva i suoi limiti. Innanzitutto i 2.250 membri del Congresso dei Deputati del Popolo restavano in gran parte dilettanti *part-time* destinati a riunirsi soltanto una volta all'anno per pochi giorni,⁵⁰ ma avevano cionondimeno competenza esclusiva su tutte le questioni di rilevanza costituzionale, dovevano discutere ed approvare le principali linee guida politiche ed economiche del governo e avevano il diritto di revocare, in qualsiasi momento, qualunque funzionario avessero eletto o nominato, inclusi i membri del Soviet Supremo e il suo Presidente. In secondo luogo, il Soviet Supremo, che era ora un organo legislativo permanente composto di 542 deputati, veniva eletto nel seno del Congresso e sarebbe stato sottoposto annualmente alla rotazione di un quinto dei suoi membri: in questo modo nel giro di cinque anni un gran numero di deputati dilettanti del Congresso avrebbero avuto l'opportunità di prestar servizio come parlamentari a tempo pieno. (Si noti che i membri dell'opposizione «liberal-democratica», incluso Andrei Sakharov, criticarono questo provvedimento con l'argomento di sapore populista che il meccanismo di rotazione non consentiva a *tutti* i deputati del Congresso di prestar servizio nel Soviet Supremo nel corso della legislatura – per far questo, ovviamente, ogni anno sarebbe stato necessario un ricambio quasi completo del Soviet Supremo, insidiando ulteriormente il principio del professionalismo a favore di quello amatoriale).⁵¹

I cambiamenti, insomma, furono più tiepidi e meno incisivi di quanto potesse a prima vista apparire, e il sistema riformato era ancora ben lontano dall'abbracciare la nozione di rappresentanza politica e le forme istituzionali del parlamentarismo di tipo occidentale.⁵² Ancor più importanti furono i limiti derivanti dalla rivitalizzazione degli istituti di democrazia diretta, che ora affrontiamo.

⁵⁰ In realtà, si riunì due volte l'anno e per sessioni molto più lunghe di quanto originariamente previsto.

⁵¹ Si veda l'Art. 11 della nuova Costituzione come emendata dalla «Legge dell' URSS sugli Emendamenti e le Aggiunte alla Costituzione (Legge Fondamentale) dell'URSS», in *Pravda*, 3 dicembre 1988 (BBC SWB, 5 dicembre 1988; SU/0326/C/1). Nel progetto originale, il principio della rotazione era affermato con più moderazione: stabiliva che sarebbe stato rinnovato ogni anno «fino a» un quinto dei membri del Soviet Supremo. L'espressione «fino a» fu cancellata dal progetto finale dopo la discussione popolare.

⁵² La drammatica caduta del numero degli operai eletti ai soviet, causata dalla competizione elettorale del 1989 e del 1990 stimolò un animato dibattito ideologico in URSS. Mi sono a lungo soffermato su questo tema in «La resistibile ascesa della rappresentanza politica in URSS», op. cit. In quel saggio, fui tentato di leggere questi cambiamenti come il risultato di un intenzionale movimento della leadership riformatrice verso un moderno

3. *Gli istituti di democrazia diretta*

Nel proporre le sue riforme politiche dinanzi alla XIX Conferenza del Partito nel giugno 1988, Gorbachev tentò di rassicurare la platea. Per quanto le riforme avessero potuto produrre un parlamento professionistico e socialmente più elitario, ciò non avrebbe trasformato i deputati del popolo in un'élite parlamentare scollata dalle masse, perché «gli elettori manterranno sempre il diritto di revoca di un deputato negligente o che si è dimostrato incompetente».⁵³ Sebbene Gorbachev non si esprimesse in questi precisi termini, il messaggio era alquanto chiaro: il modello del deputato-delegato, vincolato dal mandato imperativo e revocabile in qualsiasi momento, avrebbe garantito la riforma dalla degenerazione verso forme di parlamentarismo borghese di stampo occidentale. Nella terminologia gorbacheviana, questo si esprimeva come la combinazione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Nei termini utilizzati qui, questa era l'essenza di ciò che abbiamo definito un «parlamentarismo ibrido» – un disegno istituzionale che si sarebbe dimostrato la tomba della transizione.

La natura ibrida del disegno emerse chiaramente dalla nuova legge elettorale e dalla legge sugli emendamenti costituzionali, adottate nel dicembre del 1988 dal Soviet Supremo dopo un'ampia campagna di discussione di tutto il popolo, insolitamente aperta.⁵⁴ Queste sancivano due principi assai innovativi: che non ci sarebbero stati limiti al numero di candidati che potevano concorrere per un seggio parlamentare, e che ogni cittadino che prendesse parte a un incontro pre-elettorale avrebbe potuto nominare un candidato (o nominare come candidato se stesso). Allo stesso tempo, le nuove norme ribadivano il modello del deputato-delegato ed anzi estendevano il diritto a formulare mandati imperativi e a revocare i deputati «infedeli»: una prerogativa che ora spettava direttamente alle assemblee degli elettori di ogni collegio, così come alle organizzazioni pubbliche cui

modello di rappresentanza politica in cui la legittimità democratica risiede nel *processo* elettorale piuttosto che nei suoi *risultati* misurati in termini di composizione sociale delle assemblee elettive. Questa lettura rifletteva una percezione ampiamente diffusa a quel tempo tra gli studiosi sovietici di ogni tendenza politica come tra gli stessi deputati. Con il senno di poi, credo che la posizione di Gorbachev su questo tema potrebbe essere meglio – e più modestamente – descritta come un pragmatico compromesso tra «operaiismo delle quote» e «populismo elettorale».

⁵³ Gorbachev, «Report at the 19th Extraordinary Conference of the CPSU», op. cit., p. 3.

⁵⁴ Si veda «USSR Law on Amendments and Additions to the Constitution (Fundamental Law) of the URSS», e «USSR Law on the Election of People's Deputies», come pubblicate su la *Pravda*, rispettivamente il 3 e 4 dicembre del 1988 e tradotte in BBC SWB del 5 e 7 dicembre 1988 (SU/0326/C/1; e SU/0328/C/1).

era riconosciuto il diritto a una quota di seggi parlamentari.⁵⁵ Si specificava anche che, in caso di revoca, nel giro di tre mesi avrebbero avuto luogo nuove elezioni per ricoprire il seggio rimasto vacante.⁵⁶ Infine, nella costituzione emendata furono inseriti riferimenti nuovi e più dettagliati alla discussione di tutto il popolo e al referendum, che potevano riguardare tutte le principali questioni di portata nazionale, repubblicana e locale, e potevano essere indetti a qualunque livello amministrativo, sotto la responsabilità dei relativi soviet.⁵⁷ In definitiva, come dichiarò solennemente Gorbachev nel presentare il progetto dinanzi al Soviet Supremo nel novembre del 1988: «l'idea portante [è] quella di rafforzare il potere del popolo». Con una conclusione enfatica, invitò il popolo stesso a fare un uso energico della «totalità delle forme di democrazia diretta e rappresentativa [...] Che abbiano luogo assemblee, incontri pubblici e referendum affinché il popolo si unisca a risolvere i problemi che lo affliggono». La rete ancora semisommersa dei movimenti sociali e dei gruppi auto-organizzati che cominciavano a nascere con la prima fase della liberalizzazione lo stava già facendo: «stanno coinvolgendo milioni di persone nella gestione e nell'autogestione. Ed è esattamente quello di cui abbiamo bisogno».⁵⁸

Un'altra cosa di cui Gorbachev appariva particolarmente orgoglioso era l'ampia campagna di discussione di massa condotta su questi due progetti di legge. Stando a quanto da lui stesso riportato, vi avevano preso parte milioni di persone e i commenti e suggerimenti ricevuti dal Soviet Supremo, dal partito, dagli organi statali e dai mass media ammontavano a più di 300.000 e potevano riempire «diversi grossi volumi!» Tutte queste proposte erano state esaminate attentamente e, alla fine, la metà degli articoli delle due leggi era stata emendata. La cosa più notevole, disse Gorbachev, è che questa attività non era stata, come in passato, una mera «formalità». Al con-

⁵⁵ Si noti che il progetto originale della Legge sulle Elezioni stabiliva che «di regola» avrebbe potuto essere nominato un numero qualsiasi di candidati. A seguito di aperte critiche durante la discussione di tutto il popolo, l'espressione «di regola» fu cancellata dal progetto finale. Questa circostanza fu rivelata da Gorbachev in occasione della sottoposizione dei progetti di legge definitivi al Soviet Supremo il 29 novembre del 1988. Si veda *Izvestiya*, 30 novembre 1988 (BBC SWB, 1 dicembre 1988; SU/0323/C/1). Per i provvedimenti che consentivano candidature multiple si vedano gli Artt. 37, 38 e 39 della legge elettorale e l'Art. 100 della costituzione emendata. La libertà di nomina e di auto-nomina era garantita dall'Art. 37 della legge elettorale.

⁵⁶ Si vedano gli Artt. 102, 103 e 107 della Costituzione emendata e gli Artt. 10 e 62 della Legge sulle Elezioni.

⁵⁷ Si vedano gli Artt. 101, 108, 119 della Costituzione emendata.

⁵⁸ Si veda il rapporto di Gorbachev al Soviet Supremo in *Izvestiya*, 30 novembre 1988 (BBC SWB, 1 dicembre 1988; SU/0323/C/1).

trario, aveva richiamato un «insolito interesse» e «sollevato un attivo scambio di pareri, vivaci discussioni e una molteplicità di suggerimenti ed emendamenti». La sua apertura senza precedenti e la «piena libertà di espressione dei punti di vista» avevano convinto tutti che «l'intera popolazione ha sottoposto i progetti di legge ad un esame esperto e scrupoloso». ⁵⁹

La discussione di tutto il popolo rappresentava, in effetti, uno dei primi istituti di democrazia diretta la cui rivitalizzazione era stata annunciata con il lancio della *demokratizatsiya*. Già nell'estate del 1987, mentre la riforma elettorale era ancora allo stadio di sperimentazione locale, fu sottoposto al Soviet Supremo un nuovo progetto di legge «Sulla discussione popolare delle questioni fondamentali della vita dello stato». Il relatore fu il Presidente del Presidium del Soviet Supremo Andrei Gromyko, Ministro degli Esteri ed esponente di punta della leadership brezhneviana, ora mentore di Gorbachev e sponsor del nuovo corso. Il piano delle argomentazioni di Gromyko illustra lucidamente quale fu il significato originario della *demokratizatsiya*. Uno dei suoi elementi principali fu la denuncia, sorprendentemente aperta, di quella che era stata in precedenza l'ipocrisia ufficiale:

Un certo periodo ha visto la deformazione, *della quale noi tutti eravamo consapevoli*, di una serie di aspetti della democrazia socialista. Non ci si è interessati sufficientemente dello sviluppo delle sue istituzioni o del coinvolgimento di ampie masse di popolazione nella soluzione di questioni di rilevanza statale e sociale, la qual cosa ha condotto al predominio dei metodi del comando amministrativo nella gestione della vita del paese [...] Come è ben noto, un certo numero di progetti relativi a importanti leggi è stato sottoposto a discussione popolare sin dalla fine degli anni Cinquanta [ma] al tempo stesso [quel tipo di] discussioni ha manifestato serie carenze. Ed è opportuno constatare oggi, con la dovuta franchezza, questa circostanza. Quelle discussioni sono state spesso inscenate dall'alto e condotte in modo formale, senza analisi adeguate delle proposte e delle osservazioni della popolazione. Il risultato è stato che molte proposte utili non venivano poi incorporate nelle versioni finali dei progetti. Anche le Repubbliche dell'Unione non hanno fatto in alcun modo pieno uso del ricco arsenale della nostra democrazia. Da quando, dieci anni fa, i progetti di costituzione repubblicani furono sottoposti a discussione popolare, nelle repubbliche dell'Unione o in quelle autonome non una legge o un codice sono stati sottoposti a questa procedura. [I progetti di leg-

⁵⁹ Ibidem. Una approfondita rassegna della discussione di tutto il popolo del 1988 è in Stephen White, «'Democratisation' in the USSR», *Soviet Studies*, vol. 42, n. 1, 1990.

ge] sono circolati solo nei ministeri e nelle istituzioni. Sono stati spostati da un tavolo all'altro.⁶⁰

Secondo Gromyko, queste distorsioni avevano indebolito la fiducia del popolo nello stato e causato apatia e indifferenza nei confronti delle pretese di democraticità del regime. A tutto ciò andava ora posto rimedio. Bisognava convincere la popolazione che «non sarà tralasciato lo studio e l'esame di un solo commento o suggerimento e che la loro opinione sarà presa in considerazione. [...] Ciò servirà a sua volta a migliorare la qualità degli atti legislativi che vengono adottati e ad aumentare il loro significato e la loro efficacia sociale».⁶¹ Gromyko elencò alcune delle questioni da risolversi «attraverso un'ampia consultazione popolare»: dalla sanità alla protezione della natura, dalla costruzione di abitazioni, scuole e ospedali al miglioramento della qualità di beni e servizi. E aggiunse: «ora che la lotta contro il burocratismo è stata lanciata su vasta scala, è importante non trasformare le discussioni di tutto il popolo in una procedura formale».⁶² Il problema, dunque, non stava nella natura utopica dello schema ideologico, ma nella sua fallace implementazione. L'intero ragionamento di Gromyko era radicato all'interno del paradigma ortodosso sovietico. La riforma non richiedeva alcun cambiamento dei principi, ma era volta, piuttosto, a «rafforzarli nel rispetto della legge».

L'aspetto notevole di quel discorso non era solo nell'ammissione delle deformazioni dell'ultimo periodo brezhneviano, «delle quali tutti eravamo consapevoli», ma anche e soprattutto nel metodo indicato per la loro eliminazione. Si stava lanciando un tentativo di riforma che, per costruire la democrazia socialista del futuro, attingeva l'*élan* ideologico, l'arsenale retorico e gli strumenti istituzionali dal passato sovietico. La rivitalizzazione dell'istituto della discussione di tutto il popolo rappresentava, a questo riguardo, un passaggio fondamentale. L'obiettivo della legge, sempre secondo Gromyko, era quello di dare concreta forma giuridica ai provvedimenti sulla partecipazione popolare alla gestione dello stato. Ciò era conforme all'insegnamento marxista-leninista sulla democrazia socialista, che richiedeva di «fare delle forme più avanzate di potere del popolo una realtà». Non a caso il vecchio ministro sottolineò come ciò sarebbe stato possibile soltanto nel socialismo, dal momento che nessuna democrazia borghese occi-

⁶⁰ Si veda la relazione di Andrei Gromyko, «On the Draft USSR Law on Nationwide Discussion on Important Matters of State Life», *Izvestiya*, 1 luglio 1987 (BBC SWB, 4 Luglio, 1987; su/8611/C/1) (corsivo mio).

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*.

dentale aveva mai avuto «autentiche discussioni di tutto il popolo in passato, né potrebbe averne oggi». Seguendo Marx e Lenin, Gromyko rigettava le nozioni liberali della democrazia rappresentativa, in primo luogo, quella dell'indipendenza del parlamento dal corpo elettorale. Sosteneva, al contrario, che democrazia diretta e rappresentativa andavano integrate, ma con la prima in posizione di supremazia sulla seconda. Così va interpretato il suo ammonimento rivolto ai deputati sovietici circa il fatto che il loro nobile compito non era solo quello di esprimere la volontà del popolo, ma anche di facilitare il popolo stesso a intervenire direttamente nella gestione degli affari politici e dello stato:

Oggi il potere di trasformazione della *perestroika* rivoluzionaria della società sovietica sta chiaramente accrescendo l'importanza della consultazione diretta del popolo [...] Il popolo vuole ed è in grado di esprimere la propria opinione... e deve poterlo fare. A quella opinione bisogna prestare attenzione anche in questa storica sala, dove i delegati del popolo si riuniscono per esprimere la sua volontà [...] Dobbiamo agire in modo tale da garantire che ognuno impari a vivere e lavorare in condizioni di democrazia socialista sempre più profonda. Ognuno, sì, [anche] i deputati seduti in questa sala e investiti della suprema fiducia del popolo.⁶³

È chiaro dunque da questi passaggi che, secondo Gromyko, la rivitalizzazione degli istituti di democrazia diretta avrebbe aiutato il regime a riguadagnare legittimità. E la stessa convinzione era condivisa da Gorbachev e dai suoi più vicini collaboratori. Paradossalmente, però, la nuova situazione politica creata dalla *demokratizatsiya* rese tutto ciò altamente improbabile, perché la riforma diede l'avvio a un'ondata di «intemperanza democratica» che si sarebbe poi rivelata incontrollabile.

4. La prima ondata di «turbolenza democratica»

I calcoli di Gorbachev circa l'impatto della *demokratizatsiya* sulla politica sovietica erano chiaramente sbagliati. In particolare, egli non prevedde il potenziale destabilizzante della retorica e degli istituti di democrazia diretta che lui stesso era teso a rivitalizzare. L'analisi di questo fenomeno sarà il tema dei capitoli successivi, che concentrano l'attenzione sugli avvenimenti del periodo che va dal 1989 al 1991, quello cioè successivo alle elezioni

⁶³ Ibidem.

parlamentari. Ma un'idea del clima politico che si stava creando si può avere anche guardando brevemente agli eventi del 1988, quando cioè la riforma politica era ancora in corso di elaborazione.

Un aspetto che può essere subito anticipato è la modalità di funzionamento del modello del deputato-delegato nel nuovo contesto politico: la possibilità di impartire mandati imperativi ai candidati contribuì a un aumento senza precedenti delle aspettative popolari, cui il parlamento non poté far fronte; ciò condusse ad una crescente frustrazione dei deputati e ad una altrettanto forte insoddisfazione degli elettori nei loro confronti, dando il via a un circolo vizioso di domande e pressioni contrastanti cui fecero seguito, nella lotta tra fazioni opposte, diffusi tentativi di utilizzare a fini politici l'istituto della revoca. Concrete avvisaglie di questi sviluppi si ebbero anche prima dell'elezione del nuovo parlamento: alla XIX Conferenza del Partito, i cui delegati erano stati eletti nell'estate del 1988 con un processo inusitatamente aperto, e all'ultima sessione del «vecchio» Soviet Supremo, quello eletto nel 1984 e che si riunì nel dicembre 1988 per approvare la riforma costituzionale e stabilire la data delle prime elezioni da tenersi con il nuovo sistema.

Molti delegati alla XIX Conferenza del Partito articolarono con insolito vigore le più varie domande provenienti dalla base del partito, presentandole spesso come «mandati imperativi» che essi si sentivano obbligati a soddisfare. Questi *nakazy* di partito coprivano un ampio spettro di temi: vi erano richieste di «lottare contro l'eccessiva centralizzazione», di allontanare quei funzionari del partito e dello stato «che nel passato hanno attivamente perseguito una politica di stagnazione», proposte di riforma della legislazione sulla sicurezza del lavoro, ultimatum contro ministri dell'industria che stavano distruggendo l'ambiente comportandosi «con uno stile da padroni delle ferriere», e così via.⁶⁴

Questo tipo di comportamento continuò anche dopo la Conferenza. Alla fine del 1988, per esempio, mentre il Soviet Supremo era in seduta, si levò nelle repubbliche un'ondata di malcontento contro alcuni degli emendamenti costituzionali in discussione. In alcuni casi, assemblee spontanee di cittadini si rivolsero ai propri rappresentanti utilizzando un linguaggio al-

⁶⁴ Le citazioni sono tratte dai discorsi pronunciati alla XIX Conferenza del PCUS, nell'ordine, da: V.J. Valas, Primo Segretario del Partito Comunista Estone (*Pravda*, 2 luglio 1988, p. 10); V.I. Melnikov, Primo segretario del Comitato Regionale di Komi (*Pravda*, 1 luglio 1988, p. 7); B.I. Oleinik, Segretario del Consiglio dell'Unione degli Scrittori Sovietici della Repubblica Ucraina (*Pravda*, 2 luglio 1988, p. 8); e E.I. Chazov, Ministro della Sanità dell'URSS (*Pravda*, 30 giugno 1988, p. 4). Si veda *The Current Digest of the Soviet Press*, vol. XL, n. 35 (28 settembre 1988, p. 9); n. 31 (31 agosto 1988, p. 9); n. 34 (21 settembre 1988, p. 12); e n. 27 (3 agosto 1988, p. 8).

quanto perentorio. B. V. Kravtsov, allora deputato lituano e Ministro della Giustizia dell'URSS, lesse dal podio un telegramma proveniente dal suo collegio: «Noi, i tuoi elettori, riuniti in un'assemblea generale nella città di Zagare nel distretto di Ioniskis in Lituania abbiamo approvato, e ti inviamo, il seguente mandato: 'Fai qualsiasi cosa in tuo potere per garantire che il Soviet Supremo dell'URSS non approvi questo progetto [di riforma costituzionale]'.⁶⁵ In altri casi, fronti nazionali e «movimenti informali» organizzarono adunate di massa e picchetti, raccogliendo firme per chiedere ai deputati delle rispettive repubbliche di esprimere «la volontà del loro popolo» e votare contro il progetto. Queste pressioni furono particolarmente forti nelle repubbliche baltiche, dove vennero spesso sostenute dall'aperta minaccia di attivare la procedura della revoca laddove le richieste popolari non fossero state accolte.⁶⁶

In effetti, nel tardo 1988, in alcune repubbliche già ci si muoveva per dare avvio alla procedura di revoca dei deputati ostili ai nuovi movimenti. In ottobre, il Consiglio direttivo del Movimento Verde Estone fece appello alla popolazione locale per richiedere la revoca di Bruno Saul dal Soviet Supremo dell'URSS – nell'aspettativa che questo avrebbe poi causato le sue dimissioni dalla carica di Primo Ministro della repubblica estone.⁶⁷ La lotta per il diritto di «dare inizio o appoggiare la revoca dei deputati che hanno perduto la fiducia dei loro elettori» fu anche uno degli obiettivi del Fronte Popolare Estone, stando al suo statuto pubblicato nel settembre di quell'anno.⁶⁸ E lo stesso obiettivo fu espresso in un documento approvato dal congresso costitutivo del Fronte Popolare Lituano, che richiedeva la revoca del deputato A. Voss – Primo Segretario del Partito Comunista di Lituania e Presidente del Soviet delle Nazionalità dell'URSS – che aveva «perduto la fiducia del popolo». ⁶⁹ La domanda fu reiterata nel febbraio del 1989, durante un incontro pubblico tenutosi al politecnico di Riga in cui Voss fu

⁶⁵ Si veda il discorso di B. V. Kravtsov dinanzi al Soviet Supremo in *Izvestiya*, 2 dicembre 1988.

⁶⁶ Per una descrizione aspramente critica di come il Fronte Popolare Lituano mobilitò la popolazione locale per «costringere» all'obbedienza i deputati lituani eletti nel parlamento dell'URSS. Si veda l'articolo del Procuratore della RSS Lituana Ya. Dzenitis, «We Need Constitutional Proposals, not Ultimatums», *Pravda*, 19 novembre 1988 (BBC SWB, 21 Novembre 1988; SU/0314/B/1).

⁶⁷ Il testo dell'appello è in *Noorte Haal*, 22 ottobre 1988 (tradotto in BBC SWB; 9 novembre 1988; SU/0304/B/1).

⁶⁸ Si veda BBC SWB, 10 settembre 1988.

⁶⁹ Si veda la Risoluzione n. 13 in «Risoluzioni del Congresso costituente del Fronte Popolare Lituano», come pubblicata sul quotidiano di lingua lituana *Cina*, 19 ottobre 1988 (BBC SWB, 14 dicembre 1988; SU/0334/B/1).

descritto come «strettamente connesso al periodo della stagnazione in Lituania» e responsabile dell'«attuale situazione di crisi economica, ecologica e demografica della repubblica». ⁷⁰

Né questa ondata di «turbolenza democratica» fu limitata alle repubbliche baltiche. In Georgia, ad esempio, sul finire del dicembre 1988, scoppiarono una serie di manifestazioni spontanee in favore della secessione. Durante una di queste, all'Università di Batumi, i capi di una massa infuriata minacciarono pubblicamente i deputati georgiani al Soviet Supremo dell'URSS di inserirli nella lista dei «traditori» e revocarli dalla carica se non avessero onorato il «mandato» ricevuto, quello cioè di sostenere la lotta per la secessione. ⁷¹ Gli eventi georgiani rappresentano un episodio estremo, esemplificativo però del clima che stava montando nel paese e del modo in cui le autorità stavano reagendo. È ben noto che qualche mese più tardi, nell'aprile del 1989, a elezioni generali non ancora concluse, unità speciali dell'esercito sovietico aprirono il fuoco contro un'adunata di secessionisti nella città di Tbilisi, facendo diversi morti. La commissione investigativa costituita per determinare le responsabilità del «massacro di Tbilisi» addossò tutte le responsabilità alla dirigenza locale. Il modo in cui formulò i risultati preliminari fu particolarmente indicativo. Secondo il documento, un movimento che stava agendo «*fondamentalmente sulle basi degli istituti di democrazia diretta*» era stato erroneamente considerato dalle autorità locali «come un tentativo da parte di gruppi estremisti di destabilizzare la situazione e appropriarsi del potere politico, come un'azione anti-sovietica e anti-socialista». Dunque lo slogan ufficiale della democrazia diretta veniva utilizzato per assolvere i manifestanti, mentre la decisione di fermare il raduno con la forza veniva spiegata come «un atteggiamento politicamente scorretto» della leadership repubblicana nei confronti «dei processi socio-politici che hanno preso piede di recente in Georgia». ⁷²

Era questo il clima politico in cui ebbero luogo le elezioni generali della primavera del 1989 ed ebbe ufficialmente inizio la «transizione alla democrazia». Non c'era apparentemente percezione alcuna del fatto che la retorica democratica ufficiale e i riscoperti istituti di democrazia diretta potevano essi stessi portare una qualche responsabilità per l'enorme potenziale destabilizzante che si stava sprigionando nella società sovietica. Ma il mutamento di atmosfera era cionondimeno palpabile, e di lì a poco l'ondata di «turbolenza

⁷⁰ *Radio Riga*, 22 febbraio 1989 (BBC SWB, 14 marzo 1989; SU/0408/B/1).

⁷¹ Si veda la cronaca dei disordini in G. Lebanidze, «Lessons from glasnost», *Pravda*, 3 gennaio 1989, p. 2.

⁷² Stralci del rapporto furono pubblicati in *Zarya Vostoka* (BBC SWB, 8 agosto 1989; SU/0529/i) (corsivo mio).

democratica» si sarebbe spinta ben oltre le previsioni di chi l'aveva innescata.

In una situazione sempre più tesa, ad esempio, anche uno strumento presumibilmente controllabile come la discussione di tutto il popolo poteva sfuggire di mano, dal momento che il Partito Comunista aveva ormai perso la capacità di dirigerlo e tenerlo a freno. Al tempo stesso, stava crescendo la popolarità del referendum: uno strumento più adeguato a situazioni di aspro conflitto politico e sociale, e molto meno controllabile. Per mostrare come, nel clima di quegli anni, lo strumento referendario stesse acquisendo popolarità fino a superare la discussione popolare nella retorica politica, abbiamo misurato quante volte i termini «discussione popolare» e «referendum» vennero menzionati nei media sovietici lungo un ampio arco temporale (1983-1996). Questa forma piuttosto elementare di *content analysis* prende in considerazione diverse centinaia di articoli di quotidiani e settimanali e *transcript* di trasmissioni radiofoniche e televisive, incluse cronache quotidiane degli avvenimenti politici, commenti e servizi sulle sedute parlamentari e sui comizi tenuti dalle principali forze politiche (cfr. Tabella iv.1).

Tabella iv.1 Il cambiamento di contenuto della retorica della democrazia diretta nei media sovietici e post-sovietici (1983-1996)

	«Discussione di tutto il popolo»	Referendum
1983	3	3
1984	9	0
1985	15	0
1986	21	0
1987	43	4
1988	94	29
1989	102	105
1990	42	252
1991	8	960
1992	27	634
1993	19	1567
1994	8	376
1995	19	544
1996	14	722

Fonti: Tutte le fonti sovietiche e post-sovietiche tradotte quotidianamente dal *BBC Summary of World Broadcast* e raccolte nella banca dati *Lexis-Nexis* per il periodo considerato.

Come si vede, nel 1987, l'anno in cui fu approvata la nuova legge sulla discussione di tutto il popolo, il referendum fu menzionato soltanto quattro volte dai media considerati, con una frequenza di dieci volte inferiore a quella dell'istituto concorrente (in uno di questi quattro casi si trattava di una affermazione critica della nota sociologa Tat'yana Zaslavskaya che, in un'intervista televisiva, elogiava «il valore dei referendum come strumento per sondare la pubblica opinione rispetto alla pratica corrente di sottoporre a discussione di tutto il popolo i più importanti progetti di legge»).⁷³ Un anno dopo, i richiami allo strumento referendario erano aumentati di sette volte e nel 1989 superavano ormai i riferimenti alla discussione di tutto il popolo. Da quel momento in poi, questi ultimi scesero a livelli minimi, mentre il discorso pubblico si riempiva di un'orgia di retorica referendaria che durò, a picchi alterni, per diversi anni. (Il picco massimo si ebbe naturalmente nel 1993, quando Boris Eltsin, ora Presidente della Federazione Russa, scagliò contro il parlamento prima una batteria di quattro referendum e, poi, l'attacco armato).

Esamineremo in dettaglio più in là come tutto ciò fosse legato agli eventi che si svilupparono a partire dal 1989; qui intendiamo solo rimarcare che il trend era visibile già dal 1988. In quell'anno, mentre veniva organizzata la campagna di discussione sulla riforma costituzionale, lo strumento referendario aveva già iniziato ad attirare la crescente attenzione di chi proponeva i cambiamenti più radicali. Un uso estensivo di quella che veniva vista come «la più alta forma di espressione della volontà popolare» fu reclamato, per esempio, dal movimento indipendentista lituano Sajudis, ma anche dalla delegazione dei Comunisti Estoni alla XIX Conferenza del Partito.⁷⁴ Si ebbero richieste di referendum su ogni sorta di questioni e da parte delle formazioni più disparate, da gruppi ecologisti e anti-nucleari ad associazioni informali di cittadini, ad organizzazioni di base del Partito Comunista e del Komsomol. Boris Eltsin, allora membro del Consiglio dei Ministri dell'URSS, propose dalla tribuna della XIX Conferenza del Partito un referendum sulla controversa proposta di Gorbachev di combinare le funzioni dei primi segretari dei comitati locali di partito con quelle dei presidenti dei soviet locali.⁷⁵ E il Ministro degli Esteri Eduard Shevardnadze, fu-

⁷³ Si veda «Zaslavskaya and Aganbegyan Discuss 'Perestroika and Social Sciences'», *Soviet Television*, 12 ottobre 1987 (BBC SWB, 17 ottobre 1987; su/8701/B/1).

⁷⁴ Si vedano il Programma del Movimento Lituano per la Perestroika (Sajudis), *Tiesa*, 12 Ottobre 1988 (BBC SWB, 11 novembre 1988; su/0306/B/1); e la Piattaforma della delegazione del Partito Comunista Estone alla XIX Conferenza (Straordinaria) del PCUS, in *Rahva Haal*, 18 giugno 1988 (BBC SWB, 16 luglio 1988; su/0205/B/1).

⁷⁵ Si veda il discorso di Eltsin alla XIX Conferenza del PCUS in *Pravda*, 2 luglio 1988.

turo Presidente della Georgia, suggerì addirittura di «sottoporre le principali decisioni di politica estera al giudizio popolare [...] utilizzando a questo scopo sia il referendum che i sondaggi d'opinione». ⁷⁶

Bisogna infine tener presente che questi riferimenti al referendum venivano avanzati benché non esistesse ancora una legge che ne definisse le modalità di attuazione nel nuovo contesto creato dalla riforma politica. Da questo punto di vista, fu sì pura retorica – ma di un tipo che finì per produrre un preciso impatto politico, contribuendo appunto a creare quel clima di crescente turbolenza democratica che abbiamo cominciato a descrivere. Sebbene di lì a poco sarebbe stato eletto per la prima volta un «parlamento», nessun segnale indicava che ciò avrebbe stabilizzato la situazione, accresciuto la fiducia pubblica nelle istituzioni rappresentative o rafforzato la legittimità del regime. La *demokratizatsiya* fu ampiamente intesa come la mobilitazione di aspettative e opportunità di partecipazione che andavano ben oltre l'elezione dei rappresentanti. I riferimenti sempre più intransigenti al mandato imperativo, la prontezza delle diverse fazioni in conflitto nel minacciare della revoca, e la crescente popolarità del referendum, avrebbero dovuto suonare per la leadership come un campanello d'allarme, che avvertiva dell'imminente trasformazione del processo politico in un devastante conflitto a somma zero. Invece nessuno all'interno del circolo politico riformista di Gorbachev sembrò notare il potenziale rischio di una democrazia diretta senza freni in una situazione lacerata da crescenti tensioni politiche e sociali. Una volta dato avvio al processo, si comportarono come se non avessero altra scelta che proseguire sullo stesso sentiero, utilizzando essi stessi gli istituti di democrazia diretta come arma di lotta politica. Ciò segnò, alla fine, il destino della *demokratizatsiya* e dell'Unione, lasciando una pesante eredità a chi si sarebbe poi impegnato nelle transizioni successive, nell'intero spazio post-sovietico.

Nei successivi capitoli, esamineremo l'evidenza empirica a sostegno di questa interpretazione.

⁷⁶ Riportato in *Argumenty i fakty*, n. 37, 10-16 settembre 1988.

V.

Il boomerang della «diffidenza democratica»

Il mandato, la revoca e il parlamentarismo di tipo sovietico

Il parlamento non è un congresso di ambasciatori dei diversi interessi in conflitto, ognuno dei quali deve difendere il proprio [...] Voi scegliete un membro, sì; ma dopo che lo avete scelto egli non sarà un membro di Bristol, ma un Membro del Parlamento.

Edmund Burke, 1774

Quando nel maggio del 1989 la TV sovietica trasmise in diretta l'apertura del primo Congresso dei Deputati del Popolo, i 2.250 deputati riuniti nella grande sala del Kremlino erano consapevoli di partecipare ad un avvenimento storico. Essi erano, dopotutto, la voce del popolo. Portavano con sé circa 38.000 *nakazy*, i mandati ricevuti durante la campagna elettorale.¹ Uno dei deputati, Chernyshev, aprendo in maniera alquanto insolita il proprio discorso («Illustri compagni deputati, illustri compagni elettori che in questo momento sedete a milioni davanti agli schermi televisivi...»), constatò con orgoglio:

Gli elettori ci hanno affidato il loro mandati. Il che vuol dire che noi siamo i portavoce delle *sofferenze* del popolo e della *volontà* del popolo, e quindi dovremmo essere ascoltati, tutti, per apprendere quali sono i veri problemi...²

¹ Il dato fu fornito da R. Nishanov nel suo rapporto sulla Legge sullo Status dei Deputati al Secondo Congresso il 18 dicembre 1989 (testo come trasmesso dalla Televisione di Stato dell'URSS, tr. ingl. del servizio *Summary of World Broadcast*: BBC SWB, 23 dicembre 1989; SU/0647/C/1).

² Discorso del Deputato Chernyshev al Primo Congresso, 29 maggio 1989 (BBC SWB, 5 giugno 1989; SU/0474/C/1).

Chi più aveva da apprendere, secondo l'oratore, era lo stesso Gorbachev, l'uomo che aveva offerto al popolo la «storica opportunità» di curare «i molti mali e le molte ferite» della società sovietica, ma che veniva egli stesso scarsamente informato, o decisamente male informato, sull'estensione e la profondità di quelle ferite. I veri problemi quotidiani venivano spesso edulcorati dagli uomini che lo circondavano, continuava il deputato Chernyshev: «Capiamo che Mikhail Sergeevich non sempre vede queste ferite in maniera lucida, accurata, nitida – il che significa che l'informazione che gli viene data è già in qualche modo distorta».³

Finché i deputati si comportavano come i portavoce delle *sufferenze* del popolo, essi riflettevano esattamente il modo in cui uno zar illuminato avrebbe voluto veder funzionare il suo «parlamento»: con i deputati nelle vesti di emissari delle province che, scavalcando i funzionari locali, presentavano a lui direttamente i loro *cahiers des doléances* informandolo della difficile situazione nel suo vasto paese. Il presupposto era che lo zar, dal suo palazzo nella capitale, non potesse conoscere il quadro per intero, circondato com'era da consiglieri infidi che avevano trasformato l'intero paese in un grande «villaggio Potemkin». Ma, una volta venutone a conoscenza, lui avrebbe aiutato il popolo ad affrontare i suoi problemi. Vero è che, fin dal Primo Congresso, proteste e rimostranze giunsero come una valanga e che la critica nei confronti delle autorità locali fu assai più vigorosa e rumorosa di quanto non si fosse mai verificato in precedenza. Paradossalmente però, questo poteva solo rafforzare la posizione di Gorbachev, finché a lui si guardava come all'ultima speranza, al leader paternalistico che avrebbe dato ascolto alle ansietà del popolo, avrebbe aiutato a porvi rimedio e avrebbe punito, quando necessario, i funzionari colpevoli. L'attivazione di questo canale di comunicazione tra leader e masse era un aspetto importante dell'approccio di Gorbachev alla *demokratizatsiya*, forse il più importante.

I deputati, però, come mise in evidenza Chernyshev, percepivano se stessi anche come portatori della *volontà* del popolo, espressa nei mandati che avevano ricevuto. Ciò diede grande impulso all'aspettativa per cui il nuovo parlamento non avrebbe semplicemente dato *voce* al popolo, ma avrebbe anche dato *risposte* alle sue domande e alle sue esigenze. Questo si sarebbe dimostrato, alla fine, praticamente irrealizzabile, e l'incapacità del parlamento di soddisfare quelle aspettative contribuì fortemente alla sua perdita di legittimità agli occhi della popolazione.

Questo tipo di sviluppo non era stato originariamente previsto. Usare i *nakazy* per permettere ai deputati di esprimere anche in termini perentori le domande della società era stato visto come un modo per rinsaldare la fi-

³ Ibidem.

ducia in essi riposta in quanto «degni delegati» dei propri elettori. Ciò avrebbe dovuto migliorare la comunicazione tra società e autorità politiche, diminuire la distanza tra governati e governanti e rafforzare il controllo dei primi sui secondi – e sarebbe stato dunque presentato come una manifestazione di «autentico potere del popolo». Non c'era apparentemente nessuna percezione da parte delle autorità che la retorica del mandato imperativo avrebbe potuto, alla fine, ritorcersi contro se stessa, esercitando una insostenibile pressione sul sistema e liberando una irrefrenabile ondata di sfiducia contro il parlamento, i deputati o lo stesso Gorbachev.

Un fattore che potrebbe spiegare il perché di questa errata percezione dei rischi è che, sulla base dell'esperienza sovietica, i *nakazy* non contenevano domande ritenute politicamente sensibili. Questo si rivelò vero anche nel nuovo parlamento. Inoltre, in quelle rare occasioni in cui i mandati toccarono temi di una certa sensibilità, ciò sembrò rimanere all'interno di confini politicamente tollerabili. Al Primo Congresso, ad esempio, il deputato Gamrelidze, un accademico di Tbilisi, comunicò il mandato dei suoi elettori affinché ai giovani georgiani fosse consentito di svolgere il servizio militare nella propria repubblica.⁴ Il noto poeta Evgenii Evtushenko riferì il «rigoroso mandato» del suo collegio di Kharkov: assicurarsi che la Costituzione venisse emendata in modo tale da dichiarare inaccettabili i privilegi della nomenklatura, inclusi gli ospedali speciali, perché questi violavano l'uguaglianza del diritto alla salute per tutti i cittadini sovietici.⁵ Per quanto delicate, richieste di questo genere potevano essere accettate e addirittura soddisfatte. Oltretutto, fino a che l'oggetto della critica popolare rimanevano le leggi ingiuste, la corruzione politica e i privilegi della nomenklatura, ciò corrispondeva esattamente agli obiettivi che la leadership gorbacheviana si era posta quando aveva deciso di puntare sulle elezioni e il «parlamentarismo» per mobilitare la popolazione a sostegno delle riforme.

A dire il vero, in alcuni casi la *retorica* del mandato imperativo fu nei fatti utilizzata come arma politica, perfino contro lo stesso Gorbachev. Un episodio dal Primo Congresso, quando si discusse delle elezioni del presidente del Soviet Supremo, ne fornisce un esempio. La controversia fu, brevemente, la seguente: dal momento che nessuno dubitava del fatto che Gorbachev sarebbe stato eletto a quella carica, il suo nome avrebbe dovuto essere messo immediatamente in votazione, o il «candidato Gorbachev» avrebbe dovuto prima illustrare il suo programma, incoraggiando eventuali concorrenti a fare lo stesso? Questa seconda posizione era sostenuta da esponenti di quella che si sarebbe poi autoproclamata «opposizione demo-

⁴ *Izvestiya*, 30 maggio 1989, p. 3.

⁵ *Izvestiya*, 3 giugno 1989, p. 3.

cratica», tra cui il Premio Nobel dissidente Andreii Sakharov e Boris Eltsin. Il dibattito andò arenandosi su dispute procedurali fino a che alla presidenza dell'assemblea non pervenne una nota scritta che recitava:

Nell'adempiere al mandato dei miei elettori, i quali chiedono di garantire che tutte le elezioni al Congresso si tengano su basi assolutamente competitive e in osservanza degli Articoli 48 e 120 della Costituzione, mi candido alle elezioni per la carica di Presidente del Soviet Supremo dell'URSS. Sono pronto a presentare un compendio del mio programma. Obolenskii, Aleksandr Mitrofanovich, Deputato del Popolo della circoscrizione nazionale-territoriale rurale N. 20 di Leningrado, RSFSR.⁶

L'allora sconosciuto ingegnere Obolenskii, più tardi fondatore di un piccolo Partito Socialista Democratico, si diceva pubblicamente consapevole di non avere possibilità alcuna di essere eletto. La sua fu un'azione simbolica, tesa ad affermare il principio secondo cui le elezioni devono essere sempre competitive. Ma non pare irrilevante che egli esprimesse le proprie argomentazioni nella forma retorica del «mandato degli elettori»; il linguaggio della *demokratizatsiya* gli permetteva di presentarsi non come un parlamentare borghese, con una propria autonoma agenda politica, ma come un «ambasciatore del popolo» che dava voce ai suoi elettori, e questo rafforzava enormemente il potere simbolico del suo gesto. Né è importante stabilire se si trattasse di un'iniziativa individuale o di una manovra consapevolmente architettata dal gruppo degli «eltsiniani» che di lì a poco avrebbero dato vita al Gruppo Interregionale dei Deputati (*Mezhregional'naya deputatskaya grupa*, o MDG dalla sigla russa) di cui lo stesso Obolenskii divenne membro. È invece interessante notare che, dopo che Obolenskii ebbe aperto la strada, due deputati di Sverdlovsk, la città che era la base di potere di Eltsin, insistettero affinché anche il nome dello stesso Eltsin fosse posto in votazione – anch'essi sostenendo che quello era il «mandato» dei loro elettori.⁷ Neanche Eltsin aveva allora alcuna speranza di conquistare il seggio di presidente del Soviet Supremo, e alla fine infatti rinunciò alla candidatura. Ad ogni modo, uno dei due deputati di Sverdlovsk che avevano avanzato la proposta era il professor Gennadii Burbulis, uno dei fondatori dell'MDG, e più tardi stretto consigliere di Eltsin e figura di grande influenza nei primi governi russi. È facile immaginare che l'episodio avesse almeno lo scopo di render chiaro al Congresso (e all'ampia audience

⁶ *Izvestiya*, 26 maggio, 1989, p. 2.

⁷ *Ibidem*.

televisiva) che la battaglia politica era cominciata, che l'opposizione anti-Gorbachev aveva scelto il suo leader e che parlava non sulla base di ambizioni di fazione o personali, bensì «in nome del popolo».

L'episodio della candidatura di Obolenskii evocò un dilemma tipico del modello del deputato-delegato: dato il carattere imperativo dei mandati, e l'obbligo dei deputati di adempiere ad essi incondizionatamente, su quali basi poteva il Congresso rifiutarsi di porre ai voti quella candidatura, visto che la richiesta veniva da un mandato dei suoi elettori? Quando infatti il Congresso pretese di esercitare le proprie sovrane prerogative «parlamentari» e rifiutò, con un voto a maggioranza, gli eltsiniani ebbero facile gioco nel denunciare a gran voce che l'assemblea si stava comportando in modo antidemocratico e che aveva «perso il passo rispetto al paese».⁸

In ogni caso, non è quell'episodio altamente politicizzato – e nel complesso isolato – che può aiutare a comprendere l'impatto del mandato imperativo sul parlamento sovietico. Come ricordato precedentemente, i *nakazy* che il deputato riceveva dagli elettori raramente toccavano questioni di tale rilevanza politica. Contenevano invece domande altamente frammentate, particolaristiche, il cui oggetto era assai più limitato. Il tipo di processo politico invocato da queste domande era principalmente di natura distributiva, e a prender parte attiva a questo tipo di rappresentanza degli interessi fu una categoria di deputati molto diversa dai membri dell'«opposizione democratica». Non c'era un granché di *politico* in quei dibattiti, e non è un caso che i deputati maggiormente politicizzati raramente vi partecipassero.

Ma anche questa modalità di articolazione della domanda, apparentemente innocua, portò con sé conseguenze inattese che alla fine si sarebbero dimostrate politicamente destabilizzanti. In quest'ottica, non è tanto importante ciò che veniva chiesto, quanto piuttosto la quantità delle domande e il modo in cui esse venivano avanzate. Le domande furono così numerose, variegata e spesso contraddittorie, che né il parlamento né l'esecutivo avrebbero verosimilmente potuto soddisfarle, e ciò nonostante la determinazione, la perentorietà, addirittura la violenza con cui esse venivano avanzate. Di conseguenza, crebbero rapidamente tra la popolazione insoddisfazione e disillusione, e ciò diede vita ad un circolo vizioso di nuove domande, proteste e minacce crescenti che esercitò una enorme pressione sui singoli deputati e sul parlamento nel suo insieme. Già nell'ottobre del 1989,

⁸ Una breve cronaca del dibattito al Congresso relativo alle candidature di Obolenskii e Eltsin è in Giulietto Chiesa, *Transition to Democracy. Political Change in the Soviet Union, 1987-1991*, Hanover, University Press of New England, 1993, pp. 80-81, 108-109.

pochi mesi dopo l'apertura dei lavori del Soviet Supremo, tre corrispondenti parlamentari dell'*Izvestiya* sintetizzavano così l'atmosfera di tensione nella quale agiva l'assemblea:

Ci si imbatte sempre più spesso in casi in cui alcuni gruppi di persone, collettivi di lavoratori, organizzazioni pubbliche o anche la popolazione di intere province e regioni utilizzano la tattica della pressione violenta sugli organi del potere mentre sono al vaglio decisioni di tipo economico e sociale [...]. Tentativi di «estorcere» una decisione ad ogni costo, minacce di «una completa perdita di fiducia da parte degli elettori» e rimandi all' «opinione del popolo», che naturalmente è nota in anticipo all'uno o all'altro oratore, sono stati indirizzati al Soviet Supremo dell'URSS sin dai primi giorni dopo la sua elezione. Migliaia di lettere e telegrammi, risoluzioni di assemblee e comitati di sciopero, appelli di cittadini, sono stati rivolti all'assemblea e ai singoli deputati. Sì, una buona parte delle proposte e dei commenti critici sono dettati dalla preoccupazione dei cittadini per la situazione economica. Ad ogni modo, sempre più spesso (specialmente nei messaggi collettivi) si ascoltano i toni dell'ultimatum: «Pretendiamo che la risoluzione sia immediatamente revocata...», «Il collettivo della nostra impresa chiede categoricamente...», «L'assemblea dei presidenti delle commissioni dei sindacati cittadini avverte...», «Altrimenti, ci vedremo costretti...» [...] Ad ogni seduta plenaria come nelle commissioni permanenti *si fa un gran parlare del capitale di fiducia degli elettori e del fatto che esso non è illimitato*.⁹

Uno dei risultati di questa situazione, commentavano i giornalisti, fu che l'agenda legislativa veniva «sottoposta ad ogni sorta di deformazioni» e il lavoro del Soviet Supremo subiva continui blocchi e ritardi: «dall'inizio della seconda sessione del Soviet Supremo è stata ratificata soltanto una legge importante mentre vengono talvolta prese in considerazione questioni che non solo deviano rispetto all'ordine del giorno, ma pongono anche un'ipoteca su un certo numero di progetti di legge che dovranno essere esaminati in seguito».

Insomma, il principale problema sembrava essere quello del sovraccarico di domanda. Dal momento che la retorica della *demokratizatsiya* subordinava la legittimità del sistema politico alla sua capacità di rispondenza, e rendeva i deputati direttamente responsabili dell'adempimento dei man-

⁹ A. Davydov, V. Dolganov e A. Stepovoi, «At the Session of the USSR Supreme Soviet: Force of Arguments or Argument of Force», *Izvestiya*, 11 ottobre 1989 (tr. ingl. in *Current Digest of the Soviet Press*; CDSP, vol. 41, 8 novembre 1989) (corsivo mio).

dati attribuiti loro dagli elettori, le conseguenze politiche furono, invero, particolarmente serie.

1. *Il mandat impératif e il sovraccarico di domanda*

La modalità particolaristica di articolazione delle domande emerse già dal Primo Congresso (maggio-giugno 1989) quando la confusione procedurale era al suo apice, l'ordine del giorno forniva niente più che generiche linee guida, e i deputati si sentivano liberi di esprimersi su ogni cosa riguardasse loro o i loro elettori, che fosse il futuro politico della nazione o la carenza di refrigeratori nell'industria alimentare kirgyza.¹⁰ Quella modalità si sarebbe ulteriormente sviluppata al Secondo Congresso, nel dicembre del 1989, dove una delle principali questioni in agenda fu l'esame del piano quinquennale proposto dal governo, e dunque l'allocazione delle risorse. Un articolo comparso sulla *Pravda* descrisse l'atmosfera del Secondo Congresso come dominata da un atteggiamento «supplichevole e mendicante»: «Dapprima l'oratore mostra fatti e dati relativi alla disastrosa situazione della sua regione, della sua repubblica o del suo settore economico, poi propone di cercare un piccolo spazio all'interno del programma economico del governo per misure volte ad eliminare quelle deficienze».¹¹ L'analisi degli attori che parteciparono più attivamente al dibattito e delle loro modalità di articolazione delle domande è esplicativa del punto che qui stiamo sottolineando.

1.1 Tipologie di attori e modalità rappresentative

Due furono le principali categorie di attori che al Secondo Congresso giocarono il ruolo di portavoce della domanda particolaristica: i deputati «qualunque» (i *peones*) e i funzionari locali del partito e dello stato.

La prima categoria include un certo numero di lavoratori che reclamarono una maggiore attenzione da parte del governo per i propri settori, i propri collettivi, le proprie comunità. Così ad esempio P.A. Polyanskaya, del grande cantiere ferroviario TsentrBAMstroi di Tynda, intervenne per chiedere stanziamenti aggiuntivi per la costruzione di abitazioni nella zona della ferrovia Baikal-Amur e progetti per la prevenzione della disoccupazione

¹⁰ Per due eccellenti analisi del Primo Congresso dei Deputati del Popolo si veda Michael Urban, *More Power to the Soviets. The Democratic Revolution in the USSR*, Aldershot, E. Elgar, 1990; e Giulietto Chiesa, *Transition to Democracy*, op. cit.

¹¹ *Pravda*, 15 dicembre 1989, p. 1.

nella regione. I problemi economici della Bashkiria e della Tataria furono elencati da V.N. Matykha, un operaio della regione siberiana di Tyumen', che chiedeva nuove abitazioni dotate dei moderni comfort per i veterani di guerra. V.K. Kashperko, trattorista in un kolkhoz di Gomel', in Belorussia, disse che le richieste di aiuto provenienti dalla sua regione non erano «un tentativo di tirar via la coperta a qualcun altro, ma una domanda legittima», dal momento che loro avevano subito più di tutti le conseguenze dell'incidente di Chernobyl'.¹² E il deputato V.N. Kovalev, un istruttore di volo civile del distretto di Stavropol', pur riconoscendo che il Congresso stava discutendo questioni «fondamentali per il destino del paese», lamentò come né il governo né il parlamento prestassero la dovuta attenzione alle condizioni di vita di decine di migliaia di piloti, spedizioneieri, tecnici e impiegati nei servizi di base dell'Aeroflot e delle loro famiglie, questioni che, lamentò, «non sono state affrontate né al Primo Congresso, né alla prima e neppure alla seconda sessione del Soviet Supremo dell'URSS».¹³

La seconda categoria di deputati che utilizzò il podio del Congresso per esercitare sul centro pressioni volte ad ottenere aiuti e risorse aggiuntive includeva i funzionari politici e amministrativi, in particolare quelli provenienti dalle regioni orientali e meridionali dell'Unione. Così il presidente del Presidium del Soviet Supremo del Tajikistan G. Pallaev, criticò le restrizioni alla produzione di cotone in quella repubblica lamentando che il governo non stava «prendendo sufficientemente in considerazione gli interessi del Tajikistan». N.N. Danilyuk, presidente del comitato esecutivo del soviet regionale di Khabarovsk, lamentò che le regioni orientali non stavano ricevendo dal centro trasferimenti sufficienti in cambio delle risorse fornite. Il primo segretario del Partito Comunista del Turkmenistan, S.A. Niyazov, pose l'accento sul fatto che per aiutare la sua repubblica a raggiungere l'autonomia finanziaria sarebbero stati ancora necessari «considerevoli aiuti dal centro». Allo stesso modo, M.I. Snegur, Presidente del Presidium del Soviet Supremo moldavo, domandò che venissero trasferite alla sua repubblica «le risorse necessarie» per lo sviluppo delle campagne.¹⁴ Il Presidente del Consiglio dei Ministri dell'Azerbaijan, A.N. Mutalibov, pur esprimendo totale sostegno al programma del governo, criticò il fatto che la struttura produttiva fosse rimasta «orientata al soddisfacimento delle esi-

¹² Testi come trasmessi dalla Televisione di Stato dell'URSS il 16 dicembre 1989 (tr. ingl. del *Federal Broadcasting Information Service*: «Moscow TV Relays 15 December Congressional Session», *FBIS*, 18 dicembre 1989).

¹³ *Izvestiya*, 16 dicembre 1989, p. 3.

¹⁴ «Moscow TV Relays 16 December Congressional Session», *FBIS*, 18 dicembre 1989, e *Pravda*, 16 dicembre, 1989, p. 4).

genze del mercato a livello dell'Unione, senza riguardo per i nostri di bisogni». ¹⁵ E M.M. Myrkasimov, Presidente del Consiglio dei Ministri Uzbeko, sostenne che «se la situazione economica del paese è nel suo complesso difficile, in Uzbekistan è assai più seria»: milioni di persone nella repubblica erano vicine alla soglia della povertà e la disoccupazione era ora «una realtà» in tutta l'Asia centrale. «Non possiamo risolvere la situazione da soli», concluse. ¹⁶

A queste due principali categorie di portavoce della domanda particolare bisognerebbe poi aggiungere il sostanzioso numero di deputati che nemmeno presero la parola in aula. Come rivelato dal presidente della segreteria del Secondo Congresso, più di 3.000 documenti scritti erano stati presentati da deputati che non erano intervenuti durante le sessioni, ma che non intendevano rinunciare al ruolo di «fornitori e mediatori» nei confronti dei propri colleghi. La gran parte di questi documenti conteneva «specifiche richieste di aiuto a regioni e imprese particolari» che sarebbero state smistate ai competenti organi governativi, commissioni legislative e organizzazioni sindacali. ¹⁷

Infine, vanno considerati gli stessi elettori: il Secondo Congresso ricevette infatti da singoli cittadini e collettivi di lavoratori oltre 50.000 tra lettere e telegrammi, più di 2.500 «richieste telefoniche», e più di 2.400 persone furono ricevute individualmente durante le sessioni dall'apparato amministrativo del Congresso. La segreteria riportò che il 40% di tutta la corrispondenza era composta da «richieste di natura personale» e che un gran numero di petizioni collettive provenienti da comunità locali e collettivi operai (alcune delle quali sottoscritte da decine di migliaia di firme) avevano a che vedere con «questioni che preoccupano le popolazioni di particolari territori». ¹⁸

Come si accennava precedentemente, i leader dell'autoproclamatasi «opposizione democratica» manifestarono un atteggiamento negativo nei confronti di questo fenomeno. Come sottolineò l'economista e futuro sindaco di Mosca Gavriil Popov in un suo discorso: «al Primo Congresso dissi che ogni deputato del popolo si trovava letteralmente inondato di richieste provenienti dai suoi elettori; sono trascorsi all'incirca sei mesi, ma il flusso di richieste non sta diminuendo [...] per ora vengono dai territori, ma potete star certi che a breve inizieranno le richieste dei vari setto-

¹⁵ *Pravda*, 15 dicembre 1989, p. 3.

¹⁶ *Idem*, p. 4.

¹⁷ Si veda il rapporto del presidente della segreteria del Secondo Congresso G. K. Krychkov, in *Izvestiya*, 25 dicembre 1989, p. 6.

¹⁸ *Ibidem*.

ri». ¹⁹ Popov notava una sostanziale continuità tra il comportamento di quei deputati e dei loro elettori e il modo in cui funzionava il «vecchio sistema», dove «l'unico modo di ottenere risorse era quello di organizzare una 'campagna' nei confronti del governo centrale, preferibilmente dalla tribuna più alta possibile». ²⁰ Questa tesi continuista sembra indirettamente confermata dal fatto che gli alti funzionari del partito e dello stato non sembravano particolarmente disturbati da quella modalità di articolazione delle domande. Il presidente del Gosplan Yurii Maslyukov, ad esempio, pur sostenendo che alcune delle richieste dei deputati erano infondate, si mostrava chiaramente favorevole a quello che vedeva come il loro assunto di base: che era compito del centro garantire che «i fondi [fossero] distribuiti equamente». ²¹ E il membro del Politburo e segretario del Comitato Centrale Vadim Medvedev lodò l'«atteggiamento fattivo e concreto» dei deputati, il quale dimostrava addirittura che era «in atto un processo di istituzionalizzazione del parlamentarismo sovietico». ²²

La ragione di valutazioni così differenti tra le file del governo e dell'opposizione si comprende facilmente. Quell'estrema modalità particolaristica di rappresentanza degli interessi tendeva infatti implicitamente a legittimare l'esistenza di un'autorità centrale che controllasse il processo di allocazione delle risorse. Allo stesso tempo, riconfermava il ruolo cruciale delle macchine di partito locali e delle loro reti clientelari, che fungevano tradizionalmente da canali di mediazione tra il centro e la periferia. Molti candidati, presentandosi come i portatori dei «mandati imperativi» dei propri elettori si comportavano in realtà come ingranaggi della tradizionale, gigantesca macchina di rifornimento e distribuzione delle risorse che aveva nel partito il suo principale motore. In breve, nulla di nuovo sotto il sole. Agendo in quel modo, non soltanto non si sfidava l'esistente struttura del potere politico, ma si lasciava anche poco spazio ad un più ampio processo politico di aggregazione degli interessi e di strutturazione dei conflitti lungo linee di frattura sociali o ideologiche. Le élite politico-amministrative restavano invece nella miglior posizione per cercare di limitare i conflitti sociali tentando di cooptare uno per uno i richiedenti, nella speranza di riuscire a soddisfare un po' tutti senza scontentare eccessivamente nessuno. Com'è ormai comunemente acquisito nei *policy studies*, quando le domande possono essere processate in termini meramente distributivi, le politiche

¹⁹ Si veda il discorso di Popov in *Pravda*, 15 dicembre 1989, p. 2.

²⁰ Ibidem. Per osservazioni critiche simili si vedano *Komsomolskaya Pravda*, 14 dicembre 1989, p. 1; e *Pravda*, 15 dicembre, 1989, p. 1.

²¹ Si veda l'intervista a Maslyukov in *Sovetskaya Rossiya*, 19 dicembre 1989, p. 1.

²² Si veda l'intervista a Medvedev in *Pravda*, 19 dicembre 1989, p. 3.

disaggregate all'infinito e le risorse allocate su base individuale, le élite che controllano il processo sono in grado di consolidare le reti di *patronage* evitando o riducendo al minimo i conflitti.²³

Il successo di una simile strategia di governo del sistema presuppone però risorse praticamente illimitate e un gioco a somma positiva tra i diversi interessi in campo. In URSS ciò era stato in qualche modo possibile nel passato, quando le risorse finanziarie e materiali venivano gestite come se fossero inesauribili e l'intero sistema operava sul principio del *soft budget constraints*. Ma non era più così sul finire degli anni Ottanta, quando l'economia sovietica stava ormai affondando. Ai primi del 1991, le autorità sovietiche dovettero realizzare che, nelle parole dell'allora Primo Ministro V.S. Pavlov, «il paese non ha più surplus di nulla: risorse, moneta o forza lavoro. Non c'è rimasto più niente da distribuire».²⁴ Oltretutto, man mano che aumentava la consapevolezza della leadership circa il peggioramento della situazione economica, il Partito Comunista – rimasto con poco da promettere e nulla da distribuire – andava perdendo il controllo delle sue reti di *patronage* e non era più in grado di giocare il suo tradizionale ruolo di principale agenzia di rifornimento e distribuzione. Ciò nondimeno, la *demokratizatsiya* aveva innalzato le aspettative di soddisfacimento dei bisogni ad un livello assai elevato e le domande erano proliferate esponenzialmente. In questo, la visione sovietica della rappresentanza giocò un ruolo decisivo, attraverso l'enfasi sulla responsabilità dei deputati nell'adempimento dei mandati dei propri elettori e il postulato latente che la legittimità democratica dipendesse dalla capacità del sistema di soddisfare le esigenze materiali del popolo. E una volta che il circolo vizioso tra aspettative crescenti e sovraccarico di domanda era stato innescato, fermarlo sarebbe risultato impossibile.

1.2 Il caso della legge sulle pensioni

Questa sindrome da politica distributiva – la tendenza ad articolare gli interessi degli elettori in una forma altamente particolaristica, frammentata e atomizzata – era ampiamente diffusa tra i deputati sovietici. Essa non emergeva soltanto quando all'ordine del giorno c'era l'allocazione delle risorse, come nel caso appena menzionato del dibattito sul piano quinquen-

²³ Questa definizione dell'impatto politico del *policy making* distributivo è basata sui tanti lavori che Theodore Lowi ha dedicato all'argomento, ora raccolti in T.J. Lowi, *La scienza delle politiche*, Bologna, il Mulino, 1999.

²⁴ Si veda il rapporto di Pavlov dinanzi al Soviet Supremo in *Izvestiya*, 23 aprile 1991, pp. 1 e ss.

nale. Emergeva anche quando il governo cercava di affrontare questioni che contemplavano una definizione più ampia di diritti e competenze e di elaborare norme universali riguardanti segmenti sociali più vasti che non singole imprese, comunità o regioni. In questi casi, la modalità di articolazione degli interessi in parlamento appariva in qualche modo più ricca, focalizzata principalmente su categorie e sub-categorie professionali, e gli attori principali erano quei deputati che potevano presentarsi come i «delegati» di quelle categorie. Ad ogni modo, le loro modalità rappresentative erano simili a quelle descritte sopra, nel senso che implicavano la pretesa, avanzata in modo sempre più aggressivo, che diritti generali venissero trasformati in privilegi particolari e spezzettati in una svariata congerie di benefici, garanzie ed esenzioni. E più il governo tentava di porre l'enfasi sul principio dell'eguale diritto ad un eguale trattamento, o tentava semplicemente di spiegare che l'entità del budget statale non consentiva la tradizionale distribuzione a pioggia delle risorse, più i deputati si comportavano come ciechi emissari di singoli gruppi e categorie, impegnandosi in uno scontro testa a testa con l'esecutivo. Per chiarire questo punto isoleremo un esempio, quello della discussione della Legge sulle Pensioni.

Come si ricorderà, nel 1956 l'adozione della Legge sulle Pensioni era stata il risultato della prima grande campagna di discussione di tutto il popolo dell'era post-staliniana – quella citata per decenni come la più imponente dimostrazione di partecipazione di massa mai avutasi. In occasione del primo Congresso, nel tardo maggio del 1989, Gorbachev promise che la cosa si sarebbe ora ripetuta, dopo che il Soviet Supremo avesse concluso la prima lettura del nuovo progetto di legge.²⁵ Ai primi di agosto, il Soviet Supremo raccomandò al governo di dare urgentemente inizio ai lavori per il miglioramento del meccanismo pensionistico. Durante il suo discorso all'assemblea Gorbachev sottolineò che i pensionati sovietici erano più di 60 milioni, oltre un quinto della popolazione, e che l'adozione di una nuova legge in materia era una delle più pressanti questioni dell'agenda politica.²⁶ Così il 2 novembre successivo, il Premier Nikolai Ryzhkov sottopose al Soviet Supremo il suo progetto di Legge sulle Pensioni, teso a «eliminare problemi rimasti irrisolti per decenni». I principi della legislazione pensionistica, ricordò Ryzhkov nella sua relazione, datavano più di trenta anni addietro, ed erano ormai in «diretta contraddizione con la realtà». Le pensioni medie mensili non erano «nemmeno qualcosa che si potrebbe definire modesto». Il progetto di legge, preparato con la partecipazione del Consiglio

²⁵ M.S. Gorbachev, «On the Basic Guidelines of the USSR's Domestic and Foreign Policy», *Izvestiya*, 31 maggio, 1989 (CDSP, vol. 41, n. 25, 19 luglio 1989).

²⁶ *Pravda*, 5 agosto 1989, p. 1.

Centrale dei Sindacati dell'URSS, si basava sui principi di «copertura pensionistica universale e giustizia sociale». Il suo principale obiettivo era quello di dare vita ad un corpo di norme stabili e generali che garantissero un approccio uniforme per le varie categorie della popolazione. «Nel paese si è prodotta una situazione assolutamente intollerabile», rivelò il Premier «in cui la determinazione delle pensioni per le diverse categorie di lavoratori viene regolata da circa 900 atti normativi». In contrasto con questa pratica, la nuova legge avrebbe riordinato i trattamenti pensionistici per tutto il paese e per tutti i settori dell'economia.²⁷

Il progetto prometteva moltissimo. Andava, peraltro, nel verso opposto rispetto ai suggerimenti dei consiglieri economici del governo (che chiedevano ad esempio di innalzare l'età pensionabile), poiché si temeva il grave malcontento che questi avrebbero potuto causare.²⁸ Il suo principale elemento distintivo era l'uguaglianza di trattamento e «il rispetto della legge»: i differenziali relativi all'entità delle pensioni e all'età pensionabile avrebbero dovuto essere utilizzati moderatamente e secondo parametri e coefficienti stabiliti con chiarezza, di modo che l'intero sistema si conformasse ad un unico principio di base: «quanto meglio e più a lungo una persona ha lavorato, tanto più alta sarà la sua pensione». I differenziali principali furono individuati lungo linee molto generali: di genere, di inabilità fisica, di condizioni di lavoro usuranti o pericolose (Ryzhkov indicò i minatori, in sciopero durante l'estate, come una delle categorie che avrebbero ricevuto particolare attenzione con il nuovo piano). In generale, insomma, i trattamenti preferenziali sarebbero stati ridotti al minimo e l'accesso ad essi sarebbe stato strettamente regolato dalla legge. Il Soviet Supremo approvò il progetto di legge in prima lettura e decise che fosse pubblicato sulla stampa per essere sottoposto alla discussione di tutto il popolo, cosa che avvenne di lì a poco.

Qualche mese dopo, nell'aprile del 1990, il progetto debitamente riformulato fu sottoposto alla terza sessione del Soviet Supremo. Questa volta, però, i deputati si dimostrarono meno disponibili. Venne fuori che il governo non aveva preso sufficientemente in considerazione molti emendamenti proposti durante la discussione di tutto il popolo. Il ministro V.I. Shcherbakov, Presidente del Comitato di Stato dell'URSS per il Lavoro e le

²⁷ *Izvestiya*, 3 novembre 1989, pp. 1 e ss. Si noti che una «Legge sulle Misure Urgenti per il Miglioramento delle Pensioni e dei Servizi Sociali per la Popolazione» era già entrata in vigore l'1 ottobre del 1989.

²⁸ Per esempio, Ryzhkov rivelò che la proposta fatta da «molti specialisti e studiosi» di innalzare l'età pensionistica era stata rigettata dopo che era stata aspramente criticata da molti collettivi di lavoratori.

Questioni Sociali, difese la posizione del governo con un'argomentazione assai netta: «Lo stato semplicemente non ha denaro». L'aula si sollevò. Molti deputati presero la parola a nome delle più diverse categorie di lavoratori: dai conducenti dei trasporti urbani ai marinai, dai controllori del traffico aereo agli operatori di macchine agricole, ai minatori, agli operai edili, ai «lavoratori creativi». Nella confusione che ne derivò, si decise di rimandare il testo alle relative commissioni e di tenere poi una terza lettura in aula (procedura anomala, stando ai regolamenti del Soviet Supremo).²⁹

Il mese successivo, quando fu presentato il nuovo progetto, il governo si trovò ad affrontare un'opposizione assai meglio organizzata. Diverse delegazioni di associazioni professionali e di collettivi di lavoratori andarono in parlamento a sostenere (e sorvegliare) i «propri» deputati. Nella balconata per gli ospiti e la stampa sedevano i delegati dell'Associazione Pansovietica dei Controllori del Traffico Aereo e i leader del Consiglio dei Collettivi di Lavoro dei minatori, che interruppero diverse volte, battendo le mani e gridando, tanto che il presidente di turno perse di frequente il controllo dell'aula. Quando, il 12 maggio, dopo aver trascorso l'intera giornata a discutere l'articolo (uno su 131) riguardante i minatori, l'assemblea votò definitivamente per l'abbassamento dell'età pensionabile di questa categoria, la delegazione dalla balconata ruppe in un lungo applauso, urlando: «Grazie!»³⁰ Giù nell'aula, intanto, dove «file di persone aspettavano di parlare a difesa dei loro compagni di mestiere», fu adottata una procedura peculiare: la discussione, e le stesse votazioni, andavano avanti non per articolo ma «per specializzazione, occupazione e caratteristiche regionali del lavoro delle varie categorie di cittadini che reclamavano pensioni migliori e privilegi».³¹ Gruppi di deputati intervenivano per ricordare che le loro richieste di trattamento preferenziale riflettevano i mandati dei propri elettori e che, se non fossero state accettate, i loro compagni avrebbero interrotto la produzione nel proprio settore. La segreteria del Soviet Supremo ricevette perfino un «radiogramma» da una flotta di navi da pesca nel Mar Baltico che minacciavano uno sciopero. Minacce simili vennero dalla balconata: quando i delegati dei controllori del traffico aereo realizzarono che non si sarebbe raggiunto l'accordo per benefici aggiuntivi alla loro categoria, abbandonarono la seduta, «promettendo rabbiosamente di bloccare il traffico aereo cosicché i deputati 'sarebbero andati in bicicletta».³² Alla fine, alcune categorie ebbero più successo di altre nell'ottenere concessioni speciali. Ol-

²⁹ *Izvestiya*, 20 aprile 1990, p. 3.

³⁰ *Izvestiya*, 13 maggio 1990, p. 2. Si veda anche *Izvestiya*, 12 maggio, 1990, p. 2.

³¹ *Izvestiya*, 15 maggio 1990, p. 1.

³² *Idem*, p. 2.

tre ai minatori, che avevano il sostegno di un movimento di protesta potente e sempre più politicizzato, le altre categorie di successo furono gli agricoltori, che avevano dato vita a un gruppo parlamentare di una certa entità e coesione («I Deputati Agrari»), e in generale quelli che potevano contare sul sostegno dei deputati che rappresentavano i sindacati ufficiali (questi ultimi si ritrovarono comunque in una situazione piuttosto delicata, dal momento che il Consiglio Centrale dei Sindacati aveva partecipato con il governo alla stesura del progetto di legge originario).

Quanto al governo, i suoi membri avevano chiaramente cambiato opinione riguardo all'«atteggiamento fattivo e concreto» dei deputati e ai «progressi del parlamentarismo sovietico». Essi realizzavano ora le conseguenze destabilizzanti che la selvaggia articolazione di domande particolaristiche avrebbe potuto arrecare una volta che il Partito Comunista non era più in grado di mediare tra gli interessi in competizione o di promuovere un compromesso tra gli stessi e l'esecutivo. Il premier Ryzhkov avvertì i legislatori che il governo riteneva semplicemente di non poter lavorare in condizioni in cui «le richieste e le proteste nei confronti del centro [stavano] crescendo come una valanga», ed erano sempre più di frequente accompagnate da minacce di sciopero.³³ Sebbene i rappresentanti del governo provassero, come riportò un corrispondente dell'*Izvestiya*, a resistere «con tutte le loro forze» ai tentativi di trasformare la Legge sulle Pensioni in un «pozzo senza fondo», alla fine si videro costretti a fare diverse concessioni. Il risultato fu che laddove l'originario progetto di legge aveva stimato la spesa totale per le pensioni in 27 miliardi di rubli, la legge alla fine approvata prevedeva una cifra di 45 miliardi. Ma si trattava di una concessione «politica» priva di copertura finanziaria: il denaro, semplicemente, non era disponibile, dal momento lo stanziamento complessivo per le pensioni nel budget dell'Unione non superava i 33 miliardi di rubli.³⁴

In definitiva, il tentativo del governo di portare ordine nel meccanismo pensionistico fu sonoramente sconfitto dalla ferma determinazione dei legislatori ad ottenere privilegi ed esenzioni per le proprie *constituencies*. Ciò indica ancora una volta che un'ampia fetta dei deputati sovietici condivideva una visione singolare del proprio ruolo rappresentativo. Questa aveva poco a che fare con la romantica visione liberale di uomini saggi e dall'opinione indipendente convenuti in parlamento a determinare l'«interesse pubblico». Aveva piuttosto a che fare con la nozione democratica primitiva di fedeli emissari degli interessi immediati dei propri elettori. Tradotto nel linguaggio mondano della tarda politica sovietica, ciò significava assicurarsi

³³ *Izvestiya*, 25 aprile 1990, p. 3.

³⁴ *Izvestiya*, 16 maggio 1990, p. 2.

una quota quanto più ampia possibile di benefici statali per i propri collegi, senza riguardo per norme universali e interessi generali. La trasformazione del pubblico in privato e dei diritti in privilegi fu la logica della «guerra privata» tra interessi particolaristici, e tra questi e l'esecutivo, che occupò buona parte della vita del parlamento sovietico.

Ciò che stava accadendo confermava, su un piano assai più ampio e assai più serio, le preoccupazioni di quegli studiosi che, durante l'epoca di Breznev, avevano timidamente criticato la logica intrinseca al modello del deputato-delegato «se preso alla lettera». Fedele al suo ruolo, e all'ortodossia marxista-leninista, ciascun deputato stava «ciecamente sostenendo» i desideri di una minoranza «soltanto perché quelli erano i desideri espressi dagli elettori della sua circoscrizione», senza valutare se fossero in conflitto gli uni con gli altri, o con «i più ampi interessi sociali di una più ampia collettività». ³⁵ Da un punto di vista politico, il potenziale destabilizzante di una simile situazione non era tanto nel contenuto delle richieste che venivano avanzate. Era piuttosto nel fatto che le risorse necessarie per soddisfare quelle richieste fossero disponibili in misura così limitata. Qualsiasi cosa i deputati riuscissero ad ottenere sulla carta, infatti, non avrebbero comunque potuto adempiere al loro mandato: il sistema poteva forse essere «democratizzato» nella fase dell'input, ma non poteva essere messo in grado di produrre output sufficienti a soddisfare nel concreto la valanga di domande contraddittorie che si stava riversando su di esso. Nella fattispecie, questa situazione paradossale creò un circolo vizioso di *overload*, disillusione e sfiducia, che riguardò non soltanto l'esecutivo, ma anche i legislatori e lo stesso parlamento – minando, in definitiva, il tentativo di fondare su quelle basi la legittimità democratica del sistema politico.

2. Lo scontro sul mandato imperativo

È certamente difficile stabilire con una qualche precisione quanto fosse diffusa tra i deputati sovietici la percezione di sé stessi come «delegati» dei propri elettori. Un sondaggio sul campo condotto a Mosca nel maggio del 1991 da un team di ricerca della Harvard University, diretto da Timothy Colton, suggerisce alcuni spunti. Dall'analisi emerse che, di fronte alla richiesta di definire il proprio ruolo, i 104 deputati del Soviet Supremo dell'URSS inclusi nel campione consideravano cruciale «la difesa degli interessi del collegio» che li aveva eletti. Questo ruolo di *Advocacy* risultò secon-

³⁵ Si veda il dibattito riportato nel capitolo III e, in particolare, le osservazioni contenute in A.A. Bezuglov, *Soviet Deputy*, Mosca, Progress, 1973, pp. 24-31.

do soltanto a quello di *Lawmaking* nell'autopercezione dei deputati. Gli intervistati, inoltre, dichiaravano anche di svolgere una grande attività di *Casework* (definita come «assistenza agli elettori che incontrano difficoltà con le strutture pubbliche»), apparentemente ben più di quanto avrebbero desiderato.³⁶

Ai deputati fu anche posta una domanda intesa a individuare esplicitamente in che misura essi *preferissero* vedersi come «delegati» ovvero come «fiduciari». Espressa in termini forse eccessivamente drastici, la domanda recitava: «Come pensa dovrebbe agire un deputato in caso di divergenza tra la sua opinione e l'opinione dei suoi elettori?» Non più di un quarto degli interrogati rispose che il deputato avrebbe in ogni caso dovuto esprimere l'opinione dei propri elettori, il che suggerì ai ricercatori americani l'esistenza di una tendenziale preferenza per il modello «burkeiano» del fiduciario, non dissimile da quella ravvisabile nei parlamenti consolidati dell'Occidente.³⁷ Quest'ultimo risultato va preso però con cautela perché, come lo stesso Colton riconosce, la composizione del campione intervistato risultava sbilanciata proprio in favore delle tre categorie di deputati in cui era naturalmente più bassa la propensione ad accettare il ruolo del delegato: i membri full-time del Soviet Supremo, quelli che avevano un ruolo di responsabilità nella leadership parlamentare, e i membri delle fazioni politiche, particolarmente i «democratici» dell'MDG.³⁸ Inoltre, il team di Harvard

³⁶ Cfr. Timoty Colton, «The Constituency Nexus in the Russian and other Post-Soviet Parliaments», in Jeffrey W. Hahn (a cura di), *Democratization in Russia. The Development of Legislative Institutions*, Armonk, M. E. Sharpe, 1996, pp. 55-57.

³⁷ Idem, p. 60. Per quanto la formulazione della domanda ricalcasse un modulo spesso impiegato in analisi simili condotte in Occidente, bisogna riconoscere che essa favorisce il modello del «fiduciario». Rispondere che in caso di conflitto di opinioni con i suoi elettori il deputato dovrebbe *sempre* privilegiare l'opinione di questi richiede una fede molto forte nel modello del «delegato», o una considerazione particolarmente bassa delle proprie capacità. Ci si potrebbe chiedere quali sarebbero state le risposte se la domanda fosse stata formulata in una maniera più sfumata, o magari in uno stile più «sovietico», come ad esempio: «È d'accordo sul fatto che il più nobile compito del Deputato in qualità di Rappresentante del Popolo implichi la fedele espressione della volontà e degli interessi dei suoi elettori, anche se potrebbe non essere sempre d'accordo con loro?»

³⁸ Uno sbilanciamento tanto più significativo se si considerano come universo di riferimento non solo i 542 membri del Soviet Supremo, come fece il team di Harvard, ma tutti i 2.250 membri del Congresso – e dunque ci si interessa al clima prevalente nel «parlamento» sovietico nel suo insieme, piuttosto che agli effetti che la socializzazione e la professionalizzazione dei deputati avrebbe potuto avere sul lungo periodo. Si consideri infatti la distribuzione delle tre categorie tendenzialmente più «burkeiane»: 1) i deputati che al momento dell'indagine avevano già avuto un'esperienza parlamentare full-time nel Soviet Supremo, rappresentavano i tre quarti circa del campione, ma meno del 20% del totale dei deputati nel Congresso; 2) quelli che avevano occupato un ruolo di

trovò che i deputati che non avevano ancora sperimentato divergenze di opinioni con i propri elettori erano notevolmente più inclini a percepirsi come delegati, rispetto a chi aveva già vissuto quell'esperienza. Di qui l'ipotesi che esistesse una «curva di apprendimento che spinge una buona parte [di deputati] ad abbandonare l'autodefinizione di delegati in favore dell'autodefinizione di fiduciari». ³⁹ Ciò appare del tutto plausibile, poiché come si è detto il modello del deputato-delegato – a dispetto del suo forte *appeal* ideologico – presenta serie difficoltà e disfunzionalità *pratiche*, specialmente visibili sul lungo periodo. Nel caso dell'URSS tuttavia questa considerazione è irrilevante, visto che quel parlamento si sciolse per sempre prima ancora che lo studio di Colton fosse pubblicato. In definitiva, insomma, anche sulla base dei dati di questa ricerca possiamo ragionevolmente concludere che il modello del deputato-delegato rimanesse un punto di riferimento valoriale molto diffuso nell'insieme del Congresso dei Deputati del Popolo per l'intero periodo della sua esistenza (1989-1991).

Evidenze statistiche a parte, una analisi puntuale dei dibattiti parlamentari dimostra che i legislatori sovietici non realizzarono mai a fondo il danno che il modello del delegato e la connessa retorica del mandato imperativo stavano arrecando alla fiducia del pubblico nelle istituzioni rappresentative. Quando infatti in assemblea si discusse dell'esigenza di una nuova legge che regolasse l'istituto del mandato, i deputati che proponevano l'abolizione *tout-court* dell'istituto non riuscirono mai a ottenere il consenso della maggioranza.

Per alcuni mesi, comitati e commissioni, gruppi di lavoro speciali e sessioni plenarie del Soviet Supremo si applicarono a discutere una nuova leg-

responsabilità nella leadership parlamentare (come presidenti e vice-presidenti di commissioni parlamentari), erano il 30% del campione, ma meno dell'8% del Congresso nel suo insieme; 3) gli affiliati alle fazioni «politiche», e tra loro quelli appartenenti alla fazione «democratica», rappresentavano rispettivamente l'82% e il 12% del campione, ma il 53% e il 10% del Congresso. Ciò suggerisce che, se il campione fosse stato tarato in base alla composizione del Congresso, piuttosto che a quella del Soviet Supremo, i risultati sarebbero stati molto più favorevoli alla figura del «delegato». (I miei calcoli sono basati sul database INDEM-UNION del Congresso dei Deputati del Popolo e del Soviet Supremo dell'URSS redatto da G. Saratov et al., Centro per gli Studi Politici Applicati, Mosca, 1992).

³⁹ Infatti, i membri dei parlamenti russo, ucraino e kazako – intervistati nello stesso periodo, ma che avevano un'anzianità di servizio molto più breve essendo stati eletti un anno dopo rispetto ai loro colleghi del parlamento dell'Unione – tendevano in proporzioni notevolmente più elevate verso il modello del delegato. Mentre il 25% dei deputati dell'URSS si percepivano apertamente come «delegati», ciò avveniva per il 36% dei deputati russi, per il 38% dei deputati ucraini e per il 44% dei deputati kazaki. Si veda Colton, «The Constituency Nexus», op. cit., p. 60.

ge sul mandato. La questione si rivelò assai controversa e, nel novembre del 1989, il Presidente della Commissione del Soviet Supremo per il Lavoro dei Soviet, Nikolai Pivovarov, riferì che si stavano ancora esaminando nove diversi progetti di legge. Emerse che la commissione aveva incontrato difficoltà nel conciliare l'istituto del mandato imperativo con la nuova realtà delle elezioni competitive a candidature multiple. Secondo Pivovarov, una delle questioni più intricate riguardava la sorte dei mandati attribuiti ai candidati che non sarebbero poi risultati eletti: dovevano essere lasciati inadempiti, o il deputato eletto doveva portare anche la responsabilità di quelli? In fondo, tutti i mandati esprimevano legittime richieste del popolo!⁴⁰ Per quanto possa sembrare ingenuo, erano questi i problemi che emergevano dal tentativo di trapiantare istituti pensati per il futuro armonioso della «democrazia primitiva» in un'assemblea rappresentativa attraversata – come la società che l'aveva espressa – da ogni sorta di conflitti politici e sociali.

Alla fine la commissione abbandonò l'idea di una legge separata sul mandato e si risolse ad includere alcuni articoli su quell'istituto all'interno del progetto di Legge sullo Status dei Deputati del Popolo, che pure era in fase di elaborazione. Nel dicembre del 1989, il Presidente del Soviet delle Nazionalità, Rafik Nishanov, illustrò al secondo Congresso una sezione di quel progetto contenente cinque articoli che definivano cosa fosse un mandato, indicavano i principi generali della procedura per valutare e attribuire i mandati, e stabilivano i relativi obblighi dei deputati nonché le garanzie di trasparenza nei confronti degli elettori. Nishanov ammonì anche che mentre il lavoro legislativo procedeva lentamente, la realtà politica stava evolvendo in fretta e al di fuori di un adeguato quadro normativo: era ormai in corso infatti in tutto il paese la campagna elettorale per i soviet locali e repubblicani, e i candidati stavano ricevendo ogni sorta di mandati in assenza di una nuova legge che ne disciplinasse natura, limiti e funzioni.⁴¹

Il lavoro della commissione fu completato soltanto sei mesi dopo, nella tarda primavera del 1990, quando un nuovo progetto di Legge sullo Status dei Deputati del Popolo fu sottoposto al Soviet Supremo per la discussione in aula. Ma la questione non poteva ancora considerarsi risolta. Si scatenò infatti una violenta discussione, con un discreto numero di deputati che intervennero contro l'istituto stesso del mandato. A guidare l'attacco furono quei deputati che si erano ritrovati letteralmente assediati dai propri elettori e, dopo un anno da legislatori, si erano convinti che il fardello sulle loro spalle fosse insostenibile. Essi domandarono che fosse posta fine ad

⁴⁰ *Izvestiya*, 2 novembre 1989.

⁴¹ Cfr. il rapporto di Nishanov al Secondo Congresso, 18 dicembre 1989 (BBC SWB, 23 dicembre 1989, SU/0647/C/1).

ogni tipo di pressioni provenienti dalla popolazione, non soltanto ai mandati imperativi attribuiti durante la campagna elettorale, ma anche a tutte le richieste scritte, i telegrammi e le petizioni che gli elettori trasmettevano ai propri rappresentanti durante le sedute parlamentari. Questi deputati furono sostenuti dagli eltsiniani del Gruppo Interregionale. A.A. Shchelkanov, per esempio, lamentò che i deputati non riuscivano a concentrarsi sull'attività legislativa perché costantemente «bombardati da lamentele triviali» da parte dei propri elettori su ogni più piccola questione, «fino alle canalette per lo scolo dell'acqua piovana nelle strade... e ai tetti che perdono». Chiese, perciò, che fossero scritti nella legge a chiare lettere i limiti della responsabilità dei deputati nei confronti degli elettori.⁴²

Questa posizione dei membri dell'«opposizione democratica» può essere facilmente compresa. Come già detto, per quanto avessero occasionalmente tentato di sfruttare il potenziale simbolico della retorica del mandato imperativo, essi erano per lo più critici dell'ottica ristretta e particolaristica con cui la maggior parte dei loro colleghi guardava a questo istituto. Essi parlavano il linguaggio della Grande Politica, delle riforme di sistema, e lo stile del loro discorso pubblico poco si addiceva alla rappresentanza di interessi particolaristici. Come nota Colton, rilevando questo stesso fenomeno nella ricerca sopra citata, «c'è da credere che i democratici radicali [...] fossero meno attratti dalla cura del collegio e dal lavoro su casi concreti per via della loro inclinazione ideologica, che li spingeva a pensare come decisivi nella loro lotta politica gli interessi dell'intera società, piuttosto che quelli di una circoscrizione elettorale».⁴³

Le opinioni contrarie a queste argomentazioni furono le più varie. Da un lato, alcuni deputati suggerirono che, se l'istituto del mandato fosse stato abolito, si sarebbe perso il legame tra gli elettori e i loro rappresentanti. Questi ultimi si sarebbero sentiti liberi di agire senza essere tenuti responsabili, mentre i cittadini sarebbero stati privati di un potente mezzo di partecipazione e controllo. In maniera abbastanza tipica, sulle argomentazioni «abolizioniste» calava il sospetto populistico che i loro sostenitori parlassero nel proprio interesse, piuttosto che nell'interesse delle persone che si supponeva dovessero rappresentare. Come mise in evidenza il deputato V. A. Rogozhina, l'abolizione del mandato avrebbe reso la vita più facile ai deputati, ma più difficile ai loro elettori, che vedevano i propri rappresentanti al parlamento come «la loro ultima speranza».⁴⁴ Dall'altro lato, c'erano coloro i quali temevano che l'attacco al mandato imperativo avrebbe inferto

⁴² *Izvestiya*, 1 giugno, 1990.

⁴³ Colton, «The Constituency Nexus», op. cit., p. 58.

⁴⁴ Discorso del Deputato V. A. Rogozhina, *Izvestiya*, 1 giugno, 1990.

un duro colpo al cuore della concezione socialista della democrazia, contribuendo così ad aprire la strada al «parlamentarismo borghese». Questa argomentazione dovette essere considerata particolarmente sensibile, dal momento che, alla fine, il vicepresidente del Soviet Supremo Anatolii Luk'yanov ritenne necessario prendere la parola in prima persona a favore del mandato. L'istituto rappresentava «una pratica storica dei Soviet... nata ad Ivanovo nel 1905», disse, e abolirlo sarebbe stata un'offesa contro «uno strumento reale di autogoverno del popolo». ⁴⁵

Il trasferimento della discussione su un piano ideologico provocò l'emergere di un ulteriore tipo di opposizione al mandato imperativo, proveniente in particolare dai membri del Gruppo Interregionale. Questi sapevano bene quanto la dottrina del deputato-delegato fosse vicina all'ideologia sovietica tradizionale, e temevano – con buona ragione – che la pratica del mandato avrebbe ostacolato l'affermarsi di un modello di rappresentanza politica moderno di stile occidentale. Così il discorso di Luk'yanov fu subito criticato da alcuni deputati che censurarono la pratica del mandato come «una evidente truffa [...] un'eredità del passato staliniano, un lascito del formalismo e del dogmatismo che hanno regnato per decenni nella nostra vita». Uno dei leader del Gruppo, N. Rybachenko, gli ricordò che nel 1905 i soviet avevano mirato a fondere nelle loro mani sia il potere legislativo che quello esecutivo, mentre ora si discuteva della separazione dei poteri. In queste mutate condizioni, concluse Rybachenko, la vecchia pratica del *mandat impératif* rappresentava un «anacronismo della peggiore specie». Altri puntarono, infine, dritto al cuore del problema: il mandato imperativo era antitetico al modello della rappresentanza politica. Soltanto un vero sistema rappresentativo fondato sui partiti politici, che competano in base ai propri programmi e godano di un certo grado di autonomia nell'articolazione degli interessi sociali, avrebbe potuto «normalizzare tanto le relazioni parlamentari quanto il rapporto tra deputati ed elettori [...] secondo l'esempio di tutto il mondo civilizzato». ⁴⁶

Alla fine la questione fu messa ai voti e, su decisione della maggioranza in entrambe le camere, la sezione sui mandati fu rimossa dalla Legge sullo Status dei Deputati. Ciò non significava che l'istituto fosse stato abolito. Significava soltanto che il dibattito era ulteriormente rinviato. Il Soviet Supremo non ebbe poi il tempo di risolvere la questione prima della sua dissoluzione, dopo il fallito golpe dell'estate del 1991, ma non si può certo da-

⁴⁵ V. Dolganov e A. Stepovoi, «The Third Session of the USSR Supreme Soviet: The Deputy's Status Is Under Discussion», *Izvestiya*, 31 maggio, 1990 (CDSP, vol. 42, n. 23, 11 luglio 1990).

⁴⁶ Ibidem.

re per scontato che la maggioranza dei deputati avrebbe votato a favore dell'abolizione del mandato. Molti continuarono a considerare la rappresentanza non già in termini partitici e politici, ma come un rapporto diretto e vincolante tra elettori ed eletti. Ciò rimane indirettamente confermato dal fatto che, ancora nel giugno del 1991, quando venne approvata la nuova Legge sulla Revoca, l'Articolo 1 menzionava tra i principali motivi che giustificavano la revoca di un deputato il non aver soddisfatto le richieste dei propri elettori. In realtà quell'articolo non fu approvato senza una qualche significativa opposizione: molti sostennero che il non adempimento di specifiche domande degli elettori non fosse una ragione sufficiente a giustificare una misura estrema come la revoca. Ma, come dichiarò in un'intervista il deputato N. P. Kiriyak che aveva partecipato alla stesura finale del testo, «nel nostro paese molti elettori valutano il deputato e il suo lavoro sulla base del sostegno ricevuto per la conquista di un appartamento, la riparazione di un edificio, la costruzione di una strada, di un asilo e così via. Tutto sommato, è un approccio corretto», disse Kiriyak, per quanto riconoscesse che «ciò non esaurisce del tutto lo spettro dei compiti di un deputato». ⁴⁷

3. *La «diffidenza democratica» all'opera: l'istituto della revoca*

Nel periodo culminante delle riforme gorbacheviane l'istituto della revoca acquisì una straordinaria popolarità sia tra i politici che nell'elettorato. Nel periodo che va dal 1989 al 1991, le richieste di adozione di una nuova legge sulla revoca furono insistenti e diffuse nel parlamento e fuori: la vecchia legge era evidentemente inadeguata alle nuove condizioni di lotta elettorale competitiva e pluralismo politico emergente. Quando la Legge sulle Procedure per la Revoca dei Deputati del Popolo dell'URSS fu finalmente approvata nel giugno 1991, essa era stata dibattuta al Secondo Congresso, al Quarto, e due volte nelle sessioni del Soviet Supremo; erano stati esaminati decine di emendamenti provenienti dai deputati e più di tremila proposte avanzate dal «popolo lavoratore». ⁴⁸ Sotto due importanti aspetti, i dibattiti legislativi sulla revoca seguirono un percorso diverso rispetto a quelli sul mandato imperativo. Innanzitutto, il principio della revoca incontrava assai meno resistenze da ogni lato dello spettro politico. Per l'altro verso, la

⁴⁷ Intervista al Deputato N.P. Kiriyak, presidente della sottocommissione della Commissione del Soviet Supremo sul Lavoro dei Soviet, alla Radio di Stato russa, 3 giugno 1991 (BBC SWB, 5 giugno 1991; SU/1090/C/1).

⁴⁸ Ibidem.

questione divenne subito altamente politicizzata: in varie regioni del paese, diversi gruppi politici provarono ad utilizzare il meccanismo della revoca – anche in mancanza di una specifica normativa – come arma di lotta politica contro i propri oppositori.

Per quanto riguarda i dibattiti parlamentari, bisogna tener presente che al Primo Congresso l'istituto della revoca fu calorosamente sostenuto praticamente da ogni oratore che aveva affrontato l'argomento, compresi gli esponenti dell'«opposizione democratica». Non soltanto era ampiamente accettato che tutti i deputati potessero essere revocati dai propri elettori, ma si richiedeva anche che lo stesso Congresso fosse messo in grado di revocare l'intero Soviet Supremo «se non tiene il passo con le aspettative del popolo». ⁴⁹ Parimenti, quando i deputati eltsiniani chiesero il voto palese su tutte le questioni in discussione al Soviet Supremo, sostennero che ciò avrebbe consentito ai membri del Congresso di controllare se i loro rappresentanti nel Soviet Supremo «stessero violando i loro interessi» e così, eventualmente, di revocarli. E ciò a maggior ragione dal momento che le sedute parlamentari erano trasmesse in diretta televisiva: il voto palese avrebbe permesso anche a tutti gli elettori di monitorare costantemente il comportamento dei propri deputati. Ai milioni di moscoviti che avevano contribuito all'elezione plebiscitaria di Eltsin al Congresso, ad esempio, sarebbe certamente piaciuto conoscere uno per uno i nomi di quei deputati che, dopo poche settimane, avevano votato contro l'elezione di Eltsin al Soviet Supremo... ⁵⁰

Un anno e mezzo dopo, tuttavia, quando fu convocato il Quarto Congresso, il clima politico era in qualche modo cambiato. Le forze conservatrici avevano guadagnato terreno all'interno del parlamento sovietico e si stavano organizzando nel paese. Alcuni membri dell'opposizione democratica, temendo un uso politico della revoca contro di loro, proposero di cancellare dall'agenda del Congresso la prevista discussione di una nuova legge su quell'istituto. Immediatamente vennero rintuzzati da Nikolai Petrushenko, uno dei leader del gruppo ultra-conservatore Soyuz, che li accusò di aver «paura di un meccanismo per l'espressione della volontà del popolo... paura di essere revocati». ⁵¹ In realtà, l'opposizione all'istituto della revoca non fu mai numericamente forte. Anche quelli che riconoscevano lucidamente la sua natura anomala dal punto di vista di una moderna democrazia

⁴⁹ Cfr. il discorso del Deputato A.M. Adamovich, direttore dell'Istituto di Ricerca di Arte Cinematografica di Mosca, in *Izvestiya*, 29 maggio, 1989.

⁵⁰ Cfr. il discorso del Deputato Belosertsev al Primo Congresso, 29 maggio 1989 (BBC SWB, 6 giugno, 1991; SU/1090/C/1).

⁵¹ *Izvestiya*, 18 dicembre 1990.

rappresentativa, sostennero in ogni caso che «in un periodo di transizione» lo strumento della revoca era necessario per legare i deputati ai loro elettori. Così, ad esempio, il presidente della commissione editoriale A. Denisov, che pure ammetteva che una simile pratica non aveva equivalenti al mondo: una «democrazia normale», spiegò dalla tribuna, dovrebbe basarsi sui partiti politici; se ci fossero elezioni basate sui partiti «questo diritto alla revoca, ovviamente, non sarebbe necessario, dal momento che sarebbero gli stessi partiti a garantire che i loro rappresentanti soddisfino tutti i requisiti richiesti: gli eletti semplicemente disonorerebbero i propri partiti se non rispettassero le richieste degli elettori». Ma poiché in URSS mancava ancora una «normale democrazia», concluse Denisov, «gli elettori avanzano la domanda assolutamente legittima che ci sia una legge» che garantisca loro il diritto di revoca.⁵²

Su questo tema, ad ogni modo, più ancora dei dibattiti parlamentari fu rivelatore ciò che accadeva fuori dal parlamento. Come riporta Giulietto Chiesa, osservatore occidentale tra i meglio informati, poco tempo dopo il Primo Congresso, nell'estate del 1989, in tutto il paese si tennero assemblee spontanee in cui elettori esasperati esprimevano la loro insoddisfazione per la condotta dei propri rappresentanti; in più di un caso i cittadini inviarono petizioni al Soviet Supremo perché approvasse urgentemente una legge che definisse con precisione la procedura attraverso la quale essi avrebbero potuto revocare i propri deputati. «In condizioni di partecipazione popolare e attivismo crescenti», scrive Chiesa, anche «la sola minaccia della revoca diventava un'arma potenzialmente efficacissima».⁵³

Simili domande si svilupparono in un coro crescente durante la primavera e l'estate del 1990. Uno dei fattori ad alimentare il clamore fu la decisione del governo Ryzhkov di aumentare i prezzi dei prodotti alimentari e dei beni di prima necessità, cosa che il parlamento non riuscì ad impedire. Le ondate di protesta popolare e gli scioperi che ne seguirono, specie nelle regioni minerarie russe e ucraine, fecero scattare i campanelli d'allarme che avvertivano che la legittimità dello stato socialista era a rischio. La situazione andò sempre più politicizzandosi man mano che si avvicinava la data del XXVIII Congresso del PCUS, la cui apertura era prevista per luglio. Diversi comitati di sciopero, alcuni dei quali erano in stretto contatto con i nascenti movimenti e partiti «democratici», diedero avvio ai preparativi per uno sciopero politico generale in coincidenza con l'apertura del Congresso del Partito. Tra le questioni in discussione in quei comitati vi era la revoca di tutti i deputati nominati dalle organizzazioni pubbliche, inclusi i funzionari

⁵² *Izvestiya*, 29 dicembre, 1990.

⁵³ Chiesa, *Transition to Democracy*, op. cit., p. 22 (nota 29).

dei sindacati, la formazione di un nuovo governo che «godesse della fiducia del popolo», e anche la dissoluzione dello stesso Congresso dei Deputati del Popolo dell'URSS.⁵⁴ In realtà l'idea di smantellare completamente il parlamento sovietico mediante una revoca in massa di tutti i deputati era stata espressa sin dall'inizio della primavera di quell'anno da alcuni esponenti del movimento «democratico» nella RSFSR, ma Eltsin si era rifiutato pubblicamente di sostenere domande così radicali, e la cosa non ebbe seguito.⁵⁵ In occasione dell'apertura del Congresso del PCUS, il Primo Ministro Nikolai Ryzhkov si soffermò a lungo sulle richieste dei comitati di sciopero, inclusa la domanda di elaborare con urgenza un meccanismo giuridico per la revoca dei deputati, che veniva in particolare dalle regioni di Kemerovo e Sverdlovsk. Riportò anche altre posizioni «anti-partito» e «anti-governo» come la proposta, discussa nell'*oblast'* di Kirovograd, di organizzare una campagna di revoca contro tutti i deputati che non fossero membri delle «forze democratiche».⁵⁶

Nei mesi che seguirono, la situazione si deteriorò ulteriormente, dal momento che una generalizzata crisi di fiducia iniziò ad interessare non soltanto il partito, il governo e il parlamento, ma anche alcuni organismi locali appena eletti agli inizi del 1990. Nelle numerose dimostrazioni e assemblee di massa che si tennero in tutto il paese, non solo erano assai comuni le richieste di rapida approvazione di una legge sulla revoca, ma vi furono anche diversi tentativi concreti di revocare deputati anche in assenza di una precisa procedura legale. In diverse città e villaggi della regione degli Altai, ad esempio, raduni spontanei di elettori, stanchi della continua crescita dei prezzi, domandarono le dimissioni della leadership regionale e la revoca dei deputati dai soviet di ogni livello.⁵⁷ Man mano che la lotta politica andava dispiegandosi, molte di queste iniziative, all'origine spontanee, iniziarono ad essere inevitabilmente cavalcate dalle fazioni politiche contrapposte.

La situazione di Leningrado offre un buon esempio, dal momento che lì l'atmosfera politica era molto tesa per via dello scontro tra il presidente del soviet cittadino, il giurista Anatolii Sobchak, e il primo segretario del

⁵⁴ Come trasmesso dalla Radio di Stato lituana, 4 giugno 1990 (BBC SWB, 6 giugno 1990; su/0783/i).

⁵⁵ Si veda la conferenza stampa di Eltsin trasmessa in diretta dalla Televisione di Stato dell'URSS il 30 maggio 1990 (BBC SWB, 2 giugno 1990; su/0780/B/1). Tra i difensori di questa «soluzione finale» ci fu il Deputato dell'URSS e della RSFSR Galina Starovoi-tova, sociologa e componente dell'MDG, e più tardi consigliere presidenziale di Eltsin.

⁵⁶ Si veda il rapporto di Ryzhkov al XXVIII Congresso del PCUS, 12 luglio 1990 (BBC SWB, 20 luglio 1990; su/0821/c1/1).

⁵⁷ Servizio della Radio di Stato, 9 gennaio 1991 (BBC SWB, 11 gennaio 1991; su/0967/B/71).

Partito Comunista della città, Boris Gidaspov – entrambi deputati dell'URSS ed entrambi noti esponenti, rispettivamente, della fazione «democratica» e di quella «conservatrice». Sin dall'autunno del 1990, le proteste contro l'aumento dei prezzi e la crisi alimentare avevano portato molti collettivi di lavoratori a tentare di dar vita a un comitato per la revoca dei deputati del soviet cittadino.⁵⁸ I «conservatori», che avevano una base forte tra gli operai dell'industria pesante della città, tentarono attivamente di trarre vantaggio dall'insoddisfazione popolare. Nel febbraio del 1991, i rappresentanti del gruppo parlamentare Soyuz nel Soviet Supremo dell'URSS, la sezione di Leningrado del Comitato dei Veterani di Guerra, e un certo numero di altre «organizzazioni patriottiche», organizzarono un incontro nella Piazza del Palazzo cui parteciparono 4.000 persone. Quelli che presero la parola accusarono i deputati del soviet cittadino di incompetenza. Venne adottata una risoluzione con la quale si domandava che i deputati facessero immediatamente rapporto ai propri elettori e che venissero revocati quelli «che si sono compromessi con le loro azioni o con la loro inazione».⁵⁹

In altre città, comunque, furono i democratici a imbarcarsi su questo sentiero. A Vladivostok, per esempio, nel marzo del 1991, un'assemblea di seicento elettori di un quartiere «votò» la revoca del Vicepresidente del Soviet Supremo della RSFSR, G. Goryacheva, colpevole di aver annunciato un voto di sfiducia nei confronti di Eltsin, allora Presidente del Soviet Supremo della Repubblica Russa. E, non esistendo ancora una legge adeguata, federale o repubblicana, a disciplinare l'istituto della revoca, le operazioni di voto furono tenute «secondo la normativa sul referendum».⁶⁰ In assenza di una procedura legalmente istituita, a nessuno di questi tentativi fecero seguito risultati concreti. Ciò nondimeno, quegli episodi segnalavano un sentimento diffuso in ampi settori della cittadinanza: molta gente dava per scontato di avere il «naturale diritto» di revocare in qualsiasi momento i deputati che aveva eletto. E, ancor più importante, gruppi e fazioni politiche da ogni estremo dello spettro politico rafforzavano questa convinzione con la loro insistita retorica sulla revoca e i loro tentativi di utilizzare l'istituto contro le fazioni avverse. Per mostrare quanto profondamente stessero mescolandosi la questione della revoca e la lotta politica, facciamo un breve excursus degli eventi nella Repubblica Russa.

⁵⁸ Servizio della Televisione di Stato, 26 settembre 1990 (BBC SWB, 28 settembre 1990; su/0881/i).

⁵⁹ *Tass*, 10 febbraio 1991 (BBC SWB, 12 febbraio 1991; su/0994/i).

⁶⁰ Servizio della Radio di Stato russa, 4 marzo 1991 (BBC SWB, 5 marzo 1991; su/1012/i).

4. *Revoca e lotta politica in Russia*

Nell'estate del 1990, il primo Congresso dei Deputati del Popolo della RSFSR emanò, tra le altre, una risoluzione che raccomandava al Soviet Supremo repubblicano di adottare rapidamente una legge sulla revoca. La procedura richiese all'incirca un anno e la legge russa fu adottata nel maggio del 1991, esattamente un mese prima che il parlamento dell'URSS approvasse a sua volta la propria legge in materia. Fino ad allora, ad ogni modo, il vuoto legislativo era stato trattato dalle fazioni politiche contrapposte come una mera formalità. Dal lato dei «conservatori», la più attiva a questo riguardo fu la neonata branca russa del Partito Comunista, guidata da Ivan Polozkhov, deputato russo (e sovietico) ed ex segretario del PCUS della regione di Krasnodar.⁶¹ Polozkhov fu un fermo critico della mancanza di disciplina dei gruppi parlamentari del Partito Comunista nei soviet di ogni livello, inclusi i parlamenti russo e sovietico. E fu su sua iniziativa che le «linee-guida politiche» del partito, pubblicate nell'ottobre del 1990, sottolinearono che lo strumento della revoca sarebbe stato utilizzato non soltanto contro i deputati delle fazioni opposte, ma anche contro gli stessi deputati del partito. Tutte le organizzazioni di partito, dichiarava il documento, avevano il diritto a «dare avvio al processo di revoca di singoli deputati, inclusi i membri del Partito che non abbiano soddisfatto la fiducia degli elettori, e di richiedere le dimissioni degli eletti e degli organi esecutivi fino alla dissoluzione dei relativi soviet».⁶² Due mesi più tardi, in dicembre, le «organizzazioni democratiche» di Krasnodar risposero raccogliendo firme per la revoca di Polozkhov. Al 2 gennaio 1991, dichiaravano di aver già messo insieme «diverse migliaia di firme», sebbene la campagna stesse ora rallentando perché gli eltsiniani erano forti soltanto nelle aree urbane, mentre Polozkhov «era stato eletto dall'elettorato rurale conservatore».⁶³ Sebbene la revoca di Polozkhov non ebbe mai luogo, l'episodio mostra che non soltanto i comunisti, ma anche gli eltsiniani tentarono di utilizzare il meccanismo della revoca per avere la meglio sui propri avversari politici.

Un altro episodio può aiutare a dissipare qualsiasi dubbio sulla questione. Il 19 febbraio del 1991, Boris Eltsin, allora presidente del Soviet Supremo della Russia (non ancora capo di stato direttamente eletto), rilasciò

⁶¹ Al Primo Congresso dei Deputati del Popolo della RSFSR, nel giugno del 1990, Polozkhov aveva sfidato Eltsin, senza successo, nell'elezione per la presidenza del Soviet Supremo.

⁶² «Russian Communist Party Guidelines», *Sovetskaya Rossiya*, 19 ottobre 1990 (BBC SWB, 23 ottobre 1990; SU/0902/B/1).

⁶³ Agenzia d'informazione *Postfactum* e Radio di Stato, 2 gennaio 1991 (BBC SWB, 3 gennaio 1991; SU/0960/i).

un'intervista alla TV sovietica che segnò un passo decisivo nell'escalation del confronto tra le autorità russe e le strutture federali dell'URSS. Egli criticò aspramente Gorbachev per la sua resistenza alle richieste di decentramento del potere nell'Unione, rimpianse di aver serbato «troppa fiducia» in lui in passato, e lo accusò di perseguire una politica «antipopolare» che stava conducendo il paese «verso la dittatura». Ciò detto, ne richiese le dimissioni e suggerì lo smantellamento di tutte le istituzioni centrali, incluso il parlamento dell'URSS.⁶⁴ Immediatamente dopo l'intervista, il Soviet Supremo dell'URSS emanò un'aspra risoluzione contro Eltsin.⁶⁵ Allo stesso tempo, sei deputati russi di alto rango, membri del Presidium del Soviet Supremo della RSFSR, sottoscrissero un documento di critica dell'iniziativa di Eltsin, documento che rimarrà noto come «La Dichiarazione dei Sei». Il più eminente tra essi era Vladimir Borisovich Isakov, Presidente del Soviet delle Nazionalità della RSFSR e deputato della città industriale di Sverdlovsk, negli Urali, la base di potere locale di Eltsin.⁶⁶ Faceva parte del gruppo dei sei anche la summenzionata S. Goryacheva, Vice Presidente del Soviet Supremo della RSFSR, che sarebbe stata di lì a poco revocata dai suoi elettori di Vladivostok attraverso una procedura dall'incerta legittimità giuridica. Le forze pro-Eltsin reagirono prontamente. Il 24 febbraio si tenne a Mosca un raduno di massa nella Piazza del Maneggio tra i cui organizzatori vi erano i leader del movimento Russia Democratica e i deputati «democratici» dei parlamenti dell'URSS e della RSFSR, nonché del soviet cittadino di Mosca. Rivolgendosi ad un pubblico di diverse centinaia di migliaia di persone, gli oratori espressero aperto sostegno alla dichiarazione politica di Eltsin mandata in onda sulla TV sovietica e proposero la revoca di Isakov e degli altri firmatari della Dichiarazione dei Sei. Costoro, fu detto, stavano prendendo parte ai «tentativi anti-popolari» del Comitato Centrale del PCUS per rovesciare in Russia il legittimo potere del popolo.⁶⁷ Quattro giorni dopo, il 28 febbraio, il progetto di Legge «Sulla procedura di revoca dei deputati del popolo della Federazione Russa» fu sottoposto a un primo vaglio del Soviet Supremo della RSFSR. Esso stabiliva che tra le principali ragioni della revoca vi fosse l'«insoddisfazione degli elettori per la performance di un loro de-

⁶⁴ Si veda la trascrizione dell'intervista in BBC SWB, 21 febbraio 1991 (SU/1002/B/1).

⁶⁵ Si veda la «Risoluzione del Soviet Supremo dell'URSS sull'intervista rilasciata da B.N. Eltsin, Presidente del Soviet Supremo della RSFSR alla Televisione Centrale il 19 febbraio del 1990», *Pravda*, 22 febbraio, 1991, p. 1.

⁶⁶ Cfr. l'intervista con Isakov trasmessa dalla Televisione di Stato dell'URSS, 25 marzo 1991 (BBC SWB, 28 marzo, 1991; SU/1032/B/1).

⁶⁷ Si veda la cronaca dell'evento come riportata alla Radio di Stato russa, 24 febbraio, 1991 (BBC SWB, 26 febbraio 1991, SU/1006/B/1).

putato», e che si potesse dare avvio alla procedura di revoca con il sostegno di almeno il 10% dell'elettorato registrato in una data circoscrizione.⁶⁸ Secondo Ruslan I. Khasbulatov – Primo Vice Presidente del Soviet Supremo della RSFSR e al tempo ancora un alleato di Eltsin – l'approvazione di quella legge aveva tardato troppo a lungo, e ora che erano state raccolte numerose firme per la revoca di Isakov e degli altri ve n'era urgentemente bisogno.⁶⁹

Sembrò che la maggioranza dei deputati di entrambe le camere fosse a favore della legge, allineata sulla tesi che essa avrebbe stimolato l'attività dei deputati e accresciuto la loro responsabilità verso gli elettori. Non mancava naturalmente chi temeva che la pratica della revoca avrebbe «spaccato ulteriormente la società» e avrebbe condotto a una «polarizzazione ancora maggiore». Né chi sottolineava il rischio che essa si trasformasse in un'arma impropria nella lotta tra partiti e movimenti contrapposti, capace di «provocare grande instabilità». Infine, alcuni fecero riferimento alla contraddizione interna tra l'istituto della revoca e la democrazia rappresentativa, sostenendo che garantire alla popolazione il diritto alla revoca dei propri deputati equivalesse a «spogliare i deputati del popolo di tutti i loro diritti». ⁷⁰ Una commissione di conciliazione comprendente rappresentanti di entrambe le camere fu costituita per esaminare ulteriormente la questione. Ma i progressi per il raggiungimento di un accordo erano lenti. All'inizio di marzo, Khasbulatov insistette ancora sull'urgente necessità di una nuova legge che, nell'immediato, sarebbe servita a por fine alla «campagna denigratoria» contro Eltsin condotta dai deputati comunisti del parlamento russo con il sostegno delle autorità centrali dell'URSS. «Vogliamo adottare una legge sulla revoca al più presto in modo da dare all'elettorato uno strumento reale per influenzare i propri deputati», disse Khasbulatov – aggiungendo sfacciatamente che «questa procedura esiste in ogni società democratica». ⁷¹ Passò in ogni caso ancora un mese senza raggiungere un accordo. Il 30 marzo, Eltsin in persona condannò il Soviet Supremo per quell'inaccettabile ritardo e insistette che era «essenziale» che la legge fosse prontamente adottata. ⁷²

Nel frattempo, le forze eltsiniane erano in fermento nel paese. Senza attendere che il parlamento prendesse una decisione sulla questione, continuarono a inscenare azioni dimostrative domandando la revoca dei firma-

⁶⁸ *Tass*, 28 febbraio, 1991 (BBC SWB, 4 marzo 1991; SU/1011/c2/1).

⁶⁹ Servizio della Radio di Stato dell'URSS, 28 febbraio 1991 (BBC SWB, 4 marzo 1991; SU/1011/c2/1).

⁷⁰ Cfr. *ibidem*, e *Tass*, 28 febbraio 1991 (BBC SWB, 4 marzo 1991; SU/1011/c2/1).

⁷¹ Si veda l'intervista di Khasbulatov alla Televisione di Stato dell'URSS, 2 marzo 1991 (BBC SWB, 4 marzo 1991; SU/1011/c2/1).

⁷² Televisione di Stato dell'URSS, 30 marzo 1991 (BBC SWB, 2 aprile 1991; SU/1035/c1/1).

tari della Dichiarazione dei Sei. Le loro attività a Sverdlovsk – città di Eltsin e collegio elettorale di Isakov – furono particolarmente vivaci. Lo stesso Isakov ricorda che quando si recò a spiegare la sua posizione agli elettori del distretto Kirov di Sverdlovsk, trovò che il luogo dell'incontro era già pieno di oppositori furiosi che «senza nemmeno attendere il mio discorso e senza ascoltare ciò che avevo da dire [...] iniziarono ad alzarsi dalle sedie, ad avventarsi sul microfono e a condannare». ⁷³ Ancor più interessante è la particolare procedura escogitata dagli eltsiniani di Sverdlovsk per intimorire Isakov e, allo stesso tempo, per far pressione sul parlamento russo affinché adottasse in tempi brevi una legge sulla revoca. Essi organizzarono una sorta di plebiscito nella circoscrizione elettorale di Isakov, che si tenne il 17 Marzo del 1991, in concomitanza con il referendum sull'Unione. In effetti, la legge sul referendum recentemente approvata consentiva a singole repubbliche, regioni o città di aggiungere al quesito principale dei «quesiti supplementari» e di votare su tutti nella stessa data. Nella Repubblica Russa, ad esempio, il 17 marzo si votò sia per il referendum federale sull'Unione voluto da Gorbachev (per conservare l'URSS come «una federazione rinnovata di repubbliche uguali e sovrane»), sia per un referendum repubblicano per l'istituzione in Russia di elezioni presidenziali dirette, sponsorizzato dagli eltsiniani. In più, ai residenti del distretto Kirov di Sverdlovsk fu distribuita un'ulteriore scheda, con la quale si chiedeva loro se fossero d'accordo a sottoporre Isakov a voto di revoca. La gran parte di quelli che votarono per i due quesiti principali espressero anche un voto sulla terza questione, e il sessanta per cento di questi votò a favore dell'azione di revoca. Il voto non aveva chiaramente alcun significato giuridico ma, come ammise lo stesso Isakov, «certamente ha un significato morale». ⁷⁴ Due giorni più tardi, il 19 marzo, il Presidium del soviet del distretto Kirov inviò una richiesta formale al Soviet Supremo e alla Commissione elettorale centrale chiedendo che venissero indette le votazioni per la revoca del deputato Isakov, offrendo a sostegno i risultati dello «speciale plebiscito» che si era appena tenuto. ⁷⁵ La procedura di revoca fu ufficialmente iniziata di lì a pochi mesi, dopo che il Soviet Supremo della RSFSR ebbe finalmente adottato la tanto lungamente attesa Legge sulla revoca. Naturalmente, quando la campagna per la raccolta delle firme terminò, nel novembre del 1991, la situazione politica era radicalmente cambiata: Eltsin – ormai presidente della

⁷³ Intervista di Isakov alla Televisione di Stato dell'URSS, 25 marzo 1991 (BBC SWB, 28 marzo 1991; su/1032/B/1).

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Servizio speciale della Radio di Stato russa, 19 marzo 1991 (BBC SWB, 21 marzo 1991; su/1026/i).

Russia, eletto a suffragio diretto – era divenuto un eroe quasi indiscusso, per via della sua resistenza al golpe di agosto; l'URSS era in via di essere smantellata; e Isakov non era più il presidente del Soviet delle Nazionalità della RSFSR. È interessante, comunque, che il tentativo di revoca fallì: furono raccolte all'incirca 8.000 firme rispetto alle 17.000 necessarie, nonostante gli oppositori di Isakov avessero utilizzato «metodi proibiti», ad esempio andando a sollecitare la firma a chi era in fila fuori ai negozi e perfino casa per casa.⁷⁶

Per via della sua elevata visibilità politica, il caso Isakov aveva accresciuto l'urgenza di una normativa sulla revoca. Quando, il 18 aprile, il Soviet Supremo della RSFSR riprese la seduta dopo il referendum di marzo, il problema era nuovamente in agenda e 52 membri del Soviet Supremo avevano firmato una petizione perché Isakov e gli altri fossero rimossi dalle loro cariche. Inoltre, come predisse il Segretario del Presidium del Soviet Supremo della RSFSR: «dopo che la nuova legge sulla revoca sarà adottata ci saranno una serie di iniziative, non soltanto per questi deputati».⁷⁷ Di questo era convinto anche Eltsin. A metà maggio 1991, elogiando il Soviet Supremo per aver infine adottato la legge, notò che questa avrebbe contribuito a rendere il parlamento «più costruttivo». «Dopo tutto, sono state già raccolte migliaia e migliaia di firme per la revoca di un certo numero di deputati, e questo è un avvertimento». Gli elettori, ragionava Eltsin, avevano iniziato a «scoprire e verificare come stanno lavorando i loro deputati». Non gli sarebbero piaciuti deputati che stavano «tutto il tempo al microfono a parlare per il piacere di parlare» e che erano impegnati in «dibattiti puramente politici che distraggono dal lavoro reale e non portano a niente».⁷⁸

In realtà l'adozione della legge diede mano libera a coloro i quali intendevano utilizzare quel potente strumento per delegittimare i propri oppositori politici. Nel tardo giugno del 1991, ad esempio, l'organizzazione del Partito Democratico Russo della città di Chelyabinsk, fondato da Nikolai Travkin (un deputato russo e sovietico allora molto vicino agli eltsiniani), annunciò, in conformità alla legge appena approvata, una campagna per la revoca dei deputati che «ostacolano la trasformazione progressista della so-

⁷⁶ Secondo la dichiarazione di Vladimir Kravchenko, membro del gruppo incaricato di monitorare la legalità della procedura di revoca, rilasciata alla Radio di Stato russa l'11 novembre 1991 (BBC SWB, 15 novembre 1991; SU/1230/C1/1).

⁷⁷ Sergei Filatov, Segretario del Presidium del Soviet Supremo della RSFSR, in una intervista concessa alla Radio di Stato russa il 17 aprile 1991 (BBC SWB 18 aprile 1991; SU/1050/C1/1).

⁷⁸ Si veda l'intervista di Eltsin alla Televisione di Stato dell'URSS, 18 maggio 1991 (BBC SWB 21 maggio 1991; SU/1077/C2/1).

cietà». Tra questi Boris Isaev, segretario del comitato cittadino del PCUS di Chelyabinsk e Vice Presidente del Soviet Supremo dell'URSS.⁷⁹ Allo stesso tempo, un raduno di elettori del distretto Sovetskii di Omsk, adottò una risoluzione per dare inizio alla procedura di revoca di Sergej N. Baburin, coordinatore del gruppo parlamentare Rossiya nel parlamento repubblicano. Il documento puntava il dito sul fatto che «dopo aver manifestato un certo democratismo nelle sue attività al Congresso e all'interno del parlamento», il deputato aveva poi iniziato a cambiare nettamente le sue posizioni: era ora «costantemente impegnato in azioni di discredito dei membri del governo di Ivan Silaev» ed era «giunto tanto in basso da diffamare Boris Eltsin...»⁸⁰

Nelle settimane che seguirono la situazione politica in Russia e in URSS cambiò bruscamente a seguito del fallito golpe di agosto e dei successivi avvenimenti che precipitarono la dissoluzione dell'URSS entro la fine dell'anno. In una situazione di caos crescente, la posizione di alcune eminenti figure politiche cominciò a cambiare, anche sulla questione della revoca. L'esempio più rilevante fu quello di Ruslan Khasbulatov, presidente del Soviet Supremo da quando Eltsin aveva lasciato quel posto per divenire, nel giugno precedente, il primo Presidente direttamente eletto della Repubblica Russa. Per tutta la primavera, come abbiamo visto, Khasbulatov era stato un fermo sostenitore dell'istituto della revoca, che considerava esplicitamente un mezzo per avere la meglio sull'opposizione parlamentare. Quando però l'11 novembre del 1991 il Presidium del Soviet Supremo, esaminati i relativi documenti, approvò la richiesta di indire il voto popolare per la revoca di Baburin, Khasbulatov non sembrò compiacersene. Per quanto Baburin fosse un suo oppositore, egli avvertiva ora che la sua revoca sarebbe stata «una cosa spiacevole» e dichiarò che avrebbe preferito che il parlamento lavorasse «all'insegna dell'unità».⁸¹ Forse Khasbulatov stava giungendo a realizzare, sia pur tardivamente, che l'uso politico che si stava facendo dello strumento della revoca rischiava di portare le divisioni nel parlamento russo a dimensioni ingestibili. In più, trascinare direttamente il «popolo» dentro questa lotta tra fazioni, attraverso continui appelli e campagne contro questo o quell'altro deputato, aveva l'effetto di una estrema radicalizzazio-

⁷⁹ *Rossiiskaya Gazeta*, 28 giugno 1991 (BBC SWB, 3 luglio 1991; su/1114/B/1).

⁸⁰ Le citazioni sono tratte dalle parole di un presentatore della Radio di Stato russa che legge un messaggio fax ricevuto dal Comitato per la revoca di Baburin a Omsk, 7 luglio 1991 (BBC SWB, 9 luglio 1991; su/1119/C/1). Si veda anche: BBC SWB, 4 e 30 luglio 1991 (su/1115/B/1 e su/1137/B/1).

⁸¹ Intervista di Ruslan Khasbulatov rilasciata il 13 novembre 1991 al Deputato del Popolo della RSFSR O.M. Poptsov, per la Televisione di Stato russa, dal titolo «How Shall We Live?» (BBC SWB, 18 novembre 1991; su/1232/B/1).

ne della lotta politica. Come risultato di tutto ciò, si stava diffondendo nel paese un'atmosfera di sfiducia generalizzata sia nei deputati che nel parlamento in quanto istituzione. Nella primavera del 1991, un sondaggio d'opinione rivelò che l'89% degli elettori russi condivideva «completamente» o «per la gran parte» la seguente proposizione: «In generale, gli eletti perdono il contatto con il popolo piuttosto rapidamente». Il 72% era «per la gran parte» o «completamente» in accordo con la proposizione per cui: «La maggioranza degli eletti non si preoccupa di quello che pensano le persone come me». Il 51% era d'accordo sul fatto che «nel paese oggi sta andando tutto in malora e per questo è necessario un potere forte – il cosiddetto pugno di ferro – che consenta di ristabilire l'ordine». Soltanto il 27% riteneva invece che «il paese ha bisogno di una più ampia democratizzazione». ⁸²

Questi sentimenti antiparlamentaristici sarebbero stati d'aiuto di lì a qualche mese, quando si trattò di smantellare il parlamento sovietico in maniera relativamente semplice e pacifica. Ad ogni modo, alimentare la sindrome della «diffidenza democratica» poteva condurre alla delegittimazione di *tutte* le istituzioni rappresentative, non solo al centro ma anche in periferia – una partita pericolosa da giocare durante una transizione alla democrazia. Il presidente Khasbulatov avrebbe avuto modo di constatare di persona gli effetti del clima che si era creato quando, ventiquattro mesi dopo, si trovò barricato con un kalashnikov in braccio nel *suo* parlamento assediato e bombardato dai carri armati presidenziali di Eltsin – senza che il popolo di Russia facesse molto, in verità, per difendere i *suoi* deputati.

5. *Il mandato, la revoca e il nazionalismo: dalla Voice all'Exit*

Cercando di dimostrare come la retorica della democrazia diretta e la pratica del mandato e della revoca contribuirono a delegittimare le istituzioni rappresentative elette nel 1989, abbiamo trattato sin'ora tre tipi di attori. In primo luogo, il pubblico in generale: incoraggiati dalla promessa di un «autentico potere del popolo» e di un governo realmente responsivo, in un buon numero di circoscrizioni elettorali gruppi di cittadini presentarono con irruenza mandati e petizioni ai propri deputati e, rimasti rapidamente insoddisfatti e disillusi, invocarono spesso il proprio diritto costituzionale a revocarli. In secondo luogo, i singoli deputati: sentendo il fiato sul collo dei propri elettori, molti di loro si sforzarono di guadagnarsene la fiducia articolandone le domande particolaristiche in un'atmosfera di crescente in-

⁸² Sono grato a Matthew Wyman, Glasgow University, per aver portato alla mia attenzione questi sondaggi.

transigenza, finendo così per sovraccaricare e delegittimare il processo legislativo. Il terzo attore trattato sono state le fazioni politiche contrapposte e i gruppi organizzati all'interno e al di fuori del parlamento, che sfruttarono la retorica del mandato e in particolare l'istituto della revoca per mobilitare la popolazione contro i propri oppositori politici – contribuendo così a diffondere un clima generalizzato di sfiducia nei deputati eletti e nelle istituzioni rappresentative. Ma un quarto tipo di attore va ora menzionato, che giocò in questo processo un ruolo molto rilevante. Si tratta di un attore istituzionale, e cioè i parlamenti repubblicani eletti nel corso del 1990. Anche in questo contesto, il mandato e la revoca rappresentarono una importante arma politica. Ma, trasportati nell'ambito del confronto centro-periferia, questi antichi istituti di democrazia diretta svilupparono significati inediti e servirono scopi politici non previsti.

Come abbiamo visto, i *nakazy izbiratelei* venivano generalmente interpretati come richieste particolaristiche rivolte dagli elettori di una specifica circoscrizione ai propri singoli rappresentanti. I movimenti e i fronti nazionali emersi nel paese a partire dalla fine degli anni Ottanta in poi, invece, si fecero portatori di una interpretazione diversa di questo istituto e politicamente più sofisticata. Essi interpretarono i mandati degli elettori con riferimento alla «volontà generale» *di tutto il popolo* di una data unità nazionale. In tal modo, la nozione di sovranità popolare trasfigurava in quella di sovranità nazionale. Ma la volontà del popolo, ridefinita come volontà della nazione, manteneva la sua connotazione democratica radicale di volontà sovrana suprema, da porsi al di sopra di ogni legge e a fondamento di ogni diritto. Inoltre, la presenza per quanto embrionale di movimenti organizzati consentiva di leggere il mandato del popolo-nazione come una sorta di «mandato di partito». I leader dei movimenti nazionalisti sostennero infatti che, una volta vinte in modo schiacciante le elezioni, qualunque cosa fosse stata scritta nei loro programmi – foss'anche la richiesta di secessione dall'Unione – sarebbe stata considerata come la volontà legittima e sovrana della propria nazione, il «mandato imperativo» del proprio popolo. Essi si ritenevano dunque vincolati a realizzare i propri programmi elettorali anche se ciò fosse stato contrario alla costituzione sovietica esistente e alle leggi promulgate dal parlamento dell'Unione. Nel loro discorso politico si produceva così una fusione tra radicalismo nazionalista e radicalismo democratico.

Sta di fatto che, una volta che i parlamenti repubblicani arrivarono ad essere dominati da élite armate di questa visione, essi divennero attori particolarmente potenti nel processo politico. Reclamando di essere stati investiti da un *mandat impératif*, poterono affermare la propria legittimità a spese degli organi elettivi dell'Unione. Inoltre, i parlamenti repubblicani fecero proprie prerogative che la visione democratica sovietica riconosceva

soltanto al singolo cittadino – tra cui il diritto di vincolare essi stessi attraverso «mandati», ed eventualmente revocare, i deputati al parlamento dell'Unione eletti nei propri territori. Non vi era alcuna base giuridica per questa pretesa, dal momento che i deputati dell'URSS erano eletti direttamente e non avevano obblighi verso gli organi legislativi delle proprie repubbliche. Nessuna legge sovietica accennava a qualcosa di lontanamente simile a un potere dell'assemblea di una repubblica di nominare, istruire e revocare «i suoi» rappresentanti nel parlamento dell'Unione. Ciononostante, alcuni parlamenti repubblicani controllati da forze nazionaliste riuscirono nell'intento di privare di ogni autonomia politica i parlamentari delle loro repubbliche eletti nel legislativo federale imponendo loro una linea d'azione vincolante sotto la minaccia – se non di una «revoca» giuridicamente applicabile – certamente di una loro delegittimazione politica nei confronti dell'elettorato. D'altronde, in alcuni casi gli stessi parlamentari dell'Unione accettarono o addirittura ricercarono questo ruolo di «delegati repubblicani», che vedevano appunto come un rafforzamento della propria legittimità politica, fino al punto di accettare la «revoca» e abbandonare la legislatura federale.

La cosa qui più rilevante è che, affermando il proprio diritto ad agire in quel modo, i nuovi parlamenti repubblicani e i loro leader nazionalisti modificarono il significato più profondo del mandato e della revoca. All'origine, infatti, questi istituti erano stati concepiti per servire da meccanismi di influenza e controllo sui rappresentanti, non per abolire del tutto la rappresentanza. Qualunque danno apportassero alla legittimità delle istituzioni rappresentative, lo apportavano, per così dire, *dall'interno*. Un sistema che preveda il mandato e la revoca può ancora essere definito «rappresentativo», per quanto non in senso liberal-democratico. Il suo scopo dichiarato è di rendere il governo rappresentativo sempre più democratico accrescendo la responsabilità degli eletti. Il mandato e la revoca, insomma, sono istituti intesi a rafforzare la *voce* del popolo *all'interno* delle istituzioni. Ma questo scenario cambia radicalmente se quegli istituti vengono reinterpretati e utilizzati da forze politiche che non richiedono un'assemblea più rappresentativa, perché percepiscono che gli interessi che loro difendono non potrebbero comunque essere rappresentati lì dentro. In tal caso, la retorica del mandato e della revoca è suscettibile di divenire un'arma per delegittimare *tout-court* le istituzioni e preparare l'*uscita* dall'arena rappresentativa. In altre parole, la logica nascosta dietro questo tipo di azione non è la democratizzazione radicale di un sistema politico, ma la sua definitiva dissoluzione.

Per illustrare come questo processo funzionò nel caso sovietico, sintetizziamo brevemente gli eventi che portarono all'escalation del conflitto isti-

tuzionale tra i parlamenti repubblicani e il parlamento centrale. Per esemplificare i termini ideologici e politici di questo conflitto faremo poi riferimento al caso baltico, e soprattutto a quello lituano.

5.1 Parlamento contro parlamento

Le prime dichiarazioni di indipendenza o di sovranità nazionale furono emanate dai «vecchi» soviet supremi repubblicani, vale a dire da assemblee che erano state elette a metà degli anni Ottanta ma che, sotto la pressione degli avvenimenti, stavano tentando di adattarsi all'esplosione del nazionalismo militante.⁸³ Inoltre in diversi casi gli stessi leader comunisti locali favorirono questo processo e, grazie alla loro abilità a cavalcare l'onda, riuscirono poi ad essere eletti al Congresso dei Deputati del Popolo dell'URSS e più tardi ai parlamenti delle loro repubbliche.⁸⁴

Il Soviet Supremo Estone fu il primo ad emanare, già nel novembre del 1988, una dichiarazione di sovranità, ignorando poi il successivo decreto del Soviet Supremo dell'URSS che invalidava formalmente l'atto come incostituzionale. Le altre due repubbliche baltiche seguirono l'anno successivo – la Lituania nel maggio e la Lettonia nel giugno del 1989 – mentre il neo-eletto parlamento sovietico stava tenendo la sua prima sessione. Nel settembre dello stesso anno fu la volta dell'Azerbaijan. Il novembre successivo, il Presidium del Soviet Supremo invalidò tutti questi atti e, ancora una volta, i parlamenti repubblicani lo ignorarono.⁸⁵ Pochi giorni dopo, il Soviet Supre-

⁸³ Per la nozione di «nazionalismo militante» si veda Rita di Leo, «The Soviet Union 1985-1990: After Communist Rule the Deluge?» *Soviet Studies*, vol. 43, n. 3, 1991.

⁸⁴ Volendo prendere come esempio le repubbliche baltiche, al momento in cui il Soviet Supremo estone emanò la sua prima dichiarazione di indipendenza, nel 1988, esso era presieduto da A. Ruutel, che ricopriva quella posizione sin dal 1983, era membro del Politburo del Partito Comunista Estone sin dal 1977 ed era stato, dal 1979 al 1983, vicepresidente del Consiglio dei Ministri della repubblica. Ruutel fu poi eletto al Soviet Supremo dell'URSS nel 1989. Il suo equivalente in Lettonia, A. Gorbunovs, a metà degli anni Ottanta era segretario per l'ideologia del Partito Comunista della repubblica: quando fu emanata la dichiarazione di sovranità era presidente del Soviet Supremo lettone e deputato dell'URSS. Al contrario, in Lituania, il presidente del Soviet Supremo V. Astrauskas era un conservatore e fu sconfitto nel marzo del 1989 alle elezioni generali per il parlamento dell'URSS. In quell'occasione l'influenza del movimento nazionalista Sajudis si dimostrò talmente forte che perfino il Primo segretario del Partito Comunista Lituano A. Brazauskas fu eletto al Congresso dell'URSS soltanto perché il Sajudis aveva ritirato i candidati che concorrevano contro di lui. Due mesi più tardi, nel maggio del 1989, il «vechio» Soviet Supremo lituano emanò la sua prima dichiarazione di sovranità.

⁸⁵ Si veda la risoluzione «Sul fallimento di alcuni atti legislativi dell'Unione e repubblicani nel conformarsi alla Costituzione dell'URSS», *Izvestiya*, 13 novembre 1989.

mo della Georgia emendò la costituzione repubblicana per introdurre il proprio potere di veto sulle leggi dell'Unione e per trasferire tutte le risorse naturali presenti sul territorio georgiano sotto la propria giurisdizione.

Ma il vero punto di svolta venne nel 1990, dopo che tutte le repubbliche sovietiche ebbero tenuto le prime elezioni competitive ed ebbero dato vita ai nuovi organi legislativi. Le prime a riaffermare la propria indipendenza da Mosca, a partire dalla primavera del 1990, furono le repubbliche che avevano già fatto quel passo in precedenza, a cominciare dalle baltiche. Ma fu il parlamento russo, nell'estate, a dare inizio a quella che più tardi Gorbachev definirà con disprezzo la «parata delle sovranità». Nel giugno del 1990, sotto la presidenza di Boris Eltsin, il Soviet Supremo della RSFSR emanò la sua dichiarazione d'indipendenza, affermando la priorità delle leggi repubblicane sulle leggi dell'Unione e il suo controllo esclusivo sulle risorse economiche della repubblica. Entro il mese di agosto, quando un decreto presidenziale dell'URSS dichiarò anticostituzionali alcuni di questi atti russi,⁸⁶ diverse altre repubbliche si erano incamminate sullo stesso sentiero: l'Uzbekistan e la Moldavia a giugno, l'Ukraina e la Bielorussia a luglio, il Turkmenistan, l'Armenia e il Tajikistan in agosto. Infine, i parlamenti di Kazakistan e Kirgiziya proclamarono la propria sovranità nell'ottobre del 1990, e per quella data avevano fatto lo stesso otto repubbliche autonome, tre regioni autonome e quattro distretti autonomi.

Questo caotico processo fu il primo colpo di quella che diventerà poi nota come «la guerra delle leggi» tra le repubbliche e il centro. Fu, in effetti, una guerra di delegittimazione reciproca tra istituzioni tutte elettive e che rivendicavano, tutte, di rappresentare la «volontà del popolo». In breve, uno scontro tra legittimità democratiche multiple e concorrenti.

I semi di questo confronto distruttivo che avrebbe, alla fine, fatto l'URSS a pezzi, erano già visibili al primo Congresso dei Deputati del Popolo dell'URSS, quando diverse delegazioni repubblicane – in particolare quelle provenienti dalle repubbliche baltiche – cominciarono ad affermare il principio del «primato delle nazioni» nella politica parlamentare sovietica, argomentandolo simbolicamente nei termini retorici del mandato imperativo. Ma dopo le elezioni repubblicane del 1990 quel principio e quei termini divennero il *leit-motif* dominante del linguaggio politico dei nazionalisti militanti. Così, ad esempio, in occasione della sua prima sessione, l'11 Marzo 1990, il nuovo Soviet Supremo Lituano elesse come suo presidente il leader del movimento nazionalista V. Landsbergis e dichiarò che tutti i de-

⁸⁶ In agosto, il Presidente Gorbachev dichiarò anticostituzionale il decreto del Soviet Supremo Russo «Sulla Protezione delle Basi Economiche della Sovranità della RSFSR». Si veda *Izvestiya*, 24 agosto, 1990.

putati eletti sul territorio lituano – sia a livello repubblicano che federale – dovevano considerare come proprio «mandato» la restaurazione dello stato lituano.⁸⁷ Allo stesso tempo, il Congresso estone, nel rivendicare l'adempimento «del mandato dei cittadini d'Estonia», dichiarò la sua intenzione di restaurare l'indipendenza della repubblica.⁸⁸

Queste iniziative avevano due implicazioni principali. Innanzitutto, i nuovi parlamenti repubblicani, ricevuti i pieni poteri dal voto popolare e dominati da movimenti secessionisti, si percepivano come i soli attori che potevano legittimamente dar voce alle proprie nazioni. In secondo luogo, alle delegazioni repubblicane nel parlamento dell'URSS veniva negata ogni autonomia politica, e le stesse venivano considerate direttamente responsabili dinanzi ai parlamenti delle proprie nazioni. In realtà, i parlamenti repubblicani ritenevano le proprie decisioni vincolanti per tutti i membri del parlamento dell'Unione eletti all'interno dei propri territori, e si comportavano come se avessero il diritto di revocarli. Così, il Soviet Supremo lituano decretò che i deputati lituani al Congresso dell'URSS dovevano essere privati del loro status giuridico sulla base del principio che nessun cittadino lituano ha «il diritto di partecipare ai lavori degli organi supremi di altri stati, inclusa l'URSS, senza una decisione specifica del Soviet Supremo della Repubblica di Lituania». Questa decisione fu a sua volta invalidata dal Soviet Supremo dell'URSS poiché, secondo la Costituzione, il diritto alla revoca di un deputato regolarmente eletto appartiene soltanto ai «suoi propri elettori».⁸⁹ Ciò nondimeno, i deputati dell'URSS provenienti dalla Lituania accettarono di disertare la sessione del Congresso che nel marzo 1990 avrebbe eletto il Presidente dell'URSS – una questione, dichiararono, che riguardava gli affari interni di uno stato straniero. Per tutta risposta, appena dopo l'elezione di Gorbachev a quella carica, il Congresso dichiarò incostituzionale l'atto di «secessione unilaterale» appena emanato dal parlamento lituano.⁹⁰ Risoluzione, questa, ben presto spalleggiata dalla fazione lituana del PCUS rimasta fedele a Mosca. Nel reclamare l'introduzione immediata di un governo presidenziale di emergenza nella regione di Vilnius, i comunisti sovietici di Lituania sostennero che «la gran parte dei [suoi] abitanti... non ha dato ai propri deputati il mandato di votare per la secessione della Lituania dall'Unione».⁹¹

⁸⁷ *Tass*, 12 marzo 1990 (BBC SWB, 15 marzo 1990; SU/0713/A1/1).

⁸⁸ Come trasmesso dalla Radio di Stato di Tallin il 12 marzo 1990, e dalla Radio di Stato russa il 13 marzo 1990 (BBC SWB, 15 marzo 1990; SU/0713/B/1).

⁸⁹ Si veda il decreto del Soviet Supremo dell'URSS in *Pravda*, 27 marzo 1990.

⁹⁰ Si veda *Izvestiya*, 17 marzo 1990.

⁹¹ Servizio della Radio di Stato russa, 20 marzo 1990 (BBC SWB, 24 marzo 1990; SU/0721/B1).

5.2 Democratizzazione o dissoluzione?

In realtà la questione era intricata. I «mandati» cui il parlamento lituano faceva riferimento quale base della propria azione erano più un codice simbolico che un'istituzione giuridica. Avevano poco in comune con il vecchio istituto dei *nakazy izbiratelei* come tradizionalmente definito dalla prassi e dalle leggi sovietiche, né avevano radici in qualsiasi altro atto legalmente valido. Ciononostante, la retorica simbolica dei «mandati degli elettori» continuò a diffondersi nel Baltico e su tutto il territorio sovietico. Dappertutto i militanti nazionalisti rivendicarono di aver ricevuto un «mandato per la libertà». Il problema era che non c'era modo di attribuire un valore giuridicamente vincolante a una domanda di secessione evidentemente incostituzionale, se non eversiva. Un simile atto poteva essere giustificato soltanto facendo riferimento alla superiore volontà del popolo – dal momento che questa è la fonte di tutti i diritti e di tutte le leggi. Dopotutto, in una «vera democrazia» il potere concreto del popolo non può che avere la precedenza sul governo astratto della legge.

In questo modo, le elezioni repubblicane del 1990 e la vittoria dei movimenti nazionalisti arrivarono ad essere viste da molti come un plebiscito per la sovranità nazionale. Come dichiarò Landsbergis nel suo appello ai lituani nel giugno del 1990: «in campagna elettorale abbiamo detto chiaramente che avremmo sostenuto il diritto della Lituania a restaurare la propria statualità». Ora, il parlamento di Lituania liberamente eletto non stava facendo altro che mettere in pratica «la volontà del popolo», il suo «mandato». Qualunque critica circa le modalità di interpretazione e di attuazione di quella volontà da parte della maggioranza ora al potere equivaleva a un tentativo di delegittimare il parlamento Lituano:

Così poi, probabilmente, qualcuno potrebbe convincersi che, dal momento che il parlamento ha così scarso valore, forse anche le sue risoluzioni non valgono nulla, e dunque non sono valide la dichiarazione d'indipendenza della Lituania, la costituzione e le altre leggi...⁹²

Landsbergis aveva ragione, benché quel commento avrebbe potuto essere applicato al parlamento di Mosca come e meglio che a quello di Vilnius. Le istituzioni rappresentative, centrali e locali, si stavano lanciando in una guerra di delegittimazione reciproca. E tutto veniva fatto appellandosi alla volontà del popolo. In nome del loro popolo, i neoeletti parlamenti re-

⁹² Cfr. l'appello di Landsbergis «Per l'unità in 'tempi pericolosi'», Radio di Stato di Vilnius, 5 giugno 1990 (BBC SWB, 7 giugno 1990; su/0784/B/1).

pubblicani, governati da maggioranze non comuniste, si arrogavano il diritto di obbligare i deputati dell'URSS provenienti dai propri territori a ritirarsi dal parlamento dell'Unione, rivelando così quanto privi di valore fossero il parlamento sovietico, le sue leggi e la sua costituzione. Dal lato opposto, il parlamento sovietico, emerso da quelle prime storiche elezioni competitive che avevano dato avvio alla *demokratizatsiya*, continuava ad invalidare come incostituzionali gli atti dei parlamenti repubblicani. Infine, mentre la situazione raggiungeva rapidamente dimensioni ingestibili, anche il Presidente dell'URSS fece ricorso all'appello diretto al popolo. Fu su insistenza di Gorbachev infatti che il parlamento sovietico, incapace di far rispettare le sue leggi nelle repubbliche, si risolse ad indire un referendum sul mantenimento o meno dell'Unione. Era un estremo tentativo di delegittimare quei parlamenti repubblicani che si erano incamminati sul sentiero della secessione. Come sottolineò Gorbachev in un discorso dinanzi al Soviet Supremo nel novembre del 1990:

Sono assolutamente contrario la frammentazione dello stato... E non lasciamoci intimidire da questi combattenti per la sovranità dell'ultima ora, che dicono che il popolo ha espresso la sua volontà. No. Il popolo non è ancora stato consultato.⁹³

Scavalcare tutti i parlamenti, centrali e locali, e rivolgersi direttamente al popolo era, invero, l'ultima chance per cercare di liberare il processo politico dall'impasse che lo stava paralizzando. Per risolvere un conflitto che poneva l'una contro l'altra delle istituzioni rappresentative legittime, il riferimento al mandato degli elettori non era sufficiente. Erano necessari mezzi più diretti per mobilitare la volontà del popolo, e l'istituto più potente a tale riguardo era il referendum. Il ricorso al referendum portava fino in fondo la promessa della democrazia diretta: solo il popolo poteva decidere su quel drammatico conflitto istituzionale. Nel contesto politico e culturale sovietico, questa era forse la decisione più coerente ed estrema da prendersi ma, al tempo stesso, la più devastante. Il processo di transizione democratica in URSS fu irrevocabilmente condizionato da quella decisione, che dimostrò come il parlamento dell'Unione non avesse l'autorità sufficiente per risolvere da sé la situazione. Questo dato di realtà, unitamente al modo in cui il referendum fu condotto, contribuirono a deragliare il processo politico su un tracciato che conduceva diritto al modello populista-plebiscitario. Vedremo come ciò accadesse, e con quali conseguenze, nei prossimi capitoli.

⁹³ *Izvestiya*, 17 novembre 1990.

VI.

Vox Populi: la delegittimazione del parlamento

Dalla «discussione di tutto il popolo» al referendum

Nessuno capirà mai il governo parlamentare se si illude che sia una cosa facile, una cosa naturale, una cosa che non necessita di spiegazioni [...] Due dei più grandi oratori d'Inghilterra – Lord Brougham e Lord Bolingbroke – hanno speso molta della loro eloquenza ad attaccare il governo di partito. Bolingbroke probabilmente sapeva quel che faceva. Ma Lord Brougham non lo sa; lui propone di riformare il governo parlamentare eliminando proprio quegli elementi che rendono il governo parlamentare possibile.

Walter Bagehot, 1867

In questo capitolo analizziamo il ruolo giocato, nell'ultima fase della politica sovietica, da due istituti di democrazia diretta: la discussione di tutto il popolo e il referendum. La tesi principale è che questi istituti, e in particolare l'uso che di essi fu fatto dall'alto, dalle autorità, contribuirono seriamente a indebolire la legittimità del parlamento e spianarono la strada ad una evoluzione in senso populista-plebiscitario del processo di democratizzazione. Sintetizziamo brevemente quanto sin'ora emerso a riguardo.

Come si è visto (capitolo III), mentre l'istituto referendario non fu mai utilizzato in Unione Sovietica prima degli anni Novanta, lo fu invece ampiamente la discussione di tutto il popolo: un istituto tipicamente sovietico, gestito e controllato dall'alto, che sottolineava il carattere *continuo* della partecipazione democratica, non limitata all'azione intermittente del votare, e la natura *armonica* della società socialista, priva di contraddizioni antagonistiche e impegnata nella ricerca collettiva e razionale del bene comu-

ne. Il disegno originario della *demokratizatsiya* intendeva depurare questo istituto del ruolo cerimoniale attribuitogli sotto l'*ancien régime* brezhneviano e recuperarlo quale istituto democratico per eccellenza. Abbiamo anche visto, ad ogni modo, che il mancato utilizzo del referendum fu condannato sotto Gorbachev, e che anche questo istituto entrò a far parte dell'arsenale degli strumenti di democrazia diretta che si intendevano ora riscoprire. Abbiamo infine accennato alla circostanza per cui, a partire dal 1988-89, mentre si acuivano nel paese le tensioni sociali e politiche e si rilegittimava il *voto* come veicolo di partecipazione politica, il referendum acquisiva una centralità simbolica sempre maggiore nel discorso politico; nel 1990 esso si era ormai imposto all'attenzione dell'opinione pubblica come il più popolare istituto di democrazia diretta. Come accadde ciò? E quali furono i risultati di questo cambiamento?

Due approcci sono possibili qui. Il primo consiste nel guardare a questi istituti «dal basso», considerandoli come mezzi a disposizione della cittadinanza per esercitare pressioni sul sistema politico. Il secondo li considera invece «dall'alto», come strumenti cioè a disposizione delle élite al potere per mobilitare il sostegno della popolazione contro l'opposizione di altri attori politici o istituzionali. Esaminiamo brevemente entrambi gli approcci e il punto di vista di Gorbachev e della leadership sovietica.

1. *Democrazia diretta: «dal basso» e «dall'alto»*

Il primo approccio fu tipico dell'opposizione «democratica» e nazionalista, e potrebbe essere descritto come l'approccio della «democrazia diretta dal basso». Quella che potrebbe sembrare una tautologia (la democrazia, specie la democrazia diretta, dovrebbe per definizione porre il potere «di dirigere» nelle mani del popolo, e dunque «in basso») indica in realtà una situazione in cui l'*iniziativa* di attivare i meccanismi della democrazia diretta viene dalla società: da associazioni e organizzazioni informali di cittadini, o da movimenti politici indipendenti che non possono, o non intendono, articolare le proprie domande politiche attraverso il circuito rappresentativo ufficiale.

In URSS i sostenitori di quest'approccio tesero spesso a sottolineare la differenza tra l'istituto referendario e la discussione di tutto il popolo. Essi diffidavano di quest'ultima, in gran parte a causa della facilità con cui in passato era stata manipolata dalle autorità, e sostenevano invece il referendum, in cui vedevano maggiori opportunità per un'iniziativa politica indipendente. Ma erano anche vigorosamente contrari alla stessa visione della politica implicita nel tradizionale istituto sovietico della discussione di tutto il popolo, una visione che evocava la ricerca collettiva del consenso piuttosto

sto che la scelta, attraverso il voto, tra alternative concorrenti. Nel tardo periodo sovietico, questa visione armonica era d'altro canto divenuta sempre meno realistica, poiché le riforme gorbacheviane avevano ormai tolto i freni al forte potenziale di conflitto presente nella società. Inoltre, permettendo lo svolgimento di elezioni competitive, le riforme avevano legittimato il *voto* come mezzo di partecipazione politica e la regola di maggioranza come metodo decisionale. L'istituto di democrazia diretta più adeguato all'atmosfera di quel periodo diveniva così il referendum – un istituto basato appunto su una logica maggioritaria che opera attraverso il voto e sottolinea il conflitto anziché il compromesso. In questa situazione, i sostenitori dell'approccio «dal basso» alla democrazia diretta presero esplicitamente di mira il parlamento dell'Unione, dove erano in minoranza, e contribuirono a diffondere un senso di sfiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative, suggerendo che esse non sapevano, o non volevano, «riflettere» la volontà del popolo.

Si noti che la reazione di Gorbachev a questo corso degli eventi non fu univoca. Inizialmente egli non sembrò rilevare una particolare differenza tra il referendum e la discussione di tutto il popolo, considerandoli entrambi mezzi legittimi per garantire forme sempre più efficaci di partecipazione popolare. Nel suo discorso di chiusura al Primo Congresso dei Deputati del Popolo nell'estate del 1989, ad esempio, Gorbachev espresse il suo «atteggiamento positivo nei confronti dell'opinione di quei deputati che sottolineano la necessità di sottoporre le più importanti leggi a referendum, *oltre che* alla discussione di tutto il popolo, cosa che è ormai pratica ordinaria nel nostro paese». ¹ E nell'annunciare l'istituzione di una commissione preposta allo studio di una nuova costituzione, promise di sottoporre il progetto che ne sarebbe risultato «a un referendum o a una discussione popolare. Su questo dovremo decidere». ²

Gorbachev, inoltre, approvava la mobilitazione dal basso ogni volta che questa si rivolgeva, o avrebbe potuto essere indirizzata, alla realizzazione di obiettivi compatibili con i suoi programmi. Un esempio di ciò fu il suo pronto sostegno alle richieste di referendum sulle questioni ecologiche. Nei tardi anni Ottanta, queste proliferarono in varie località e riguardarono le questioni più disparate: dalla chiusura di siti destinati ai test nucleari, al blocco della costruzione di centrali atomiche, allo smantellamento delle infrastrut-

¹ Mikhail S. Gorbachev, «On the Basic Guidelines of the USSR's Domestic and Foreign Policy», *Izvestiya*, 31 maggio 1989 (CDSP, vol. 41, n. 25, 19 luglio 1989) (corsivo mio).

² Cfr. il resoconto verbale del Primo Congresso, *Izvestiya*, 10 giugno 1989 (CDSP, vol. 41, n. 31, 30 agosto 1989).

ture per l'interramento di scorie radioattive, e così via.³ In occasione del Primo Congresso Gorbachev, che spesso aveva deprecato la disastrosa situazione ecologica del paese, citò proprio la crescita della sensibilità sociale sui problemi ambientali come una delle ragioni per cui era urgente adottare una legge sul referendum – un atteggiamento che infastidì alcuni membri del governo.⁴ La ragione di questo atteggiamento benevolo era che l'attivismo ambientalista esemplificava il caso di una pressione spontanea dal basso che poteva essere utilizzata per sostenere il tentativo della leadership riformatrice di riportare sotto controllo le potenti burocrazie industriali accusate di sabotare la *perestroika*. In altre parole, tollerare e perfino favorire una mobilitazione democratica spontanea in questo campo era in linea con la visione di Gorbachev di combinare la pressione dal basso e dall'alto per tenere in scacco la *bureaucratic politics* nell'enorme apparato statale.

Dall'altro lato, però, si verificarono circostanze in cui Gorbachev si oppose decisamente all'approccio della «democrazia diretta dal basso». Ciò accadde nei casi in cui la retorica della democrazia diretta veniva sfruttata da gruppi impazienti di imporre decisioni politiche indesiderate, o di forzare il processo di riforma a procedere più velocemente, o in direzioni diverse rispetto a quanto era stato pianificato. Un esempio può essere l'atteggiamento di Gorbachev nei confronti della richiesta proveniente dall'«opposizione democratica» di tenere una discussione popolare o un referendum sull'Art. 6 della Costituzione dell'URSS, che definiva il PCUS come il «nucleo» del sistema politico. Queste richieste furono articolate con forza in parlamento per tutto il 1989, incontrando la ferma reazione di Gorbachev, che si oppose

³ Per la richiesta degli abitanti dell'Okrug Autonomo dei Nentsy di tenere un referendum sull'area dei test nucleari della Novaya Zemlya, si veda il discorso del Deputato Vyucheskii alla sessione del Soviet Supremo del 23 novembre del 1989 (BBC SWB, 29 novembre 1989; su/0626/c/1); sulla richiesta di un referendum a Voronezh contro la costruzione di una stazione nucleare, sostenuta da una petizione firmata da 70.000 persone, si veda il servizio della Radio di Stato dell'URSS, 4 dicembre 1989 (BBC SWB, 15 dicembre 1989; su/W0107/i); sulla storia del «gruppo di azione» spontaneo che condusse la campagna per un referendum sullo smantellamento delle infrastrutture per l'interramento di materiale di scarico radioattivo nella regione di Krasnoyarsk si veda *Komsomolskaya Pravda*, 15 e 18 giugno 1989 (BBC SWB, 22 luglio 1989; su/0515/c2/1.)

⁴ Si vedano le considerazioni di Gorbachev nel resoconto verbale del Primo Congresso, *Izvestiya*, 11 giugno 1989 (CDSP, vol. 41 n. 34, 20 settembre 1989). Il Presidente della Commissione per la sicurezza industriale dichiarò dinanzi al Soviet Supremo la sua opposizione allo svolgimento di referendum su questioni nucleari, temendo che il popolo non avrebbe compreso appieno i pro e i contro e si sarebbe fatto piuttosto trasportare da «elementi emotivi». Si veda il servizio della Televisione di Stato dell'URSS, 14 luglio 1989 (BBC SWB, 18 luglio 1989; su/0511/c/1).

perfino a un dibattito parlamentare sull'argomento.⁵ Bisogna notare però che anche in questo caso Gorbachev non manifestò nessuna opposizione di *principio* agli strumenti di democrazia diretta. Egli sembrava semplicemente preoccupato di non mettere in pericolo la stabilità politica durante quello che secondo i suoi piani doveva essere un abbandono graduale del monopolio politico del PCUS. In realtà, quando nel febbraio del 1990 si rese conto che i tempi erano maturi per una svolta, Gorbachev persuase la dirigenza del partito a prendere essa stessa l'iniziativa di proporre un emendamento costituzionale che mettesse fine al sistema monopartitico. Il tentativo di raggiungere un simile risultato bruciando le tappe o esercitando pressioni dal basso avrebbe potuto scatenare nel paese un conflitto assai più duro, con conseguenze politiche imprevedibili.

In breve, Gorbachev non arrivò mai ad articolare una critica della democrazia diretta secondo la classica linea liberal-democratica, ritenendola cioè una forma di governo utopistica, quando non pericolosa o *tout-court* indesiderabile. Quando si oppose alla «democrazia diretta dal basso» lo fece in base a considerazioni di opportunità, volta per volta. Ciò lo pose in una situazione difficile, poiché il suo atteggiamento risultava spesso arbitrario e talvolta opportunistico. Fu il prezzo che pagò per le due debolezze intrinseche della *demokratizatsiya*: l'assenza di un solido revisionismo ideologico che permettesse di condannare le forme dirette di potere popolare come «eccesi democratici»; e il fatto che la riforma istituzionale non fosse stata disegnata, secondo lo schema liberal-democratico, per «mantenere calme le masse».

Il secondo approccio, che abbiamo definito «democrazia diretta dall'alto», può spiegare ancor meglio l'atteggiamento della leadership gorbacheviana nei confronti della *demokratizatsiya* e la natura contraddittoria del disegno istituzionale cui questa si ispirava. L'espressione è solo apparente-

⁵ Il giorno d'apertura del Secondo Congresso, il deputato M.I. Lauristin domandò – a nome delle delegazioni baltiche e in accordo con i parlamenti di quelle repubbliche – che la questione dell'Art. 6 fosse inclusa nell'agenda del Congresso «in modo che possa essere sottoposta a discussione di tutto il popolo e il Soviet Supremo possa preparare una legge sui partiti, o sul sistema politico, o qualcosa di simile». La questione fu messa ai voti e, circostanza assai indicativa, la proposta di Lauristin fu rigettata con un margine molto esiguo (52.6%). Ciò creò una grande confusione in aula durante la quale un deputato urlò dalla platea: «Abbiamo rimosso l'Art. 6 dall'agenda del Congresso, ma non abbiamo rimosso la tensione politica dal paese. Credo che oggi dovremmo includere nell'agenda la questione di un referendum nazionale sull'Art. 6 della Costituzione dell'URSS». Gorbachev, che presiedeva l'assemblea, non era assolutamente disposto a percorrere un sentiero simile e terminò bruscamente la discussione: l'agenda era chiusa, replicò, «l'abbiamo adottata e quindi la sua proposta arriva troppo tardi». Cfr. il resoconto verbale del Secondo Congresso, *Izvestiya*, 15 dicembre 1989 (CDSP, vol. 41, n. 52, 24 gennaio 1990).

mente un ossimoro: in realtà essa evoca efficacemente l'atteggiamento populista-plebiscitario tipico di quei governanti che, convinti di un *idem sentire* che li lega al popolo, ricorrono alla mobilitazione di massa per aggirare il processo di negoziazioni e compromessi che caratterizza il circuito rappresentativo parlamentare. In quest'ottica andrebbero sottolineate le similitudini piuttosto che le differenze tra gli istituti della discussione popolare e del referendum; in entrambi i casi, infatti, l'appello al popolo perché intervenga direttamente nell'attività legislativa può servire a scavalcare, minare e in definitiva screditare le istituzioni rappresentative. Il fatto che il referendum assurse al ruolo di istituto di democrazia diretta per eccellenza nel tardo periodo sovietico può essere così interpretato non come una svolta radicale, ma piuttosto come un perfezionamento degli elementi plebiscitari già insiti nella *demokratizatsiya*.

A questo proposito, è necessario ribadire che l'idea di Gorbachev di combinare democrazia rappresentativa e democrazia diretta mirava a utilizzare *tutti* i mezzi disponibili di mobilitazione delle masse: dalle elezioni al «parlamentarismo», dalla discussione di tutto il popolo al referendum. Con tutta evidenza Gorbachev non percepiva, almeno all'inizio, la tensione latente tra gli istituti di democrazia diretta e la logica del governo rappresentativo. Né sembrò rendersi conto del corollario del suo ragionamento, ben noto invece ai critici liberali della democrazia referendaria: se sottoponendo direttamente al popolo una legge le si conferisce *maggiore* legittimità democratica, ne consegue che una «mera» approvazione parlamentare conferisce a quell'atto *minore* legittimità. Pur se combinate con essi, insomma, in questa visione le istituzioni rappresentative finiscono per occupare una posizione di secondo piano rispetto agli istituti di democrazia diretta. D'altra parte, come rivelerà la nostra analisi, l'approccio della «democrazia diretta dall'alto» aveva proprio questa implicazione. Ogni qual volta Gorbachev o gli altri esponenti della leadership sovietica (primo fra tutti il Primo Ministro Ryzhkov) insistettero perché un progetto di legge fosse sottoposto al popolo – sia attraverso la discussione popolare che tramite il referendum – lo giustificarono con l'argomentazione che la questione in gioco era «troppo importante» perché fosse decisa dal *solo* parlamento, che non si dovevano commettere «errori» e che una *vera* democrazia implica sempre che il popolo «debba essere consultato». Ma ponendo il ragionamento in questi termini veniva inevitabilmente declassata l'autorità del parlamento ed eroso il già debole patrimonio di fiducia di cui esso godeva presso la popolazione. Come avvertì una volta Garvril Popov dinanzi al Congresso, in una rara difesa da manuale del governo rappresentativo sulla quale ritorneremo più avanti, il rischio stava nell'evidenziare uno iato tra rappresentati e rappresentanti, nel suggerire che «una cosa è

il popolo, e altra cosa sono i Deputati del Popolo».⁶ Il suo monito rimase però inascoltato.

In breve, la retorica e la prassi della democrazia diretta divengono particolarmente rilevanti – e rivelatrici – se guardate «dall'alto», nel contesto delle relazioni esecutivo-legislativo. Come si vedrà, tra la metà del 1989 e la metà del 1990, il Primo Ministro Ryzhkov fece sistematicamente ricorso all'istituto della discussione di tutto il popolo per scavalcare il Congresso e il Soviet Supremo ogni qual volta il sostegno parlamentare alle sue politiche sembrava in forse. Sarebbe difficile e probabilmente inutile stabilire in che misura, in quel periodo, Gorbachev comprendesse, sostenesse o semplicemente tollerasse la logica istituzionale delle manovre di Ryzhkov. La cosa rilevante, piuttosto, è notare che alla fine del 1990 lo stesso Gorbachev fece ricorso a un approccio simile, quando il suo rapporto con un parlamento sempre meno gestibile raggiunse il punto di rottura. Gorbachev utilizzò allora lo strumento referendario per mettere totalmente da parte l'assemblea e appellarsi direttamente al popolo. All'epoca, aveva acquisito anche la carica di Presidente. E la sinergia tra il presidenzialismo e il referendum rappresentò il colpo di grazia all'ibrido parlamentarismo creato dalla *demokratizatsiya*. Sarà questa la linea di analisi che seguiremo nel presente capitolo, cercando di far luce su come tanto la discussione popolare quanto il referendum furono utilizzati dalle autorità sovietiche per superare lo stallo esecutivo-legislativo.

Infine, se i due approcci alla democrazia diretta – dall'alto e dal basso – sono chiaramente tra loro antagonisti, va anche sottolineato come i diversi attori che se ne facevano sostenitori condividessero al fondo due atteggiamenti comuni: per un verso, un latente scetticismo riguardo al valore del governo rappresentativo e, per l'altro verso, una manifesta incapacità di gestire la politica parlamentare. Questo era in parte dovuto a un ostacolo oggettivo: data l'assenza in parlamento di un sistema di partiti strutturato e disciplinato, né il governo né tanto meno l'opposizione avevano le risorse organizzative per giocare la partita. Ma la facilità con cui tutti, al primo segnale di conflitto politico, tendevano a ricorrere alla retorica della democrazia diretta, indica che bisognerebbe prendere in considerazione almeno un'altra spiegazione. E cioè che tutti – élite e contro-élite – condividevano una comune piattaforma di riferimento basata sull'ideale primitivo di una «vera democrazia» la quale consisterebbe, in definitiva, nell'appello diretto al giudizio del popolo. Questo è evidente nell'approccio della «democrazia diretta dal basso», che certamente indebolì l'autorità delle neoelitte istitu-

⁶ Secondo Congresso (rapporto verbale), *Izvestiya*, 15 dicembre 1989 (CDSP, vol. 41, n. 52, 24 gennaio 1990).

zioni rappresentative; ma traspare anche da quello della «democrazia diretta dall'alto», che non fu a tal riguardo meno dannoso. Fu, anzi, più dannoso ancora. Esso ritraeva il parlamento, per utilizzare un tipico insulto marxista-leninista, come un «mulino di parole» scollato dalle masse – che una vera leadership democratica avrebbe finalmente zittito chiamando le masse invece a levare la propria voce. Questo epilogo non era stato inizialmente previsto quando lo slogan ufficiale era quello dell'armoniosa combinazione tra democrazia diretta e rappresentativa; ma i semi di un atteggiamento populista-plebiscitario erano già stati piantati nell'ibrido disegno istituzionale della prima fase della *demokratizatsiya*. Ed essi iniziarono a germogliare subito dopo le elezioni del 1989, quando le relazioni esecutivo-legislativo si dimostrarono più difficili da gestire di quanto fosse stato previsto.

Prima di procedere nell'analisi, è necessario un avvertimento. Com'è noto, l'unico referendum mai avutosi a livello dell'intera Unione fu quello del marzo 1991 sul mantenimento in vita dell'URSS, che Gorbachev volle per contrattaccare i movimenti secessionisti nelle repubbliche. Abbiamo già accennato a questi avvenimenti e vi torneremo in dettaglio in un prossimo capitolo. Qui va però sottolineato che, guardando solo a quel referendum, si rischierebbe di concentrare troppo l'attenzione sul conflitto centro-periferia piuttosto che sul conflitto istituzionale tra esecutivo e legislativo. È per questo motivo che qui presteremo soprattutto attenzione ai dibattiti e agli scontri che condussero ad un altro referendum proposto da Gorbachev, e che non ebbe mai luogo: quello sulla proprietà privata della terra. Lo scontro politico che circondò quell'episodio portò alla luce in modo paradigmatico il conflitto esecutivo-legislativo e il modo in cui le autorità tentarono di farvi fronte attraverso l'approccio della «democrazia diretta dall'alto». Fu inoltre uno scontro politico che ebbe una graduale evoluzione, il cui esame permette di ricostruire nel dettaglio le diverse strategie istituzionali attraverso cui esso fu combattuto. Cominceremo dunque esaminando come il Primo Ministro Ryzhkov utilizzò l'arma della discussione di tutto il popolo nel suo confronto con il parlamento sulla legislazione economica e, in particolare, sulla riforma della proprietà e sulla riforma agraria. Vedremo poi come, in un crescendo di tensione tra esecutivo e legislativo, da ciò si passò all'iniziativa presidenziale di indire un referendum sulla proprietà privata della terra.

2. *La gestione di un parlamento senza partiti*

Uno dei leader sovietici che fece maggior uso dell'approccio della «democrazia diretta dall'alto» fu il Primo Ministro Nikolai I. Ryzhkov, che ricorse frequentemente alla discussione di tutto il popolo per avanzare le sue

proposte legislative, specie in campo economico. In un certo senso, Ryzhkov seguiva un percorso obbligato, dal momento che le nuove norme approvate nel 1987 raccomandavano solennemente che la legislazione di maggior rilievo fosse sottoposta a quel procedimento. Ma la particolarità di Ryzhkov fu che egli riuscì ad adattare questo tradizionale istituto sovietico di democrazia diretta alla nuova situazione di conflitto tra esecutivo e legislativo. Va infatti considerato che Ryzhkov fu il primo capo di governo sovietico a dover affrontare l'opposizione di un parlamento. L'ibrido sistema istituzionale architettato tra il 1988 e il 1989, infatti, rappresentò un caso estremo di parlamentarismo assembleare in cui, tenendo fede allo slogan «Tutto il potere ai soviet!», l'esecutivo veniva completamente subordinato al legislativo.⁷

Le prime tensioni nelle relazioni tra esecutivo e legislativo erano emerse già durante la prima sessione del Soviet Supremo nell'estate del 1989, quando per tre settimane i deputati esaminarono con particolare rigore la lista dei ministri proposta da Ryzhkov, respingendone più d'uno. La reazione del Primo Ministro fu di sbalordimento: «Non avevo immaginato che si sarebbero accesi dibattiti simili attorno ad ogni candidato – dichiarò – e non credo di essere stato l'unico a rimanerne sorpreso; credo che neanche il Presidium del Soviet Supremo fosse preparato ad un dibattito così burrascoso».⁸ La stessa situazione di difficoltà avrebbe caratterizzato tutto il periodo del suo incarico, con il governo che aveva bisogno dell'approvazione del parlamento per tutti i suoi atti, e un'assemblea spesso poco disposta a «lasciarlo lavorare». In questa situazione, il paradosso per eccellenza era che il Primo Ministro era un membro del PCUS, come l'80% dei deputati – e, ciò nondimeno, non esisteva nessuna maggioranza stabile a sostegno del governo né sembrava ci fosse modo di ottenerla appellandosi alla disciplina partitica del «gruppo parlamentare» comunista.

Un parlamento sovrano privo di partiti è una creatura istituzionale ingestibile, come ben sapeva Walter Bagehot più di un secolo fa, quando individuò nel governo di partito «il segreto» del governo parlamentare: l'«efficienza di un'assemblea», scriveva nel suo *The English Constitution* (1867), «richiede una solida maggioranza di voti stabili» che soltanto la disciplina di

⁷ Si vedano su questo argomento Michael E. Urban, *More Power to the Soviets. The Democratic Revolution in the USSR*, Aldershot, Edward Elgar, 1990, pp. 51-51; e Brendan Kiernan, *The End of Soviet Politics. Elections, Legislatures, and the Demise of the Communist Party*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 43.

⁸ Riportato in *Nedelya*, 29 luglio 1989, come citato in Giulietto Chiesa, *Transition to Democracy. Political Change in the Soviet Union 1987-1991*, Hanover, Dartmouth College – University Press of New England, 1993, pp. 111-112.

partito può garantire.⁹ Sono insomma i partiti – come dice nel brano che citiamo in apertura di questo capitolo – «i veri elementi che rendono possibile il governo parlamentare».

È pur vero che nel parlamento sovietico esisteva una sorta di maggioranza silenziosa che, nei momenti politici critici, finiva col fiancheggiare la leadership centrale. Uno dei leader dell'«opposizione democratica», lo storico Yurii Afanasev, si riferì una volta a questi individui come a una «maggioranza aggressiva-obbediente» che dominava un parlamento «stalinista-brezhneviano».¹⁰ Dal fronte politico opposto, Viktor Alksins, un leader del Soyuz, la fazione parlamentare più reazionaria, li definì sdegnosamente «la palude».¹¹ In realtà, ciò che era vero quando erano in gioco questioni politiche di importanza cruciale non valeva necessariamente negli altri casi. La maggioranza dei deputati non si era dimostrata obbediente in occasione della ratifica delle nomine ministeriali, e non si poteva contare sulla «palude» nelle discussioni quotidiane delle leggi che andavano a toccare particolari interessi, che fossero di natura locale, etnica o economica. In questi casi, il Congresso e il Soviet Supremo venivano lacerati da ogni sorta di lotte tra fazioni e la gestione della politica parlamentare diveniva per il governo uno sforzo estenuante. Le opzioni a sua disposizione per superare quello stato di cose erano limitate. Una soluzione estrema, come abbiamo visto nel capitolo precedente esaminando come il governo gestì la Legge sulle Pensioni, era quella di privilegiare una modalità distributiva di *policy-making*, frammentando le risorse in una serie di compromessi, concessioni ed esenzioni *ad hoc*. All'estremo opposto vi era l'opzione di politicizzare fortemente la *issue* in discussione, in modo da compattare la «palude» a sostegno delle autorità. Tra le due, e non necessariamente in contraddizione con quest'ultima, c'era una terza opzione: richiedere un'ampia «consultazione con il popolo» su quanti più progetti di legge possibile. L'idea, in questo caso, era quella di mettere a tacere qualsiasi opposizione, sospendendo le discussioni per il periodo della consultazione popolare e presentando poi al parlamento un documento già discusso ed emendato dalla popolazione stessa. *Vox populi*.

⁹ Walter Bagehot, *The English Constitution* (1867) (citato dal capitolo pubblicato in Philip Norton, *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 44.

¹⁰ Si veda il discorso di Yu. Afanasev al Primo Congresso, *Izvestiya*, 29 maggio 1989 (CDSP, vol. 41, n. 23, 5 luglio 1989).

¹¹ Alksins utilizzò questa espressione per indicare la maggioranza del Soviet Supremo che, nel giugno del 1991, si astenne dal voto sulla questione del trasferimento di poteri dal Presidente Gorbachev al Premier Pavlov, azione apertamente sostenuta dalla leadership di Soyuz. Si veda Donald Murray, *A Democracy of Despots*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995, p. 112.

È in questa prospettiva che bisogna guardare all'approccio apertamente strumentale di Ryzhkov alla discussione di tutto il popolo. Il Primo Ministro utilizzò sistematicamente quell'istituto per scavalcare il parlamento ogni qual volta percepiva che i deputati si sarebbero rifiutati di accettare le sue proposte. Qualche volta questo sembrò semplicemente un modo di rinviare decisioni difficili. Più spesso, nascondeva un chiaro tentativo di rendere il parlamento impotente. In realtà, la retorica democratica della sovranità popolare insita nel processo di discussione di tutto il popolo aveva due presupposti paralizzanti. Innanzitutto, una volta che era stata presa la decisione di sottoporre un progetto di legge al giudizio del popolo, il parlamento avrebbe dovuto astenersi dall'esaminarlo fino alla fine del processo di discussione. Poi, dopo che il governo avesse raccolto le opinioni e le richieste della popolazione e le avesse incorporate nel progetto di legge finale, si supponeva che quest'ultimo godesse di un livello di autorità democratica così elevato da lasciare al parlamento ben poco spazio di manovra per introdurre nuovi cambiamenti. In breve, vista dall'alto, la discussione popolare rappresentava un'astuta via d'uscita dallo stallo esecutivo-legislativo – una via che consentiva all'esecutivo di aggirare un parlamento teoricamente sovrano tramite l'appello alla vera fonte della sovranità democratica, il popolo. Da ultimo, ma fatto non meno importante, le campagne di discussione furono utilizzate da Ryzhkov per premere a favore di un'interpretazione moderata, e per alcuni versi conservatrice, delle riforme economiche. Qui l'assunto era che, se anche la liberalizzazione in atto e l'indebolimento del controllo del Partito rendevano più difficile al governo manipolare pienamente il processo, la discussione pubblica di misure controverse e impopolari avrebbe certamente rivelato che la cittadinanza non era pronta per i cambiamenti radicali sostenuti dai riformatori più orientati al mercato.

Questo si era dimostrato vero, ad esempio, durante l'estate del 1989, quando il governo sottopose a discussione popolare il progetto di legge sulla riforma fiscale. Nel riportare in ottobre i risultati della consultazione, Ryzhkov rese noto al Soviet Supremo che più di 11.000 collettivi di lavoro e molte migliaia di cittadini sovietici vi avevano partecipato; ne era emerso che, per quanto l'impostazione generale della legge fosse «corretta», alcuni dei cambiamenti da essa proposti erano ancora troppo controversi, mentre altri dovevano essere attuati più gradualmente. Il Primo Ministro riportò che si erano diffusi tra la popolazione sentimenti di ansietà e incertezza. Molte persone erano spaventate dall'effetto combinato della riforma fiscale con i probabili cambiamenti nella politica dei prezzi e nel regime pensionistico; e c'era ancora profondo disaccordo riguardo alla definizione del «livello minimo di sussistenza» da garantire. Si rendeva dunque necessaria una più «ampia preparazione psicologica» se la popo-

lazione doveva maturare «una visione chiara dell'obbligo di dichiarare tutto il proprio reddito». Il risultato, concluse Ryzhkov, era che la riforma doveva essere portata avanti con più cautela di quanto precedentemente stabilito, «a tappe».¹²

Fu presumibilmente nell'aspettativa di risultati simili che Ryzhkov domandò insistentemente che altri progetti di legge particolarmente delicati fossero sottoposti, prima dell'adozione, alla discussione di tutto il popolo. Tra questi vi era il progetto di riforma dei prezzi. Nel dicembre del 1989, nel suo rapporto al Congresso sulle linee guida della riforma economica, Ryzhkov dichiarò: «Per quanto riguarda i prezzi al dettaglio, in virtù del particolare significato politico e sociale di questa questione, sarebbe una buona cosa sottoporre l'idea di una loro riforma [...] ad una discussione di tutto il popolo da tenersi nel 1990». Solo il risultato di questa discussione avrebbe potuto indicare le misure legislative da prendersi in quel campo, così come le fasi e i tempi di attuazione.¹³ Il Primo Ministro insistette ancora una volta su questo punto dinanzi al Soviet Supremo nel maggio dell'anno seguente. Spiegò che «vari punti di vista, spesso diametralmente opposti», erano emersi in parlamento su come portare avanti la riforma dei prezzi. I fautori radicali del mercato proponevano un cambiamento rapido dai prezzi statali fissi ai prezzi liberi per la gran parte dei beni e dei servizi – una sorta di «terapia shock» in stile polacco. Il governo, invece, preferiva l'introduzione graduale di meccanismi di mercato nella formulazione dei prezzi, accompagnandola con un controllo statale sui prezzi al dettaglio dei principali beni di consumo e con un sistema di garanzie sociali e compensazioni per la popolazione. Ryzhkov temeva che un approccio più radicale avrebbe potuto condurre all'esplosione dei prezzi, a un elevato livello d'inflazione e a un drastico peggioramento degli standard di vita. Così, nel tentativo di prevenire conseguenze sociali e politiche «imprevedibili», richiese un'ampia consultazione con la popolazione. Nell'argomentare la sua proposta, suggerì implicitamente che la suprema assemblea rappresentativa del paese non possedeva autorità sufficiente per decidere, in nome del popolo, una questione così delicata:

In virtù dell'estrema importanza sociale, politica ed economica di questa questione, il governo dell'URSS ritiene necessario ... sottoporre alla discussione di tutto il popolo il progetto di legge «Sulle Misu-

¹² N.I. Ryzhkov, «Give a New Legislative Foundation to the Strategy of Deepening the Economic Reform», *Izvestiya*, 3 ottobre 1989 (CDSF, vol. 41, n. 42, 15 novembre 1989).

¹³ Ryzhkov, «Efficiency, Consolidation and Reform Are the Path to a Healthy Economy», *Izvestiya*, 14 dicembre 1989 (CDSF, vol. 41, n. 51, 17 gennaio 1990).

re Fondamentali della Riforma dei Prezzi al Dettaglio e sulle Garanzie Sociali per la Popolazione». Non possiamo fare questo passo senza il consenso del popolo. Ogni cittadino del paese dovrà esprimere la propria posizione a riguardo.¹⁴

Questi non furono casi isolati. Più di una volta nella sua breve vita il parlamento sovietico accettò, o fu indotto ad accettare, di essere spogliato della sua sovranità legislativa attraverso l'appello del governo al giudizio del popolo. Durante la fase che abbiamo definito di «parlamentarismo ibrido», ciò avvenne principalmente su iniziativa del Primo Ministro, attraverso il tradizionale istituto della discussione di tutto il popolo. Le leggi sulla proprietà, sulla terra, sulle pensioni, sulle imprese, su l'autogoverno e l'economia locale, sull'indipendenza economica della repubblica, sulla stampa e molte altre passarono attraverso questa procedura. Poi, nella fase successiva, fu lo stesso Presidente Gorbachev che, armato dell'innovativa arma del referendum, provò a scavalcare il parlamento per imporre le proprie politiche. A quel punto, lo svuotamento delle istituzioni rappresentative fu completo.

Questa evoluzione delle relazioni esecutivo-legislativo, e le sue implicazioni politiche per la natura e il destino della *demokratizatsiya*, possono essere analizzate in maggior dettaglio concentrandosi sulla storia di due progetti di legge, quello sulla proprietà e quello sulla terra – che rimandano ad un'unica, fondamentale, domanda: avrebbe dovuto esserci, in Unione Sovietica, la proprietà privata della terra?

3. *Terra e proprietà: il Primo Ministro contro il parlamento*

Alla metà di ottobre del 1989, il Soviet Supremo diede inizio alla discussione del progetto di Legge sulla Proprietà messo a punto dal governo. Come si può facilmente immaginare, l'argomento era controverso, e la discussione ebbe luogo in un'atmosfera surriscaldata. Critiche al progetto di legge del governo piovvero da ogni parte. Alcuni lo consideravano troppo blando nel suo riconoscimento della proprietà privata e del libero mercato; altri vi vedevano un allontanamento inaccettabile dai principi socialisti; altri ancora lo criticarono per essere troppo vago sui diritti di proprietà delle repubbliche sulla terra e le risorse naturali all'interno dei propri confini. Quando il Primo Ministro Ryzhkov salì sul podio per parlare a nome del governo, non fece nulla per cercare di raggiungere un compromesso ragione-

¹⁴ Ryzhkov, «On the Economic Situation in the Country and the Conception of a Changeover to a Regulated Market Economy», *Izvestiya*, 25 maggio 1990 (CDSP, vol. 42, n. 21, 27 giugno 1990).

vole, tale da salvare il provvedimento. Al contrario, politicizzò decisamente la questione, contribuendo così a un'ulteriore polarizzazione delle posizioni. La Legge sulla Proprietà, dichiarò, era «per sua natura ancor più politica che economica». Prima di una decisione finale, dovevano essere chiarite due questioni: innanzitutto, se l'URSS sarebbe divenuta «uno stato federale forte e potente» o una «debole confederazione di stati»; secondo, se avrebbe dovuto essere introdotta in URSS la proprietà privata – nel qual caso, aggiunse, «andremmo in una direzione carica di conseguenze sociali». La solenne conclusione del Primo Ministro fu che «su questo punto è necessario consultarsi con il popolo». Il progetto sarebbe stato inviato a una apposita commissione che avrebbe messo a punto un nuovo testo da pubblicarsi sulla stampa per la discussione di tutto il popolo.¹⁵ La mossa di Ryzhkov era chiaramente tesa a sbilanciare l'equilibrio esecutivo-legislativo in favore del primo. Innanzitutto, la composizione della commissione era strettamente controllata dal governo: era presieduta dall'economista L. Albakin, vice presidente del Consiglio dei Ministri, e includeva tra i suoi membri lo stesso Ryzhkov e Gorbachev. In secondo luogo, la procedura per la consultazione della popolazione era viziata all'origine: come era accaduto molte altre volte in passato, *un solo* progetto di legge sarebbe stato consegnato ai media, e cioè quello redatto dalla commissione. Tutte le versioni alternative proposte dai diversi gruppi nel parlamento sarebbero state ignorate. Tanto la procedura quanto la composizione della commissione provocarono fortissime critiche da parte di molti deputati, incluso l'accademico Sakharov, ma non valse a nulla.¹⁶

Un mese dopo, in ogni caso, quando fu presentato loro il progetto finale da pubblicarsi sulla stampa, i deputati riuscirono inaspettatamente a modificare almeno la procedura. La commissione e il governo si aspettavano che, avendo ora raggiunto lo stadio immediatamente precedente la discussione popolare, gli stessi deputati si sarebbero limitati a emendamenti marginali al progetto. I tempi del dibattito furono contingentati, giustificandolo con il fatto che la data della pubblicazione non poteva essere ulteriormente rimandata.¹⁷ Ma non tutti i deputati erano pronti a farsi svestire così facilmente delle proprie prerogative, e in quell'ora furono presentati diversi progetti di legge, incluso uno formulato dal Soviet Supremo Litua-

¹⁵ V. Dolganov e V. Kurasov, «At the Second Session of the USSR Supreme Soviet: from Draft to Law», *Izvestiya*, 18 ottobre 1989 (CDSP, vol. 41, n. 42, 15 novembre 1989).

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ V. Dolganov e A. Stepovoi, «At the Second Session of the USSR Supreme Soviet: Important Decisions Adopted», *Izvestiya*, 14 novembre 1989 (CDSP, vol. 41, n. 46, 13 dicembre 1989).

no e uno preparato dalla commissione bicamerale del Soviet Supremo per le Questioni Ecologiche. In più, i rappresentanti di un certo numero di repubbliche e regioni autonome proposero formulazioni alternative di molti articoli. A un certo punto fu chiaro che non ci sarebbe stato modo di raggiungere un compromesso su un unico progetto di legge da sottoporre alla popolazione. Il Soviet Supremo votò, ingiungendo alla commissione di pubblicare tutti i documenti e tutti i punti di vista perché venissero sottoposti alla discussione popolare.¹⁸

Sconfitto su questo punto, il governo poteva nondimeno essere soddisfatto della sua vittoria più importante: avendo dato inizio al processo di discussione di tutto il popolo, avrebbe potuto ora rimandare ulteriori dibattiti nel Soviet Supremo su quella legge. E, cosa ancor più importante, poteva evitare che l'argomento fosse incluso nell'agenda dell'imminente Secondo Congresso dei Deputati del Popolo, previsto per il dicembre del 1989. Quando il Soviet Supremo fu convocato per discutere il programma del Congresso, in effetti, diversi deputati, specialmente quelli dell'«opposizione democratica» e delle delegazioni baltiche, domandarono a gran voce che vi fosse inclusa la legge sulla proprietà. Ancora una volta, Ryzhkov intervenne personalmente sostenendo che il Congresso non aveva il diritto di dibattere questioni che dovevano ancora essere sottoposte alla popolazione. Erano in gioco leggi economiche di enorme importanza, che avrebbero garantito l'«irreversibilità della *perestroika*», disse, e i deputati dovevano prendere la loro decisione finale soltanto *dopo* la discussione di tutto il popolo e sulla base dei suoi risultati. La questione fu messa ai voti e Ryzhkov ne uscì vincitore, nonostante un tentativo dell'ultimo minuto da parte dell'assemblea di posticipare il Congresso fino alla chiusura della discussione popolare, in modo da poter esaminare il progetto di legge.¹⁹ Su questa questione il Primo Ministro ebbe il sostegno di Gorbachev. Il dicembre successivo, ricapitolando dinanzi al Secondo Congresso il lavoro svolto sino a quel momento dal Soviet Supremo, Gorbachev elogiò quest'ultimo per un gruppo di nuove leggi «che forniscono un fondamento legale per il rinnovamento del nostro sistema sociale e statale». In verità, molte di esse, inclusi i progetti di legge sulla proprietà e sulla terra, non erano ancora state approvate, dal momento che il popolo le stava ancora discutendo. Ma ciò, disse Gorbachev, «è stato fatto deliberatamente»:

¹⁸ V. Dolganov e A. Stepovoi, «At the Second Session of the USSR Supreme Soviet: Preparing for the Second Congress», *Izvestiya*, 15 novembre, 1989 (CDSP, vol. 41, n. 46, 13 dicembre 1989).

¹⁹ V. Dolganov e A. Stepovoi, «Important Decisions Adopted», op. cit.

Ci troviamo di fronte ad atti legislativi che determineranno l'evoluzione della nostra società per i decenni a venire. Non possiamo commettere errori, e quindi è necessario consultare il popolo. [...] Il governo del popolo è uno degli obiettivi cardine della *perestroika*.²⁰

Per la stessa ragione, secondo Gorbachev, anche altre questioni di importanza primaria – come l'ampiezza dell'indipendenza economica delle repubbliche e la ridefinizione delle prerogative giurisdizionali tra queste e gli organi dell'Unione – dovevano attendere, dal momento che il dibattito parlamentare avrebbe potuto aver luogo soltanto dopo l'approvazione finale delle leggi quadro che definivano il sistema economico: e queste erano in quel momento sottoposte al processo di discussione di tutto il popolo. L'atteggiamento di Gorbachev esasperò sia i sostenitori radicali del mercato che le impazienti delegazioni repubblicane. Almeno apparentemente, egli non si avvedeva o non si preoccupava del fatto che il governo utilizzasse lo strumento della discussione per rallentare le riforme.

Cosa ancor più importante, Gorbachev ignorò, o forse tollerò l'insidiosa logica politica che ispirava la strategia del Primo Ministro. Si stava utilizzando l'esigenza di «consultare il popolo» per impedire che importanti decisioni politiche fossero discusse in parlamento e presentare poi ai deputati un *fait accompli*. Come ricordato sopra, l'assunto di base era che il parlamento non aveva l'autorità di rigettare o alterare un progetto di legge governativo che avesse incorporato le «costruttive proposte» ricevute dal popolo. In questo modo, al parlamento veniva negata ogni autorità sostanziale: rispetto al popolo, in quanto istituzione rappresentativa; e rispetto all'esecutivo, in quanto organo legislativo. La ratio di un simile approccio era quella di confinare il ruolo del parlamento alla mera ratifica di decisioni i cui input venivano formalmente dal basso (dal popolo) ma erano in realtà diretti dall'alto (dal governo).

La denuncia più articolata di questa strategia fu fornita in occasione del Secondo Congresso dall'economista Gavriil Popov, uno dei leader dell'«opposizione democratica» che sarebbe divenuto più tardi il primo sindaco eletto di Mosca. Innanzitutto, disse nel suo intervento, sottoporre la legislazione economica fondamentale a discussione di tutto il popolo, piuttosto che ad un dibattito parlamentare, rivelava l'assunto sinistro che «una cosa è il popolo, altra cosa sono i Deputati del Popolo». Secondo, ciò faceva nascere il legittimo sospetto che qualcuno avesse deciso di «posticci-

²⁰ Secondo Congresso (resoconto verbale), *Izvestiya*, 13 dicembre, 1989 (CDSP, vol. 41, n. 50, 10 gennaio, 1990) (corsivo mio).

pare i cambiamenti principali di almeno un anno». Terzo, lo stesso strumento scelto per consultare il popolo rivelava le intenzioni manipolatorie delle autorità:

Quando vogliono accertarsi del parere della popolazione attraverso una discussione di tutto il popolo organizzata con l'aiuto dei quotidiani, delle riviste e della televisione, si ha l'impressione che vogliano imporci un'opinione che è ben nota sin dall'inizio: o è un tentativo di strappare l'adozione di una decisione, o la decisione del popolo sarà presentata ai deputati dopo che qualcuno, da qualche parte, l'avrà riassunta.²¹

Il discorso di Popov suggerisce alcune considerazioni sulla strategia politica del Gruppo Interregionale dei Deputati (MDG). Da un lato, vediamo che alcuni dei suoi membri comprendevano con chiarezza le pericolose implicazioni politiche insite nella retorica della democrazia diretta. La difesa da parte di Popov delle prerogative parlamentari, basata sull'assunto che i rappresentanti eletti dal popolo *sono* il popolo, fu un raro esempio di difesa liberal-democratica del governo rappresentativo (come si è visto nel precedente capitolo, Popov fu anche uno schietto critico del *mandat impératif*). Dall'altro lato, però, va pure sottolineato che questo tipo di atteggiamento non durò a lungo né fu in realtà mai dominante all'interno del gruppo capeggiato da Boris Eltsin. La gran parte dei «democratici» difendevano il «parlamentarismo» solo nella misura in cui percepivano il Congresso e il Soviet Supremo come arene politiche utili ai propri scopi. Quando realizzarono di avere poche prospettive di far prevalere le proprie politiche in quella sede, l'abbandonarono prontamente, sostituendo alle argomentazioni liberal-democratiche una retorica sempre più schiettamente populista e plebiscitaria. E va infine ricordato che, con poche eccezioni, la sfiducia dei «democratici» nel meccanismo della discussione di tutto il popolo era dovuta al timore di una sua manipolazione dall'alto, non ad una loro particolare inclinazione per la democrazia rappresentativa. L'MDG si rivelò infatti un deciso sostenitore dell'istituto referendario – un istituto dal richiamo antiparlamentare perfino più forte, ma che offriva loro maggiori spazi di organizzazione e di manovra.

Popov fu probabilmente uno dei più moderati a tal riguardo, ponendo l'alternativa al condizionale: «...se qualcuno è davvero interessato all'opinione del popolo», disse nel discorso citato sopra, «allora bisognerebbe

²¹ Si veda il discorso di Popov nel resoconto verbale del Secondo Congresso, *Izvestiya*, 15 dicembre 1989 (CDSF, vol. 41, n. 52, 24 gennaio, 1990) (corsivo mio).

condurre un referendum, non una discussione popolare». ²² Ma altri furono più radicali, come ad esempio il giurista Anatolii A. Sobchak, futuro sindaco di Leningrado. Quando si decise di sottoporre la legge sulla terra a discussione di tutto il popolo, questi esplose: «È molto improbabile che la formula vaga della discussione di tutto il popolo possa dar buoni frutti quando verrà applicata a questa legge». Vista l'eccezionale importanza del provvedimento, Sobchak proponeva di organizzare, invece, il primo grande referendum a livello dell'intera Unione. ²³ E quando, a dicembre, il Secondo Congresso dei Deputati del Popolo si trovò impossibilitato a discutere una sola delle principali leggi, tutte sottoposte al processo di discussione popolare, lo stesso Eltsin stava ormai freneticamente spingendo per l'adozione di una nuova normativa sul referendum. Nelle parole di Eltsin, solo il referendum avrebbe potuto offrire «l'opportunità di espressione creativa della volontà popolare»; esso doveva dunque prendere il posto della discussione di tutto il popolo, una formula «oscura e da sempre vaga». ²⁴ L'opposizione democratica stava così abbandonando l'idea di un sistema rappresentativo centrato sul parlamento come strada maestra della transizione democratica. Il consiglio di Popov di non insinuare che «una cosa è il popolo, altra cosa sono i Deputati del Popolo» non era stato preso in considerazione nemmeno dai suoi compagni.

Ci volle ad ogni modo un altro anno pieno perché la legge sul referendum fosse adottata. Nel frattempo, nel dicembre del 1989, il Secondo Congresso stava ancora istruendo il Soviet Supremo affinché – tenendo nella dovuta considerazione i risultati della discussione di tutto il popolo – approvasse senza indugio alcuni progetti di legge ²⁵ tra cui quelli sulla proprietà, sull'economia e l'autogoverno locale e sui principi di legislazione sul-

²² Una linea simile era stata già seguita precedentemente da un altro membro del'MDC, G.E. Burbulis, un professore di Sverdlovsk che sarebbe divenuto uno stretto consigliere di Eltsin. Nel novembre del 1989, quando il Soviet Supremo decise di sottoporre il progetto di legge sulla proprietà a discussione di tutto il popolo, Burbulis ammonì che non esisteva un meccanismo per garantire che la discussione producesse «risultati oggettivi». Propose così di costituire una commissione parlamentare con uno «status speciale e un solido sostegno accademico» per elaborare un meccanismo di quel genere. Cfr. V. Dolganov e A. Stepovoi, «Important Decisions Adopted», op. cit.

²³ V. Dolganov e A. Stepovoi, «At the Second Session of the USSR Supreme Soviet: Leasing is a Legitimate Endeavor!» *Izvestiya*, 23 novembre 1989 (CDSP, vol. 41, n. 47, 20 dicembre 1989).

²⁴ Secondo Congresso (resoconto verbale), *Izvestiya*, 18 dicembre 1989 (CDSP, vol. 42, n. 2, 14 febbraio 1990).

²⁵ Cfr. «Resolution of the Congress of the USSR People's Deputies: On Measures to Improve the Economy, The Stages of the Economic Reform and Fundamental Approaches to Working Out the 13th Five-Year Plan», in Secondo Congresso (rapporto verbale), *Izvestiya*, 22 dicembre 1989 (CDSP, vol. 42, n. 2, 14 febbraio, 1990).

la terra nell'URSS e nelle repubbliche dell'Unione.

La discussione popolare del progetto di legge sulla proprietà terminò all'inizio del 1990, e il nuovo testo che ne risultò fu presentato al Soviet Supremo a metà febbraio. Il vicepresidente dell'assemblea Anatolii Luk'yanov dichiarò che erano giunti da ogni parte del paese più di 10.000 tra emendamenti e commenti critici su vari articoli del progetto. Secondo i corrispondenti parlamentari dell'*Izvestiya*, «la gran parte delle differenze d'opinione era stata suscitata dalla questione della possibilità o dell'impossibilità di ammettere la proprietà privata».²⁶ L'economista Leonid Abalkin, vicepresidente del Consiglio dei Ministri e presidente della commissione incaricata di preparare il progetto finale sulla base dei risultati della discussione, tenne una relazione di un'ora, descrivendo nel dettaglio ogni articolo. Quella legge era di enorme importanza, egli sottolineò: «L'ulteriore corso della riforma politica ed economica del paese, e il destino della popolazione, dipenderanno in larga misura dalle caratteristiche di questa legge».²⁷ Nonostante Abalkin assicurasse che la commissione aveva preso in considerazione un gran numero di «proposte costruttive» ricevute dal pubblico, il dibattito nel Soviet Supremo fu più duro, e più lungo, di quanto previsto. Presero la parola quasi cinquanta deputati, e almeno trenta proposero emendamenti o sottoposero addirittura progetti di legge alternativi, spesso in conflitto gli uni con gli altri. Un certo numero di deputati tentava ancora, evidentemente, di esercitare le proprie prerogative nonostante il popolo fosse stato già consultato. Vi fu perfino chi, temendo che il testo in discussione avrebbe portato al «crollo del socialismo», tentò di fermare il dibattito e propose di indire, invece, un referendum sulla proprietà privata.²⁸ Quella richiesta fu ignorata, ma il progetto fu comunque rinviato alla commissione per un'ulteriore revisione. Non fu prima degli inizi di marzo che la versione finale venne presentata al Soviet Supremo, che finalmente approvò la Legge sulla Proprietà insieme con una risoluzione sulle procedure per la sua entrata in vigore a partire dal 1° luglio 1990.²⁹

²⁶ V. Dolganov e A. Stepovoi, «The Third Session of the USSR Supreme Soviet: First on the Agenda is the Law on Property», *Izvestiya*, 15 febbraio, 1990 (CDSP; vol. 42, n. 7, 21 marzo 1990).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Si trattò del deputato ultra conservatore L.I. Sukhov, di Kharkov. La sua proposta era sostenuta da un appello in nome di «tutto il popolo lavoratore» approvato dall'organo di partito e dall'*aktiv* della flotta di taxi n. 4 di Mosca. Cfr. V. Dolganov e A. Stepovoi, «The Third Session of the USSR Supreme Soviet: Hard Road to a Decision», *Izvestiya*, 6 marzo 1990 (CDSP, vol. 42, n. 9, 4 aprile 1990).

²⁹ V. Dolganov e A. Stepovoi, «The Third Session of the USSR Supreme Soviet: Now It's Up to the Congress», *Izvestiya*, 7 marzo 1990 (CDSP, vol. 42, n. 9, 4 aprile, 1990).

L'approvazione della legge non dipese né dal rispetto dei deputati per un testo che incorporava «le proposte più costruttive» emerse dalla discussione di tutto il popolo, né dalla disponibilità del governo ad accettare compromessi con le opposizioni: il governo, anzi, fece ben poco per correggere i molti difetti e le molte ambiguità di cui ampi settori del parlamento continuavano a lamentarsi. Ciò che creò da una assemblea rissosa e centrifuga una «maggioranza silenziosa» in sostegno di Ryzhkov furono piuttosto la frammentazione delle opposizioni e i toni estremi che queste utilizzarono, mettendo così a nudo la delicatezza politica della questione senza essere in grado di offrire alternative concretamente praticabili. Non solo infatti il testo approvato non metteva fine alla controversia politica sulla questione della proprietà, ma ebbe anche un impatto minimo o nullo sull'economia e la società sovietiche. Esso affrontava questioni di fondamentale rilevanza economica, politica e sociale: i principi e l'essenza dell'URSS, sia come stato socialista che come stato federale; ma il suo approccio cauto e talvolta esplicitamente conservatore era chiaramente inadeguato ad affrontare quelle questioni in modo efficace.

Per quel che riguarda la natura della federazione, la legge non forniva una distinzione precisa tra i diritti di proprietà dell'Unione e quelli delle repubbliche, né individuava a chiare lettere le responsabilità di queste ultime nei confronti dell'Unione. Oltretutto, mancando di definire i diritti di proprietà delle altre formazioni autonome (regioni e distretti), finì per moltiplicare insoddisfazione e conflitti. Molti deputati avevano criticato questi difetti proprio durante gli ultimi giorni del dibattito parlamentare, ma ne era scaturito ben poco.³⁰ Serie ambiguità erano rilevabili anche dal punto di vista dei rapporti socio-economici. La legge infatti rimaneva piuttosto vaga sulla questione della proprietà dei mezzi di produzione e non menzionava mai espressamente il termine «proprietà privata», preferendo piuttosto parlare di «proprietà dei cittadini dell'URSS».³¹ I deputati che lamentarono «questa incomprensibile allergia per il termine 'proprietà privata'», furono prontamente rintuzzati dai rappresentanti del governo con l'argomento piuttosto singolare che il termine «non appare in nessuna legislazione occidentale».³² Una formula alquanto insidiosa era presente anche nel pream-

³⁰ V. Dolganov e A. Stepovoi, «The Law on Property is Discussed», *Izvestiya*, 16 febbraio, 1990 (CDSP, vol. 42, n. 7, 21 marzo 1990).

³¹ Su questo tema si veda il discorso di A.N. Boiko, un rappresentante della Commissione bicamerale sulle Questioni della Riforma Economica, che partecipò alla stesura del progetto, come riportato in *ibid.*

³² Questa argomentazione fu utilizzata dal Ministro della Giustizia dell'URSS, V.F. Yakovlev. Cfr. V. Dolganov e A. Stepovoi, «The Law on Property is Discussed», cit.

bolo, dove si affermava che tutte le forme di «proprietà socialista» (statale, collettiva o individuale) avrebbero dovuto condividere «lo scopo di prevenire lo sfruttamento dell'uomo da parte dell'uomo». Chiaramente, il rischio era che questa formula venisse utilizzata per proibire ogni attività imprenditoriale privata che prevedesse il lavoro dipendente. Ciò fu denunciato dal deputato N. P. Shmelev, un economista, il quale aggiunse candidamente che «non c'è economia che possa vivere senza sfruttamento» e invitò l'assemblea a considerare il fatto che lo stato sovietico, essendo l'unico proprietario e l'unico datore di lavoro, era anche «il più feroce sfruttatore del nostro paese». ³³ Con parole più semplici, il deputato V. N. Fominykh, un operaio, dichiarò al Soviet Supremo di non temere lo spettro dello sfruttamento: «Se scelgo volontariamente lo sfruttamento, e acconsento allo sfruttamento, allora non è sfruttamento». ³⁴ Condivisibili o meno, argomenti di questo tipo difficilmente avrebbero potuto rappresentare le basi di un compromesso *con* il governo. Né erano di alcuna utilità per tentare di mettere insieme una qualche maggioranza parlamentare *contro* il governo. Al contrario, contribuirono a una polarizzazione estrema delle posizioni, che non fece altro che spaventare «la palude» e spingerla dalla parte del Primo Ministro.

L'aspetto più ambiguo della legge era probabilmente la sua vaghezza riguardo alla questione della proprietà della terra. Questo era un aspetto cruciale: dal punto di vista dei rapporti sociali, perché l'abolizione della proprietà privata della terra era al cuore di quella «questione contadina» che aveva rappresentato la spina nel fianco dell'URSS per tutta la sua storia; e dal punto di vista delle relazioni centro-periferia, perché metteva in rilievo la delicata questione della giurisdizione sulla terra e le risorse naturali, questione cruciale nella genesi del conflitto tra l'Unione, le repubbliche e le altre unità subnazionali. Tuttavia queste questioni rimasero insolute non soltanto nella legge sulla proprietà, ma anche nella legge sulla terra, che venne discussa e approvata in quello stesso periodo. Vediamo dunque brevemente la storia di questo secondo atto legislativo.

La storia dei *Principi di Legislazione dell'URSS e delle Repubbliche dell'Unione sulla Terra* (di seguito Legge sulla Terra) fu simile a quella della legge sulla proprietà, se non ancora più tortuosa. Già nell'autunno del 1989 si erano tenuti sull'argomento dibattiti parlamentari particolarmente burrascosi. Sul finire di novembre, il Soviet Supremo non era ancora in condizione di approvare il progetto di legge. Una commissione speciale, che ri-

³³ Si veda il discorso di N.P. Shmelev, un economista eletto deputato nella quota riservata all'Accademia delle Scienze dell'URSS, nel rapporto verbale del Secondo Congresso, *Izvestiya*, 14 marzo 1990 (CDSF, vol. 42 n. 11, 18 aprile 1990).

³⁴ Cfr. V. Dolganov e A. Stepovoi, «The Law on Property is Discussed», op. cit.

univa membri di due commissioni del Soviet Supremo (Questioni Agrarie e Questioni Giuridiche), aveva lavorato ad un progetto di compromesso, tentando di combinare la posizione del governo con le numerose proposte provenienti da singoli deputati, dall'Accademia di Scienze Agrarie e da altri istituti di ricerca. Ciononostante, persino i relatori ufficiali riconobbero i limiti del progetto. Il Presidente dell'Accademia di Scienze Agrarie A. Nikonov, che illustrò la relazione principale a nome della commissione per le Questioni Agrarie, ammise che il compromesso appena raggiunto aveva lasciato molti insoddisfatti. Si mostravano ancora necessari importanti emendamenti, dopo di che, propose Nikonov, avrebbe dovuto essere preparato un nuovo progetto da sottoporsi alla discussione di tutto il popolo. Parlando a nome della commissione per le Questioni Giuridiche, l'avvocato Anatolii Sobchak si spinse oltre. Illustrò la principale contraddizione concettuale del progetto: da un lato, esso affermava che un singolo cittadino o un particolare gruppo potevano essere proprietari della terra; dall'altro, proibiva la compravendita, l'ipoteca, la donazione e ogni altro scambio non autorizzato di terra. In questo modo, concluse, della proprietà non restava più nulla. Come soluzione estrema, Sobchak suggerì che i principi basilari dei progetti di legge sulla terra, sulla proprietà e sull'affitto, fossero riassunti in un insieme coordinato e sottoposti a referendum. In quella circostanza, prevalse la proposta più moderata di Nikonov, e fu programmata una discussione di tutto il popolo della Legge sulla Terra.³⁵ Nel frattempo, così com'era successo per la legge sulla proprietà, il governo Ryzhkov utilizzò l'argomento che si era in fase di consultazione popolare per escludere dall'agenda del Secondo Congresso qualunque questione relativa alla riforma agraria.

Quando a metà del Febbraio del 1990 fu sottoposto al Soviet Supremo il progetto di legge finale, Nikonov rivelò che la commissione aveva ricevuto «un enorme numero di lettere dalla popolazione [...] E un gran numero di suggerimenti è stato preso in considerazione durante il lavoro successivo sul progetto». Disse anche che in molte lettere ci si lamentava della poca considerazione mostrata per i diritti dei contadini e si chiedeva alle autorità di «risolvere più sollecitamente i problemi delle campagne». Nikonov condannò poi il «degrado del territorio», un fenomeno che attribuì ai rapporti di produzione stabiliti negli ultimi anni Venti e nei primi anni Trenta, e concluse che «non può esserci una società sana, in senso fisico e morale, se la terra è malata e se nessuno ne è personalmente responsabile». Quest'ultima nozione era in realtà al cuore del nuovo progetto, teso a

³⁵ Cfr. V. Dolganov e A. Stepovoi, «Leasing Is a Legitimate Endeavor!» *Izvestiya*, 23 novembre 1989 (CDSP, vol. 41 n. 47, 20 dicembre 1989).

infondere un senso di responsabilità personale per la terra in coloro che vi lavoravano, ma senza fare il passo decisivo verso la trasformazione dei contadini in proprietari.³⁶ Come prima, la legge si concentrava sul diritto di *utilizzare* la terra, piuttosto che sul diritto di *possederla*, per non parlare del diritto di venderla e acquistarla. Non sorprende che, come notarono due attenti osservatori, quando il Soviet Supremo iniziò a discutere il progetto, il vero nocciolo dell'argomento si rivelò la questione della proprietà privata:

A dire il vero, un osservatore esterno avrebbe potuto non comprendere quale atto legislativo fosse sotto esame sul finire della seduta pomeridiana e per tutta la seduta serale del 16 febbraio. I Deputati del Popolo, nel parlare della terra, continuavano a menzionare la proprietà, il diritto alla proprietà, gli oggetti e i soggetti della proprietà, e la distribuzione della proprietà quando viene liquidata una fattoria o una cooperativa. Tra parentesi, anche le parole suonavano spesso familiari. Uno dei partecipanti al dibattito ha detto: «Se consentiamo la proprietà privata della terra, tutto verrà comprato dai ladri e dalla mafia, e noi ci ritroveremo alle loro dipendenze». Un altro ha obiettato: «Quando la terra non appartiene a nessuno, non ci nutre nemmeno, ma se la dai a una persona, un proprietario, tutto cambia».³⁷

La legge, in realtà, garantiva l'accesso privilegiato a «nuove forme di proprietà» alle fattorie statali e collettive piuttosto che alle fattorie cooperative e individuali, e lo faceva in modo tale che i sovkhov e i kolkhoz risultassero i proprietari designati, in una posizione di quasi monopolio. La cosa era così evidente, che un esponente radicale dell' «opposizione democratica», il deputato V. A. Tikhonov, denunciò la legge come un tentativo di codificare l'inesistenza di un diritto alla terra da parte del contadino «spingendolo così nelle mani dello sfruttatore, che oggi è il presidente di una fattoria collettiva o il direttore di una fattoria di stato». La cosa offese molti deputati provenienti da zone rurali, i quali risposero che, al contrario, la vera schiavizzazione dei contadini si sarebbe avuta se fosse stata permessa la proprietà della terra, incluso il diritto a venderla e comprarla. Altri attaccarono «la completa distruzione del senso del 'mio' nei contadini e la sua sostituzione con il 'nostro'» che era avvenuta nelle campagne: «Senza proprietà

³⁶ V. Dolganov e A. Stepovoi, «The Third Session of the USSR Supreme Soviet: Sharp Debate Over the Law on Land», *Izvestiya*, 17 febbraio 1990 (CDSP, vol. 42 n. 7, 21 marzo 1990).

³⁷ *Ibidem*.

non esiste patria, futuro e niente per i nostri figli...»³⁸ Chiaramente, la versione finale della Legge sulla Terra generò più controversie di quante fu in grado di risolverne. Nonostante ciò, il governo non avrebbe accettato cambiamenti fondamentali a un testo che, come sottolineava la retorica ufficiale, aveva «sostenuto con successo il difficile esame della discussione di tutto il popolo». Dall'altro lato, coloro i quali si opposero al provvedimento, per quanto numerosi e rumorosi, si mostrarono frammentati e disorganizzati. E in molti casi le loro argomentazioni erano fin troppo radicali per ricevere il sostegno della maggioranza silenziosa. Alla fine, dopo un lungo dibattito, la «palude» smottò ancora una volta verso le posizioni del governo e la legge fu approvata.

Sarebbe un esercizio futile provare a stabilire, con il senno di poi, quali furono gli attori politici usciti vincitori o perdenti da queste battaglie parlamentari. Ne uscì vincitore il governo Ryzhkov, nonostante che le leggi che il parlamento fu indotto ad approvare si sarebbero presto rivelate lettera morta? Furono i riformatori radicali i perdenti, anche se di lì a poco avrebbero mostrato di saper conquistare ben più potenti risorse, esterne al parlamento sovietico, per imporre le proprie politiche?

L'esercizio si fa più fruttuoso, in realtà, se si guarda a questi eventi con l'intento di scoprirne la logica istituzionale. In quest'ottica diviene chiaro che i veri perdenti furono il parlamento come istituzione e lo stesso principio del governo parlamentare: l'insistenza dell'esecutivo nel sottoporre i principali progetti di legge direttamente alla popolazione aveva annichilito la presunta «sovranità» del parlamento e aveva apertamente suggerito che esso non era né degno di fiducia in quanto rappresentanza popolare, né efficace in quanto organo legislativo. Insomma, il vero vincitore non fu il governo Ryzhkov di per sé, ma *uno stile di governo*. Qualunque fosse il successo concreto delle sue politiche, il governo Ryzhkov aveva individuato una efficace modalità per marginalizzare e neutralizzare un parlamento ingestibile. In parte ciò rispondeva ad una esigenza oggettiva, poiché il Primo Ministro mancava della principale risorsa per gestire i rapporti con il legislativo, vale a dire un partito di maggioranza coeso e disciplinato. Ma la modalità scelta da Ryzhkov rappresentava soprattutto un tentativo di rispondere al problema delle tensioni esecutivo-legislativo dall'interno del contesto politico e culturale sovietico: indicando cioè una strada compatibile con

³⁸ Si vedano, nell'ordine, i discorsi di V.A. Tikhonov, V. V. Kasyan, un direttore di reparto di una fattoria collettiva, A.I. Zanolka, presidente di una fattoria collettiva in Kirgizia, e I.N. Shundayev, direttore di sovkhos, come riportati in V. Dolganov e A. Stepovoi, *ibid.*

la retorica populista e antiparlamentarista della democrazia diretta, ma che fosse comunque in grado di condurre al rafforzamento dell'esecutivo. Questa, almeno, era l'intenzione. Ma lo scontro politico sulla terra e sulla proprietà non era ancora finito.

4. *La proprietà della terra: il Presidente contro tutti*

Nel marzo del 1990, il Terzo Congresso (straordinario) dei Deputati del Popolo ratificò il testo «Cambiamenti e aggiunte alla Costituzione dell'URSS in relazione all'adozione dei principi di legislazione sulla terra e della legge sulla proprietà», modificando, in tal modo, gli articoli che definivano il sistema economico sovietico.³⁹ Era quello lo stesso Congresso che aveva appena introdotto la «presidenza esecutiva» ma che, temendo che la situazione politica fosse troppo tesa per condurre una campagna elettorale, decise che in via eccezionale il primo presidente sovietico sarebbe stato eletto dall'assemblea. Nel prestar giuramento, Gorbachev aveva sottolineato la sua intenzione di accelerare e approfondire le riforme economiche. Considerava anzi come il principale compito del Presidente garantire l'attuazione del nuovo pacchetto di leggi economiche, prime tra tutte quelle sulla terra e sulla proprietà, il cui «enorme potenziale si rivelerà nella pratica».⁴⁰ Questo però si sarebbe dimostrato di lì a poco un obiettivo molto difficile, e ciò per due ordini di motivi strettamente intrecciati.

Innanzitutto quelle due leggi, oltre ad essere ampiamente inadeguate e tardive, mancavano di autorità. Non potevano trarre forza sufficiente dall'esser state promulgate dal primo parlamento eletto della storia dell'URSS, perché lo stesso processo utilizzato per adottarle aveva indebolito il prestigio rappresentativo e la legittimità decisionale di quell'organo. L'insistenza del Primo Ministro sul fatto che quelle leggi erano «troppo importanti» perché fossero discusse in parlamento senza previa consultazione con la popolazione aveva ampiamente contribuito a questo risultato. Paradossalmente, però, neanche la discussione di tutto il popolo aveva potuto dare a quelle leggi l'autorità incontestata di cui avrebbero avuto bisogno – dal momento

³⁹ Cfr. A.I. Luk'yanov, «On Making Changes in and Additions to the USSR Constitution (Basic Law) and Establishing the Post of President of the USSR», (Rapporto al Terzo Congresso Straordinario dei Deputati del Popolo dell'URSS), *Izvestiya*, 13 marzo 1990 (CDSP, vol. 42, n. 11, 18 aprile 1990).

⁴⁰ Si veda il discorso di Gorbachev in occasione della sua elezione a Presidente dell'URSS nel resoconto verbale del Terzo Congresso, *Izvestiya*, 16 marzo 1990 (CDSP, vol. 42 n. 6, 23 maggio, 1990).

che molti membri dei gruppi d'opposizione, da entrambi gli estremi dello spettro politico, avevano denunciato in pubblico e a gran voce che il processo era stato manovrato dall'alto e che le norme infine approvate non riflettevano realmente la volontà del popolo. Insomma, le leggi sulla proprietà e sulla terra, come molti atti legislativi del parlamento sovietico, erano già lettera morta nel momento stesso in cui venivano adottate. Nessuna istituzione sovietica, né esecutiva né legislativa, era in grado di imporle e farle rispettare.

Il secondo, correlato ordine di motivi è che, a metà del 1990, l'intera legislazione economica dell'URSS fu soggetta a un duro attacco da parte di nuovi attori istituzionali che stavano prendendo piede nell'arena politica, vale a dire i parlamenti repubblicani. L'attore più importante, a questo riguardo, fu il nuovo parlamento russo, eletto nella primavera del 1990. Qui, le stesse persone che all'interno del parlamento sovietico componevano la rumorosa ma sempre più isolata «opposizione democratica», guidavano una forza parlamentare notevolmente più numerosa e organizzata. In occasione del primo Congresso dei Deputati del Popolo della RSFSR, nel tardo maggio del 1990, Boris Eltsin presentò, «a nome di una serie di delegazioni», un progetto di *Dichiarazione di sovranità*. Vi si prospettava l'adozione di una nuova Costituzione repubblicana che avrebbe affermato una «reale sovranità per la Russia». Tra i principi fondamentali avanzati nel documento c'era quello dell'«uguaglianza di tutte le forme di proprietà» collettiva e individuale, statale e privata.⁴¹ Poco più tardi, dopo esser stato eletto Presidente del Soviet Supremo della RSFSR, Eltsin annunciò un piano per la transizione a un'economia di mercato in 500 giorni – una sorta di «terapia shock» da attuare per mezzo di decreti presidenziali che era stata elaborata originariamente per Gorbachev, ma poi rigettata perché troppo radicale.⁴² E, poche settimane dopo, il Soviet Supremo della RSFSR approvò rapidamente la legge «Sulla Proprietà nel Territorio della RSFSR» secondo la quale il diritto alla proprietà della terra, delle risorse naturali, dell'acqua, delle foreste e di altre ricchezze naturali del territorio della Repubblica Russa era regolato esclusivamente dalle leggi della RSFSR e delle sue repubbliche au-

⁴¹ V. Izgarshev, S. Pastukhov e E. Sorokin, «At the Russian Congress: in a Businesslike Mood», *Pravda*, 23 maggio, 1990 (CDSP, vol. 42, n. 21, 27 giugno 1990).

⁴² Il piano originale fu elaborato nel febbraio del 1990 dal giovane economista Gregorii Yavlinskii, allora consigliere di Leonid Abalkin, il Vice Primo Ministro con responsabilità per la riforma economica. Ignorato da Gorbachev e dal governo dell'Unione, nella tarda primavera Yavlinskii entrò a far parte del governo Russo come Vice Primo Ministro e Presidente della Commissione di Stato sulla riforma economica della RSFSR – l'equivalente russo della posizione rivestita da Abalkin a livello sovietico. Si veda E. A. Hewett, «The New Soviet Plan», *Foreign Affairs*, inverno 1990.

tonome. Era anche compito della RSFSR «garantire i diritti di proprietà sul proprio territorio».⁴³

Ancor più che il tentativo di secessione unilaterale della Lituania, furono questi eventi a sferrare «dal basso» il colpo decisivo nel processo di delegittimazione del parlamento sovietico, aggiungendosi a quello che il governo di Ryzhkov aveva già fatto «dall'alto». La riforma dei rapporti di proprietà in un paese socialista era una questione tanto politica quanto economica: era in realtà la chiave di volta di una transizione *dal* comunismo. Dimostrando che si trattava di una questione che non poteva più essere risolta dal parlamento dell'Unione, i deputati russi stavano relegando i loro colleghi sovietici e le istituzioni federali a un ruolo marginale, praticamente irrilevante. Fu in questa situazione che il Presidente Gorbachev intervenne – non per salvare la sua creatura istituzionale, ma per sotterrarla definitivamente, proponendo di sottoporre la questione della proprietà della terra a referendum. Di seguito, brevemente, il background di questi avvenimenti.

Durante l'estate del 1990, Gorbachev aveva sponsorizzato un gruppo di lavoro congiunto URSS-RSFSR capeggiato da Stanislav Shatalin, economista e membro del Consiglio Presidenziale, per giungere a un compromesso sulle riforme economiche. Il tentativo fallì e, in settembre, il parlamento russo adottò unilateralmente il «Piano dei 500 giorni», che minacciava di introdurre la proprietà privata per decreto e proclamava che la «proprietà individuale è la garanzia della stabilità sociale».⁴⁴ Nel frattempo, al parlamento sovietico veniva presentato un piano più conservatore elaborato da Ryzhkov e, più tardi, un «piano di compromesso» predisposto dall'economista Abel Aganbegyan – nessuno dei quali ebbe l'appoggio esplicito di Gorbachev.⁴⁵ Nella confusione che ne derivò, il 17 settembre, il Presidente tenne un discorso accorato davanti a un parlamento estremamente turbolento – ormai quasi disertato dai «democratici» e sempre più dominato da umori conservatori e reazionari. Sull'economia, la sua posizione rimase ambigua. Tentò di rassicurare i deputati sul fatto che il sistema di mercato e la riforma dei rapporti di proprietà erano perfettamente compatibili con un

⁴³ A. Davydov, «First Session of the RSFSR Supreme Soviet: Work Completed», *Izvestiya*, 15 luglio 1990 (CDSP, vol. 42, n. 30, 29 agosto, 1990).

⁴⁴ Si veda *Izvestiya*, 4 settembre 1990 (per una descrizione del Piano) e *Izvestiya*, 12 settembre 1990 (per la sua adozione per parte del parlamento della RSFSR). Per un resoconto conciso della genesi del Piano Shatalin-Yavlinskii si veda Hewett, «The New Soviet Plan», op. cit.

⁴⁵ Un vero «Piano Presidenziale» realmente sostenuto da Gorbachev, il cui autore era ancora una volta Aganbegyan, fu pronto solo per la metà di ottobre e fu adottato dal Soviet Supremo dell'URSS «con la clausola che i legislatori possono decidere in seguito di modificarlo». Cfr. *Ibidem*.

«autentico socialismo».⁴⁶ Al tempo stesso, offrì un'interpretazione moderata delle riforme economiche, respingendo come «completamente infondata» l'accusa che esse avrebbero condotto al crollo dell'Unione e all'introduzione del capitalismo.⁴⁷

I commentatori occidentali e sovietici hanno interpretato in modi diversi la posizione di Gorbachev sulle riforme economiche nell'autunno del 1990: come un rivoluzionario appoggio ai principi del mercato, come l'esitante ricerca di una terza via, come un atteggiamento oscillante che avrebbe, alla fine, prodotto una «svolta a destra».⁴⁸ Dal nostro punto di vista ciò che importa non è tanto quello che il neo-eletto Presidente dell'URSS aveva da dire sull'economia, quanto piuttosto la strategia istituzionale che elaborò per far fronte all'impasse cui si era giunti nei rapporti sia con il parlamento sovietico che con i parlamenti repubblicani. Nel suo discorso al Soviet Supremo, Gorbachev dipinse una situazione politica esplosiva, in cui la legittimità di tutte le istituzioni sovietiche era messa in discussione: «Negli ultimi giorni, abbiamo ascoltato [...] da varie tribune, e specialmente nelle piazze: 'Abbasso il governo', 'Dissolvete il Soviet Supremo', 'Dissolvete il Congresso dei Deputati del Popolo', 'Abbasso il Presidente' e così via». Riconobbe poi che le leggi sulla terra e sulla proprietà, salutate a marzo come le pietre miliari della perestroika, dovevano aver avuto un impatto assolutamente minimo sulla realtà, dal momento che c'erano ancora così tanti «tempestosi dibattiti sulla questione della proprietà privata della terra». Questa rimaneva, in ogni caso, una questione politica fondamentale, forse la più importante. Lasciarla ai parlamenti repubblicani sarebbe equivalso a riconoscere che in Unione Sovietica non esisteva più un governo centrale. Al tempo stesso, però, il Presidente era ora consapevole del fatto che neanche il parlamento dell'Unione era in grado di offrire una soluzione praticabile.

⁴⁶ Disse Gorbachev: «Il mercato democratizza le relazioni economiche, e il socialismo è inconcepibile senza democrazia. Riformando le relazioni di proprietà, creeremo basi vere e solide per un collettivismo autentico [...] È qui che giacciono le radici dell'autentico socialismo della nostra economia». Cfr. il discorso di Gorbachev al Soviet Supremo dell'URSS, «On the Path to a Market Economy», *Izvestiya*, 18 settembre 1990 (CDSP, vol. 42, n. 38, 24 ottobre 1990).

⁴⁷ *Ibidem*. Il punto di vista di Gorbachev era che la trasformazione dei rapporti di proprietà avrebbe portato ad «un'economia mista [...] in cui la proprietà privata giocherà un ruolo sostanziale soltanto in alcune sfere, ma un ruolo molto limitato nella società nel suo complesso». Per quanto necessaria e desiderabile, comunque, questa trasformazione non sarebbe stata «imposta in maniera meccanica o con la forza».

⁴⁸ Si vedano, di John E. Tedstrom, «The Fate of Economic Reform in The Soviet Union», *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 2, n. 40, 5 ottobre, 1990; e «Gorbachev Redefines Socialist Economics», *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 2, n. 41, 12 ottobre 1990.

Quell'organo aveva perso l'autorità politica necessaria per introdurre una legislazione che avesse efficacia su tutto il territorio sovietico, e il Presidente mostrava ormai di non riporre in esso maggiore fiducia di quanta ne avessero gli stessi cittadini. La scelta di Gorbachev fu dunque di scavalcare del tutto il parlamento dell'URSS, e la sua strategia aveva due elementi principali. Il primo era l'appello diretto al popolo:

Mi sembra che [la questione della riforma della terra] debba essere decisa dal popolo, e decisa attraverso un referendum. *È un problema troppo serio perché sia deciso in uffici, auditori o sale per convegni, perfino in una sala importante come quella in cui stiamo lavorando oggi.* Deve esserci o no la proprietà privata della terra? È diritto sovrano del popolo decidere questa questione. E la decisione può essere presa solo attraverso un referendum. Questo è il mio punto di vista. [...] Secondo me, non c'è altra strada. Penso che il Soviet Supremo debba rifletterci a fondo e assumere una posizione a riguardo.⁴⁹

La proposta di Gorbachev non piacque all'uditorio. Come vedremo nel prossimo capitolo, si sviluppò in parlamento una sorda opposizione alla strategia referendaria di Gorbachev, e ci vollero altri tre mesi e un'enorme pressione da parte del Presidente perché il referendum fosse indetto. L'opposizione veniva da entrambi i lati dello spettro politico: alcuni deputati temevano le conseguenze economiche e sociali di un referendum di quel tipo; altri percepivano la minaccia che il referendum affossasse definitivamente la loro autorità politica e il loro ruolo istituzionale. Ancor più in quanto, poche settimane dopo, Gorbachev comunicò ai legislatori che non avrebbero potuto decidere da sé neanche l'altra questione cruciale che il paese si ritrovava ad affrontare, quella della riforma della struttura federale dello stato: anche su quello si sarebbe dovuto tenere un referendum.⁵⁰ In breve, l'istituto referendario stava imponendosi come strumento chiave di una strategia tesa a rafforzare l'autorità del Presidente a spese sia del parlamento centrale che di quelli repubblicani. Circostanza ancor più significativa se si considera che Gorbachev mancava ancora di quel surplus di legittimità democratica che viene a un presidente dalla elezione popolare diretta. Se la sua linea fosse uscita vincitrice da quei due referendum, l'effetto combinato sul rafforzamento della sua autorità politica sarebbe stato enorme.

L'altro elemento della strategia istituzionale di Gorbachev, strettamente connesso al primo, era il rafforzamento dei poteri esecutivi della presi-

⁴⁹ M. S. Gorbachev, «On the Path to a Market Economy», op. cit. (corsivo mio).

⁵⁰ *Izvestiya*, 17 novembre 1990.

denza. In effetti, per quanto quei poteri fossero apparsi assai vasti a molti osservatori quando fu approvata la Legge sulla Presidenza nel marzo del 1990, i margini di autonomia di Gorbachev nei confronti del parlamento erano ancora limitati. Ma ora, due giorni dopo aver esortato il Soviet Supremo ad indire un referendum sulla terra, il Presidente utilizzò lo stesso podio per chiedere «poteri speciali» nell'ambito della legislazione economica e dell'ordine pubblico. La sua argomentazione, in breve: «il problema oggi è che il sistema del potere esecutivo non funziona». Si rendevano necessarie azioni immediate e decisive e, come commentò con la stampa l'aiuto presidenziale N. Petrakov, attendere che un Soviet Supremo così «inefficiente» dibattesse le principali leggi economiche sarebbe stata una perdita di tempo e avrebbe inficiato la coerenza del programma di riforma.⁵¹ Dopo alcuni giorni di acceso dibattito in cui i deputati si interrogarono sull'opportunità di delegare i propri poteri legislativi al Presidente, il 24 settembre il Soviet Supremo approvò finalmente la legge sulle «Misure Supplementari per la Stabilizzazione della vita Economica e Socio-politica del Paese». Per diciotto mesi, fino al 31 marzo del 1992, il Presidente avrebbe avuto il potere di emanare *ukazy* (decreti) aventi forza di legge in materia di diritti di proprietà, prezzi, salari, budget, e sistema finanziario.⁵² Come giustamente notò un osservatore occidentale, queste azioni non soltanto riducevano significativamente l'autorità del Soviet Supremo, ma rappresentavano, in effetti, il definitivo «abbandono della democrazia parlamentare».⁵³

Ad ogni modo, il risultato non fu semplicemente un «presidenzialismo», democratico o autoritario che fosse. Quello che cominciava ad emergere era un tipo particolare di presidenzialismo, circondato da una forte retorica populista e con un'inclinazione spiccatamente plebiscitaria. Nonostante i suoi nuovi, ampi poteri in campo economico, ad esempio, Gorbachev mantenne viva la sua richiesta di un referendum sulla riforma agraria. Non avrebbe affrontato questioni così rilevanti per mezzo di *ukaz*, rischiando l'esplosione di un aspro conflitto sia nel parlamento che fuori, senza tentare prima di chiamare a raccolta il popolo. La mobilitazione delle masse a sostegno del leader, l'essenza dell'approccio della «democrazia diretta dall'alto», raggiungeva così il suo apice. Sino a quel momento, c'era stato un Primo Ministro che aveva tentato di aggirare il parlamento ricorrendo al vecchio trucco sovietico della discussione di tutto il popolo. Ora il

⁵¹ *Tass*, 25 settembre 1990.

⁵² Si veda la legge «O dopolnitel'nykh merakh po stabilizatsii ekonomicheskoi i obshchestvenno-politicheskoi zhizni strany», *Izvestiya*, 26 settembre, 1990.

⁵³ Dawn Mann, «Ukaz and Effect: Gorbachev is Granted Additional Powers», *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 2, n. 40, 5 ottobre, 1990, p. 3.

sistema stava attraversando un processo di modernizzazione. Ora c'era un presidente, cui era stato affidato il potere di governare per decreto, determinato a mettere da parte un parlamento ricalcitante appellandosi al popolo per mezzo del referendum.

Prima di passare a descrivere l'impatto devastante, sul processo di transizione democratica, di questa sinergia tra presidenzialismo e referendum, esaminiamo ora in maggiore dettaglio alcune caratteristiche della presidenza sovietica.

VII.

L'ascesa della presidenza plebiscitaria

Il conflitto tra presidente, partito e parlamento

Resta da capire quale sia stato il risultato della riduzione dell'autorità delle assemblee rappresentative. Il potere che è stato loro sottratto deve pur essere andato da qualche parte. Dov'è andato dunque? In diversi Stati dell'Unione Americana esso è andato o all'esecutivo o al popolo. Il governatore dello stato è diventato una figura centrale ogni qual volta si sia dimostrato un uomo forte capace di iniziativa, di una qualche forza di volontà, con il dono di ispirare quella fiducia che i parlamenti non sono capaci di destare [...] In un crescente numero di Stati l'introduzione dell'iniziativa e del referendum ha ridotto il potere dei rappresentanti e trasferito la legislazione ai cittadini alle urne, mentre la revoca consente di disfarsi dei deputati col voto popolare prima che il loro mandato termini [...] Il Congresso ha perso rilevanza anziché acquistarne e il potere del Presidente, quando egli sa come usarlo e si trova ad essere un uomo forte che piace al popolo, ha teso a crescere.

Lord Bryce, 1921

Il disegno originario della *demokratizatsiya*, così come si sviluppò tra il 1987 e il 1988, non prevedeva il presidenzialismo. Lo stesso Gorbachev fu un critico convinto di questa forma di governo; finché fu possibile, espose i suoi argomenti in termini tipicamente marxisti-leninisti, e così fecero i più importanti intellettuali riformisti del suo establishment. Per un intero anno dopo le elezioni parlamentari della primavera del 1989, Gorbachev governò nelle vesti di presidente del Soviet Supremo, eletto dal Congresso dei

Deputati del Popolo e da questo revocabile in qualsiasi momento. Insieme, il Congresso e il Soviet Supremo costituivano un «parlamento sovrano» dinanzi al presidente e all'esecutivo che questi nominava. D'altra parte, per quanto dominato da membri del PCUS, quel parlamento mancava di una maggioranza politicamente coesa che gli consentisse di funzionare con una qualche efficacia. E Gorbachev – che non volle o non poté utilizzare il PCUS a quello scopo – si trovò in breve tempo di fronte un'assemblea sempre più recalcitrante e sempre meno governabile. In queste condizioni, egli sviluppò un singolare «stile presidenzialista» di governo: ponendosi al di sopra di tutte le fazioni e di tutti i partiti, incluso il PCUS; intensificando il suo approccio della «democrazia diretta dall'alto»; e tentando di mettere a frutto la sua naturale inclinazione a entrare in una relazione personale diretta con le masse, in particolare attraverso l'utilizzo dei media. Inoltre, come si è visto nel capitolo precedente, Gorbachev fu testimone diretto del «metodo Ryzhkov»: l'uso sistematico del ricorso al popolo per aggirare il processo legislativo, che il Primo Ministro attuò attraverso l'istituto della discussione popolare. Fu quello il primo indizio di una peculiare modalità di interazione tra esecutivo e legislativo alla quale egli stesso avrebbe fatto ricorso una volta diventato un «vero» Presidente. Ma per quanto una tendenza populista e uno stile carismatico fossero tratti tipici della personalità di Gorbachev come leader politico, la sua accettazione del presidenzialismo come forma di governo, e il suo stesso avviarsi verso una «deriva plebiscitaria», furono processi tortuosi e non privi di contraddizioni.

Fino a poche settimane prima dell'istituzione della presidenza esecutiva nel marzo del 1990, Gorbachev si era opposto fermamente alle pressioni provenienti da ogni parte perché abbracciasse la soluzione presidenzialista. Queste pressioni facevano capo ad approcci culturali e politici molto diversi tra loro. I conservatori e i reazionari invocavano un «pugno di ferro» in grado di restaurare l'ordine pubblico. I sostenitori di una transizione graduale guidata dall'alto, invece, vedevano in una presidenza forte l'istituzione atta a gestire una fase autoritaria «intermedia» tra totalitarismo e democrazia. Al contrario, il gruppo dei radicali riunito attorno a Eltsin sosteneva la causa «democratica» del presidenzialismo, visto come l'incarnazione di un rapporto diretto e non mediato tra il popolo e il potere. Infine, i più stretti consiglieri di Gorbachev articolavano una serie di argomentazioni di carattere più spiccatamente pragmatico: una presidenza forte era necessaria per stabilizzare la situazione politica, per superare l'inefficienza parlamentare e l'impasse nelle relazioni esecutivo-legislativo e per fornire al Segretario Generale una base di potere alternativa, che lo proteggesse da un eventuale tentativo del PCUS di rovesciarlo, com'era accaduto con Khrushchev.

Tutte queste posizioni influenzarono la politica sovietica, ma fu l'ultima alla fine a persuadere un Gorbachev ancora riluttante. E anche quando cedette alle pressioni, fu un «semi-presidenzialismo ibrido» quello che accettò: scegliendo in via eccezionale di farsi eleggere dal Congresso, e rinviando così le prime elezioni presidenziali dirette; e mantenendo al parlamento estesi poteri nei confronti della presidenza e del governo. Per quanto ampie fossero le prerogative della nuova presidenza, infatti, in termini istituzionali il parlamento rimaneva ancora sovrano.

Contemporaneamente, però, l'autorità del parlamento veniva minacciata sia «dal basso» che «dall'alto», come mostrava il caotico diffondersi della retorica e della pratica della democrazia diretta. Come s'è visto, all'incapacità del parlamento di soddisfare le aspettative che il modello del deputato-delegato implicitamente alimentava, seguì una generalizzata perdita di fiducia della popolazione in quella istituzione. In più, il parlamento sovietico subì l'attacco dei populistici radicali, che lo consideravano non democratico, e dei nazionalisti militanti, che lo consideravano non rappresentativo. E rimase così facile preda dei gruppi conservatori più ostili alle riforme di Gorbachev. Incapace, per la mancanza di partiti strutturati, sia di sostenere con coerenza il governo, sia di sostituirlo, il parlamento sovietico si rivelò nondimeno in grado di paralizzarlo. A partire dunque dalla prima metà del 1990, tra il neo-presidente Gorbachev e l'assemblea andò sviluppandosi un rapporto estremamente conflittuale; la delegittimazione reciproca che ne seguì contribuì non poco alla distruzione dell'autorità centrale.

Come si è visto nel capitolo precedente, tra l'autunno del 1990 e la primavera del 1991, Gorbachev reagì in due modi alla situazione che si stava creando: per un verso, pretendendo poteri presidenziali di emergenza sempre maggiori; per l'altro verso, tentando di eludere e marginalizzare il parlamento con l'appello diretto alle masse attraverso l'istituto referendario. Questa sinergia tra presidenzialismo e referendum rappresenta il fenomeno nodale di quello che qui definiamo il modello del «presidenzialismo plebiscitario». Tuttavia, Gorbachev si dimostrerà incapace di governare, e forse anche di comprendere fino in fondo il processo politico cui aveva dato inizio. Non è facile infatti spiegare pienamente il suo comportamento. Perché abbracciò la soluzione presidenzialista in maniera così tardiva, indecisa e – a quanto sembra – esitante? Perché non utilizzò i suoi poteri presidenziali per introdurre un regime semi-autoritario in grado di gestire una fase anche lunga di transizione economica e politica? Perché mise in pericolo la propria autorità evitando un'elezione presidenziale diretta che, nella primavera del 1990, probabilmente poteva ancora vincere? Perché optò per un disegno ibrido, semipresidenzialista, che lasciava così tanto potere al parlamento? E perché, infine, si limitò a delineare il modello della presi-

denza plebiscitaria senza condurlo fino alle sue estreme conseguenze? I leader post-sovietici che in seguito ereditarono e perfezionarono quel modello si rivelarono ben più decisi, mettendo a tacere l'opposizione dentro e fuori i propri parlamenti attraverso un'abile combinazione di campagne presidenziali, mobilitazione referendaria e violenza politica. Quanto all'Unione Sovietica, l'ascesa della presidenza plebiscitaria «non fece altro che dimostrare la debolezza della riforma politica, rivelandone la superficialità, [e] conducendo al collasso il paese».¹

Le prime risposte ad alcune di queste domande possono ricercarsi, paradossalmente, non nel distacco ma nell'adesione di Gorbachev all'ortodossia marxista e leninista insita nell'originario disegno istituzionale della *demokratizatsiya*. Partiamo da qui.

1. La *demokratizatsiya* e i rapporti esecutivo-legislativo

La riluttanza di Gorbachev ad abbracciare la soluzione presidenzialista era ben radicata nella sua adesione all'idea leninista che «tutto il potere» dovesse appartenere ai soviet. La riforma costituzionale del 1988 aveva introdotto la carica di presidente del Soviet Supremo, ufficialmente definito «il più alto funzionario dello Stato»: una carica confezionata su misura per Gorbachev, che se ne fece investire alla prima seduta del Congresso, nella primavera del 1989. La carica conferiva grande autorità e visibilità e la sua istituzione andava per molti versi in direzione di una restrizione del tradizionale principio leninista della «leadership collettiva». Ad ogni modo, per quanto il presidente del Soviet Supremo (in russo: *predsedatel'*; in inglese: *chairman*) finisse con l'essere comunemente definito «Presidente» (in russo: *prezident*; in inglese: *president*), quell'assetto poco aveva a che vedere con la forma e con la sostanza di un governo presidenziale, o anche semi-presidenziale.

L'autorità del presidente del Soviet Supremo era certo superiore a quella detenuta precedentemente dal presidente del Presidium del Soviet Supremo. Quest'ultimo era stato, almeno sotto il profilo istituzionale, un *primus inter pares*, eletto dal Presidium e compresso dalla collegialità di quell'organo di trentanove membri che veniva definito il «capo di stato collettivo». L'importanza della carica era sì cresciuta da quando, per la prima volta sotto Brezhnev, essa poté essere ricoperta dal Segretario Generale del PCUS – ma era appunto l'autorità di questa carica di partito a rafforzare da

¹ Rita di Leo, «The Soviet Union 1985-1990: After Communist Rule the Deluge?» *Soviet Studies*, vol. 43, n. 3, 1991, p. 44.

un lato, e ad oscurare dall'altro, la prima. Anche chi vede nella Costituzione brezhneviana del 1977 «l'emergere di elementi di presidenza individuale attraverso la figura di Presidente del Presidium», non può non riconoscere che ciò era avvenuto «a scapito dello Stato e a favore dell'apparato partitico».²

Il nuovo presidente del Soviet Supremo, invece, veniva eletto dai 2.250 deputati del Congresso ed era verso di essi responsabile – e solo da loro revocabile – la qual cosa lo collocava al di sopra del Presidium e lo rendeva sia pur relativamente indipendente dall'apparato del partito. Oltretutto, i suoi poteri «di governo» risultavano accresciuti, dal momento che egli avrebbe ora presieduto le sedute parlamentari, nominato i candidati al ruolo di Primo Ministro, e fatto rapporto al parlamento sulle principali questioni di politica interna ed estera; avrebbe potuto, inoltre, emanare direttive (*raspor-yazhenie*) e aveva il potere di iniziativa legislativa.³ Nel complesso, insomma, ciò cui si diede vita nel 1988 fu «una strana forma di sistema parlamentare con tutto il potere conferito al parlamento ma senza un primo ministro forte», dove il *predsedatel'* del Soviet Supremo aveva più potere di uno *speaker* parlamentare, ma di gran lunga meno potere di un Presidente della Repubblica.⁴ Tutti i suoi poteri, incluso quello di guida politica nei confronti dell'esecutivo, erano in buona sostanza poteri parlamentari, esercitati in nome del parlamento e sotto il suo controllo. Come ricorderà nelle sue memorie, Gorbachev intendeva rimanere fedele alla tradizione sovietica e non aveva nessuna intenzione di «incoronare la nostra nuova struttura politica con la carica di Presidente»:

Rigettai le argomentazioni di alcuni dei miei consiglieri che avanzavano simili proposte. Sostenni che la base del nostro sistema politico, anche dopo la riforma, sarebbero rimasti i soviet, e che questi erano incompatibili con l'istituto presidenziale. Forse in un qualche futuro, sostenni, saremmo arrivati a questa forma di governo, ma per il momento la sostituzione del presidente del Presidium del Soviet Supremo con il presidente del Soviet Supremo era una innovazione sufficiente. Ciò avrebbe già di per sé aumentato le prerogative del capo dello stato e, tra parentesi, lo avrebbe investito di molti poteri autenticamente presidenziali. Ma, allo stesso tempo, questi sarebbe rimasto il capo del Soviet Supremo e avrebbe dunque condiviso il lavoro

² Mario Ganino, *Dallo Zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia tra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, CUESP, 1999, pp. 81-82.

³ Cfr. «Ob izmeneniyakh i dopol'neniyakh Konstitutsii (osnovnogo zakona) SSSR», *Pravda*, 3 dicembre 1988.

⁴ Jerry F. Hough, *Democratization and Revolution in the USSR, 1985-1991*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 1997, p. 444.

legislativo con i deputati, la qualcosa avrebbe accresciuto la consapevolezza della sua responsabilità nei confronti dei rappresentanti eletti dal popolo.⁵

La natura dell'attaccamento di Gorbachev all'idea leninista della supremazia dei soviet, e le implicite conseguenze di ciò, meritano una qualche attenzione. Il tentativo di ritornare al tradizionale modello di un'assemblea detentrici di «tutto il potere» rappresenta una prova ulteriore del «riformismo senza revisionismo» di Gorbachev. E questo conferma ancora una volta che la *demokratizatsiya* non presupponeva l'abbandono dei principi e delle istituzioni della democrazia socialista; al contrario, si trattò di un assalto riformista volto a riportare le istituzioni sovietiche in linea con i principi della democrazia socialista.

1.1 Il modello tradizionale

Come abbiamo spesso sottolineato, i sovietici aborrissero il principio della «sovranità parlamentare». Questa affermazione necessita però di un chiarimento. Oggetto del disdegno erano la dottrina liberale della democrazia rappresentativa e la sua realizzazione istituzionale, quel «parlamentarismo borghese» in cui il popolo delega attraverso il voto la propria sovranità ad un'élite politica che la esercita in autonomia e senza vincolo di mandato. Per i marxisti, inoltre, l'inganno liberal-democratico era duplice, perché l'assemblea, «sovrana» nei confronti del popolo, lo era molto meno nei confronti dell'esecutivo, nelle cui mani rimaneva l'effettivo potere di governo. A ciò si contrapponevano i soviet, organi democratici per eccellenza in quanto soggetti costantemente alla guida e al controllo dal basso. Limitati nella loro autonomia nei confronti del popolo da una serie di istituti di democrazia diretta, i soviet godevano però – almeno formalmente – di una posizione di assoluto predominio nei confronti dell'apparato esecutivo. Se dunque per «sovranità parlamentare» intendiamo la supremazia del legislativo sull'esecutivo, il principio aveva ferma applicazione in Unione Sovietica.

Quel principio però non aveva alle spalle Oliver Cromwell, ma Vladimir Il'ich Lenin, che seguendo l'analisi marxiana della Comune di Parigi e rigettando le dottrine borghesi della separazione dei poteri, aveva sostenuto invece la *fusione* di tutti i poteri nelle mani dei soviet. Ciò significava che i soviet non sarebbero stati, come i parlamenti europei dei suoi tempi, dei meri «mulini di parole» che lasciavano nella realtà dei fatti il potere di go-

⁵ Mikhail S. Gorbachev, *Memoirs*, New York, Doubleday, 1996, p. 318.

verno nelle mani dell'esecutivo. Al contrario, sarebbero stati degli «organismi che lavorano realmente», destinati a svolgere allo stesso tempo funzioni amministrative, legislative e di controllo. Esattamente come i deputati, vincolati dal mandato imperativo e dall'istituto della revoca, sarebbero stati dei meri delegati completamente subordinati ai propri elettori, così l'apparato esecutivo sarebbe stato una macchina amministrativa completamente subordinata ai deputati.⁶

Queste erano le premesse su cui si basava il disegno istituzionale tradizionale dell'Unione Sovietica quanto ai rapporti tra legislativo ed esecutivo. Tutto il potere riposava «nel legislativo» ed era esercitato in sua vece dagli organi che esso eleggeva e che erano verso di esso formalmente responsabili: il Presidium del Soviet Supremo e il Consiglio dei Ministri.⁷ A parte naturalmente il fatto, peraltro fondamentale, che il Soviet Supremo non veniva eletto liberamente e si riuniva in assemblea plenaria solo due volte all'anno per pochi giorni, il disegno basato sulla fusione dei poteri portava almeno il *principio* della supremazia del legislativo alle sue estreme conseguenze.

Nella realtà era vero il contrario, dal momento che né il Soviet Supremo né il suo Presidium erano in condizione di opporsi all'esecutivo. Ma questo non dipendeva da alcuna regola costituzionalmente definita, bensì dal fatto che era il Partito Comunista a «gestire» tanto il legislativo quanto l'esecutivo. Qualunque fosse la loro posizione formale negli organi dello stato, tanto i membri del Consiglio dei Ministri, quanto quelli del Presidium del Soviet Supremo, sedevano nel Politburo, nella Segreteria o nel Comitato Centrale del PCUS – appartenevano tutti alla medesima élite politica ed erano tutti subordinati alla disciplina di partito. Dal 1977, poi, la Costituzione brezhneviana aveva sancito all'Art. 6 il ruolo del PCUS come «nucleo del sistema politico» e lo stesso Comitato Centrale aveva deliberato la cumulabilità tra le cariche di Segretario Generale del PCUS e di Presidente del Presidium del Soviet Supremo, che vennero entrambe assunte da Breznev.⁸ Era il partito, insomma, il luogo della «fusione» tra il potere legislativo e quello esecutivo. Qualunque contrasto di interessi o opinioni potesse

⁶ Cfr. Vladimir I. Lenin, *Stato e rivoluzione*, in *Opere scelte*, Editori Riuniti – Edizioni Progress, Roma-Mosca, 1975, vol. IV.

⁷ Su questi punti si veda il classico studio di Peter Vanneman, *The Supreme Soviet. Politics and the Legislative Process in the Soviet Political System*, Durham, Duke University Press, 1977.

⁸ Solo nel maggio 1977, pochi mesi prima dell'approvazione della Costituzione, il Comitato Centrale decretò che le due cariche erano «perfettamente cumulabili». Cfr. Tommaso Napolitano, «Chi è nell'URSS il Capo dello Stato? (Tra storia, diritto e ideologia)», in AA.VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 1002.

dividere i membri dell'élite lungo linee territoriali o funzionali, conflitti e contrattazioni avrebbero avuto luogo nel Partito e non in parlamento, né avrebbero mai assunto la forma del dualismo istituzionale governo-parlamento.⁹ In URSS, insomma, le relazioni esecutivo-legislativo non rappresentavano un problema.

Un riferimento ai sistemi parlamentari occidentali può risultare utile per fare ulteriormente luce su questo punto, che si rivela cruciale nello spiegare la logica e i limiti della riforma di Gorbachev. Nel modello parlamentare classico, la trasformazione della supremazia del legislativo sull'esecutivo nel suo contrario è un tipico risultato della «fusione dei poteri» realizzata dal *party government*. È attraverso la disciplina di partito che le maggioranze parlamentari controllano sia l'assemblea che l'esecutivo, e al contempo garantiscono che i propri deputati sostengano il loro governo e le sue politiche. In questo modo, i poteri parlamentari sembrano deperire, mentre l'esecutivo appare una istituzione onnipotente; in realtà, la sua «anima» e la fonte della sua forza risiedono nella sua natura di «governo di partito» e dunque nella sua capacità di disporre in parlamento del sostegno del partito di maggioranza. Per un secolo e mezzo ormai gli studiosi si sono confrontati con questo fenomeno, ravvisando in esso ora la causa del «declino dei parlamenti», ora, al contrario, il «segreto efficiente» che rende in effetti possibile il governo parlamentare.¹⁰ Come rifletteva Anthony King in un famoso studio comparato, nei moderni sistemi parlamentari europei «raramente ha senso parlare di relazioni esecutivo-legislativo». La terminologia dualistica ereditata dalla dottrina della separazione dei poteri è infatti improduttiva e fuorviante: la politica parlamentare può essere letta soltanto come insieme di modalità di interazione politica intra-partitica e inter-partitica. Solo quando i partiti sono deboli e si sviluppa all'interno dei parlamenti una «modalità non-partitica» si può parlare in senso proprio di relazioni esecutivo-legislativo e dell'«impatto del parlamento sul governo». In ogni caso, questa modalità è quella che conferisce a un parlamento

⁹ Sul sistema di mediazione degli interessi in URSS il riferimento classico è alla nozione di «pluralismo istituzionale» di Hough. Si veda Jerry F. Hough e Merle Faisol, *How the Soviet Union is Governed*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1979.

¹⁰ La tesi del «declino dei parlamenti» è ben riassunta nel giudizio di Lord Bryce che «il potere del gabinetto sulla maggioranza è cresciuto quando i partiti hanno irrigidito la loro disciplina», (*Modern Democracies*, 1921), mentre la tesi opposta è avanzata da Walter Bagehot che definì i partiti e il governo di partito «gli unici elementi che rendono possibile il governo parlamentare» (*The English Constitution*, 1867). Le citazioni sono tratte dai capitoli pubblicati in Philip Norton (a cura di), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1992, rispettivamente p. 54 e p. 43.

minore influenza: «Più un parlamento si comporta da ‘parlamento’ meno influenza ha».¹¹

Ora, essendo l'Unione Sovietica la quintessenza del governo di partito – ovviamente in un contesto monopartitico – soltanto l'ipocrisia brezhneviana poteva insistere sul fatto che l'ideale leninista della supremazia dei soviet si fosse in effetti realizzato. Governo e Soviet Supremo erano nelle mani del PCUS e della sua ferrea disciplina – la celebre *partiinost'*. I riformatori di epoca gorbacheviana, al contrario, avrebbero alzato i veli sull'evidente prevalenza dell'esecutivo e, dietro di essa, sull'indiscutibile realtà del dominio del partito. E nel tentativo di ristabilire l'equilibrio istituzionale, avrebbero «separato» il potere legislativo da quello esecutivo, e il partito dallo stato.

1.2 La riforma del rapporto esecutivo-legislativo

Quando nel 1988 la riforma di Gorbachev affrontò la questione delle relazioni inter-istituzionali, il suo obiettivo *non* era un sistema parlamentare di tipo occidentale sostenuto da un forte governo di partito. Al contrario, il duplice scopo della riforma contemplava da un lato, in un'ottica leninista ortodossa, la supremazia dell'organo legislativo eletto dal popolo (che ora si poteva perfino chiamare «parlamento») nei confronti dell'esecutivo; e, dall'altro lato, la transizione da un governo centrato sul partito a un governo centrato sullo stato. Ciò significava liberare tanto il legislativo quanto l'esecutivo dal dominio partitico, e indebolire sia la posizione dell'esecutivo che del partito nei confronti del parlamento. Così, la retorica della riforma fece ricorso alla terminologia dualistica, «improduttiva e fuorviante», dei rapporti esecutivo-legislativo e della separazione dei poteri – o, come Gorbachev spesso preferì, della «demarcazione delle funzioni». Ciò diede vita a un parlamento formalmente onnipotente, ma nella realtà ingestibile e sostanzialmente inefficace, in perenne e irrisolvibile conflitto con l'esecutivo.

Quanto al primo scopo della riforma, l'autorità del parlamento fu innanzitutto rafforzata creando un Congresso direttamente eletto dal popolo e trasformando il vecchio Soviet Supremo in un organo permanente, eletto dal Congresso e verso di esso responsabile. Il Congresso avrebbe avuto la giurisdizione esclusiva sui cambiamenti costituzionali, avrebbe discusso e approvato le linee guida basilari di politica interna ed estera, avrebbe eletto (e revocato) il suo *predsedatel'* e votato il candidato proposto da que-

¹¹ Anthony King, «Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, n.1, 1976 (citato dalla ristampa pubblicata in Norton (a cura di), *Legislatures*, op. cit., p. 220).

st'ultimo per la carica di Primo Ministro. Il Soviet Supremo avrebbe goduto a sua volta dell'autorità esclusiva di approvare le leggi e di ampi poteri di controllo sull'esecutivo, incluso quello di esaminare la lista dei ministri ad esso sottoposta approvando o rigettando ogni singolo nome. Per marcare ancor meglio la distinzione tra esecutivo e legislativo (e, in effetti, per enfatizzare la supremazia di quest'ultimo) la riforma costituzionale introduceva anche il principio dell'incompatibilità, in base al quale ai membri del governo era proibito sedere contemporaneamente in parlamento. Come spiegò Gorbachev in occasione della XIX Conferenza del PCUS nel giugno 1988: «In qualità di deputati dei soviet [i membri dell'esecutivo] ora partecipano alle sedute parlamentari e impartiscono istruzioni a sé stessi, ed è chiaro che hanno interesse a che quelle stesse istruzioni siano quanto più limitate e deboli possibile, perché sono loro che dovranno poi metterle in pratica». ¹² Così, il principio dell'incompatibilità non entrava in conflitto con le linee guida di Lenin relative alla fusione dei poteri e alla supremazia dei soviet. Doveva anzi esser visto come una «corretta demarcazione di funzioni [...] nell'interesse del rafforzamento del controllo degli organi rappresentativi sulle attività degli organi esecutivi». Sul piano dei rapporti istituzionali, insomma, la riforma andava tutta nella direzione del rafforzamento dei soviet, configurandosi come un tentativo di modernizzare, non di abbandonare, l'assetto istituzionale del socialismo sovietico. E non senza ambiguità. Nonostante la diffusione del linguaggio dualistico della divisione dei poteri, infatti, la costituzione emendata ancora definiva il Soviet Supremo un organo sia «legislativo e di controllo» sia «amministrativo» – un tributo alla dottrina leninista dell'unità del potere statale che giustificò «ingerenze continue del legislativo, con effetti paralizzanti dell'attività amministrativa in ambiti ritenuti di competenza del Governo». ¹³

L'altro aspetto della separazione dei poteri riguardava il rapporto tra partito e stato. Come sottolineò Gorbachev:

Credo sarete d'accordo, compagni, sul fatto che nell'affrontare il problema della demarcazione delle funzioni dobbiamo iniziare dai più alti ranghi della leadership del paese. Ho già parlato del rafforzamento

¹² Mikhail S. Gorbachev, «Report at the 19th Extraordinary Conference of the CPSU», *Pravda*, 29 giugno 1988, p. 4 (BBC SWB, 30 giugno 1988; su/0191/c/1)

¹³ Le espressioni citate sono tratte da Mario Ganino, *Dallo Zar al Presidente*, op. cit., pp. 92, 98. Di Ganino sul tema cfr. anche «L'evoluzione costituzionale nell'URSS del Presidente Gorbachev», *Quaderni costituzionali*, vol. 10, n. 2, 1990; *Il Presidente dell'URSS. Aggiornamento a «La riforma costituzionale in Unione Sovietica»*, Torino, Giapichelli, 1991.

del ruolo dei più alti organi del potere statale e del governo. Ma che implicazioni ha tutto ciò per il partito, il suo Comitato Centrale e il Politburo del Comitato Centrale? Prima di tutto, presuppone che il Comitato Centrale e il Politburo debbano agire e funzionare come organi di guida politica. E certamente dobbiamo assolutamente impedire che il partito si sostituisca agli organi di potere statale e del governo. Tutto ciò che spetta al Soviet Supremo dell'URSS e al Consiglio dei Ministri dell'URSS deve essere fatto da loro, e da nessun altro.¹⁴

Ciò avrebbe anche potuto suonare, al tempo, come una ripetizione rituale delle tradizionali lamentele dei leader sovietici sul fenomeno della *podmena*, la tendenza degli organismi di partito a sostituirsi agli organi dello stato nell'amministrazione quotidiana piuttosto che limitarsi al ruolo di guida politica. Ma, con il senno di poi, va riconosciuto che Gorbachev alludeva in realtà ad un autentico e inedito tentativo di sottrarre le istituzioni statali (governo e parlamento) al pervasivo controllo del partito. Questo avveniva però in assenza di una struttura politica alternativa in grado di svolgere il ruolo di «collante» politico-istituzionale. Il risultato fu un *regime d'assemblée*, con il parlamento in una posizione di dominio nei confronti del governo, ma privo di un'anima politica in grado di strutturare le relazioni al suo interno e tra esso e l'esecutivo. Non deve sorprendere che questo disegno contribuì alla disgregazione istituzionale e allo stallo nelle relazioni esecutivo-legislativo, come si è visto nel capitolo precedente. Il parlamento sovietico riformato funzionò, come avrebbe detto Anthony King, in una «modalità non-partitica», rivelandosi così tanto ingestibile quanto inefficace. Tanto più che la scelta «di volersi considerare sciolti dal vincolo di partito» era comune un po' a tutto il ceto politico e talvolta assumeva il sapore di una scelta «etico-ideologica».¹⁵ In questa situazione, fu semplicemente naturale per l'esecutivo tentare di aggirarlo attraverso l'appello diretto al popolo. Il Primo Ministro Ryzhkov lo aveva fatto utilizzando lo strumento della discussione popolare e, allo stesso scopo, Gorbachev avrebbe più tardi fatto ricorso allo strumento referendario.

Gli elementi che avrebbero dato la spinta propulsiva verso la presidenza plebiscitaria erano dunque iscritti nella logica, se non nella lettera, della riforma. Quanto alla lettera, infatti, quel tanto di principio monocratico introdotto con la figura del presidente (*predsedatel'*) del Soviet Supremo, rimaneva debole e ambiguo e al più peggiorò la situazione, proponendo «la

¹⁴ Gorbachev, «Report at the 19th Extraordinary Conference of the CPSU», op. cit.

¹⁵ Rita di Leo, «Il Pcus dal potere all'ostracismo», in Mauro Calise (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, il Mulino, 1992, p. 82.

convivenza tra un regime ‘ultra parlamentare’ e un ‘presidenzialismo d’influenza’». ¹⁶ Ma era piuttosto lo *stile di leadership* di Gorbachev che stava creando un terreno fertile per quel modello, una *costituzione materiale* di tipo presidenzialista. Egli aveva innanzitutto rivoluzionato il sistema politico sovietico affermando il principio che le elezioni e il voto dovevano essere visti come i principali mezzi di legittimazione dell’autorità politica. In secondo luogo, istituendo e assumendo la carica di *predsedatel’*, aveva rafforzato la sua visibilità politica, se non la sua autorità, e soprattutto aveva indebolito il principio della leadership collettiva. Aveva infine mostrato una marcata propensione a stabilire un rapporto diretto e personale con la popolazione, e aveva sfruttato la retorica della «democrazia diretta dall’alto» per tentare di mobilitare le masse in proprio sostegno.

Paradossalmente, però, Gorbachev si dimostrò sempre riluttante a trarre le logiche conclusioni da tutto ciò. Non sembrava vedere che l’evoluzione naturale del suo approccio era un esecutivo monocratico direttamente eletto pronto ed entrare in conflitto politico-istituzionale con il legislativo attraverso l’appello alle masse e, eventualmente, anche attraverso l’uso della forza. Come è stato giustamente notato, Gorbachev cercò in tutti i modi di evitare «lo scontro tra presidenzialismo (nascente) e assemblearismo (riproposto)», uno scontro che quando si riproporrà nella Russia di Eltsin verrà risolto appunto «con l’uso della forza e il bombardamento del Parlamento». ¹⁷

Il perché non è difficile da spiegarsi. Marx aveva esposto i rischi insiti in un simile assetto ne *Il 18 Brumaio di Luigi Bonaparte*, notando che la Costituzione Francese del 1848 aveva distrutto se stessa piantando i semi di un conflitto devastante tra le sue «due teste» – il Presidente e l’Assemblea – uguali quanto a legittimità democratica, ma con il primo in vantaggio per il suo «essere per grazia del popolo». ¹⁸ L’approccio del «riformismo senza revisionismo» impedì a Gorbachev di sviluppare una teoria del governo che giungesse a giustificare apertamente una soluzione bonapartista. Come richiamato precedentemente, infatti (si veda il capitolo IV), lo slittamento carismatico-plebiscitario di Gorbachev derivò da una inclinazione culturale di cui egli era «probabilmente inconsapevole». Nel progetto originario di riforma istituzionale, presentato alla XIX Conferenza nell’estate del 1988, approvato alla fine di quell’anno e messo in pratica durante il 1989, «il ricorso alla democrazia carismatica, alla relazione diretta tra il leader e il popo-

¹⁶ Ganino, *Dallo Zar al Presidente*, op. cit. p. 96.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Karl Marx, *Il 18 Brumaio di Luigi Bonaparte*, in Marx-Engles, *Opere scelte*, Editori Riuniti, Roma, 1974, p. 502.

lo, non era stato contemplato, perché questo approccio politico differiva fortemente dalle abitudini politiche sovietiche». ¹⁹ In breve, per quello che riguarda Gorbachev, il modello del presidenzialismo plebiscitario nacque dalle circostanze, e il leader sovietico si dimostrò incapace di dominarne le implicazioni.

Va anche ricordato che, al tempo in cui la riforma politica fu progettata e pubblicamente discussa, l'ostilità verso il presidenzialismo era comune a gran parte dell'*intelligentsiya* riformista. Perfino la semplice decisione di istituire la figura del presidente del Soviet Supremo aveva destato delle perplessità. Il politologo Boris Kurashvili, ad esempio, mise in guardia dal «passaggio dalla leadership collegiale alla leadership individuale» temendo che i poteri semipresidenziali di questo nuovo *predsedatel'* potessero condurre all'«autoritarismo». Influenti giuristi, come Georgii Barabashev, concordavano sul fatto che ogni concentrazione di potere nelle mani di una sola persona sarebbe stata poco desiderabile, per quanto tendessero a negare che fosse quello il caso del presidente del Soviet Supremo. Boris Lazarev la vedeva allo stesso modo, e indicò come una garanzia il diritto del Congresso di revocare in qualsiasi momento il presidente del Soviet Supremo da esso stesso eletto. E Boris Strashun, echeggiando il classico argomento marxista contro il bonapartismo, affermò che l'elezione diretta di un presidente avrebbe creato due istituzioni uguali quanto alla fonte di autorità, aprendosi così al rischio di un devastante conflitto istituzionale. ²⁰

Gorbachev sembrava essere convinto di queste argomentazioni e, finché poté, le utilizzò anch'egli per opporsi alla soluzione presidenzialista. Sul finire dell'ottobre del 1989 – alcune settimane prima di cambiar rotta ammettendo in pubblico la necessità di una presidenza esecutiva – era ancora in parlamento ad opporsi con veemenza ai tentativi dell'«opposizione democratica» di inserire la questione di una presidenza elettiva nell'agenda dell'imminente Congresso dei Deputati del Popolo. Li trattò da «sempliciotti». Ad essere in ballo in quel momento era una questione seria, la stessa «natura del potere». La via di uscita dalla situazione sempre più complessa in cui si era ritrovato il paese non poteva consistere in soluzioni semplicistiche. Una presidenza elettiva non soltanto sarebbe stata in conflitto con il leninismo, ma si sarebbe dimostrata una mossa avventata, impulsiva e pericolosa. Il presidenzialismo avrebbe rischiato di ridurre il popolo ad un ruolo passivo, di mero delegante, nei confronti di un individuo, e quest'ul-

¹⁹ di Leo, «The Soviet Union 1985-1990», op. cit., p. 443.

²⁰ Per una rassegna di questa letteratura si veda Stephen White, «Democratisation in the USSR», *Soviet Studies*, vol. 42, n. 1, gennaio 1990, pp. 14-15.

timo avrebbe accumulato troppo potere, emergendo come un «salvatore della patria». L'idea leninista della supremazia dei soviet, invece, richiedeva di estendere il più possibile la partecipazione popolare. Vale la pena citare per intero un passaggio di quel discorso:

Sostanzialmente, ciò di cui stiamo parlando è la questione della natura del potere. [...] Stiamo continuando ora la tradizione leninista, stiamo preservando i soviet e restituendo loro il potere. Abbiamo iniziato a farlo, e lo stiamo facendo a fondo. [...] Quando parliamo di un Presidente, dobbiamo chiederci che cosa andremo a creare: un sistema di governo presidenziale? Di che tipo: Americano? Francese? In un simile sistema, cosa diventerebbero i presidenti dei soviet locali? Governatori sotto i quali tutti gli altri svolgerebbero le funzioni di consulenti e consiglieri, senza giocare un ruolo reale? [...] Credo che faremmo una cosa molto stupida se così, nell'eccitazione del momento, imboccassimo il sentiero del potere presidenziale. Probabilmente, questo impressionerà alcuni. Già si sentono voci sulla necessità di un qualche salvatore della patria. Ma io non credo che abbiamo bisogno di un salvatore del tipo che già conosciamo. Strutture di potere che rendano realmente il popolo il principale attore dell'arena politica – è lì che sta la nostra salvezza. [...] Quindi, ciò che ci si propone è un esperimento che ha in realtà a che fare con il cambiamento della natura del potere. Questioni di questo tipo non si possono trattare così su due piedi. Dobbiamo prendere in considerazione le questioni che riguardano la natura del potere in maniera molto, molto seria.²¹

Mentre dunque Gorbachev enfatizzava nel suo discorso il tradizionale timore marxista della deriva bonapartista, accennava anche implicitamente al fatto che il presidenzialismo avrebbe portato con sé una minaccia forse ancor più pericolosa: se permessa al centro, una «sindrome presidenzialista» si sarebbe diffusa anche verso la periferia, andando a minacciare in tal modo l'unità dello stato sovietico. Fu Anatolii Luk'yanov ad alludere nella maniera più chiara, sul finire del 1989, a questa doppia minaccia, quando illustrò dinanzi al Soviet Supremo, e poi dinanzi al Congresso, le ragioni per cui il presidenzialismo avrebbe dovuto essere rifiutato. L'elezione diretta di un presidente da parte della popolazione, disse, da un lato «significherebbe l'apparizione di un potere indipendente dal corpo rappresentativo, che nei

²¹ Citato in V. Romanyuk e A. Stepovoi, «At the Second Session of the USSR Supreme Soviet: Twenty-four Hours to Finish work on the Draft Law», *Izvestiya*, 24 ottobre 1989 (CDSP, vol. 41, n. 42, 22 novembre 1989).

fatti contraddice l'idea stessa del pieno potere ai soviet»;²² dall'altro lato, avrebbe potuto condurre alla richiesta di introdurre lo stesso istituto nelle repubbliche, il che «sarebbe in contraddizione con i principi di uniformità di organizzazione e funzionamento dei soviet».²³

Meno di due mesi dopo questo discorso, ad ogni modo, il presidenzialismo era chiaramente entrato nell'agenda politica sovietica. E questo avrebbe portato con sé entrambe le conseguenze che Gorbachev e Luk'yanov avevano appena anticipato: i segni di una deriva plebiscitaria al centro, con crescenti elementi autoritari, e una «sindrome presidenzialista» nelle repubbliche, con una chiara minaccia centrifuga. Ma la realtà è che la percezione comune delle virtù del parlamentarismo stava rapidamente svanendo – grazie anche al discredito e alla sfiducia di cui il parlamento sovietico era ormai circondato. E così i timori circa i pericoli del presidenzialismo vennero messi in sordina. Entro la fine del 1989, Gorbachev si trovò accerchiato da sostenitori d'ogni tipo della soluzione presidenzialista.

2. Tre visioni del presidenzialismo

Come si accennava all'inizio, le pressioni in favore del presidenzialismo vennero contemporaneamente da più parti. Esclusi i conservatori e i reazionari, che erano alla disperata ricerca del «pugno di ferro» in grado di evitare a tutti i costi il cambiamento, queste possono essere suddivise in tre ampie categorie: i *neoautoritari*, che vedevano in un esecutivo forte legittimato dal voto popolare l'unica via per garantire la stabilità politica e per attuare, allo stesso tempo, profonde trasformazioni politiche ed economiche; i *democratici-populisti*, che consideravano la presidenza elettiva come uno strumento di democrazia diretta, un modo per rendere ancora più incisiva l'influenza del popolo sul processo politico; e i *pragmatici*, che con la presidenza miravano a superare l'impasse nelle relazioni esecutivo-legislativo, a salvare la struttura di autorità che stava crollando e ad offrire a Gorbachev uno scudo protettivo contro una eventuale rivolta del Partito Comunista contro di lui.

²² A.I. Luk'yanov, «On Changes in the USSR Constitution (Basic Law) Relating to Questions of the Electoral System», *Izvestiya*, 24 ottobre 1989 (CDSP, vol. 41, n. 43, 22 novembre 1989).

²³ Cfr. Il rapporto di A.I. Luk'yanov, «On Making Changes in and Additions to the USSR Constitution (Basic Law) on Questions of the Electoral System», nel resoconto verbale del Secondo Congresso, *Izvestiya*, 17 dicembre 1989 (CDSP, vol.42, n. 3, 21 febbraio, 1990).

2.1 La visione neoautoritaria

La visione neoautoritaria corrispondeva a una aspettativa diffusa relativamente a quello che molti ritenevano fosse, per Gorbachev, il corso d'azione più razionale. Si trattava di una aspettativa condivisa da molti osservatori, non soltanto sovietici, nessuno dei quali riusciva a spiegarsi perché quella visione non fosse stata assunta da Gorbachev fin dall'inizio. Così, ad esempio, il politologo americano Jerry Hough riconosce l'erroneità delle sue previsioni dell'inverno 1989-90:

Sembrava che Gorbachev stesse deliberatamente favorendo il caos per liberarsi del Politburo e del controllo del Comitato Centrale, costruendo al tempo stesso il consenso per una presidenza forte con poteri di emergenza. Il suo atteggiamento sembrava deliberato, se non machiavellico, e raggiunse in realtà gli obiettivi ipotizzati. E, una volta assunta la presidenza, sembrava ovvio che avrebbe utilizzato i suoi poteri per ristabilire l'ordine, anche attraverso la legge marziale, se necessario. Ma ciò non avvenne e la destabilizzazione continuò, lasciando gli osservatori confusi su come spiegare il suo atteggiamento». ²⁴

Perché Gorbachev mostrò una così debole inclinazione per l'utilizzo della forza non è argomento che dovrebbe interessarci in questa sede. Vale la pena però di analizzare la visione neoautoritaria che gli veniva proposta, almeno nella sua espressione intellettualmente più sofisticata, quella articolata a metà del 1989 dallo scienziato politico Andranik Migranyan.

Scettico sulla possibilità di dare vita in URSS a una transizione pacifica dal totalitarismo alla democrazia, Migranyan suggerì – in un lungo articolo pubblicato nel luglio 1989 e rimasto famoso – la necessità di una fase intermedia: «un saldo regime autoritario» con una «democrazia limitata». ²⁵ Per raggiungere questo obiettivo, erano necessarie due condizioni. La prima era una rivoluzione culturale al vertice: i leader riformisti sovietici avrebbero dovuto liberarsi dalle «idee infantili» sulla democrazia ereditate dalla «interpretazione marxiana della breve esperienza della Comune di Parigi». Ammettendo in maniera insolitamente candida che i problemi del sistema politico sovietico derivavano *non* dal tradimento delle idee democratiche radicali di Marx, ma dal tentativo di metterle in pratica, Migranyan spiega-

²⁴ Hough, *Democratization e Revolution*, op. cit., p. 250.

²⁵ Andranik Migranyan, «The Long Road to the European Road», *Novy Mir*, 7 luglio 1989 (CDSF, vol. 41, n. 43, 22 novembre 1989). Migranyan era al tempo un *kandidat* in Scienze storiche e un membro dello staff dell'Istituto di Economia e Sistema Socialista Internazionale dell'Accademia delle Scienze della RSFSR.

va: «La storia degli ultimi settant'anni mostra che questa forma di 'democrazia diretta' realizzata nei nostri soviet, conduce a una totale alienazione del popolo dal potere e a una oligarchia amministrativa che non è eletta dal popolo e il cui potere rimane incontrollato».

La seconda condizione era di tipo istituzionale: l'introduzione di un forte sistema presidenziale, in grado di evitare sia il ritorno alla tradizione sovietica della «leadership collettiva», sia un balzo in avanti in direzione del parlamentarismo di tipo europeo. In un sistema simile, il Partito Comunista avrebbe «mantenuto i suoi poteri autoritari e il suo ruolo di arbitro ultimo», al fine di prevenire una catastrofica disintegrazione del paese lungo linee di frattura sociali e nazionali; ma avrebbe operato sotto lo stretto controllo di un leader forte e illuminato che avrebbe occupato il vertice della piramide. Questo leader avrebbe dovuto essere direttamente eletto, e il sostegno popolare avrebbe giustificato i suoi ampi poteri, poiché l'intera esperienza della modernizzazione dall'alto «suggerisce che il successo delle riforme richiede la personalizzazione di una autorità forte al vertice». Ancora, Migranyan fu uno dei primi ad ammettere candidamente che il presidenzialismo in URSS poteva e, nella sua visione, *doveva* portare a una «modernizzazione senza democrazia» – citando in proposito gli esempi della Cina, della Corea del Sud e di alcuni paesi latino-americani. Una posizione, questa, da non confondere con l'invocazione conservatrice-reazionaria del «pugno di ferro» – per quanto questo errore fu commesso al tempo sia da alcuni «democratici»²⁶ sia da quei reazionari che si appropriarono delle argomentazioni più acute di Mirgranyan (tra questi, ad esempio, i leader della fazione parlamentare *Soyuz*).²⁷ Giusto o sbagliato che fosse, infatti, Migranyan rese chiaro che il suo modello di modernizzazione autoritaria doveva rappresentare uno stadio storico intermedio, che avrebbe in definitiva spianato la strada alla democrazia, come suggeriva lo stesso titolo del suo saggio: *La lunga strada verso la Casa Europea*.

Dal nostro punto di vista, comunque, l'aspetto più interessante del ragionamento di Migranyan non è né nel suo tono machiavellico, né nel suo impianto provocatorio. È piuttosto nella sua percezione profetica che la strada verso il presidenzialismo che lui proponeva non fosse l'unica possibi-

²⁶ La pubblicazione del saggio di Migranyan aprì un vivace dibattito sulla «transizione autoritaria alla democrazia» e la necessità di un «pugno di ferro». Si vedano in particolare gli articoli apparsi in *Literaturnaya gazeta* nel 1989: «Is an 'Iron Hand' Needed?» (16 agosto, p. 10); «The Dead Seizes the Living» (20 settembre, p. 10); «Down With All Dictators» (27 settembre, p. 14); «Democracy or Autocracy» (18 ottobre, p. 10) (cfr. CDSP, vol. 41, nn. 43 e 44, 22 e 29 novembre 1989)

²⁷ Si veda per esempio il discorso di Yurii Blokhin al Terzo Congresso dei Deputati del Popolo, in *Izvestiya*, 14 marzo 1990.

le, e che gli eventi avrebbero potuto prendere una piega diversa e più avventurosa, in cui Gorbachev avrebbe potuto perdere il controllo. Ciò che Migranyan temeva era infatti l'ascesa di Eltsin, che considerava un pericoloso fenomeno populista. Come i primi bolscevichi, scriveva il politologo nel 1989, Eltsin era il tipo di leader che, non sapendo come risolvere i complessi problemi della società, avrebbe proposto un «pacchetto di semi-soluzioni altamente semplicistiche e primitive, ma comprensibili alle masse». I leader di quel tipo, concluse, «non sono in grado di modernizzare il sistema, possono solo distruggerlo».²⁸

2.2 La visione populista-democratica

Eltsin fu un radicale sostenitore di una visione alternativa del presidenzialismo rispetto a quella di Migranyan, una visione «democratica», in effetti, e dal sapore spiccatamente populista-plebiscitario. Ciò rispondeva perfettamente allo stile di leadership che Eltsin aveva esibito da quando, a metà degli anni Ottanta, era divenuto una figura di livello nazionale. La sua forte inclinazione populista emerse durante la breve esperienza di leader del Comitato di Partito di Mosca nel 1986-87 e lo scontro che ne derivò con Gorbachev e il Politburo non fece che aumentare il suo fascino carismatico e la sua retorica anti-elitaria. La sua schiacciante vittoria nelle elezioni parlamentari del 1989 consolidò infine la sensazione di una legittimazione plebiscitaria (candidatosi nel collegio di Mosca, Eltsin ricevette quasi sei milioni di voti, l'80% del totale).²⁹

Sin dai primi giorni del Primo Congresso, Eltsin avanzò una sua peculiare visione del presidenzialismo. Propose infatti non soltanto l'elezione diretta del capo dello stato, ma anche l'adozione di «una legge che introducesse un referendum annuale sulla questione della fiducia» nel Presidente – chiaro segno di come avrebbe cercato di governare in qualità di Presidente della Russia nei primi anni Novanta. Nel 1989, ad ogni modo, Eltsin non vedeva alcun pericolo «bonapartista» in quella sua proposta di un processo continuo di elezione-e-riconferma attraverso cui la relazione personale tra il leader e le masse si sarebbe innalzata al di sopra di ogni altra istituzione. Al contrario, la presentò come un meccanismo di control-

²⁸ Migranyan, «The Long Road To the European Home», op. cit. Si noti che a metà degli anni Novanta, dopo il crollo dell'URSS e lo scioglimento a cannonate del parlamento russo, Migranyan si ritrovò nel Consiglio Presidenziale di Eltsin. Oggi è vicepresidente della fondazione *Reforma*, un think-tank moscovita.

²⁹ Cfr. Enrico Melchionda, *Eltsin a Mosca. I meccanismi del successo politico in Unione Sovietica*, Roma, Edizioni Lavoro, 1990.

lo democratico sulla presidenza: un meccanismo che avrebbe impedito una eccessiva crescita dell'«influenza personale e del potere nelle mani del capo dello stato», e l'emergere, dunque, di «un nuovo regime autoritario, una nuova dittatura».³⁰ Perché Eltsin, leader acclamato dalle masse e detentore di un immenso capitale di fiducia popolare, non avrebbe potuto, naturalmente, essere egli stesso un dittatore. Eltsin si adoperò attivamente per promuovere la sua idea. Riferì di aver intrapreso negoziati di alto livello sulla questione, durante le quali concesse che il referendum popolare sulla fiducia nel capo dello stato avrebbe potuto tenersi «se non tutti gli anni, almeno ogni due anni». Quando nemmeno questa condizione fu accettata, espresse con amarezza il suo disappunto dinanzi al Soviet Supremo.³¹

Non esistono chiare indicazioni che una proposta simile fosse appoggiata da tutti i membri del Gruppo Interregionale dei Deputati, la fazione parlamentare auto-proclamatasi «opposizione democratica» e che aveva scelto Eltsin come proprio leader. Si potrebbe ragionevolmente dubitare che intellettuali sofisticati come Gavriil Popov condivisero la visione eltsiniana. Nel complesso, ad ogni modo, il gruppo si distinse come il più esplicito difensore delle virtù democratiche del presidenzialismo. Fino alla fine del 1989, la loro proposta riguardò l'autorità centrale dell'URSS; dal 1990, invece, essi cominciarono ad opporsi all'introduzione di un regime presidenziale in URSS e spostarono la loro attenzione sul livello repubblicano. Essi diverranno poi gli architetti del «super-presidenzialismo» della Russia di Eltsin (si veda di seguito il capitolo VIII). La loro principale argomentazione era quella tipica di tutti i sostenitori democratici del presidenzialismo, anche in Occidente: il presidenzialismo è uno strumento di democrazia diretta in cui l'elezione popolare del presidente rappresenta una forma più immediata di partecipazione e influenza popolare di quanto sia possibile invece nel parlamentarismo. Così, a quelli che sostenevano, come Luk'yanov, che il presidenzialismo era in disaccordo con il principio bolscevico «tutto il potere ai soviet», loro rispondevano – provocatoriamente – che esso avrebbe alla fine reso possibile il principio democratico «tutto il potere al popolo».³²

³⁰ Si veda il discorso di Eltsin al Primo Congresso (resoconto verbale), *Izvestiya*, 2 giugno, 1990 (CDSP, vol. 41, n. 26, 26 luglio, 1990).

³¹ Si veda il discorso di Eltsin al Soviet Supremo in occasione dell'accettazione della nomina a Presidente della Commissione Costruzioni e Architettura, *Izvestiya*, 12 giugno, 1989 (CDSP, vol. 41, n. 33, 13 settembre 1989).

³² Citato in V. Romanyuk e A. Stepovoi, «At the Second Session of the USSR Supreme Soviet: Twenty-four Hours to Finish Work on the Draft Law», *Izvestiya*, 24 ottobre 1989 (CDSP, vol. 41, n. 43, 22 novembre 1989).

Come è facilmente comprensibile, questa visione differiva sostanzialmente da quella di Migranyan. Prima di tutto, era basata su una enfatica retorica democratica, mentre Migranyan disprezzava le «idee infantili» sulla democrazia diretta e riconosceva francamente la necessità di una fase autoritaria. In secondo luogo, laddove la visione di Migranyan prendeva atto del fatto che il presidente, per quanto godesse di una autorità altamente personalizzata, avrebbe avuto bisogno di un partito forte per essere in grado di governare in modo efficace, la visione radical-democratica lasciava ben poco spazio a qualsiasi struttura intermedia, partito o parlamento, tra il leader e le masse, la cui relazione doveva essere *diretta* oltre che *personale*. Infine, e cosa più importante, questa relazione doveva essere anche *continua*. Quest'ultimo fattore, come riassunto dalla proposta di Eltsin di un referendum annuale sulla fiducia nel capo dello stato, rappresenta qui la differenza cruciale. Mentre, nello schema di Migranyan, il popolo interveniva meramente nell'elezione di un dittatore illuminato cui affidare una delega in bianco, Eltsin prospettava invece una situazione in cui il popolo sarebbe stato continuamente chiamato in causa attraverso una serie di plebisciti. Ciò che si profilava era, come nella definizione di Gorge Burdeau richiamata nel capitolo II, di una forma di democrazia plebiscitaria, in cui il popolo «lungi dall'essere obbligato a tacere [...] viene continuamente consultato». ³³

Così i «democratici», che abbiamo altrove dipinto come i campioni della «democrazia diretta dal basso», apparivano in realtà in questo caso come i sostenitori più estremi della «democrazia diretta dall'alto». O, per meglio dire, «oscillavano nel proprio apprendistato, tra democrazia diretta e presidenzialismo forte». ³⁴ Paradossalmente, la loro visione si rivelò in sintonia con l'approccio di Gorbachev alla presidenza – o, a voler essere più precisi, essi anticiparono prima, e portarono alle sue estreme conseguenze poi, alcuni elementi pure visibili nello stile di leadership di Gorbachev come Presidente. Ma questo diverrà chiaro solo in un secondo momento. Dapprincipio, gli argomenti che persuasero Gorbachev ad abbracciare la soluzione presidenzialista avevano poco in comune con quelli dei democratici.

2.3 La visione pragmatica

Gli argomenti a favore del presidenzialismo sviluppati all'interno del circolo dei consiglieri di Gorbachev erano di natura tipicamente pragma-

³³ Georges Burdeau, *La démocratie*, Paris, Editions du Seuil, 1956, p. 56.

³⁴ Rita di Leo, «Il PCUS dal potere all'ostracismo», op. cit., p. 84.

tica: queste persone vedevano infatti la presidenza come il solo modo di risolvere la crisi di governabilità che aveva assediato l'URSS a partire dal tardo 1989. La loro visione mancava di ispirazione ideologica e di ipertoni retorici. Secondo loro, il presidenzialismo era necessario per tre motivi. Innanzitutto, doveva servire a riempire il vuoto di potere e di autorità che stava nascendo dall'esplosione di conflitti sociali d'ogni tipo, e specialmente di quelli di natura etnico-nazionalistica. Poche settimane dopo la veemente presa di posizione di Gorbachev contro il presidenzialismo, infatti, la tensione politica nel paese raggiungeva livelli inediti. Disordini e manifestazioni andavano diffondendosi dal Baltico a Erevan, da Tbilisi a Baku, dove nel gennaio del 1990 fu dichiarato lo stato di emergenza. Inoltre, con le elezioni locali e repubblicane ora imminenti in tutto il paese, diveniva sempre più evidente la forza dei movimenti e dei fronti nazionali, che esprimevano ormai una sfida aperta all'autorità centrale. Solo una forte presidenza elettiva avrebbe potuto tentare di fermare queste forze centrifughe, ragionavano i consiglieri di Gorbachev.

In secondo luogo, la presidenza andava utilizzata per snellire il processo decisionale e renderlo più rapido ed efficace di quanto non si fosse dimostrato in condizioni «puramente parlamentari», specialmente in assenza di una maggioranza disciplinata all'interno del parlamento. Il primo parlamento eletto dell'URSS si stava rivelando tanto inefficace quanto inefficiente e chiaramente incapace di fornire al regime nuove basi di legittimità. Lacerato da lotte di fazione e domande particolaristiche, e privo della coesione necessaria per sostenere un qualunque pacchetto coerente di politiche pubbliche, era ovviamente incapace di produrre una legislazione autorevole. Inoltre, stava subendo un profondo processo di discredito, e stava rapidamente tradendo la fiducia e le aspettative che aveva suscitato a metà del 1989.

Infine, e questo era forse l'argomento più importante, la presidenza si dimostrava necessaria per difendere Gorbachev e le sue riforme dalla crescente opposizione proveniente dall'interno del partito. Solo se fosse stato eletto presidente e si fosse messo a capo di una macchina statale indipendente, Gorbachev avrebbe potuto alla fine affrontare il partito senza dover temere di essere estromesso dal potere. Che una presidenza elettiva sarebbe stata la protezione più efficace per il Segretario Generale di fronte al suo stesso partito non era un'idea nuova. Come si è detto (v. capitolo III), qualcosa di simile era stato suggerito a Khrushchev un quarto di secolo prima e, almeno a partire dal 1988, l'idea era tornata a circolare pubblicamente, spesso ad opera delle stesse persone che l'avevano sostenuta nei primi anni Sessanta. Allora Khrushchev

non aveva voluto ascoltare; questa volta, l'errore non poteva essere ripetuto.³⁵

Quest'ultima posizione aveva in sé una ratio molto solida, dal momento che il progressivo deteriorarsi del rapporto tra Gorbachev e il PCUS era sotto gli occhi di tutti. Per quanto molto abile nel manipolare la «politica dei quadri» per allontanare i funzionari che resistevano alle sue politiche e promuovere al loro posto suoi uomini, questi mezzi tradizionali si erano rivelati insufficienti a garantire al Segretario Generale il controllo del «flusso circolare del potere» nel partito. Gorbachev aveva dunque fatto ricorso all'approccio populista, puntando sulla mobilitazione delle masse per imporre dal basso un radicale ricambio dei quadri. L'annuncio del primo esperimento di elezioni competitive, che risale al gennaio del 1987, fu un passaggio cruciale di questa nuova strategia. Questo però minacciò ancor di più l'apparato e indebolì ulteriormente il suo sostegno al leader. La resistenza si tramutò rapidamente in opposizione, solo parzialmente celata.

Per tutta risposta, Gorbachev non soltanto non attenuò le sue proposte di riforma, ma anzi sembrò radicalizzarle. Nel giugno 1988 si presentò addirittura alla XIX Conferenza del PCUS con l'idea controversa che i segretari locali di partito dovessero divenire presidenti dei rispettivi soviet. Ciò significava che avrebbero dovuto prima tentare di essere eletti deputati nell'ambito di elezioni competitive, e poi assicurarsi una maggioranza nei soviet per essere eletti presidenti. Se una delle due operazioni fosse fallita, avrebbero rischiato di perdere non solo la presidenza del soviet, ma anche il proprio ruolo dirigente nel partito.³⁶ I segretari locali del PCUS erano chiaramente spaventati dalla pressione che si stava esercitando su di loro.³⁷ E quando, poco meno di un anno dopo, nella primavera del 1989, un certo numero di essi fu sconfitto nelle elezioni competitive per il Congresso, la loro apprensione si dimostrò giustificata.

³⁵ Come ricordato precedentemente (capitolo III), lo scienziato politico Fedor Burlatskii era stato a capo del gruppo di lavoro sul progetto di una «Costituzione Khrushcheviana» che prevedeva l'elezione diretta del capo dello stato. Burlatskii si schierò di nuovo a favore di una soluzione analoga a metà del 1988 nel suo «O soviet-skom parlamentarizme», *Literaturnaya Gazeta*, n. 24, 15 giugno 1988, p. 2. Simili argomentazioni furono avanzate anche durante la discussione popolare degli emendamenti costituzionali nell'autunno 1988. Si veda White, «'Democratisation' in the USSR», op. cit., pp. 14-15.

³⁶ Gorbachev, «Report at the 19th Extraordinary Conference of the CPSU», op. cit., p. 4.

³⁷ Georgii Shakhnazarov, *Tsena svobody: Reformatsiya Gorbacheva glazami ego pomoshchnika*, Mosca, Rossika, 1993, p. 244 (citato in Hough, *Democratization and Revolution*, op. cit., p. 261).

Da allora l'apparato di partito venne messo sotto attacco da tutti i fronti, con il Segretario Generale a fare ben poco per difenderlo. Sul finire del 1989, la perdita di autorità del PCUS risultava ormai evidente sotto molti punti di vista. L'Europa dell'Est si era distaccata e il «blocco sovietico» era scomparso insieme con i «partiti fratelli». All'interno dell'URSS, ai nazionalisti militanti era stato concesso di organizzarsi, soprattutto nel Caucaso e nelle repubbliche baltiche e, con le elezioni repubblicane alle porte, era ora chiaro che i movimenti e i fronti nazionali avrebbero guadagnato solide maggioranze in diverse repubbliche. Infine, dimostrazioni di protesta anti-partito si moltiplicavano in diverse città e regioni, anche in Russia, concludendosi spesso con le dimissioni dei funzionari locali del Partito. Nei primi quaranta giorni del 1990, i primi segretari di tredici comitati regionali del PCUS capitolarono in quella che fu definita la «rivoluzione delle regioni».³⁸ Non c'è da meravigliarsi, dunque, per la crescente ostilità dell'apparato nei confronti di Gorbachev. Khrushchev era stato estromesso dal potere per molto meno, ed era alquanto ragionevole che Gorbachev tentasse di proteggersi da un simile rischio. La presidenza sembrava la soluzione migliore. Come sintetizza la questione Jerry Hough:

Gorbachev certamente conosceva i meccanismi di potere interni [al partito]. Sapeva che il Comitato Centrale avrebbe potuto votare per una sua estromissione dall'incarico, come era accaduto per Nikita Khrushchev [...] Capiva l'importanza del «flusso circolare del potere». Se i funzionari di partito di rango più basso fossero stati [estromessi in seguito ad] elezioni in cui la gran parte dei votanti non erano neanche membri del partito, la loro prima reazione sarebbe stata che non potevano più fidarsi di Mosca. Questo avrebbe distrutto la base di potere del Segretario Generale. E una volta spezzato il flusso circolare del potere, esistevano poche soluzioni amministrative alla perdita di controllo del partito da parte del Segretario Generale [...] Gorbachev aveva bisogno di aggirare il flusso circolare del potere nel costruire la sua base politica di sostegno. La presidenza del Soviet Supremo gli offriva una seconda base credibile [...] Una presidenza direttamente eletta sarebbe stata ancora più solida.³⁹

Gorbachev era certamente sensibile a questo tipo di argomentazioni. Erano in fondo tra le ragioni che avevano ispirato la creazione della figura

³⁸ Si veda Dawn Mann, «Authority of Regional Party Leaders Crumbling», *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 2, n.8, 1990, pp. 1-6.

³⁹ Hough, *Democratization and Revolution*, op. cit., p. 262.

del presidente del Soviet Supremo nella primavera del 1988. Quella carica avrebbe dovuto metterlo al riparo da un eventuale attacco non solo del Comitato Centrale del PCUS, ma anche del Presidium del Soviet Supremo: l'unico modo per rimuoverlo dalla presidenza, infatti, sarebbe stato coagulare contro di lui il voto della maggioranza del Congresso dei Deputati del Popolo, che contava 2.250 membri. Al tempo, un simile assunto era ampiamente condiviso dagli osservatori.⁴⁰ Nella realtà, comunque, ciò non era necessariamente vero. Come notò uno studioso sovietico, il presidente del Soviet Supremo doveva essere un Deputato del Popolo, un membro del Congresso. Ora, Gorbachev era stato eletto al Congresso dal Comitato Centrale del PCUS, nell'ambito della quota di 100 seggi attribuita al Partito in quanto «organizzazione sociale». Poiché la Costituzione stabiliva che un deputato poteva essere revocato in qualsiasi momento dai suoi elettori, il Comitato Centrale poteva sempre revocare Gorbachev in qualità di suo rappresentante, forzando così anche le sue dimissioni da presidente del Soviet Supremo.⁴¹ Se insomma Gorbachev voleva utilizzare il ruolo di capo dello stato per garantirsi una posizione di indipendenza nei confronti del Partito Comunista, l'elezione presidenziale diretta rappresentava la sola opzione sicura.

Fu in questa situazione che i consiglieri più vicini a Gorbachev iniziarono a premere per una svolta decisiva. In un breve rapporto confidenziale sottoposto al leader tra il dicembre del 1989 e il gennaio del 1990, alcuni di loro ammonirono che le tensioni – dentro e fuori del partito – avrebbero potuto sfociare in una guerra civile, portando a conseguenze «peggiori di quanto è accaduto in piazza Tienanmen o in Romania». Al fine di evitare una simile tragedia, raccomandarono di muoversi rapidamente per «imporre un sistema presidenziale e per creare un nuovo tipo di partito».⁴² Idee simili venivano ora esposte anche in pubblico, con ripetute denunce sulla stampa di un allarmante vuoto di potere che era andato formandosi al centro – un vuoto che avrebbe potuto essere riempito soltanto da una presidenza direttamente eletta che godesse della legittimità popolare e di una autorità effettiva nei confronti del parlamento, dell'esecutivo, e del Partito

⁴⁰ Si vedano Dawn Mann e Elizabeth Teague, «Gorbachev's Dual Role», *Problems of Communism*, 1990; e Jerry F. Hough, «Gorbachev's Endgame», *World Policy Journal*, Autunno 1990, p. 649.

⁴¹ Questa possibilità fu sottolineata dallo studioso Vladimir Zots in occasione di una tavola rotonda pubblicata sulla *Prava* il 31 gennaio del 1990.

⁴² Stralci di questo *briefing paper* arrivarono in Occidente e furono pubblicati in *Le Monde*, 31 gennaio, 1990. Si veda Elizabeth Teague, «Gorbachev Proposes Dropping Communist Party Monopoly», *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 2, n. 6, 9 febbraio 1990, p. 7.

Comunista.⁴³ In breve, questa fu la linea di ragionamento che ottenne alla fine il sostegno di Gorbachev, portandolo a superare la sua precedente riluttanza verso «soluzioni semplicistiche». Poggiava su di una valutazione realistica dell'evoluzione degli eventi, piuttosto che su una qualche intima convinzione. Ma anche il quel caso non fu un presidenzialismo pieno che Gorbachev acconsentì di introdurre.

Gorbachev parlò dell'istituzione della presidenza nel suo discorso al Plenum del Comitato Centrale il 5 febbraio del 1990. Mostrando formalmente rispetto per l'organizzazione di cui era a capo, dichiarò che era innanzitutto il partito a dover discutere la possibilità di «creare l'istituto della presidenza [con] tutti i poteri necessari per attuare la politica della *perestroika*».⁴⁴ Come parte del medesimo pacchetto di riforme, propose di lasciar cadere il monopolio politico del Partito Comunista emendando l'Art. 6 della costituzione. Dopo tre giorni di acceso dibattito, il Plenum approvò queste proposte – sebbene come «raccomandazioni», parte di un progetto di piattaforma politica per un «socialismo umano e democratico» da discutersi al XXVIII Congresso del PCUS, previsto per l'estate. Se approvate, la raccomandazioni contenute nella piattaforma sarebbero poi state proposte come emendamenti costituzionali da sottoporre al prossimo Congresso dei Deputati del Popolo che avrebbe dovuto riunirsi in autunno. Doveva trattarsi dunque di un processo piuttosto lungo e complesso.

Ma un paio di settimane dopo, in uno di quei «piccoli colpi di mano quotidiani» che sarebbero poi diventati il tratto distintivo della sua leadership come presidente,⁴⁵ Gorbachev forzò il corso degli eventi. Visto che ormai il Comitato Centrale aveva espresso il suo assenso di massima, egli sottopose al Soviet Supremo un progetto di legge «Sull'istituzione della carica di Presidente dell'URSS»⁴⁶ redatto a porte chiuse e consegnato ai deputati soltanto la notte precedente.⁴⁷ Nell'approvarlo, il 27 febbraio, il Soviet Supremo votò anche la convocazione di una sessione straordinaria del Congresso dei Deputati del Popolo, l'unico organismo titolato ad apportare

⁴³ Si veda, per esempio, la tavola rotonda pubblicata in *Prava*, 31 gennaio, 1990. Si veda anche *Prava*, 4 febbraio 1990.

⁴⁴ Cfr. *Pravda*, 6 febbraio 1990.

⁴⁵ L'espressione «miniature, everyday coups» è utilizzata da Donald Murray nella sua interpretazione dello stile di leadership di Gorbachev in quel periodo. Si veda Donald Murray, *A Democracy of Despots*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995.

⁴⁶ Il progetto fu pubblicato in *Izvestiya*, 6 marzo 1990.

⁴⁷ Così lamentò il deputato Konstantin Lubenchenko, membro del Gruppo Interregionale dei Deputati. Si veda Elizabeth Teague, «Executive Presidency Approved», *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 2, n. 10, 9 marzo 1990, p. 15.

cambiamenti alla costituzione. Inoltre, il Congresso non soltanto avrebbe discusso il progetto di legge sulla presidenza e modificato di conseguenza la costituzione, ma avrebbe anche eletto il primo presidente dell'URSS: il progetto conteneva infatti una disposizione transitoria che stabiliva che, in via del tutto eccezionale, il primo presidente sarebbe stato eletto dal Congresso piuttosto che a suffragio diretto. Quest'ultima decisione, che molti considerarono un errore fatale, fu ufficialmente giustificata con l'esigenza di evitare il caos che una campagna presidenziale avrebbe potuto causare nella già tesa situazione in cui versava il paese.

3. *La sindrome presidenzialista*

Il giorno di apertura del Terzo Congresso (Straordinario) il 12 Marzo del 1990, fu chiaro che la linea «pragmatica» aveva vinto. Il classico timore marxista di una degenerazione bonapartista era stato spazzato via da un'ondata di realismo politico, insieme con lo slogan di Lenin «Tutto il potere ai soviet!» e l'iniziale difesa di Gorbachev del parlamentarismo in stile sovietico. Dalla platea del Congresso, invece, si dava voce al tipico argomento «tecnocratico» contro il parlamentarismo, presentato ora come una modalità decisionale lenta e inefficiente. Particolarmente veemente a questo riguardo fu l'Accademico S.S. Alekseev, Presidente del Comitato di Revisione Costituzionale dell'URSS. Parlò della «paralisi del potere» in corso («il potere non sta funzionando; a dirla tutta, si sta dimostrando incapace di funzionare») e ne diede la colpa alla centralità rivestita dal parlamento nel sistema creato durante il primo stadio della perestroika: «una struttura puramente parlamentare conduce talvolta in vicoli ciechi e può bloccare ogni decisione [...] Questa non è soltanto la nostra infelice esperienza; è un'esperienza di tutto il mondo». Alekseev suggerì anche che il parlamentarismo puro «nei fatti si adatta alla dittatura meglio che a qualsiasi altra cosa». Per ridurre questo pericolo – egli asserì candidamente – il potere deve essere strutturato, organizzato e «integrato»: deve esserci «una sola personificazione di quel potere. Quello a cui arrivano molti stati è una forma presidenziale di questa integrazione, e questa è la cosa più importante». ⁴⁸ Una simile argomentazione fu sostenuta da Anatolii Luk'yanov, fino a poco tempo prima un fermo oppositore del presidenzialismo. Questi riuscì a coniugare brillantemente due famose nozioni leniniste, «leadership collettiva» ed *edinonachalie* (leadership individuale): «È più appropriato che mai avvaler-

⁴⁸ Cfr. Terzo Congresso (resoconto verbale), *Izvestiya*, 13 marzo 1990, (CDSP, vol. 42, n. 11, 18 aprile 1990).

ci in questa sede del consiglio di Lenin secondo cui 'esattamente come la leadership collettiva è necessaria per la discussione delle questioni fondamentali, la leadership individuale è necessaria per evitare il burocratismo e l'elusione di responsabilità'.⁴⁹ Sia Luk'yanov che Aleksandr Yakovlev – uomini che rappresentavano i due opposti versanti politici dell'entourage di Gorbachev – puntarono a quello che sarebbe stato l'argomento principale, e il più convincente, a favore del presidenzialismo: era necessario riempire il vuoto di potere in un momento in cui «il Partito non svolge più un ruolo di amministrazione diretta dello stato e dell'economia e questa stessa amministrazione passa dalle strutture di partito alle strutture del meccanismo statale». ⁵⁰

Generalmente, gli analisti occidentali e i commentatori sovietici che osservarono il dibattito del Terzo Congresso hanno focalizzato l'attenzione sull'esistenza di profonde fratture tra i deputati: sulla portata dei poteri da riconoscere al presidente; sull'opportunità di rinviare l'elezione popolare e tenere, invece, le prime elezioni presidenziali in seno al Congresso; su se Gorbachev dovesse essere o meno eletto a quella carica e, in questo caso, sull'opportunità che mantenesse il ruolo di Segretario Generale del PCUS. Con il senno di poi, comunque, ciò che conta non è tanto la divisione che emerse su alcune specifiche caratteristiche della presidenza, quanto il fatto che vi fosse ormai poca o nessuna opposizione al presidenzialismo in via di principio.

È vero che una parte del Gruppo Interregionale diede voce ad argomenti che avrebbero potuto sembrare tipicamente a favore del parlamentarismo. Rivolgendosi al Congresso a nome del Gruppo, ad esempio, lo storico Yurii Afanas'ev indicò i rischi autoritari che avrebbero potuto derivare dalla «decisione avventata» di introdurre il potere presidenziale in assenza di fondamentali contrappesi politici e costituzionali: una separazione dei poteri chiaramente definita tra le istituzioni statali e tra il centro e la periferia, un parlamento forte con l'attribuzione di pieni poteri da parte di una nuova costituzione, un sistema multipartitico sviluppato, una vera opposizione organizzata.⁵¹ Ma per quanto simili argomenti fossero di per sé pie-

⁴⁹ A.I. Luk'yanov, «On Making Changes in and Additions to the USSR Constitution (Basic Law) and Establishing the Post of President of the USSR» rapporto al Terzo Congresso Straordinario dei Deputati del Popolo dell'URSS, *Izvestiya*, 13 marzo 1990, (CDSP, vol. 42, n. 11, 18 aprile 1990).

⁵⁰ Ibidem. A. Yakovlev aveva avanzato un'argomentazione simile dinanzi al Soviet Supremo in febbraio, come riportato da V. Dolganov e A. Stepovoi, «The Third Session of the USSR Supreme Soviet: The Deputies Are For an Extraordinary Congress», *Izvestiya*, 28 febbraio, 1990 (CDSP, vol. 42, n. 9, 4 aprile 1990).

⁵¹ Terzo Congresso (resoconto verbale), *Izvestiya*, 14 marzo 1990 (CDSP, vol. 42, n. 11, 18 aprile 1990).

namente giustificabili, essi giungevano tardivi, se non ambigui. È un dato di fatto che i «democratici» stessero premendo da mesi per una soluzione presidenziale. La loro opposizione, ora, suonava strumentale e sembrava motivata piuttosto dalla loro personale guerra di potere contro Gorbachev e «il centro» che da una autentica preoccupazione liberale per l'equilibrio tra i poteri.⁵² Inoltre, i democratici avevano scelto di raccogliersi intorno a un leader decisamente populista come Eltsin, che aveva pubblicamente sostenuto una forma marcatamente plebiscitaria di presidenzialismo sin dal primo Congresso. E, un anno dopo, quelle stesse persone sarebbero state gli architetti del referendum che avrebbe introdotto il presidenzialismo in Russia – per quanto nessuno dei contrappesi menzionati da Afanas'ev esistesse in Russia, nella primavera del 1991, più di quanto non esistesse a livello dell'URSS nel 1990. In definitiva, con la loro difesa delle virtù democratiche dell'istituto presidenziale, i «democratici» avevano contribuito alla diffusione della «sindrome presidenzialista» in tutta l'Unione Sovietica.

Questa correva ormai trasversale a tutte le fratture di ordine politico, ideologico e nazionale. Tra i sostenitori del presidenzialismo troviamo ad esempio un risoluto difensore delle riforme economiche radicali come l'economista Nikolai Shmelev, il quale sostenne al terzo Congresso che soltanto un presidente forte avrebbe potuto attuare «decisioni impopolari, che susciteranno grandi emozioni nelle manifestazioni», come l'aumento dei prezzi, l'introduzione della proprietà privata e lo smantellamento dell'economia statale.⁵³ Ma solidi poteri presidenziali venivano invocati anche da un funzionario comunista ortodosso come Ivan Polozkhov, che sarebbe di lì a poco divenuto il leader del Partito Comunista Russo, e che attaccò le idee del «compagno Shmelev [che] vuole parcellizzare le fattorie collettive tra i contadini [e] ripudia l'ideologia comunista».⁵⁴ E numerosi difensori del presidenzialismo potevano essere rinvenuti anche all'interno di altri due gruppi le cui posizioni politiche risultavano per altri versi antitetiche: da un lato, i «falchi» reazionari e centralisti, che vedevano il governo presidenziale come un mezzo per imporre ad ogni costo l'ordine pubblico in periferia; dall'altro lato, quei leader repubblicani desiderosi di allargare la loro sfera di autonomia, e che guardavano alla presidenza dell'URSS come ad un modello da emulare nelle proprie repubbliche. Nel primo gruppo troviamo, ad

⁵² Per attacchi particolarmente aspri a Gorbachev, incluse considerazioni di ordine sia politico che personale, si vedano i discorsi dei deputati A. Shchelkanov e V. Volkov, entrambi membri del Gruppo Interregionale dei Deputati, nel rapporto verbale del Terzo Congresso, *Izvestiya*, 17 marzo 1990.

⁵³ Terzo Congresso (rapporto verbale), *Izvestiya*, 14 marzo 1990.

⁵⁴ *Ibidem*.

esempio, il Maresciallo Ivan Kozhedub, che richiese l'uso della forza in Asia centrale e nel Caucaso per impedire a «forze politiche oscure» di conquistare il potere;⁵⁵ o il leader del *Soyuz* Yurii Blokhin, che reclamò misure esemplari contro la Lituania per evitare tragedie ancor peggiori nella «nostra casa comune».⁵⁶ Nel secondo gruppo, invece, c'erano persone come il primo segretario del Partito Comunista Armeno, Suren Arutyunyan, che propose l'introduzione di un sistema presidenziale anche nelle repubbliche, come «logica continuazione» del rafforzamento del potere statale al centro.⁵⁷ Posizione, quest'ultima, ben espressa da Gumbaridze, Presidente del Soviet Supremo della Georgia e Primo Segretario del Partito Comunista della repubblica, che affermò:

l'eccessivo slittamento del potere politico verso il centro dovuto all'introduzione della carica di Presidente viola i diritti delle repubbliche dell'Unione. Per raggiungere un giusto equilibrio politico, una repubblica dovrebbe quantomeno avere il diritto di eleggere un proprio presidente cui siano conferiti ampi poteri – cosa che, sfortunatamente, il progetto di legge non prevede.⁵⁸

Questo tipo di argomentazioni anticipavano quella che di lì a poco sarebbe stata un'evoluzione cruciale della politica sovietica, quando, in una reazione a catena, le repubbliche sovietiche risposero all'introduzione della presidenza dell'URSS eleggendo i loro propri presidenti, emanando le loro proprie dichiarazioni di sovranità e, dopo il fallimento del colpo di mano dell'agosto 1991, dissolvendo a tutti gli effetti l'Unione. Analizzeremo questi eventi nel prossimo capitolo. Qui ne proponiamo una breve sintesi per illustrare la rapidità con cui si diffuse la «sindrome presidenziale».

Sul finire dell'estate del 1990, tutte le repubbliche tranne una avevano un capo di stato eletto dal parlamento, vuoi con le funzioni di presidente dell'assemblea (*predsedatel'*), come era stato per Gorbachev tra la primavera del 1989 e quella del 1990, vuoi con funzioni esecutive (*prezident*), simili a quelle che Gorbachev aveva assunto a partire dal marzo 1990. L'unica eccezione fu la Georgia, dove questo avvenne solo in novembre, con l'elezione del leader nazionalista Gamsakhurdia in sostituzione del comunista Gumbaridze. I tre quarti di questi nuovi capi di stato repubblicani erano

⁵⁵ Terzo Congresso (rapporto verbale), *Izvestiya*, 15 marzo 1990.

⁵⁶ Terzo Congresso (rapporto verbale), *Izvestiya*, 14 marzo 1990.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*. Si noti che il Soviet Supremo georgiano aveva appena emanato la sua dichiarazione di sovranità il 9 marzo del 1990.

stati eletti al Congresso dei Deputati del Popolo dell'URSS nel marzo del 1989 e, di essi, i quattro quinti erano, o erano stati, alti funzionari dei partiti comunisti delle rispettive repubbliche, spesso i primi segretari. Con questi uomini alla loro guida, tutti i parlamenti repubblicani, tranne due, avevano adottato le loro dichiarazioni di sovranità sul finire dell'estate del 1990 (Kazakhstan e Kirgiziya lo avrebbero fatto in ottobre). Fu questo il famoso episodio che mandò su tutte le furie Gorbachev, che lo definì sdegnosamente «la parata delle sovranità». Poi, entro la fine del 1991, tutte le repubbliche, tranne quattro, avrebbero introdotto elezioni presidenziali dirette (a fare eccezione furono le repubbliche baltiche e la Bielorussia), e in ognuna di esse il capo di stato in carica fu confermato. Sarebbero dunque state queste stesse persone a presiedere poi alla dissoluzione dell'URSS e al raggiungimento di una piena indipendenza statale per le proprie nazioni.

Questi avvenimenti provavano se non altro che Anatolii Luk'yanov aveva visto giusto quando, nel dicembre del 1989, si era opposto all'introduzione del presidenzialismo in URSS con l'argomento che ciò avrebbe favorito le tendenze centrifughe in periferia, indebolendo piuttosto che rafforzando l'autorità centrale. Così, nella misura in cui tra i principali obiettivi dei consiglieri «pragmatici» di Gorbachev c'era la creazione di un forte esecutivo centrale in grado di tenere insieme l'Unione, non soltanto la loro strategia fallì, ma si ritorse contro se stessa.

Gli altri due obiettivi di quella strategia furono il rafforzamento di Gorbachev nei confronti del Partito Comunista e del parlamento. Qui il risultato fu più complesso. Piuttosto che controllare il Partito, Gorbachev era riuscito a marginalizzarlo; ma, senza un partito, non poteva controllare il parlamento. In questa situazione, la sua strategia non fu di insistere sull'ibrido semi-presidenzialismo che era stato appena disegnato, ma di puntare sulla sua capacità di modificare quel disegno in senso plebiscitario. Vediamo questi due punti separatamente.

4. *Il Presidente, il partito e il parlamento*

Come presidente, Gorbachev era certamente più indipendente dal Partito Comunista. Era ora a capo di due organismi al vertice dello stato, il Consiglio della Federazione e il Consiglio Presidenziale, che andavano a sostituire il Politburo del PCUS nel ruolo di *policy making*. Questo cambiamento fu reso ancora più significativo dopo il XXVIII Congresso del PCUS del luglio 1990, quando una riforma della composizione del Politburo ne ridusse ulteriormente l'influenza politica: non ne facevano più parte le figure chiave del governo (il Primo Ministro, il ministro della Difesa e degli Af-

fari Esteri, e i presidenti del Gosplan e del KGB) e due segretari del Comitato Centrale che erano stati stretti consiglieri di Gorbachev sin dall'inizio della perestroika (Aleksandr Yakovlev e Vadim Medvedev). Queste persone e queste cariche erano migrate nel nuovo Consiglio Presidenziale. Inoltre, dopo il XXVIII Congresso Gorbachev era anche più al sicuro, come leader del Partito, rispetto alla sempre temuta prospettiva di un «golpe» del Comitato Centrale: un emendamento al regolamento del PCUS aveva infatti stabilito che il Segretario Generale doveva essere eletto, e poteva essere rimosso, soltanto dal Congresso del Partito e non più dal Comitato Centrale.

Da un punto di vista politico, ad ogni modo, il successo di Gorbachev non fu totale. Se alcuni della «vecchia guardia» furono sconfitti al XXVIII Congresso (Egor Ligachev, ad esempio, si candidò invano alla vice-segreteria), è pur vero che il Segretario Generale perse anche definitivamente qualsiasi sostegno dai «democratici», che abbandonarono definitivamente il PCUS. Tra di essi, i leader della «Piattaforma Democratica all'interno del PCUS»: Gavriil Popov, Anatolii Sobchak e Boris Eltsin, che intanto nel maggio del 1990 era stato eletto presidente del parlamento in Russia.⁵⁹ Ma, cosa forse più importante, la stessa rilevanza degli organismi dirigenti del PCUS a livello dell'Unione, incluso il Segretario Generale, veniva messa in discussione dalla frammentazione del Partito lungo linee nazionali. L'avvenimento più importante a questo proposito fu la formazione della branca russa del PCUS appena dopo il XXVIII Congresso. Sino ad allora, la RSFSR era stata la sola repubblica sovietica a non possedere un'organizzazione di quel tipo, e tutte le attività di partito in Russia dipendevano direttamente dagli organismi dell'Unione. La formazione del Partito Comunista Russo fu un forte segnale dell'indebolimento del controllo centrale. Tanto più che il suo congresso costituente aveva eletto Primo Segretario Ivan Polozkhov, un boss di partito regionale e un «conservatore» dichiarato che poco prima aveva corso contro Eltsin per la presidenza del parlamento russo, perdendo per pochi voti.⁶⁰ Polozkhov si dimostrò un vivace critico di Gorbachev e sotto la sua leadership il Partito Comunista Russo divenne un centro di resistenza politica e ideologica alla leadership dell'Unione. Polozkhov provò anche a riorganizzare una base sociale chiaramente identificabile, appellandosi alla classe operaia con-

⁵⁹ Su queste evoluzioni si vedano Stephen White, «Rethinking the CPSU», *Soviet Studies*, vol. 43, n. 3, giugno 1991; e, dello stesso autore, «The Politics of the 28th Congress», in Arfon Rees (a cura di), *The Soviet Communist Party in Disarray*, London, Macmillan, 1992.

⁶⁰ *Pravda*, 21 giugno 1990, p. 1.

tro la nascente rivoluzione «di elementi neocapitalistici e della borghesia criminale». ⁶¹

Alla luce di questi avvenimenti, si può concludere che Gorbachev era riuscito a marginalizzare e indebolire il Partito, più che a controllarlo. Il PCUS, in effetti, era «allo sbando»: stava drammaticamente perdendo i suoi membri, aveva iniziato a spaccarsi lungo linee di frattura ideologiche e nazionali e a perdere la visione unitaria del suo ruolo politico all'interno della società, e stava diventando sempre meno rilevante nel processo di *policy making*, tanto al centro quanto in periferia. ⁶² In più, «in tutta l'URSS un numero crescente di membri di partito eletti nei soviet rifiutava di accettare qualsivoglia direttiva circa la propria attività». ⁶³ Quest'ultima cosa era vera anche per il parlamento centrale, e questo fu il principale problema che Gorbachev si trovò ad affrontare come presidente, dal momento che lui e il suo governo avevano ancora bisogno dell'approvazione del legislativo per far adottare le proprie politiche. Come più volte sottolineato, l'assenza di una stabile maggioranza parlamentare aveva rappresentato sin dall'inizio un fattore cruciale nell'escalation delle tensioni esecutivo-legislativo.

Dopo che Gorbachev ebbe assunto la carica di Presidente ed ebbe abilmente manovrato il xxviii Congresso del PCUS per emarginare l'opposizione, alcuni analisti occidentali pensarono che quel problema sarebbe divenuto meno serio. Scrivendo sul finire del 1990, per esempio, Jerry Hough insistette che la posizione di Gorbachev si era rafforzata, dal momento che «egli è ancora Segretario Generale ed è anche Presidente, e qualcosa come l'80-85% dei deputati nel Congresso dei Deputati del Popolo e nel Soviet Supremo sono comunisti». Non soltanto come presidente i suoi poteri erano enormi, ma aveva anche i «poteri informali» derivanti dalla sua posizione di leader di partito – dal momento che i deputati comunisti «voteranno per le sue riforme in osservanza della disciplina di partito». Per illustrare questo punto, Hough fece l'esempio della Gran Bretagna, un paese in cui la disciplina di partito in parlamento è una tradizione sacra. Facendo riferimento al Partito Conservatore allora al potere, ragionò:

Non è la leadership formale del partito a dettare gli indirizzi politici a Margareth Thatcher; sono il Primo Ministro e il suo gabinetto, non il presidente formale, ad essere i veri leader del Partito Conservatore. Diversamente dalla loro controparte nel Congresso americano, ad

⁶¹ *Kommunist*, 1991, n. 2, p. 24.

⁶² Si veda Rees (a cura di), *The Soviet Communist Party in Disarray*, op. cit.

⁶³ White, *Gorbachev and After*, op. cit., pp. 255-256.

ogni modo, i deputati conservatori devono osservare una rigida disciplina partitica quando votano in parlamento. È questa sostanzialmente la situazione in cui si trova ora il Partito Comunista sovietico. Per ragioni tattiche, i regolamenti di partito si soffermano sulla disciplina partitica in maniera meno esplicita rispetto al passato, ma all'interno del nuovo parlamento l'obbligo per comunisti di sostenere la politica del partito ancora permane.⁶⁴

E invece, per quanto incredibile potesse apparire agli studiosi della politica sovietica tradizionale, i comunisti stavano perdendo la loro celebrata *partiinosť*. Nella primavera del 1990, infatti, un buon anno dopo l'elezione del Congresso dei Deputati del Popolo, il membro del Politburo Lev Zai-kov si lamentava ancora candidamente: «Perché il partito di maggioranza non controlla il lavoro dei suoi rappresentanti parlamentari? [...] Io ritengo che i deputati comunisti dovrebbero essere obbligati a osservare la disciplina di partito quando vengono approvate determinate leggi o risoluzioni».⁶⁵ Ma non fu prima dell'ottobre dello stesso anno che il Politburo esortò ufficialmente i deputati iscritti al PCUS ad organizzarsi in un gruppo parlamentare.⁶⁶ E sebbene vi fossero più di 1.800 membri del PCUS all'interno del Congresso, quando il Gruppo Comunista fu ufficialmente registrato nel dicembre del 1990, i suoi affiliati risultarono essere soltanto 783. Inoltre, in assenza di restrizioni formali al numero di gruppi parlamentari cui un deputato poteva iscriversi, il 45% dei membri del Gruppo Comunista (327 persone) si iscrisse anche al gruppo arco-conservatore Soyuz, che per dimensioni era il secondo gruppo parlamentare, con 559 affiliati. Il fenomeno della doppia membership tra il Gruppo Comunista e Soyuz non era limitato soltanto ai «*peones*». L'esponente conservatore del Politburo Egor Ligachev era nella lista, e con lui 26 dei 100 deputati eletti al Congresso direttamente dal Comitato Centrale del PCUS, il 33% dei deputati membri del Comitato Centrale del Partito, e il 19% di quelli che ricoprivano la carica di Primo segretario regionale del Partito.⁶⁷ Nell'autunno e nell'inverno del 1990, con i leader del Soyuz che minacciavano apertamente un voto di sfiducia in Gorbachev, e altri che ne chiedevano a gran voce le dimissioni da presidente, è dubbio che il concetto di «disciplina di partito» potesse anco-

⁶⁴ Hough, «Gorbachev's Endgame», op. cit., p. 663.

⁶⁵ *Pravda*, 19 marzo 1990.

⁶⁶ *Tass*, 9 ottobre 1990, citato in Alexander Rahr, «The CPSU After the Twenty-Eight Party Congress», *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 2, n. 45, 1990, p. 3.

⁶⁷ I miei calcoli sono basati sul database INDEM-UNION a cura di G. Satarov et al., Centro per gli Studi Politici Applicati, Mosca, 1992.

ra applicarsi al contesto parlamentare sovietico.⁶⁸ Sembrerebbe più appropriato estendere al PCUS l'osservazione fatta da Stephen White in riferimento all'intero «sistema partitico» che stava emergendo in quegli anni in Unione Sovietica – è cioè che non c'era «nessuna chiara relazione tra il programma di un candidato, la sua affiliazione organizzativa, e il suo conseguente comportamento all'interno del parlamento».⁶⁹ Si potrebbe anche dire metaforicamente, citando una acra espressione di Anatolii Sobchak, che c'erano «tanti partiti quanti erano i deputati».⁷⁰ Non sorprende dunque che in una simile situazione Gorbachev si scoprisse incomparabilmente più debole di un Premier britannico. Né sorprende che, in reazione a questa mancanza di controllo sul «suo» partito in parlamento, egli si rivolse alla formula classica della presidenza plebiscitaria: quella di appellarsi alle masse e governare «al di sopra di tutti i partiti», se non contro.

Queste osservazioni ci riportano al cuore del problema: il parlamento, e la relazione che il presidente aveva con esso. Riluttante fino alla fine, quando fu trascinato in un conflitto frontale con il parlamento Gorbachev sviluppò una strategia a due facce. Per un verso, pretese e ottenne «poteri di emergenza» sempre maggiori che gli consentivano di governare per decreto, tentando allo stesso tempo di indebolire l'influenza del legislativo sull'esecutivo e di portare quest'ultimo sotto il suo diretto controllo. Dall'altro, attaccò apertamente l'autorità e il prestigio del parlamento chiedendo che due questioni di importanza politica primaria – la proprietà della terra e la conservazione dell'Unione – fossero sottoposte direttamente al popolo e decise tramite referendum. Come abbiamo visto nel capitolo VI, queste due componenti della strategia di Gorbachev erano strettamente correlate.

Il sistema introdotto nel marzo del 1990, infatti, era ancora una forma abbastanza ibrida di «semi-presidenzialismo» in cui tanto gli *ukazy* presidenziali (decreti di natura sublegislativa), quanto il candidato a premier proposto dal Presidente erano soggetti all'approvazione parlamentare. Il Presidente poteva dare direttive al governo, sospenderne le direttive o anche scioglierlo, ma il governo manteneva ancora un certo grado di autonomia e poteva ancora appellarsi al parlamento in caso di conflitto. Inoltre, come sottolinea Mario Ganino, «permanevano elementi della tradizione socialista, quali l'affermazione di una competenza di tipo generale delle assemblee parlamentari e l'impossibilità di dissolvere il Congresso dei depu-

⁶⁸ Per maggiori notizie sul confronto Soyuz-Gorbachev si veda di seguito.

⁶⁹ White, *Gorbachev and After*, op. cit., p. 61.

⁷⁰ Anatolii Sobchak, *Khozhdenie vo vlast'*, Mosca, Novosti, 1991, p. 163 (citato in White, *Gorbachev and After*, op. cit., p. 64).

tati a causa della sua natura di organo superiore del potere statale, mentre il Soviet Supremo poteva essere sciolto solo dallo stesso Congresso». ⁷¹

Nei mesi che seguirono, Gorbachev si mosse rapidamente per tentare di alterare quell'equilibrio costituzionale appena stabilito e che già mostrava la sua intrinseca contraddittorietà. A settembre prima, e poi a novembre, architettò due drammatiche apparizioni dinanzi al Soviet Supremo per ottenere il potere di emanare decreti di emergenza su un ampio numero di questioni. Infine, in dicembre, si presentò al Congresso con un articolato progetto di riorganizzazione istituzionale, che avrebbe introdotto una amministrazione «pienamente presidenziale». Il Consiglio dei Ministri veniva abolito e sostituito con un Gabinetto nominato dal Presidente e verso di lui responsabile. Il Consiglio Presidenziale veniva sciolto e il Consiglio della Federazione, che comprendeva i capi di stato delle repubbliche, veniva ricostituito con poteri decisionali più estesi. Venivano infine introdotti il Consiglio di Sicurezza, un nuovo organo nominato e guidato dal presidente, e la figura del Vice Presidente dell'URSS. Eppure, nonostante queste mosse, sia il presidente che il suo gabinetto derivavano ancora la loro autorità dal parlamento, che rimaneva la fonte del loro potere e della loro legittimità. Il parlamento poteva decidere l'impeachment del presidente; poteva rigettare le sue candidature al posto di Vice Presidente, Primo Ministro e membro del Gabinetto; poteva anche votare la sfiducia all'intero governo, provocandone le dimissioni. Soprattutto, il parlamento poteva ancora riorganizzare, estendere o ridurre i poteri e le prerogative sia del presidente che dell'esecutivo. Il potenziale di conflittualità inerente a un assetto del genere, in cui il presidente si scontrava con una «sovranità» parlamentare ancora così ben trincerata, divenne chiaro in una sequenza di drammatici avvenimenti a partire dall'autunno del 1990, quando lo scontro istituzionale raggiunse proporzioni intollerabili.

Tre episodi cruciali vanno richiamati a questo proposito. Primo, in una sessione del Soviet Supremo nel novembre del 1990 uno dei leader del Soyuz, il «colonnello nero» Viktor Alksnis, diede al presidente 30 giorni per riportare l'ordine nel paese – dopodiché, minacciò – la questione della sua presidenza sarebbe stata sollevata difronte al quarto Congresso dei Deputati del Popolo, il mese successivo. ⁷² Secondo, il giorno dell'inaugurazione del quarto Congresso, in dicembre, il deputato S. Z. Umalatova, anche esponente di Soyuz, chiese ufficialmente che la questione di un voto di sfiducia al Presidente fosse inclusa nell'agenda (non avendo al quel tempo il sostegno ufficiale della leadership del Soyuz, la sua proposta fu rigettata,

⁷¹ Mario Ganino, *Dallo Zar al Presidente*, op. cit., p. 98.

⁷² *Izvestiya*, 23 dicembre 1990.

raccogliendo comunque oltre un quarto dei voti).⁷³ Infine, nel giugno del 1991, il nuovo Premier Pavlov, che due mesi dopo sarebbe divenuto un membro della «giunta» golpista, provò a indurre il Soviet Supremo a votare un imponente trasferimento di poteri dal Presidente al Primo Ministro. Il tentativo di Pavlov, che godeva del sostegno del Soyuz e di Alksnis, fu fermato poco prima del voto da un'apparizione dell'ultimo minuto di Gorbachev dinanzi al parlamento.⁷⁴

Senza entrare nel dettaglio di questi episodi, la conclusione che se ne può trarre è che, come prima, anche dopo l'istituzione della presidenza il nodo gordiano della politica sovietica rimaneva il parlamento. La situazione può essere illustrata prendendo in prestito la descrizione di Juan Linz circa gli «intrinseci elementi di straordinaria instabilità» che caratterizzavano il regime semipresidenziale di Weimar, dove non c'era «nessuna reale suddivisione dei poteri e il presidente non [poteva] governare senza il sostegno del parlamento il quale, d'altra parte, non [era] in grado di fornirgli quel sostegno». Quella situazione, dice Linz, finì per «assomigliare al peggiore dei sistemi pienamente presidenziali con un legislativo inefficace e ribelle». ⁷⁵ Incapace di governare, in effetti, il parlamento sovietico poteva sempre impedire che altre istituzioni lo facessero. Sempre meno popolare e meno autorevole, esso era ancora, formalmente, l'organo supremo del potere, e il solo depositario della legittimità. Il Presidente non poteva fare affidamento su di esso – sia perché non poteva contare su una maggioranza stabile di de-

⁷³ Quarto Congresso (resoconto verbale), *Izvestiya*, 18 dicembre 1990. Umalatova ammise più tardi in un'intervista di aver preso quell'iniziativa senza consultarsi con la leadership del Soyuz, spinta «dalla mia coscienza civica e da nessun altro». E aggiunse: «Perché mai oggi alcuni ritengono che i deputati non hanno una propria opinione, che le donne non hanno una propria opinione, che un individuo non abbia la sua propria opinione? Quale psicologia da schiavi è mai questa? Quando ce ne libereremo? Mi vergogno di tutto ciò». Si veda *Izvestiya*, 23 dicembre 1990.

⁷⁴ Parlando dinanzi al Soviet Supremo, Pavlov descrisse cautamente questo tentativo di colpo di mano costituzionale contro il presidente dicendo: «Questi poteri non significherebbero che il Gabinetto dei Ministri non è più sotto il controllo degli organi del potere legislativo o presidenziale. Andrebbero però ad aumentare la flessibilità e l'efficacia del Gabinetto». Si veda V. Rostovtsev e E. Sorokin, «At the Session of the USSR Supreme Soviet: Salvation Lies in Close Cooperation», *Pravda*, 18 giugno 1991 (CDSP, vol. 43, n. 25, 24 luglio 1991). Per il sostegno dato a Pavlov dal leader di Soyuz si veda A. Stepovoi e S. Chugaev, «The USSR Supreme Soviet: Nostalgia for Superpower Status», *Izvestiya*, 19 giugno 1991 (CDSP, vol. 43, n. 25, 24 luglio 1991). Una vivace cronaca di questi avvenimenti è in Murray, *A Democracy of Despots*, op. cit., pp. 109-13.

⁷⁵ Juan J. Linz, «Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?», in Juan J. Linz e Arturo Valenzuela (a cura di), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, vol. 2, p. 7.

putati in suo favore, sia perché il sostegno parlamentare non sarebbe stato in ogni caso sufficiente a garantire che le decisioni prese fossero poi rispettate in tutta l'Unione.

Sul finire del 1990, insomma, un drammatico deficit di legittimità stava erodendo tutte le istituzioni sovietiche. Il rimedio tentato da Gorbachev fu di rafforzare sempre più l'*élan* plebiscitario della sua presidenza. È in questo contesto che – su due temi politici cruciali – il presidente decise di superare l'impasse istituzionale appellandosi direttamente al popolo attraverso un referendum. Prima, nel settembre del 1990, comunicò ai deputati che la questione della proprietà della terra era «troppo seria» perché potessero deciderla loro; poi, a novembre, li informò che anche sulla questione della federazione bisognava «chiedere al popolo». ⁷⁶

Ironicamente, ad ogni modo, una legge sul referendum doveva ancora essere approvata dal parlamento. E il presidente non aveva tra i suoi pur ampi poteri quello di indire un referendum. Le sue erano soltanto «raccomandazioni». C'era ancora bisogno dell'approvazione parlamentare, e non sarebbe stato facile.

5. *L'ultima battaglia: il Presidente e il referendum*

Il quarto Congresso dei Deputati del Popolo fu indubbiamente il più conflittuale nella breve storia della transizione sovietica. Il giorno di apertura, il 17 dicembre del 1990, il voto per appello nominale sulla proposta del deputato Umalatova di avviare la procedura per l'impeachment di Gorbachev mostrò che circa 600 deputati, un terzo dei presenti, o si opponeva apertamente al Presidente o si rifiutava di appoggiarlo, astenendosi (la proposta ricevette 426 voti su 1288 con 183 astensioni). Il giorno di chiusura del Congresso, il 29 dicembre, si ebbe un ultimo drammatico scontro tra i deputati e Gorbachev sull'elezione del candidato da lui proposto per la vicepresidenza, Gennadii Yanaev. Yanaev era stato il leader della fazione parlamentare del Partito Comunista ed era considerato un conservatore (sarebbe stato anch'egli tra i «golpisti» dell'agosto 1991). In ogni caso, ci vollero un furioso confronto tra Gorbachev e l'assemblea, una gran quantità di manovre procedurali e due votazioni consecutive perché Yanaev fosse eletto, alla fine, con un esiguo margine di qualche decina di voti. Per raggiungere questo magro risultato Gorbachev dovette persino minacciare le dimissioni collettive della leadership: «Francamente, questa è la nostra ulti-

⁷⁶ Si veda, rispettivamente, *Izvestiya*, 18 settembre 1990; e *Izvestiya*, 17 novembre 1990.

ma chance; se la leadership non è all'altezza di imporre il cambiamento, dovrà essere rimossa dall'arena politica», dichiarò difronte ad una ricalci-trante platea.⁷⁷ Durante gli undici giorni che separarono questi due episodi, il Congresso discusse tutte le più importanti questioni, dall'economia al nuovo progetto di Trattato dell'Unione, e approvò alcune leggi importanti, tra cui la legge sul referendum. Era ad ogni modo evidente che i deputati non avevano intenzione alcuna di esaminare la raccomandazione del presidente di indire i primi due referendum della storia dell'URSS.

Erano trascorsi otto giorni senza che il Congresso si decidesse ad affrontare la questione quando, la mattina del 24 dicembre, con Luk'yanov a presiedere, i deputati iniziarono a discutere un progetto di risoluzione sui concetti generali di un nuovo Trattato dell'Unione. La relazione introduttiva a nome della commissione incaricata di mettere a punto il progetto fu tenuta da G.I. Revenko, allora membro del Consiglio Presidenziale. La proposta di Gorbachev di tenere un referendum sulla conservazione dell'URSS come Unione di Repubbliche *Sovietiche Sovrane* era menzionata, in maniera piuttosto vaga, al punto 3 del progetto. La formulazione sembrava suggerire che il referendum si sarebbe dovuto tenere solo nel caso in cui un membro della federazione si fosse opposto al Trattato. Non si indiceva dunque in maniera effettiva e diretta un referendum sulla questione, come aveva richiesto il Presidente.⁷⁸ In più, quando Revenko arrivò ad affrontare quel punto, l'atmosfera si surriscaldò, ma non sulla questione del referendum in sé. Fu piuttosto la nuova denominazione dello stato ad attirare la gran parte delle controversie, quando un deputato di Minsk, A.G. Zhuravlev, si alzò in piedi dicendo che non avrebbe potuto votare per quel nome. Propose, invece, di chiamare la nuova Unione semplicemente Russia, «restituendo alla nostra profanata madrepatria il suo nome storico», e chiedendo su questa proposta la benedizione del deputato Padre Pitrim «dal momento che ci avviciniamo al Natale».⁷⁹

Quella della ridenominazione dell'URSS non era una questione secondaria. Era già stata sollevata nell'ambito della commissione, scatenando un aspro confronto. Il punto delicato era se includere o meno i termini «Socialiste» e «Sovietiche». Alla fine, la commissione aveva raggiunto una soluzione di compromesso, appoggiata da Gorbachev, che manteneva il termine «Sovietiche» e sostituiva il termine «Socialiste» con «Sovrane». Nel

⁷⁷ Quarto Congresso (resoconto verbale), *Izvestiya*, 29 dicembre 1990 (CDSP, vol. 43, n. 7, 20 marzo 1991).

⁷⁸ Quarto Congresso (rapporto verbale), *Izvestiya*, 25 dicembre, 1990 (CDSP, vol. 43, n. 5, 6 marzo, 1991).

⁷⁹ *Ibidem*.

fare questa scelta, spiegò Revenko, la commissione procedeva dall'assunto che la denominazione dello stato non deve necessariamente definire la sua struttura sociale e di classe. «Lo stesso nome dello stato e il suo sistema socio-politico», aggiunse in maniera piuttosto ambigua, «dovrebbero essere decisi nel corso di un referendum e di una discussione popolare sul Trattato dell'Unione e sulla Costituzione». Comunque sia, l'intervento di Zhuravlev aveva riaperto la questione, provocando una violenta reazione al suo «sciovinismo imperiale» russo.⁸⁰ Il leader democratico Anatolii Sobchak offrì provocatoriamente come alternativa la denominazione proposta dall'accademico A. Sakharov – Unione delle Repubbliche Sovietiche di Europa e Asia – chiedendo la benedizione di «tutte le religioni del nostro paese».⁸¹

Nella confusione che ne derivò, chi presiedeva il dibattito si mosse rapidamente e abilmente a favore della posizione più conservatrice. La questione del nome doveva essere decisa immediatamente, insistette Luk'yanov, mettendo ai voti «la proposta di un ampio gruppo di deputati che il Congresso si pronunciasse a favore del mantenimento del nome Unione delle Repubbliche *Socialiste* Sovietiche». La proposta fu rapidamente approvata con 1365 voti a favore, 189 contro, e 170 astensioni: il Congresso aveva così stabilito il sistema socio-politico della futura Unione. Nel merito si trattava solo di un pio desiderio, ma il segnale politico proveniente dai settori più conservatori del Congresso era chiaro: essere riusciti a rovesciare la decisione della commissione e a rigettare la denominazione preferita da Gorbachev significava che c'era ancora margine per una battaglia contro il Presidente. Approfittando della piega che stavano prendendo gli eventi, Luk'yanov mise subito ai voti l'intero progetto di risoluzione sul Trattato dell'Unione, che anche fu adottato con una maggioranza schiacciante. Dichiarò poi prontamente chiusa la questione e diede la parola al presidente del Kazakistan Nursultan Nazarbaev, leader del locale Partito Comunista, per un rapporto sul punto successivo dell'ordine del giorno: «Sulla situazione nel paese e sulle misure prioritarie per superare la crisi sociale, economica e politica».

Questa era a tutti gli effetti una cocente umiliazione per Gorbachev. Tutto ciò che rimaneva della sua proposta di referendum sulla federazione era un vago riferimento all'interno di una risoluzione che non aveva immediato effetto giuridico e che rappresentava semplicemente «la base» per un'ulteriore discussione del Trattato dell'Unione. In più, non appena

⁸⁰ Si vedano per esempio i discorsi di E. Rakhmadiev, Primo Segretario del Consiglio dell'Unione dei Compositori del Kazakistan, e di A.A. Sobchak, Presidente del Soviet della Città di Leningrado (ibidem).

⁸¹ Si veda il discorso di Sobchak in ibidem.

Nazarbaev iniziò a parlare di economia, fu chiaro che non ci sarebbe stata nel suo discorso nemmeno traccia della proposta di Gorbachev di indire un referendum sulla proprietà della terra. Così, nel bel mezzo del rapporto di Nazarbaev, Luk'yanov fu costretto a dare la parola «per una dichiarazione non prevista» a un Gorbachev assai adirato. Difficilmente il Presidente avrebbe potuto nascondere la sua collera per il modo in cui si stava conducendo il dibattito:

Mi vedo obbligato a porre nuovamente al Congresso un certo numero di questioni, a riportarvi indietro alle questioni che ho già posto. E cioè: nel mio rapporto sullo stato del paese ho proposto in base ai miei poteri di iniziativa legislativa (in conformità all'art. 114 della Costituzione dell'URSS), che fosse indetto a livello dell'URSS un referendum che accertasse l'atteggiamento della popolazione verso la proprietà privata della terra e verso la conservazione di una Unione rinnovata come federazione di uguali Repubbliche Sovietiche Sovrane.

Chiedo che queste proposte vengano messe ai voti; rimarrò altrimenti semplicemente attonito di fronte alla mancanza di attenzione del Congresso per questa questione. Il Presidente, attraverso l'iniziativa legislativa, sottopone alla vostra attenzione alcune questioni, ma queste non vengono neanche considerate, si tenta solo di menzionarle di passaggio da qualche parte nelle risoluzioni. Allo stesso tempo, si vota su molte proposte di natura assai limitata. [...]

Chiedo che queste due proposte vengano considerate separatamente e approvate, che i relativi punti siano cancellati dalle risoluzioni [finora adottate], e che ogni provvedimento relativo a queste materie sia rimosso da quelle risoluzioni.⁸²

Ciò costrinse i deputati a palesare la loro riluttanza su entrambe le proposte di referendum di Gorbachev. Come sottolineò un deputato, interrompendo bruscamente il Presidente,⁸³ indire un referendum sulla proprietà della terra a livello dell'intera Unione avrebbe violato la risoluzione appena votata, perché avrebbe annientato i diritti sovrani di quelle repubbliche che avevano già adottato decisioni in merito, inclusa la Russia. Gorbachev replicò prontamente, sostenendo che «stiamo parlando del popolo, e l'espressione della volontà del popolo è l'origine di qualunque cosa». Essa soltanto avrebbe dovuto guidare i legislatori su questioni fondamentali della vita del paese come la proprietà privata della terra e l'esistenza di

⁸² Si veda il discorso di Gorbachev in *ibidem*.

⁸³ Si veda il discorso di A.V. Minzhurenko, a nome del Gruppo dei Deputati Democratici, in *ibidem*.

un'Unione di Repubbliche Sovietiche Sovrane basata su principi federali. A quel punto, fu Luk'yanov a interrompere il Presidente. La questione dell'Unione doveva essere posta separatamente, disse. Era stata appena adottata una risoluzione sul Trattato dell'Unione che faceva riferimento a un'Unione di Repubbliche *Socialiste* Sovietiche. Se il parlamento avesse ora votato la proposta di referendum di Gorbachev relativa a un'Unione di Repubbliche Sovietiche *Sovrane*, la risoluzione adottata avrebbe dovuto essere modificata ancora una volta. Poi Luk'yanov lasciò cadere rapidamente l'argomento e chiese al Congresso di votare sul sottoporre o meno a votazione la proposta di Gorbachev di tenere un referendum sulla terra. Questo fece davvero infuriare il presidente:

Devo dirvi che non mi state facendo una concessione – il Congresso ha il dovere di mostrare rispetto per la Costituzione dell'URSS. Sto esercitando i miei diritti costituzionali, e voi siete obbligati a considerare la mia proposta. È vostro diritto decidere come meglio credete. È una vostra prerogativa, ma io sto esercitando i miei poteri.

[...] Non riesco a capire il perché di determinate manovre che si stanno facendo qui, alcune anche da parte di chi presiede. Ho posto due questioni per mezzo dei miei poteri di iniziativa legislativa, e ho chiesto al Congresso di votarle. Accettarle o rifiutarle spetta a voi. È tutto.⁸⁴

Alla fine, la votazione ebbe luogo e il Congresso approvò il progetto di risoluzione «Sulla conduzione di un referendum dell'URSS sulla questione della proprietà privata della terra». Poi Luk'yanov chiese al Congresso se la seconda proposta di referendum, sulla conservazione dell'Unione delle Repubbliche *Sovrane* Sovietiche, dovesse essere discussa. Fece del suo meglio per scoraggiare i deputati, ripetendo ancora una volta che ciò avrebbe implicato una modifica della risoluzione sul Trattato dell'Unione. Ma a quel punto Gorbachev aveva riguadagnato il controllo della «palude». Rispettando la forma, concesse all'ultimo minuto un compromesso, e riformulò la sua risoluzione per accettare la decisione del Congresso relativa al nome dell'Unione. Dunque si votò e la risoluzione fu approvata: sarebbe stato indetto un referendum sul mantenimento di una Unione delle Repubbliche *Socialiste* Sovietiche.

Si apriva così, con il popolo chiamato a dirimere uno scontro senza precedenti tra Presidente e parlamento, l'ultima fase della transizione democratica in URSS.

⁸⁴ Si veda il discorso di Gorbachev in *ibidem*.

VIII.

La sinergia plebiscitaria e la transizione post-sovietica Presidenzialismo e referendum nella fine dell'URSS ed oltre

Io penso, insomma, che le specie di oppressione da cui sono minacciate le nazioni democratiche siano diverse da qualunque altra cosa esistita prima sulla terra; i nostri contemporanei non troveranno nella loro memoria alcun prototipo di esse. Io stesso cerco invano un qualche termine che possa accuratamente esprimere l'idea che me ne sono formato; i vecchi termini di dispotismo e tirannia sono inappropriati: la cosa stessa è nuova, e siccome non riesco a nominarla, dovrò cercare di definirla.

Alexis de Tocqueville, 1840

Il primo ed ultimo referendum nazionale tenutosi in URSS fu quello sul mantenimento in vita dell'Unione. Non ci fu tempo invece di tenere il referendum sulla proprietà della terra, com'era nelle intenzioni di Gorbachev. Il 17 marzo del 1991, la grande maggioranza dei cittadini sovietici (il 76.4%, con un afflusso alle urne dell'80%) rispose in modo affermativo al seguente quesito:

Considera necessario il mantenimento dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche come federazione rinnovata di repubbliche uguali e sovrane, in cui i diritti e le libertà degli individui di ogni nazionalità siano pienamente garantiti?¹

¹ Cfr. Ann Sheehy, «Fact Sheet on Questions in the Referendum of March 17 and Later Referendums», *BFE/RL Report on the USSR*, vol. 3, n. 12, 22 marzo 1991.

Sembrirebbe paradossale che, nonostante i risultati del referendum di marzo, l'Unione collassò nel giro di pochi mesi. Ma in realtà quel collasso fu precipitato proprio dal referendum – o meglio, dalla malaccorta gestione che dello strumento referendario fecero le autorità di Mosca e dall'abile utilizzo che ne fecero invece le autorità repubblicane. Dunque, nella misura in cui, nell'indire il referendum, il fine di Gorbachev era stato quello di lanciare un ultimo disperato tentativo di tenere insieme l'Unione, questo fallì – o meglio, si ritorse contro sé stesso. Ma l'impatto politico di quel referendum, e degli eventi che lo accompagnarono e lo seguirono, fu molto più profondo: esso non solo determinò la fine della *demokratizatsiya*, ma influenzò anche pesantemente la strada che sarebbe stata imboccata dal processo di transizione nell'intero spazio post-sovietico. Il suo lascito politico fu un «modello» di democrazia populista, illiberale e plebiscitaria che ebbe nella sinergia presidenzialismo-referendum la sua peculiare dinamica politico-istituzionale, e che si sarebbe poi sviluppato in modi diversi negli stati eredi dell'URSS.

1. La «paralisi plebiscitaria» del 1991

Il risultato del referendum del marzo 1991 non fu la legittimazione plebiscitaria di un'URSS rinnovata, quanto piuttosto una «paralisi plebiscitaria» della politica sovietica.² Le radici di ciò vanno cercate sia nel meccanismo istituzionale che nel rapporto di forza politico degli ultimi anni dell'URSS. Da un lato, infatti, vi è il modo in cui era stata progettata la legge sovietica sul referendum, approvata dal Congresso dei Deputati del Popolo nel dicembre del 1990 su pressione di Gorbachev: questa consentiva che a livello locale il quesito referendario fosse modificato o che quesiti supple-

² Questa espressione fu utilizzata per la prima volta in un Rapporto della Commissione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Si veda CSCE, «Reports on the referendum on the Future of the Soviet Union: March 17, 1991», in CSCE, *Presidential Elections and Independence Referendums in the Baltic States, the Soviet Union, and Successor States. A Compendium of Reports, 1991-1992*, Washington, DC, agosto 1992, p. 58. In questa chiave vedi, tra gli altri, Henry E. Brady e Cynthia Kaplan, «Eastern Europe and the former Soviet Union», in David Butler e Austin Ranney (a cura di), *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, The AEI Press, 1994; Stephen White e Ronald J. Hill, «Russia, the Former Soviet Union and Eastern Europe: The Referendum as a Flexible Political Instrument», in Michael Gallagher e Pier Vincenzo Uleri (a cura di), *The Referendum Experience in Europe*, London, Macmillan, 1996.

³ *Vedomosti S'ezda Narodnykh Deputatov SSSR i Verkhovnogo Soveta SSSR, 1991*, n. 1, sez. 10.

mentari fossero aggiunti sulla scheda.³ Dall'altro lato vi fu la debolezza delle autorità centrali, che si dimostrarono incapaci di impedire che le autorità repubblicane e locali modificassero il quesito, o formulassero i quesiti aggiuntivi, in modo da contraddire il senso stesso del referendum sull'Unione. Né riuscirono ad impedire che alcune repubbliche boicottassero completamente il referendum, tenendo al suo posto veri e propri contro-referendum sull'indipendenza dall'URSS. Circostanze, queste, che diedero vita a un'orgia di referendum contrapposti il cui denominatore comune fu che «il Popolo» veniva finalmente chiamato ad esprimere la propria volontà sovrana. Il risultato fu un'anarchica esplosione di «intemperanza democratica» che accompagnò, e in parte causò, la *paralisi plebiscitaria*.

Questa prima parte della storia è ben nota, e può essere brevemente sintetizzata come segue. Innanzitutto, in sei repubbliche (stati baltici, Moldavia, Georgia e Armenia), il referendum sull'Unione venne totalmente boicottato. Con un ben architettato colpo preventivo, le tre repubbliche baltiche tennero i propri contro-referendum sull'indipendenza *prima* del 17 marzo: rispettivamente in febbraio (Lituania), e ai primi di marzo (Estonia e Lettonia). La Georgia votò su un quesito analogo il 31 marzo seguita, in settembre, dall'Armenia – il solo referendum, quest'ultimo, tenutosi nel rispetto formale della legge sovietica sulla secessione. A boicottare il referendum sull'Unione, anche la regione autonoma del Nakhichevan', in Azerbaïjan. Non mancarono neanche i tentativi di «boicottaggio dei boicottatori». Il contro-referendum georgiano sull'indipendenza, ad esempio, fu boicottato in parte dell'Ossetia Meridionale e in Abkhazia, dove si tenne, viceversa, il referendum per il mantenimento dell'Unione; e in alcune zone dell'Estonia il Partito Comunista Estone organizzò un plebiscito alternativo che chiedeva che «un'Estonia sovrana rimanga parte dell'URSS».⁴ Gli eventi in queste repubbliche, e soprattutto il colpo preventivo nel Baltico, rivelarono appieno i limiti dell'approccio gorbacheviano della «democrazia diretta dall'alto»: un presidente che tenta la carta della mobilitazione plebiscitaria va senza dubbio incontro alla paralisi se si trova di fronte a istituzioni rivali in grado di giocare la stessa carta.

In secondo luogo, nella gran parte delle altre repubbliche venne modificato il quesito ufficiale o vennero aggiunti quesiti supplementari variamente formulati in modo tale da controbilanciare il referendum sull'Unione enfatizzando la nozione di sovranità nazionale. Come vedremo più dettagliatamente in seguito, furono questi i casi dell'Ukraina, dell'Uzbekistan e della Kirgiziya. Nell'Ukraina occidentale, poi, fu tenuto un referendum

⁴ Si veda Riina Kionka, «Alternative Plebiscite in Estonia», *RFE/RL Report on the USSR*, n. 1, 1991, p. 10.

parallelo che chiedeva di esprimersi sull'Ukraina come stato indipendente separato dall'URSS. E al Kazakhstan fu concesso di modificare la formulazione del quesito ufficiale e di definirsi uno «stato» piuttosto che una «repubblica» (la Kirgziya si definì una «repubblica-stato»). In definitiva, soltanto quattro repubbliche sottoposero ai propri cittadini il quesito sull'Unione nella formula originariamente concepita da Gorbachev e approvata dal parlamento sovietico (Bielorussia, Tajikistan, Turkmenistan, e Azerbaijan).⁵

Nella Repubblica Russa (RSFSR), infine, ebbero luogo un gran numero di referendum locali. Diversi riguardarono questioni ecologiche, inclusa la costruzione di stazioni nucleari (nelle regioni della Kamchatka e di Chelyabinsk e nel Circondario Autonomo di Komi-Permyak). Gli abitanti della Repubblica Autonoma del Mari votarono un proprio referendum sulla proprietà della terra; mentre nelle Kurili si votò sul trasferimento al Giappone della giurisdizione sulle isole. Come ricordato precedentemente (vedi capitolo v), agli abitanti del distretto elettorale Kirov di Sverdlovsk fu sottoposto un quesito aggiuntivo per decidere della revoca di V. Isakov, uno dei massimi esponenti del Soviet Supremo russo che aveva firmato la «Dichiarazione dei Sei», un documento critico dell'operato di Eltsin. Lo stesso accadde in un distretto di Vladivostok, dove gli abitanti votarono per la revoca di S. Goryacheva, altro firmatario di quel documento. Inoltre – ma cosa più importante – a tutti i cittadini della repubblica russa fu sottoposto un quesito che chiedeva di pronunciarsi sull'introduzione dell'elezione diretta del presidente (al tempo stesso ai moscoviti fu dato di decidere sull'elezione diretta del sindaco).⁶

Questo ci porta alla seconda parte della storia, l'intreccio tra la «sindrome referendaria» e la «sindrome presidenzialista». I resoconti occidentali sottolineano come il referendum russo sulla presidenza inferse un col-

⁵ Radio Liberty, sulla base di contatti a Baku, avallò l'ipotesi che in Azerbaijan fosse stato aggiunto al referendum sull'Unione un quesito parallelo che chiedeva «se l'Azerbaijan potesse separarsi dall'Unione Sovietica in una qualche data futura». Gli osservatori della CSCE (che in ogni caso non erano stati di persona in Azerbaijan) pure fecero riferimento a «voci insistenti» sull'adozione da parte del Soviet Supremo repubblicano di un secondo quesito, ma aggiunsero che «fino ad aprile [1991] non è stato possibile confermare» tali voci. Ciò nondimeno, Brady e Kaplan, scrivendo nel 1994 con il sostegno di numerose fonti pubblicate sulla stampa, ritennero che l'Azerbaijan (insieme con la Belorussia, il Tajikistan e il Turkmenistan) avesse presentato ai suoi cittadini il referendum «come inteso da Gorbachev». Si veda Elizabeth Fuller, «The All-Union Referendum in the Transcaucasus», *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 3, n. 13, 1991, p. 4; CSCE, *Presidential Elections and Independence Referendums*, op. cit., p. 49; Brady e Kaplan, «Eastern Europe and the Former Soviet Union», op. cit., p. 188.

⁶ Per l'esatta formulazione di questi referendum aggiuntivi si veda Sheehy, «Fact Sheet on Questions in the Referendum of March 17 and Later referendums», op. cit.

po decisivo tanto al referendum gorbacheviano quanto alla stessa Unione. Esso diventò un'arma potentissima nella lotta politica e personale tra Gorbachev e Eltsin, consentendo a quest'ultimo di raggiungere una posizione di forza dalla quale sfidare il presidente sovietico. Stephen White e Ronald Hill sottolineano ad esempio sia la «forte retorica anti-Gorbachev» di quella campagna referendaria in Russia, sia l'estrema retorica radical-democratica degli eltsiniani, che fecero propaganda *contro* il referendum sull'Unione (Eltsin personalmente rimase neutrale in pubblico): essi sembravano «pronti a veder crollare il paese se questa fosse stata la volontà 'democraticamente espressa' della sua variegata popolazione». ⁷ Nella fattispecie, il referendum nazionale sull'Unione fu approvato, in Russia, così come fu approvato il referendum repubblicano sulla presidenza. Tre mesi più tardi, Eltsin si sarebbe candidato alla presidenza e avrebbe vinto – e da Presidente della Russia avrebbe prima sventato il tentato golpe di agosto e poi architettato, entro la fine dell'anno, la dissoluzione dell'Unione.

Torneremo su questi avvenimenti tra breve. Qui sottolineiamo invece che la sinergia presidenzialismo-referendum agì anche in modo più sottile. Nelle repubbliche che avevano visto l'aggiunta di quesiti supplementari sulla «sovranità», infatti, i leader che poterono rivendicare il merito di quella scelta scoprirono rafforzata la loro posizione nei confronti di Mosca e aumentata la propria popolarità in casa. In Georgia e in Armenia, dove i contro-referendum sull'indipendenza furono approvati con percentuali schiaccianti, i *predsedateli* in carica (capi di stato eletti dai propri parlamenti) che avevano guidato l'iniziativa cavalcarono l'onda referendaria e si candidarono ben presto a *prezidenty* (capi di stato a elezione popolare diretta). In Ucraina, il 1 dicembre del 1991, si tennero contemporaneamente un nuovo referendum sull'indipendenza e le prime elezioni presidenziali dirette; lo stesso accadde in Uzbekistan il 29 dicembre. Due mesi prima, in ottobre, il presidente turkmeno aveva promosso due referendum simultanei, uno sull'indipendenza e l'altro sull'approvazione del suo programma politico. In tutti questi casi, i presidenti in carica vinsero a man bassa. Lo strumento referendario, insomma, non soltanto servì a legittimare una specifica politica – nella fattispecie, l'affermazione dell'indipendenza nazionale – ma aiutò anche, in vario modo, a «creare» i primi presidenti. È ad esso che si devono o la stessa istituzione della carica presidenziale (come in Russia), o l'aumento di popolarità di quei leader che poterono rivendicare il merito delle consultazioni popolari sull'indipendenza, cosa che trascinò o comunque facilitò la loro successiva vittoria nelle prime elezioni presidenziali

⁷ White e Hill, «Russia, the Former Soviet Union and Eastern Europe», op. cit., pp. 158-59.

li dirette.⁸ Infine, nel decennio successivo allo scioglimento dell'URSS, l'uso dell'arma referendaria «dall'alto» continuò a caratterizzare il modo in cui i presidenti affrontarono le tensioni politico-istituzionali nella parte delle ex repubbliche sovietiche.

Siamo così giunti alla terza parte della storia, forse la più interessante. Molti dei referendum tenutisi nel 1991 nelle repubbliche sovietiche suscitarono, nei presidenti repubblicani, una sensazione di legittimazione plebiscitaria che li elevò al di sopra di tutte le altre istituzioni. Ciò risulterà chiaramente dal comportamento assunto dopo l'indipendenza, quando furono chiamati a confrontarsi con gravi tensioni nei rapporti esecutivo-legislativo: problema, questo, comune a tutte le repubbliche, dato lo scontro tra le forti presidenze elettive che andavano nascendo e le costituzioni di epoca sovietica ancora in vigore, ispirate alla pura «sovranità parlamentare». Prima di considerare nel dettaglio il modo in cui questi presidenti o i loro successori affrontarono i rispettivi parlamenti, e il ruolo che all'interno di questa lotta giocò lo strumento referendario, facciamo un passo indietro per considerare quale fu l'approccio di Gorbachev a questi problemi, quando emersero per la prima volta alla scala dell'intera Unione.

Come s'è visto nei due capitoli precedenti, Gorbachev si era scontrato con il parlamento dell'Unione sin dal 1990, ed era ricorso all'istituto referendario per superare resistenze e opposizioni nell'organo legislativo. Nel fare ciò questi batté un percorso già aperto dal primo ministro Ryzhkov, che aveva utilizzato più di una volta l'espedito della discussione di tutto il popolo per aggirare il parlamento. Tanto Ryzhkov quanto Gorbachev, dunque, finirono con lo screditare e delegittimare l'assemblea rappresentativa – non soltanto con le loro azioni, ma anche e soprattutto con la loro *retorica* democratica: vale a dire con i loro pubblici appelli affinché il popolo legiferasse direttamente, scavalcando i propri rappresentanti eletti, di cui evidentemente non c'era da fidarsi. Se questo tipo di approccio rappresenta l'ingrediente fondamentale del presidenzialismo plebiscitario, non va però dimenticato che, come Ryzhkov, Gorbachev limitò il suo appello al popolo alla risoluzione di singole *policy issue*. Le proposte di referendum sulla proprietà della terra e sul mantenimento dell'Unione infatti, per quanto di enorme rilevanza politica, erano intese a superare lo stallo istituzionale creatosi su politiche specifiche: non rappresentavano un tentativo diretto di sovvertire l'equilibrio costituzionale dei poteri. Gorbachev insomma non ricorse allo strumento referendario con lo scopo dichiarato di dissolvere il parlamento a furor di popolo, accrescere i poteri presidenziali o estendere la durata del suo mandato. Non giunse mai all'e-

⁸ Per maggiori dettagli su questi casi vedi oltre in questo capitolo.

stremo di chiamare direttamente il popolo a scegliere tra Gesù e Barabba, tra il Presidente e il Parlamento.⁹ Né ricorse alla forza per imporre la propria autorità sugli altri attori istituzionali una volta che questa era stata sancita dal popolo, come avrebbe potuto (e secondo molti avrebbe dovuto) fare dopo la vittoria del referendum di marzo. Poco tempo dopo lo scioglimento dell'URSS, invece, queste sarebbero state le linee guida seguite da Eltsin in Russia e da molti altri presidenti post-sovietici. Gorbachev, insomma, se certamente spianò la strada, non fu mai, compiutamente, un vero presidente plebiscitario.

Forse non ne ebbe il tempo. Probabilmente Gorbachev sperava che una vittoria schiacciante del referendum sull'Unione, su cui aveva personalmente investito moltissimo, gli avrebbe conferito quella legittimazione popolare di cui mancava dal momento che non si era ancora mai rimesso ad un'elezione diretta. È anche possibile che avesse programmato di cavalcare l'onda del referendum e candidarsi a elezioni presidenziali dirette in un futuro prossimo: tutte le versioni del Trattato dell'Unione che circolavano nel 1991 prevedevano, infatti, che la nuova Unione Sovietica avrebbe avuto una presidenza elettiva. La speranza era che il successo del referendum avrebbe reso più rapida la firma del Trattato – presumibilmente nella versione che Gorbachev aveva fatto pubblicare come «piattaforma di riferimento» per la campagna referendaria. A quel punto, sarebbe stato possibile dissolvere legalmente gli organismi dell'Unione e tenere nuove elezioni, presidenziali e parlamentari. E Gorbachev avrebbe potuto candidarsi a presidente nelle vesti del salvatore della patria. Poi, qualsiasi limitazione il Trattato o una nuova Costituzione dell'URSS avessero imposto ai poteri formali del presidente dell'Unione, egli avrebbe potuto in futuro, verificandosi le circostanze favorevoli, mostrare i muscoli appellandosi direttamente al popolo. La sua naturale inclinazione populista, la sua abilità nella retorica della «democrazia diretta dall'alto», e una ritrovata popolarità, lo avrebbero di sicuro aiutato.

Chiedersi se questa fosse davvero la strategia immaginata da Gorbachev sarebbe un esercizio futile. Ma è certo però che molti leader repubblicani, in tarda epoca sovietica e nella successiva epoca post-sovietica, covarono piani simili e si mostrarono ben più capaci di Gorbachev nell'uso di quell'arma – la presidenza plebiscitaria – che lui aveva appena iniziato a costruire. Avevano evidentemente intuito il suo enorme potenziale durante gli ultimi anni sovietici e, nella gran parte dei casi, l'«orgia referendaria» del

⁹ Il riferimento d'obbligo è allo scritto di Hans Kelsen, «Essenza e valore della democrazia», in *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1981. Si veda l'elaborazione sul tema di Gustavo Zagrebelsky, *Il «Crucifige!» e la democrazia*, Torino, Einaudi, 1995.

1991 era stata per loro un importante laboratorio sperimentale. Essi utilizzarono la legittimità plebiscitaria acquisita in quell'occasione per rafforzare il loro potere nei confronti dell'autorità centrale; dopodiché essi stessi, o i loro successori, proseguirono la battaglia in casa.

In questo capitolo vedremo come tali sviluppi contribuirono alla dissoluzione dell'URSS e influenzarono pesantemente i rapporti politici e istituzionali in molti stati post-sovietici. Sotto tutti i punti di vista, questa non sarà più una storia «sovietica». Con il referendum di marzo, la *politica* si sposterà nelle repubbliche, motivo per cui gli eventi in questione possono essere osservati meglio da lì che dal centro. Inizieremo dunque con il caso russo, che utilizzeremo come «modello». La scalata di Eltsin al potere, nel 1990-93, segnò infatti un percorso che altri avrebbero poi seguito – in alcuni casi, per la verità, anche con maggior successo. Gli avvenimenti russi rappresenteranno quindi lo scenario di riferimento in base al quale analizzare la nascita della democrazia presidenziale plebiscitaria nelle altre repubbliche ex-sovietiche (esclusi i pochi casi dove è stato introdotto un regime parlamentare anziché presidenziale). Esamineremo innanzitutto le due repubbliche slave, l'Ukraina come caso più moderato e la Bielorussia come caso più estremo. Di seguito, concentreremo l'attenzione sulle repubbliche dell'Asia centrale – il luogo dove meglio si palesa la possibile deriva autoritaria, quando non autocratica, di questo modello – iniziando con il caso del Turkmenistan, che fece da pioniere, per finire con la Kirgiziya, l'ultima ad entrare nel gruppo. Ci volgeremo, infine, alle tre repubbliche caucasiche, dove l'Armenia rappresenta un caso di relativo insuccesso della democrazia plebiscitaria, l'Azerbaijan il caso di maggior successo, e la Georgia un caso intermedio. Per ognuna delle repubbliche considerate, guarderemo prima agli ultimi anni sovietici mostrando come, generalmente, nel 1990-91 la sinergia presidenzialismo-referendum emerse per controbilanciare le iniziative del centro. Offriremo poi un breve resoconto dell'evoluzione del fenomeno nel decennio successivo allo scioglimento dell'URSS, prestando particolare attenzione all'interazione tra stile presidenziale, retorica politica e confronto legislativo-esecutivo.

Sono eventi, questi, che meriterebbero certamente di essere trattati in maniera più ampia. Qui serviranno solo a delineare le principali caratteristiche di quella sorta di imperfetto «modello» politico che abbiamo definito «democrazia presidenziale plebiscitaria» e che fu l'esito più immediato del fallimento della transizione sovietica.

2. Il «modello russo»: la democrazia del Crucifige!

Le politica russa, almeno a partire dalle elezioni parlamentari della primavera del 1990, fu dominata da due linee di frattura: la competizione Eltsin-Gorbachev e il conflitto tra «riformatori» e «conservatori». Si trattava, in verità, di due *cleavage* assai diversi, nonostante gli sforzi degli eltsiniani di confonderli. Senza dubbio, il movimento pro-eltsiniano Russia Democratica fece notizia con la sua dura opposizione a Gorbachev. Nato come una eterogenea coalizione elettorale guidata, tra gli altri, da alcuni noti deputati sovietici appartenenti al Gruppo Interregionale dei Deputati nel parlamento dell'URSS, rivendicava di aver guadagnato il controllo del 40% dei seggi al Congresso dei Deputati del Popolo della RSFSR. Ma dinanzi ad esso non c'era un fronte «conservatore» compatto e temibile, come voleva la propaganda. Le lealtà politiche non erano così ben definite nel fluido contesto di quegli anni. Da un lato la leadership della neonata branca russa del PCUS era nel suo complesso avversa a Gorbachev (da una posizione conservatrice); dall'altro lato, anche in Russia – come a livello dell'intera Unione – i comunisti non erano in grado di imporre una disciplina ai «propri» parlamentari. La riprova di ciò venne il 29 maggio, quando il Primo Congresso della RSFSR elesse Eltsin presidente del Soviet Supremo, decretando la sconfitta del leader comunista Polozkhov che in teoria, in base al semplice computo dei seggi e delle tessere di partito, avrebbe dovuto disporre della maggioranza dei voti. Ancora: pochi giorni dopo, il 12 giugno 1990, lo stesso Congresso approvò la prima «dichiarazione di sovranità» della Russia proposta da Eltsin, in cui si affermava la supremazia in territorio russo delle leggi della RSFSR sulle leggi dell'Unione. Circostanza, questa, che scatenò in tutto il paese la cosiddetta «parata delle sovranità» e diede inizio alla famosa «guerra delle leggi» tra il centro e la Russia: il che, nella fattispecie, «significò nient'altro che nessuno rispettava più alcuna legge, sovietica o russa». ¹⁰

Si noti che al tempo, in quanto presidente del Soviet Supremo, Eltsin era ancora soltanto un *predsedatel'*: i suoi poteri erano tutti di derivazione parlamentare e la sua autorità formale era piuttosto debole, specie in un parlamento «senza partiti» e tipicamente «sovrano». La situazione era simile a quella che aveva paralizzato Gorbachev fino a qualche mese prima, quando aveva finalmente istituito la presidenza esecutiva a livello dell'Unione. Ciononostante nel linguaggio politico corrente Eltsin già veniva indicato come il *prezident* della Russia, una carica che in realtà non esisteva ancora.

¹⁰ Jerry F. Hough, *Democratization and Revolution in the USSR, 1985-1991*, Washington, Brookings Institution Press, 1997, p. 337.

La prima occasione per Eltsin di consolidare il suo potere – sia nei confronti di Gorbachev, che di fronte al suo stesso parlamento – venne infatti l'anno successivo, nel marzo del 1991, quando la Russia riuscì a tenere un referendum parallelo a quello sulla conservazione dell'Unione chiedendo ai propri cittadini di esprimersi sull'introduzione di una presidenza direttamente eletta nella RSFSR. Come osservano Brady e Kaplan, quello fu il «colpo magistrale» di Eltsin, ed è straordinario che le autorità sovietiche lo subissero senza prevederne le conseguenze o, in ogni caso, senza riuscire ad opporvisi. Facendo leva sulla stessa «sindrome presidenzialista» che Gorbachev aveva messo in moto l'anno precedente, ma gestendola con maggior coraggio politico, la strategia eltsiniana finì per incontrare in Russia il favore sia di chi desiderava un presidente dotato di un'ampia legittimità democratica, sia di chi agognava l'«uomo forte» in grado di usare il pugno di ferro (Eltsin, alla fine, fu entrambe le cose).¹¹ Il referendum dunque si tenne regolarmente, il 17 marzo del 1991, e passò con il 70% circa di voti a favore (sul 75% di afflusso alle urne), poco meno della quota contemporaneamente ottenuta, sempre in Russia, dal referendum gorbacheviano sul mantenimento dell'URSS che Eltsin non aveva apertamente sostenuto né rigettato.¹²

Ma vi è un altro dato che mostra fino a che punto la paralisi plebiscitaria avesse ormai disarticolato il quadro istituzionale e bloccato il funzionamento di qualsiasi autorità centrale. Nonostante il referendum sulla presidenza non avesse infatti alcuna forza vincolante dal punto di vista costituzionale, e prima ancora che la Costituzione russa fosse modificata per accogliere la novità della carica presidenziale appena «introdotta», pochi giorni dopo il referendum il Congresso della RSFSR compì un gesto di alto valore simbolico (benché di nessun valore legale) e fissò le elezioni presidenziali per il 12 giugno 1991, data del primo anniversario della dichiarazione di sovranità della Russia. Dopodiché, per un qualche «inesplicabile» motivo, come riporta vividamente Jerry Hough, «ognuno agì come se le elezioni dovessero realmente aver luogo il 12 giugno, e ognuno si organizzò di conseguenza».¹³ A dispetto della totale opposizione di Gorbachev, il 22 fu frettolosamente approvato un emendamento costituzionale che istituiva in Russia la presidenza, recependo così i risultati del referendum. E, venti giorni dopo, Eltsin vinse le elezioni presidenziali al primo turno, con il 57,3% dei voti; il suo più temibile concorrente, l'ex Primo Ministro dell'URSS Nikolai Ryzhkov, sfiorò il 17% dei voti.

¹¹ Brady e Kaplan, «Eastern Europe and the Former Soviet Union», op. cit., p. 196.

¹² Cfr. CSCE, «Reports on the Referendum on the Future of the Soviet Union: March 17, 1991», op. cit.

¹³ Hough, *Democratization and Revolution*, op. cit., p. 410.

Incoraggiato da un segnale così forte di popolarità, il Presidente Eltsin cominciò allora una frenetica campagna per garantire che il Trattato dell'Unione, che doveva essere firmato quell'estate, accordasse alla Russia poteri più ampi di quelli previsti nella versione voluta da Gorbachev e che appena a marzo era servita da piattaforma di riferimento per il referendum – e che dunque aveva formalmente guadagnato il «consenso del popolo» di tutta l'URSS. In realtà, nell'interpretazione che ne dava Eltsin, il Trattato finiva per contrastare il senso più profondo del referendum sull'Unione, divenendo uno strumento politico destinato «non a rimettere insieme l'URSS, ma a farla a pezzi».¹⁴ Ciò contribuì senza dubbio ad aumentare in alcuni settori dello stato centrale le apprensioni che portarono poi al tentato golpe di Mosca del 19-21 agosto. E il rapido fallimento di quel golpe non soltanto conferì a Eltsin una popolarità schiacciante, in virtù del ruolo che lui stesso vi svolse arringando le folle dalla torretta di un carro armato di fronte all'edificio del Parlamento, ma finì anche per rafforzare la sua autorità politica nei confronti di qualsiasi altra istituzione nella RSFSR.

E ciò era terribilmente necessario. Anche in qualità di presidente eletto, infatti, Eltsin aveva ancora di fronte un parlamento «sovrano». Ancora una volta, Gorbachev aveva già attraversato questa *impasse* l'anno precedente, quando aveva prima forzato il parlamento sovietico a conferirgli poteri di emergenza e poi aveva fatto ricorso al referendum per imporre la propria linea politica. Così, mentre dava la spallata finale all'Unione Sovietica, Eltsin seguì le orme di Gorbachev. Alla fine del 1991, mentre le strutture dell'autorità centrale ormai collassavano in tutta l'URSS, egli pretese e ottenne dal suo parlamento poteri di emergenza. Poteri che sarebbero decaduti dopo un anno.

Dopo l'URSS. Un anno dopo, tuttavia, nel dicembre 1992, il presidente chiese al Settimo Congresso dei Deputati del Popolo della RSFSR che i poteri d'emergenza gli fossero riconfermati. Ma la luna di miele era finita da tempo. Il Congresso rifiutò. Rifiutò anche di confermare Egor Gaidar, il Primo Ministro nominato da Eltsin (il candidato di compromesso risultò infine il vecchio funzionario del PCUS Chernomyrdin, potente boss dell'industria petrolifera statale, che rimase in carica fino al 1998). Rifiutò di prendere in considerazione un nuovo progetto di costituzione, come richiesto da Eltsin, preferendo emendare quella già esistente – e per di più rigettando le proposte di Eltsin che avrebbero accresciuto i poteri della presidenza. Fu in-

¹⁴ Idem, p. 424. Hough fornisce uno dei migliori resoconti sulle intricate relazioni politiche e istituzionali tra i referendum del marzo 1991, l'elezione presidenziale di Eltsin e la storia del Trattato dell'Unione (idem, capp. 12 e 13).

somma, per il Presidente, una *débâcle* totale. Quel giorno, ricorda Eltsin nelle sue memorie, «realizai che il parlamento soffriva di una follia collettiva. Un organismo simile non è in grado di guidare un paese. Sapeva già di rivoluzione. E l'odore preponderante di una rivoluzione è quello del sangue». ¹⁵

Per inquadrare correttamente la situazione che si determinò alla fine del 1992 si deve tener presente che in Russia il conflitto tra Presidente e parlamento, che nel periodo sovietico era stato politicamente secondario rispetto alla lotta contro il Centro e il Partito, aveva basi istituzionali ancor più forti che in URSS. Come in URSS, anche in Russia il Presidente non poteva sciogliere il parlamento né indire il referendum, che poteva però proporre in virtù del proprio potere di iniziativa legislativa. Ma nella Costituzione della RSFSR spettava ancora al Congresso «determinare» tutta la politica interna e internazionale (non solo i suoi «principi»), il Soviet Supremo era rimasto organo «amministrativo» oltre che legislativo e di controllo, e il parlamento poteva annullare i decreti (*ukaz*) presidenziali e superare il veto presidenziale sulla legislazione con la maggioranza assoluta. Nel dicembre 1992, poi, il Settimo Congresso diluì ulteriormente i poteri presidenziali: il Governo, che otteneva ora il potere di iniziativa legislativa, prima esclusiva presidenziale, venne esplicitamente subordinato al Congresso e al Soviet Supremo oltre che al Presidente, e il consenso parlamentare era ora necessario sulla nomina non solo del Primo Ministro ma anche dei «ministri del potere» (Esteri, Difesa, Sicurezza e Interni). Si prevedeva anche che il Congresso potesse votare l'*impeachment* del Presidente in casi di gravi violazioni costituzionali, come lo scioglimento anticipato del parlamento. In conclusione, come è stato osservato, «gli elementi assembleari, di netta impostazione sovietica, vennero così potenziati in Russia». ¹⁶

Gli eventi che da allora condussero al confronto presidente-parlamento sono stati raccontati nel dettaglio da diversi analisti e osservatori: i quattro referendum dell'aprile 1993, la scelta incostituzionale di sciogliere il Congresso, il tentativo di impeachment e l'assalto finale all'edificio del parlamento da parte dei carri armati presidenziali. ¹⁷ Ma la logica di quegli eventi – la svolta decisiva di Eltsin verso il «modello» della presidenza ple-

¹⁵ Boris Eltsin, *The Struggle for Russia*, New York, Times Book, Random House, 1995, p. 190.

¹⁶ Mario Ganino, *Dallo Zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia tra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, CUESP, 1999, p. 101.

¹⁷ Si veda, ad esempio, Thomas F. Remington, «Ménage a Trois: The End of Soviet Parliamentarism», in Jeffrey W. Hahn (a cura di), *Democratization in Russia. The Development of Legislative Institutions*, Armonk, M. E. Sharpe, 1996, pp. 106-139. In riferimento specifico alla questione del referendum, si veda Brady e Kaplan, «Eastern Europe and the Former Soviet Union», op. cit., pp. 203-205.

biscitaria – è meglio evidenziata dalle parole dello stesso protagonista. Citando ancora dal diario di Eltsin, 9 dicembre 1992:

Ritornai dal Congresso in uno stato di trance totale. Era probabilmente la prima volta in cinque anni, dalla mia espulsione dal Politburo nel 1987, che mi accadeva qualcosa di simile [...]. Non sopporto le bastonate pubbliche, quando tutti ti attaccano e ti colpiscono da ogni parte [...]. Poi, come sempre, Nina ha assorbito su di sé il grosso del colpo. Gradualmente, mi sono ripreso dalla depressione. Uno dei miei familiari venne fuori allora con un interessante suggerimento. Avrei dovuto chiedere al popolo di scegliere chi volesse: me o loro. Il popolo avrebbe capito tutto alla perfezione. Mi aggrappai a quelle parole. Da un pezzo scienziati politici e giuristi mi consigliavano un referendum. Ma i quesiti erano formulati in modo tale da dover decidere il destino del Congresso – sarebbe dovuto essere sciolto o no? Non ero pronto a seguire quella strada. Qui c'era invece un suggerimento per una fraseologia completamente nuova della questione: il popolo vuole andare avanti con il Presidente o con il Congresso? Quella sera, Dio in persona ispirò una delle persone a me più vicine con un'idea simile. Chiesi immediatamente di essere messo in comunicazione con Ilyushin.¹⁸

Da quella sera, per tre mesi il presidente e il parlamento si diedero battaglia su come il referendum avrebbe dovuto essere formulato. Nel marzo del 1993, Eltsin tentò un'aperta strumentalizzazione, cercando di combinare un quesito sulla Russia come repubblica presidenziale con un altro sul diritto alla proprietà privata individuale. Il parlamento rifiutò e cancellò l'intero referendum. Pochi giorni dopo, il presidente annunciò unilateralmente che il successivo 25 aprile si sarebbe tenuto un referendum composto di tre quesiti: uno sulla fiducia nel presidente, uno su un nuovo progetto di costituzione, e uno su una nuova legge elettorale – cosa quest'ultima che adombrava implicitamente lo scioglimento del parlamento e le elezioni anticipate. Il Congresso respinse i tre quesiti e avanzò una mozione di *impeachment*, che però fu rigettata, seppure con un margine relativamente ristretto. Sconfitto, il Congresso accettò infine il referendum di aprile, proponendo però i suoi propri quesiti: due di questi chiedevano agli elettori se avessero fiducia nel Presidente e se approvassero la politica socio-economica del governo; gli altri due chiedevano se avessero dovuto tenersi elezioni anticipate, parlamentari e presidenziali. Dopo qualche esitazione, Eltsin ac-

¹⁸ Eltsin, *The Struggle for Russia*, op. cit., p. 194.

cettò la formulazione del parlamento – a patto che per l’approvazione dei primi due quesiti fosse sufficiente la maggioranza dei voti espressi. La Corte Costituzionale si adeguò (la legge richiedeva, perché un quesito fosse approvato, il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto al voto).

All’apparenza, il referendum non risolse nulla. Eltsin ottenne la fiducia per sé e per il suo governo (votarono a favore rispettivamente il 57 e il 55%, con un afflusso alle urne del 65%), mentre gli altri due quesiti, per i quali era ancora richiesta la maggioranza degli aventi diritto al voto, non raggiunsero il quorum e rimasero irrisolti. A una lettura più attenta, comunque, anche le cifre degli ultimi due quesiti rappresentarono un forte incentivo per il presidente, perché mostrarono che una discreta maggioranza relativa non solo era dalla sua parte, ma era contro il parlamento: il 70% dei votanti approvava le elezioni parlamentari anticipate – e dunque la dissoluzione di *quel* parlamento – e soltanto il 49% chiedeva elezioni presidenziali anticipate, e dunque le dimissioni di Eltsin. La più sorprendente conferma di ciò sarebbe venuta, ovviamente, l’autunno successivo, quando i leader parlamentari non riuscirono a mobilitare che un’esigua porzione della popolazione contro la decisione di Eltsin di sciogliere l’assemblea e lanciare un assalto armato al suo edificio. Il Presidente, da parte sua, aveva da tempo intuito che il *balance of power* pendeva in suo favore, e aveva scommesso sul fatto che – posto di fronte all’alternativa – il popolo avrebbe scelto lui, non il parlamento. Quest’ultima deve essere invero la convinzione fondamentale di ogni presidente plebiscitario di successo. Citiamo ancora dalle memorie di Eltsin. Il passaggio fa riferimento al marzo 1993, quando rischiò l’impeachment all’Ottavo Congresso:

Perché mai la parola *impeachment* suona così terribile? Dopo tutto, seppure il Congresso l’avesse approvato, non avrebbe avuto alcuna forza legale. Un presidente eletto dal popolo non può essere destituito da un Congresso che ha ormai da tempo perso la fiducia del popolo. Inoltre, non è il fattore soggettivo ad essere importante qui; quello che importa è la sostanza giuridica della questione – il Congresso non ha il potere di rimuovere il presidente perché non è il Congresso che lo ha eletto. Lo capirebbe anche un bambino. Ma è stata pronunciata la parola russa *impichment*, presa a prestito dall’inglese «impeachment», e per la nostra gente quella parola ha di per sé un significato sacrale, mistico, innanzitutto perché è straniera. È la psicologia di noi russi.

Io non avevo paura dell’impeachment, quanto piuttosto di verbi russi come *rimuovere*, *rovesciare* o qualcosa di ancor più sferzante [...]. Difatti, cosa sarebbe successo se fossi stato rimosso dal potere dopotutto? Non temevo quell’eventualità. Vi ero già preparato. Vedevo una

sola strada se il parlamento avesse approvato una simile risoluzione: appellarmi al popolo. Il popolo non mi avrebbe abbandonato, di questo ero assolutamente certo.¹⁹

Fu su questa base che Eltsin emanò poi nel settembre l'editto 1400 con cui scioglieva il parlamento e sospendeva la Costituzione (che prevedeva la cessazione delle funzioni del presidente in casi di gravi violazioni, com'era appunto lo scioglimento anticipato del parlamento). L'editto conteneva un vero e proprio appello contro la «legalità formale» in nome della «legittimità democratica» sostanziale derivata dal consenso del popolo: «la sicurezza della Russia e dei suoi popoli è un valore più alto della conformità formale alle norme contraddittorie create dal ramo legislativo del potere». In effetti, il popolo fu convocato non appena i carri armati ebbero sgomberato la strada. In dicembre si tennero nuove elezioni parlamentari (cui ad un certo numero di partiti venne proibito di partecipare) e contemporaneamente ebbe luogo un referendum costituzionale che rese il nuovo parlamento una istituzione assai debole. Ancora una volta, questi sviluppi sono ben noti e non saranno in questa sede ripercorsi in maniera dettagliata. Tuttavia, sembrano necessarie due osservazioni.

La prima riguarda la costituzione approvata nel 1993, che segnò l'apice della fase plebiscitaria in Russia. E non solo per come ridisegnava l'equilibrio tra i poteri: rendendo più complessa la procedura di *impeachment*, conferendo al presidente il potere di indire il referendum e di sciogliere un parlamento che votasse la sfiducia al governo o rifiutasse per tre volte di confermare il candidato presidenziale alla carica di Primo Ministro. Dal punto di vista assunto in questa sede, la principale caratteristica della costituzione russa va piuttosto cercata nel suo «spirito» democratico-plebiscitario, come emerge ad esempio dall'Art. 3:

1. Il popolo multinazionale della Federazione Russa è il veicolo della sovranità e la sola fonte del potere nella Federazione Russa.
2. Il popolo della Federazione Russa esercita il potere *direttamente e* attraverso gli organi del potere statale e dell'autogoverno locale.
3. Il *referendum e* le libere elezioni sono la suprema, diretta manifestazione del potere del popolo.²⁰

¹⁹ Idem, p. 210.

²⁰ Si noti che l'Articolo 130 (2) aggiunge: «L'autogoverno locale deve essere esercitato dai cittadini attraverso referendum, elezioni e forme di espressione della loro volontà» (corsivi miei).

Nessun'altra costituzione contemporanea (a parte alcune di quelle originate dall'ex-URSS) attribuisce alla nozione di democrazia diretta una precedenza così esplicita sulla democrazia rappresentativa – neanche la costituzione gollista della Quinta Repubblica, il cui Articolo 3 recita: «La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti e attraverso il referendum». La Costituzione russa del 1993 incorporava dunque in modo esplicito lo *spirito* della democrazia populista-plebiscitaria, di cui la sinergia presidenzialismo-referendum è l'aspetto istituzionale più visibile. Il suo latente potenziale autoritario è facilmente identificabile. Come hanno notato Brady e Kaplan, questo dovrebbe essere letto in una più ampia prospettiva storica e comparata. Altre esperienze europee hanno infatti mostrato come possano presentarsi circostanze che «favoriscono la crescita dell'autoritarismo, man mano che i leader si scoprono sempre più frustrati con le istituzioni democratiche e vanno in cerca di altri metodi per risolvere le situazioni di stallo. Come in Germania, Italia, Romania ed Estonia durante gli anni fra le due guerre, quando ciò accade, lo strumento referendario può giocare un ruolo importante, ma può anche divenire sempre più un paravento per metodi antidemocratici [...] è quello che probabilmente sta accadendo in Russia».²¹

La seconda osservazione è che questo non è poi accaduto. Per quanto autoritaria sia da considerarsi la Russia dopo il 1993 (e la maggioranza degli osservatori concorda sul peggioramento della situazione negli ultimi anni²²), la sinergia presidenzialismo-referendum non rappresenta più il cuore della sua dinamica politica. Dopo il 1993, la fase plebiscitaria si è andata infatti esaurendo. E anzi, un elemento di spiegazione di questo fenomeno può ricercarsi proprio nel referendum costituzionale del dicembre 1993. Quel referendum fu molto discusso. Vi furono diverse denunce di frode e molte perplessità suscitò il fatto che per otto giorni la Commissione Elettorale Centrale non rese noti i dati ufficiali.²³ Il punto più controverso fu il dato sull'afflusso alle urne. Il referendum non sarebbe stato valido se meno della metà degli aventi diritto al voto si fosse presentata ai seggi, e alcuni ritengono che i dati sull'afflusso alla fine resi noti (54.8%) fossero gonfiati. Inoltre, come si diceva sopra, secondo la legge un quesito per essere ap-

²¹ Brady e Kaplan, «Eastern Europe and the Former Soviet Union», op. cit., p. 205.

²² Per un quadro comparato dei dati sul restringimento delle libertà politiche e dei diritti civili in Russia si rimanda al capitolo IX.

²³ Si veda Tatyana Skorobogatko, «Were the Election Returns Rigged?», *Moscow News*, 22-28 Luglio 1994; A. A. Sobyenin e V. G. Sukhovol'skii, *Demokratiya, organizhennaya fal'sifikatsiyami: vybory i referendumy v Rossii v 1991-1993 gg.*, Mosca, Proektnaya gruppa po pravam cheloveka, 1995.

provato doveva ottenere la maggioranza assoluta dei consensi calcolata sul totale degli aventi diritto al voto. Da questo punto di vista, la costituzione non passò, dal momento che fu approvata soltanto dal 58,4% dei votanti, e dunque da appena un terzo degli aventi diritto al voto. Della *legalità* di quel referendum sono state date diverse interpretazioni giuridiche,²⁴ ma la questione è secondaria dal nostro punto di vista, poiché a noi interessa piuttosto (e soprattutto interessava a Eltsin) il *quantum di legittimità politica* che il referendum fu in grado di fornire al nuovo regime. E a tale proposito si potrebbe considerare il caso, altrove richiamato, della Quarta Repubblica francese, la cui costituzione fu sottoposta a referendum nell'ottobre del 1946 e fu approvata con un mero 36% sul totale degli aventi diritto – più di quelli che approvarono la costituzione eltsiniana del 1993. Come nota Laurence Morel, «questo modesto risultato condannò sin dalla nascita la Quarta Repubblica a un deficit di legittimità dal quale non fu mai in grado di riprendersi».²⁵ Lo stesso ragionamento non può non valere per il regime di Eltsin in Russia. Quando vengono utilizzati strumenti plebiscitari bisogna essere certi di poter mobilitare la popolazione *en masse*. Apatia e resistenza passiva possono risultare dannosi quanto l'opposizione aperta per la legittimità di un presidente plebiscitario, se non di più. Ritorneremo su questo punto più tardi, quando analizzeremo brevemente il caso della democrazia plebiscitaria «abortita» in Armenia. Qui però dobbiamo rimarcare che questa lezione contribuì all'esaurirsi della fase plebiscitaria in Russia.

Negli ultimi anni della presidenza Eltsin, infatti, e poi nei primi anni della presidenza Putin, il paese si è mosso verso due direzioni: da un lato quella di una «democrazia elettorale», pur segnata da gravi irregolarità, dal-

²⁴ Il referendum, per esempio, fu dichiarato valido richiamandosi come precedente al compromesso raggiunto nell'aprile di quello stesso anno tra il presidente e il parlamento (e sancito dalla Corte Costituzionale) secondo cui la maggioranza dei voti espressi, con un afflusso alle urne di almeno il 50%, sarebbe stata sufficiente per l'approvazione dei referendum sulla fiducia al presidente e al suo governo. La natura dei quesiti su cui fu raggiunto quel compromesso, ad ogni modo, era «consultiva» e non vincolante. Anche nell'aprile del 1993, infatti, la stessa regola non fu applicata ai due quesiti ordinari riguardanti le elezioni anticipate presidenziali e parlamentari. Il referendum costituzionale di dicembre sembrerebbe certamente più simile a quest'ultimo caso che al primo. Seguendo un ragionamento simile e tenendo in conto anche le diffuse testimonianze di frodi elettorali, Michael Urban e Vladimir Gel'man, tra gli altri, conclusero che la nuova costituzione Russa era da considerarsi «imposta» piuttosto che regolarmente «adottata». Si veda il loro «The Development of Political Parties in Russia», op. cit., pp. 218-19, nota 109.

²⁵ Laurence Morel, «France: Towards a Less Controversial Use of the Referendum?», in Michael Gallagher e Pier Vincenzo Uleri (a cura di), *The Referendum Experience in Europe*, London, Macmillan, 1996, p. 69.

l'altro quella di una «democrazia illiberale» in cui i tratti autoritari e personalistici della presidenza hanno perso però molto dell'originaria patina populista-plebiscitaria. Questo non è il risultato di un cambiamento sostanziale del disegno istituzionale. È vero che nel 1995 la Duma ha interpretato in senso restrittivo il potere presidenziale di indire il referendum, togliendogli in pratica il potere di iniziativa.²⁶ Ma questo è soprattutto un indizio del fenomeno, piuttosto che la sua spiegazione. La storia delle democrazie plebiscitarie è costellata di casi in cui era molto discutibile (e fu molto discusso) se i presidenti avessero effettivamente il potere formale di agire come agirono: dalla Francia di De Gaulle nel 1962, all'URSS di Gorbachev nel 1990-91, alla stessa Russia di Eltsin nel 1991 e nel 1993. E d'altronde, come proprio la vicenda russa – per ultima – dimostra, una sindrome plebiscitaria può ben condurre ad una forzatura della legalità formale in nome di una superiore legittimità democratica.

Il motivo per cui la mobilitazione presidenziale del popolo contro il parlamento non è più la caratteristica dominante della dinamica esecutivo-legislativo in Russia va ricercato in due fenomeni di natura schiettamente politica.

Il primo è che lo shock del 1993 aveva rappresentato un duplice monito. Per i parlamentari esso stava nella decisione con cui il presidente era ricorso alla battaglia referendaria, allo scioglimento illegale del parlamento e poi allo scontro armato; per il presidente, il monito stava nel relativo fallimento del referendum costituzionale, che segnalava il declino della sua popolarità. Così, dopo quell'*annus horribilis*, lo stile dei rapporti esecutivo-legislativo mutò da entrambi i lati. Sul versante presidenziale si perseguirono due strategie parallele. Da un lato quella del compromesso con il parlamento, con uno sforzo costante di generare maggioranze temporanee cooptando i deputati con diversi sistemi, dal patronage alla vera e propria corruzione a concessioni politiche di vario tipo, soprattutto in termini di «quadri» (Eltsin sacrificò la testa di diversi ministri e di due premier per evitare lo scontro frontale). Dall'altro lato, quella dello scavalco a piè pari del parlamento, usando e abusando dei poteri para-legislativi dell'esecutivo: a monte, con una valanga di decretazione presidenziale, a valle con la manipolazione dei regolamenti amministrativi per reinterpretare, modificare e bloccare la legislazione sgradita alla presidenza. Anche sul versante parlamentare, d'altro canto, la maggioranza delle forze presenti nella Duma adattò una duplice strategia: in aula e in pubblico, l'articolazione di una retorica fortemente antipresidenziale; dietro le quinte, l'accettazione del negoziato e dei privilegi concessi e la fuga dal confronto muro-contro-muro.

²⁶ Cfr. Ganino, *Dallo Zar al Presidente*, op. cit., pp. 124-25.

I deputati iniziarono spesso, ma mai portarono fino in fondo, azioni che avrebbero comportato lo scioglimento anticipato, o forzato il presidente ad utilizzare le sue prerogative costituzionali, o magari a sfondarle con l'appello diretto al popolo: il rigetto per tre volte consecutive del candidato premier, il voto di sfiducia al governo, la procedura di *impeachment*.²⁷

Il secondo motivo dell'esaurirsi della spinta plebiscitaria è in quella che l'analista di Freedom House Troy McGrath chiama la *dislocazione del potere politico*: «che non risiede più nella competizione tra le branche del governo o nel gioco dei partiti, ma nei favori concessi ai gruppi vicini all'esecutivo». La stabilità politica ritrovata nell'ultima era Eltsin – che «non dev'essere confusa con un consolidamento democratico» – si reggeva cioè su una sorta di patto fra i tre attori più potenti del regime: la branca esecutiva, le oligarchie economico-finanziarie e le élite politiche regionali, un patto «nato dalle manovre talvolta disperate di Boris Eltsin per rimanere al potere» e che a tutti gli effetti aggirava il parlamento.²⁸

È al di sotto di questo livello alto (e opaco) che hanno operato sia la politica elettorale che la politica partitica e parlamentare. Secondo gli osservatori internazionali, ad esempio, tutte le tornate elettorali svoltesi in Russia fino ai primi anni del nuovo secolo hanno fatto registrare «abbondanti» manipolazioni e irregolarità da parte delle élite, specie nelle province, un pervasivo controllo dell'esecutivo sui media, e pesanti infiltrazioni della criminalità organizzata nelle liste elettorali (si calcola che in alcune regioni dell'estremo oriente russo la mafia controlli circa il 30% delle candidature). Non si tratterebbe di fenomeni sufficienti a far parlare, nel complesso, di elezioni «non libere» o «non corrette», come è invece il caso in altri stati post-sovietici, ma certamente di una democrazia elettorale ampiamente «difettosa». ²⁹ La politica parlamentare, dall'altro canto, ha continuato a funzionare in una «modalità non partitica»: con il presidente e il governo privi di una solida maggioranza e di un collegamento organizzativo con la società (Eltsin ha sempre rifiutato di associarsi ad un partito politico e i suoi premier hanno costruito partiti elettoralmente effimeri e largamente minoritari in parlamento), e una Duma che poteva sì apparire più «indipendente» dall'esecutivo, ma era anche incapace di una iniziativa politica coesa e coerente, e dunque condannata all'inefficacia. I partiti in Russia – con poche eccezioni (tra cui il Partito Comunista) – rimangono debolissimi in termini

²⁷ Cfr. l'ottima ricostruzione contenuta in Eugene Huskey, *Presidential Power in Russia*, M. E. Sharpe, Armonk, 1999.

²⁸ Troy McGrath, «Russia», in Adrian Karatnycky (a cura di), *Nations In Transit, 2002. Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, New York, Freedom House, 2002, pp. 329, 331.

di struttura organizzativa e di coesione interna, di membership e di radicamento sociale, e appaiono centrati sostanzialmente attorno a singole personalità. L'evanescenza del sistema partitico è infatti il vero «tallone d'Achille della democratizzazione russa».³⁰ E questo, nuovamente, ha lasciato campo aperto al dominio di fazioni regionali e lobby economiche che agiscono in modo trasversale rispetto agli schieramenti politici.

Alla conclusione del suo primo mandato presidenziale, è presto per giudicare la profondità dei cambiamenti apportati a questo scenario da Vladimir Putin – il candidato scelto personalmente da Eltsin per la successione, eletto nel 2000 al primo turno, con il 53% dei voti e un'affluenza alle urne del 69%. Putin ha attaccato frontalmente l'eredità eltsiniana, puntando non sulla mobilitazione plebiscitaria ma su uno stile di comando centralizzato e autoritario. Secondo Eugene Huskey, nei primi anni di Putin: «Il ruolo del centro è stato accresciuto a spese della periferia, quello dell'esecutivo a spese del legislativo, e quello dello stato a spese della società, soprattutto dei suoi esponenti finanziariamente più forti, i cosiddetti oligarchi». Sul versante specifico delle relazioni esecutivo-legislativo, le concessioni e i compromessi dell'ultima era Eltsin sono stati sostituiti da «intimidazioni e diktat», mentre è stato formato per la prima volta un «partito del potere» (*Unità*) che si identifica esplicitamente nel presidente e la cui caratteristica distintiva è la capacità di costringere i propri deputati ad una rigida disciplina di voto in parlamento attraverso l'uso di «incentivi negativi»: persecuzione giudiziaria della corruzione politica, espulsione o rifiuto di sostenere la campagna di rielezione, restrizioni delle allocazioni finanziarie per la periferia.³¹ Putin, insomma, condivide con i suoi predecessori un peculiare miscuglio di tendenze riformiste e autocratiche, ma presenta uno stile di leadership molto diverso e sostanzialmente privo di carisma. E, benché non alieno ad una certa sensibilità «patriottico-populista» (come si è visto dall'abile gestione pubblica della guerra in Cecenia), è evidentemente un candidato assai improbabile per impersonare il modello del presidente plebiscitario che affronta il conflitto politico appellandosi al giudizio del popolo.

L'evoluzione politica dell'ultimo decennio in Russia ha stimolato un ampio dibattito tra studiosi e osservatori. Alcuni si sono concentrati sulla definizione della forma di governo. Fino a che punto, ad esempio, sia ade-

²⁹ Idem, p. 332.

³⁰ Idem, p. 329.

³¹ Eugene Huskey, «Overcoming the Yeltsin Legacy: Vladimir Putin and Russian Political Reform», in Archie Brown (a cura di), *Contemporary Russian Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 82 e ss.

guata la definizione di «semi-presidenzialismo», che è la più diffusa e rispecchia alcune caratteristiche formali-strutturali del disegno istituzionale,³² o se non si debba invece ricorrere a formule più ibride, come «presidenzialismo con Premier», «parlamentarismo con Presidente» o «presidenzial-parlamentarismo».³³ O se, infine, questi tentativi definitivi derivati dall'esperienza occidentale non debbano essere accantonati in favore di analisi che prendano in considerazione il «modello interno» che la Russia avrebbe derivato dall'esperienza storica di gestione del potere tataro-mongola, zarista e sovietica.³⁴ Altri, come si è visto, si sono dedicati alla ricerca degli aggettivi più adeguati a qualificare il termine «democrazia», producendo decine di etichette diverse.³⁵ Altri ancora si sono concentrati sulle caratteristiche politiche della presidenza russa, ponendo l'accento sulla la degenerazione personalistica della presidenza (per cui si è parlato di «super-presidenzialismo» o anche di «ultra-presidenzialismo»).³⁶

Nell'ottica di questo studio, ci sia consentito di limitarci a parlare di una «democrazia illiberale», nel senso suggerito tra gli altri da Fareed Zakaria, dotata di una forma di governo semi-presidenziale notevolmente squilibrata e caratterizzata da una forte «aspirazione super-presidenzialista» che si è espressa solo in parte attraverso il disegno istituzionale. Questa «aspirazione» attraversa tre fasi, due delle quali appartengono all'era Eltsin. Nella prima fase (1991-93) è vincente e scatenata e si concentra tutta nello scontro plebiscitario tra presidente e parlamento. In una seconda fase (1994-99) viene invece contenuta da uno «stallo negoziato» del conflitto istituzionale e da una costituzione materiale «iper-pluralista» caratterizzata da un'alta porosità del sistema politico alle pressioni dei grandi interessi economici e delle élite regionali. Nella terza fase, infine, iniziata nel 2000 con l'elezione di Putin, l'aspirazione super-presidenzialista ritorna con l'attacco frontale ai poteri forti e al pur fragile compromesso tra esecutivo e legisla-

³² La definizione è accettata ad esempio da Giovanni Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 2000.

³³ Cfr. Matthew S. Shugart e John M. Carey, *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, il Mulino, 1995; e Matthew S. Shugart, «Presidents and parliaments: Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe», *Transition*, n. 25, 1996.

³⁴ È questa la tesi sostenuta da Mario Ganino nel suo *Dallo Zar al Presidente*, op. cit. (in particolare cap. IV).

³⁵ Si veda la bibliografia citata nel capitolo II.

³⁶ Si veda, tra i tanti, il saggio di Stephen Holmes, «Superpresidentialism and Its Problems», *East European Constitutional Review*, n. 4, 1993 e n. 1, 1994. In italiano si veda Fulco Lanchester e Maria Pia Ragionieri (a cura di), *I successori dell'impero*, Milano, Giuffrè, 1998.

tivo. Putin insomma, con le parole di Huskey, «non ha ereditato il superpresidenzialismo, ma sta cercando di costruirlo». ³⁷ Ma ciò che più conta dal nostro punto di vista è che il presidente russo sta proseguendo sulla sua strada senza ricorrere alle tecniche di mobilitazione plebiscitaria sperimentate dai suoi predecessori, e puntando invece su una forma più classica di autoritarismo – inclusa una evidente tendenza alla manipolazione del processo elettorale. ³⁸

Il caso russo insomma suggerisce che l'uscita dalla fase plebiscitaria non comporta necessariamente un riorientamento della transizione verso una democrazia «più liberale». Anzi il contrario. Si potrebbe ipotizzare che quanto più intensa e prolungata è stata la fase plebiscitaria nel momento fondativo del nuovo regime, tanto più difficile sembra ricostruire le garanzie costituzionali e le condizioni politiche per una democrazia liberale (cfr. più in dettaglio il capitolo IX). Per raffinare e verificare questa ipotesi, però, il caso russo va inserito in una più ampia ottica comparata. Per tutti gli anni Novanta ed oltre, infatti, il «modello» russo del presidenzialismo plebiscitario – e soprattutto l'ombra degli eventi drammatici che ne accompagnarono la maturazione – hanno influenzato pesantemente il corso della transizione in gran parte dello spazio post-sovietico. Ciò non significa però che le caratteristiche di quel modello, specie quelle della sua fase più critica e tesa, si siano meccanicamente riprodotte ovunque. La comparazione tra i vari casi è dunque essenziale, ed a questa ora ci rivolgiamo.

Prima di passare a questo esame, sarà necessaria una precisazione. Cinque piccoli stati non saranno trattati in questa sede: i tre baltici, la Moldavia e il Tajikistan. Nei primi quattro casi, il motivo dell'esclusione è che essi rappresentano un'eccezione nel quadro qui delineato, essendo gli unici ad aver scelto una qualche forma di regime parlamentare (la Moldavia per ultima, nel 2000) e, con una sola eccezione rilevante (Lituania, 1992), lo strumento referendario non ha giocato un ruolo significativo nelle relazioni esecutivo-legislativo. L'esclusione del Tajikistan è dovuta invece al fatto che per tutti gli anni Novanta la repubblica è stata devastata da una san-

³⁷ Huskey, «Overcoming the Yeltsin Legacy», cit., p. 87.

³⁸ Le elezioni parlamentari del dicembre 2003 sono state considerate da più di un osservatore – e dallo stesso Dipartimento di Stato USA – «libere ma non corrette». Vedi il rapporto OSCE-ODIHR, *Russian Federation Elections to the State Duma, 7 December 2003*, Varsavia, 27 gennaio 2004. Per il giudizio del dipartimento di Stato americano si veda il sito ufficiale www.state.gov, mentre, la conferenza stampa del giorno 8 dicembre del portavoce della casa bianca Scott Mc Clellan è disponibile alla pagina: www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031208-7.html. Una buona ricostruzione è in Cristian Collina, «Gotov Platit'! Elezioni e democrazia in Russia», *EuropaMondo - Osservatorio Internazionale*, supplemento de *il Dubbio*, vol. v, n. 1, 2004.

guinosa guerra civile che ha reso le autorità di Dushanbe dipendenti dalla protezione militare esterna (russa e uzbeka), alterando così completamente il processo politico.³⁹

³⁹ Sono in ogni caso d'obbligo alcuni richiami. Innanzitutto, come ricordato nel capitolo IV, anche nelle Repubbliche Baltiche lo scontro politico negli ultimi anni di vita dell'URSS fu accompagnato da un esteso utilizzo della retorica della democrazia diretta, inclusi frequenti riferimenti al mandato, alla revoca e all'istituto referendario usati dalle élite nazionaliste locali nella loro battaglia contro «il centro». In secondo luogo, i «contro-referendum preventivi» tenutisi nella regione baltica nel 1991 giocarono un ruolo cruciale nel determinare la questione dell'indipendenza, e contribuirono a precipitare la crisi dell'intera Unione. Infine, nei primi anni dopo l'indipendenza, non era ancora scontato che le repubbliche baltiche – a parte la Lettonia – si sarebbero incamminate sul sentiero parlamentare. La Lituania fu la repubblica che rischiò di più. Nel 1992, nella speranza di superare un estenuante stallo tra esecutivo e legislativo, il capo di stato in carica, V. Landsbergis, premette per un referendum che avrebbe potuto istituire una forte presidenza esecutiva in stile francese. Il referendum, tenutosi in primavera, ricevette il 70% dei voti espressi, ma «soltanto il 57.5% di un elettorato confuso e scontento si presentò alle urne». Dal momento che la legge richiedeva che un referendum per essere valido fosse approvato dal 51% degli aventi diritto, la votazione fu annullata. Nell'ottobre dello stesso anno, fu approvata con referendum una nuova costituzione che sancì la natura parlamentare della repubblica; il capo dello stato – pur eletto direttamente – avrebbe rivestito una posizione di rilievo negli affari internazionali, ma sarebbe stato privo di poteri esecutivi. Cfr.: Anatole Lieven, *The Baltic Revolution*, New Haven, Yale University Press, 1994; Richard J. Krickus, «Democratization in Lithuania» e Andrej Plakans, «Democratization and Political Participation in Post-Communist Societies: The Case of Latvia» entrambi in Karen Dawisha e Bruce Parrot (a cura di), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Toivo U. Raun, «Estonia: Independence Redefined», in Ian Bremmer e Ray Taras (a cura di), *New States, New Politics. Building the Post-Soviet Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Per il Tajikistan, va ricordato che il referendum del marzo 1991 rappresentò una dimostrazione di lealtà all'Unione da parte della leadership tajika, per aver messo al voto una versione inalterata del quesito gorbacheviano; versione approvata, senza difficoltà, con il 96% dei voti. Il leader comunista tajiko, e a quel tempo presidente, Q. Makhkamov, perderà più tardi, dopo il tentato golpe di Mosca, entrambi gli incarichi. Nel settembre del 1991, il parlamento tajiko dichiarò l'indipendenza e indisse le prime elezioni presidenziali dirette. Il vincitore fu Rakhmon Nabiev, un ex boss del Partito Comunista repubblicano espulso da Gorbachev in occasione della grande purga della leadership centro-asiatica a metà degli anni Ottanta. Nel tardo 1992, quando ebbe inizio la guerra civile, Nabiev fu costretto a dimettersi da una coalizione tra i partiti Democratico e Islamico, che presero per breve tempo il potere. La coalizione fu presto sconfitta, tuttavia, quei partiti sciolti e banditi, e fu imposto lo stato di emergenza. Alla fine dell'anno una sessione «conciliatoria» del Soviet Supremo tajiko abolì la presidenza eletta a suffragio universale ed elesse come proprio presidente e capo di stato Imamoli Rakhmonov, egli stesso membro del Partito Comunista ed ex direttore di un sovkhos. Da quel

3. *Le varianti slave: tra falchi e colombe*

L'Ukraina e la Bielorussia seguirono due percorsi diversi. Nel tardo periodo sovietico, la leadership comunista ucraina plagiò abilmente l'agenda nazionalista dell'opposizione, istituì una presidenza esecutiva e, nel 1991, modificò sostanzialmente il quesito del referendum gorbacheviano sull'Unione per sottolineare la sovranità della repubblica. In questo modo, il presidente Kravchuk fu in grado di rafforzare sia la propria posizione nei confronti di Mosca, sia la propria legittimità interna. Dopo l'indipendenza, però, l'istituto referendario non venne utilizzato come in Russia per superare lo stallo esecutivo-legislativo – per quanto bastò la sola minaccia di farlo, nel 1995, per consentire al presidente Kuchma di forzare il parlamento ad adottare una costituzione più marcatamente presidenzialista. L'Ukraina del dopo-indipendenza è stata descritta come una via di mezzo tra una proto-democrazia e un autoritarismo «dolce»,⁴⁰ ma l'elemento populista-plebiscitario del suo presidenzialismo rimane latente piuttosto che attivo. Le tensioni esecutivo-legislativo continuano comunque a caratterizzare la vita politica e il picco di tensione istituzionale raggiunto nel 2000 è stato in effetti sedato solo dopo un referendum che ha rafforzato i poteri presidenziali.

La leadership bielorussa si comportò inizialmente in modo molto diverso. Non cooptò il programma nazionalista di una opposizione peraltro assai debole, e non cercò di modificare gli equilibri istituzionali ricorrendo alla mobilitazione referendaria. La Bielorussia entrò nella fase dell'indipendenza senza averla cercata e mantenendo un assetto istituzionale ispirato alla «sovranità parlamentare» di stile sovietico. In realtà, una forma molto conflittuale di presidenzialismo plebiscitario emerse in un secondo mo-

mento, il circolo vizioso della guerra civile e l'aspra repressione politica si sono andati intensificando. Un breve cessate il fuoco fu concesso nel 1994, per dare luogo a un referendum costituzionale che istituiva nuovamente una presidenza elettiva, e poi a nuove elezioni presidenziali che vennero vinte dal capo di stato in carica. Ebbero poi luogo elezioni legislative che, senza la partecipazione di nessuno dei partiti d'opposizione, risultarono illegali. Data questa situazione assolutamente precaria, praticamente per tutti gli anni Novanta la gran parte della politica tajika è stata definita da Russia e Uzbekistan, il cui sostegno armato alle autorità è stato essenziale per mantenere in vita il governo e garantire una parvenza di ordine. Per maggiori dettagli cfr. Muriel Atkin, «Thwarted Democratization in Tajikistan», in Dawisha e Parrot (a cura di), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁴⁰ Ilya Prizel, «Ukraine Between Proto-Democracy and 'Soft' Authoritarianism», in Karen Dawisha e Bruce Parrot (a cura di), *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

mento, ed ebbe un impatto devastante sulle relazioni esecutivo-legislativo e sulla stabilità politica più in generale. Il regime instaurato alla metà degli anni Novanta dal nuovo Presidente Lukashenko – un outsider rispetto all'establishment fino ad allora dominante – è stato appropriatamente definito come «un caso di studio di populismo trasformatosi in dispotismo».⁴¹ Esaminiamo brevemente questi due diversi casi.

3.1 Ukraina: una protodemocrazia «dolcemente autoritaria»

In epoca sovietica il Partito Comunista ucraino era rimasto per lungo tempo sotto la leadership conservatrice e ampiamente corrotta del suo Primo Segretario di era brezhneviana V. Shcherbitskii (1972-89), fermamente contrario alla *perestroika*. Nei primi mesi del 1989, Gorbachev dovette intervenire personalmente per consentire al movimento ucraino per la *perestroika* (Rukh) di pubblicare il suo programma.⁴² Poi, una serie di ignominiosi insuccessi degli *apparatchiki* durante le elezioni della primavera aiutarono Mosca a liberarsi di Shcherbitskii e a rimpiazzarlo con V. Ivashko. Fu un tipico esempio di quella combinazione di controllo «dal basso» e «dall'alto» che Gorbachev vedeva come il principale segno della *demokratizatsiya* e il vero scopo delle elezioni competitive.

L'anno successivo, alle elezioni repubblicane del 1990, la coalizione delle forze «democratiche e nazionaliste», guidata dal Rukh, conquistò circa un terzo dei seggi. Per quanto il Partito Comunista detenesse ancora la maggioranza in parlamento, esso risultava diviso internamente e la disciplina di partito era piuttosto debole: su molte questioni cruciali, spesso fino ad oltre un terzo dei suoi membri votavano con l'opposizione.⁴³ Nel giugno, il segretario comunista Ivashko fu eletto presidente del Soviet Supremo ucraino, lasciando la segreteria del partito al più conservatore S. Khurenko. Ivashko, però, lasciò Kiev il mese successivo per divenire il vice di Gorbachev alla Segreteria del PCUS, e il parlamento ucraino elesse al suo posto Leonid Kravchuk, un ex segretario del Comitato Centrale del partito con la responsabilità per le questioni ideologiche. Quello stesso mese, seguendo le

⁴¹ Kathleen J. Mihalisko, «Belarus: Retreat to Authoritarianism», in Dawisha e Parrot (a cura di), *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁴² Si vedano Alexander J. Motyl, *Dilemmas of Independence: Ukraine After Totalitarianism*, New York, Council of Foreign Relations Press, 1993; e Taras Kuzio e Adrew Wilson, *Ukraine: Perestroika to Independence*, New York, St. Martin's Press, 1994.

⁴³ Alexander J. Motyl e Bhodan Krawchenko, «Ukraine: From Empire to Statehood», in Bremmer e Taras (a cura di), *New States, New Politics*, op. cit., p. 253.

orme della Russia, il Soviet Supremo ucraino diretto da Kravchuk approvò, praticamente all'unanimità, una dichiarazione di indipendenza nazionale.

Durante la sua difficile «coabitazione» con il leader del partito Khrushchov, il presidente del parlamento Kravchuk agì nel ruolo del personaggio progressista e più spiccatamente popolare, avendo rapidamente realizzato l'opportunità di cooptare i sentimenti nazionalisti e affrontare Mosca con un atteggiamento moderatamente conflittuale. Una prova di questa strategia fu la manipolazione del referendum del marzo 1991. Piuttosto che boicottare il referendum gorbacheviano, Kravchuk vi aggiunse un quesito parallelo che prefigurava un'Unione di «stati sovrani» – non semplici «repubbliche» – a cui l'Ukraina avrebbe aderito «sulla base dei principi della [propria] dichiarazione di sovranità nazionale». ⁴⁴ Il termine «stato» attribuiva implicitamente un rango più elevato alle parti costituenti della nuova federazione, mentre il riferimento alla dichiarazione di sovranità ucraina del 1990 fu pensato per quietare i nazionalisti. Difatti, se da un lato Mosca poté ritenersi soddisfatta del 70% dei voti favorevoli ottenuti nel paese dal referendum sull'Unione, dall'altro i leader nazionalisti ucraini esultarono al successo del quesito parallelo (80.2%), che fu interpretato come «un voto contro Gorbachev». ⁴⁵ Inoltre, le autorità di Kiev consentirono all'Assemblea Galiziana – nell'Ukraina occidentale – di tenere un ulteriore, terzo referendum che definiva l'Ukraina «uno stato indipendente che decide autonomamente tutte le questioni di politica interna ed estera». La popolazione di etnia prevalentemente ucraina di questa regione, tra cui il movimento nazionalista era particolarmente forte, rigettò in effetti sia il referendum sull'Unione (votò «sì» soltanto il 18%), sia il referendum parallelo voluto da Kiev (39%), mentre approvò in massa il proprio (circa 90%).

Pronto a raccogliere gli umori della popolazione e ad adattarsi alle circostanze, nei mesi che seguirono Kravchuk insistette per negoziare con Mosca il miglior accordo possibile in cambio dell'impegno a sottoscrivere il nuovo Trattato. La sua popolarità aumentò di conseguenza. Infine, dopo il fallimento del golpe di Mosca, il 24 agosto, il parlamento ucraino dichiarò l'indipendenza, risolvendo di sottomettere la decisione a referendum popolare. Con una mossa alquanto abile, Kravchuk fissò le prime elezioni presidenziali dirette per lo stesso giorno, il primo dicembre. Il referendum sull'indipendenza fu approvato dal 90% dei votanti e Kravchuk – l'uomo po-

⁴⁴ Una analisi dell'abile strategia ucraina nella gestione di quel referendum è fornita da Brady e Kaplan, «Eastern Europe and the Former Soviet Union», op. cit., pp. 198-201.

⁴⁵ Roman Solchanik, «The Referendum in Ukraine: Preliminary Results», *BFE/RL Report on the USSR*, vol. 3, n. 13, 1991, p. 5.

litico che più di tutti, evidentemente, poteva rivendicare il merito dell'indipendenza – guadagnò la presidenza con il 62% dei voti, quasi il triplo del suo più forte rivale, il candidato del Rukh V. Chernovil.⁴⁶ È comunemente riconosciuto che quell'episodio rappresentò una delle spallate decisive che precipitarono lo scioglimento dell'URSS. Ma lasciò anche l'Ukraina indipendente nelle mani di una élite di ex-comunisti trasformati in neo-nazionalisti, la cui propensione alla democrazia liberale rimaneva quanto meno dubbia.

Dopo l'URSS. Negli anni che seguirono, la vita istituzionale dell'Ukraina rimase dominata da una costituzione di era sovietica, per quanto emendata, e il paese dovette fronteggiare continue tensioni tra esecutivo e legislativo e una crescente sfiducia della popolazione nelle istituzioni rappresentative e nel sistema partitico. Tuttavia, come hanno osservato alcuni studiosi, Kravchuk riuscì di tenere a freno le crescenti tensioni istituzionali, specialmente a confronto del «processo retrogrado che aveva luogo contemporaneamente in Russia, dove la lotta tra parlamento e presidente condusse alla deistituzionalizzazione, alla legittimazione della violenza come mezzo di lotta politica, e all'emersione di un presidente potentissimo con evidenti inclinazioni dittatoriali».⁴⁷

La stessa cosa è solo relativamente vera per il successore di Kravchuk, Leonid Kuchma. Anch'egli ex comunista, ma legato alla fazione «industriale-manageriale» nella lotta intestina tra le élite ukraine, Kuchma era stato Primo Ministro sotto Kravchuk nel 1992-93, e aveva dovuto lasciare quel posto dopo i massicci disordini operai che forzarono la Rada Suprema a indire nuove elezioni parlamentari e presidenziali.⁴⁸ Nel luglio 1994, comunque, l'ex premier si candidò alle elezioni presidenziali e sconfisse il presidente uscente Kravchuk al secondo turno, con il 52% dei voti. Dopo di che, Kuchma dovette far fronte a una situazione di protratto stallo nei rapporti tra il suo esecutivo e un legislativo tanto recalcitrante quanto privo di una struttura politica coerente e coesa. Benché il suo stile di governo si rivelasse notevolmente meno conflittuale di quello di Eltsin, a metà del 1995 Kuchma minacciò il parlamento di indire un referendum se non fosse stata

⁴⁶ Si vedano i dati riportati in *Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, 1994, London, Europa Publications, 1995.

⁴⁷ Motyl e Krawchenko, «Ukraine: From Empire to Statehood», op. cit., p. 260. Si veda anche Marco Cilento, «L'Ucraina post-sovietica tra democrazia e populismo», in Rita di Leo (a cura di), «Che fare della democrazia?», *Quaderni del Dipartimento di Scienze Sociali* (Istituto Universitario Orientale, Napoli), anno VIII, n. 13-14, 1996.

⁴⁸ Ilya Prizel, «Ukraine Between Proto-Democracy and 'Soft' Authoritarianism», op. cit., pp. 346-347.

approvata una nuova costituzione che rafforzasse i poteri presidenziali – cosa che ottenne immediatamente (non essendo scemata la conflittualità istituzionale negli anni successivi, tuttavia, un referendum di questo tipo si tenne infine nel 2000).

Intanto, diversi sondaggi d'opinione rivelavano livelli preoccupanti di apatia politica e mancanza di fiducia nelle istituzioni rappresentative, mentre rimaneva elevato soltanto il livello di fiducia nel presidente Kuchma.⁴⁹ Come conclude Prizel in un saggio del 1997: «Secondo Huntington, il successo di una democrazia dipende dallo sviluppo e dalla crescita economica nonché da una leadership politica determinata a fare della democrazia una realtà. Se il successo dell'esperimento democratico in Ucraina dipende soltanto da questi due fattori, allora la democrazia Ucraina corre il rischio di crollare».⁵⁰ Ciò che si può aggiungere è che lo stesso disegno istituzionale dell'Ucraina post-sovietica, unito alla sua fragilità partitica e ad una élite politica dalle dubbie credenziali democratiche, certamente hanno contribuito non poco a determinare questa situazione di rischio.

Dopo la rielezione di Kuchma alla presidenza nel 1999 (con il 36% al primo turno e il 56% al secondo), frammentazione partitica e conflittualità inter-istituzionale hanno continuato a rimanere i tratti distintivi dello scenario politico nell'Ucraina post-sovietica: tra crisi di governo, continui veti presidenziali sulla legislazione di iniziativa parlamentare (segnatamente in materia elettorale e sui partiti politici), scandali e tentativi di *impeachment* contro Kuchma. Nel gennaio del 2000 il parlamento si è scisso perfino in due tronconi rivali, divisi anche dalla posizione pro o contro il Presidente, che hanno tenuto per qualche tempo sedute separate, finché la controversia non è stata risolta da un referendum che ha rafforzato ulteriormente i poteri presidenziali.

Sia le elezioni presidenziali del 1999 che il referendum del 2000 e le ultime elezioni parlamentari del 2002 sono stati considerati da molti osservatori internazionali votazioni «libere ma non corrette» – soprattutto a causa del forte controllo esercitato sui media a livello centrale, mentre nelle province manca quasi del tutto un controllo, politico e giurisdizionale, sugli abusi delle élite di potere locali. D'altra parte, come è normale che accada in un contesto in cui la lotta politica è fortemente personalizzata, il Presidente Kuchma ha catalizzato su di sé grandi speranze e forti timori. Da un lato l'opposizione – raccoltasi in una eterogenea coalizione il cui slogan è «Un'Ucraina senza Kuchma» – arriva perfino ad accusarlo di essere coin-

⁴⁹ Idem, pp. 358-59, e 360-64.

⁵⁰ Idem, p. 330.

volto nel rapimento e nell'assassinio del giornalista indipendente Gongadze, il cui corpo decapitato fu ritrovato nel novembre del 2000. Dall'altro lato, le autorità occidentali stentano a negargli un sia pur perplesso sostegno (l'Ukraina è nel Consiglio d'Europa dal 1995) per timore di destabilizzare i fragili equilibri del paese. Secondo un recente rapporto di Freedom House, ad esempio, spesso le organizzazioni adibite al monitoraggio elettorale – sia pur critiche – hanno preferito «guardare da un'altra parte» per evitare di indebolire un presidente che nel 1999 è riuscito a sconfiggere il forte leader comunista Symonenko e che da allora continua a proclamare la sua intenzione di «accelerare le riforme».⁵¹

3.2 Bielorussia: che bisogno c'è di un parlamento?

La situazione bielorusa è diversa da quella ukraina sotto molti aspetti. Le élite comuniste che avevano governato il paese negli anni Ottanta condividevano una solida origine comune nella classe operaia di Minsk e controllavano una estesa e ben funzionante rete di patronage, cose che consentirono loro di raggiungere un livello notevole di autonomia da Mosca. Decisamente conservatrici, queste élite furono in grado di opporsi sistematicamente alle riforme gorbacheviane, guadagnando alla Bielorussia l'infamante etichetta di «Vandea della *perestroika*».⁵² D'altro canto, il Fronte Popolare Bielorusso (FPB), composto in prevalenza da intellettuali, fu anche relativamente più debole, e venne represso con maggiore efficacia, rispetto ai fronti baltici o al Rukh ucraino. Nel 1990 il Fronte ottenne una piccola percentuale di deputati al Soviet Supremo repubblicano, e fu solo grazie alle divisioni interne alla maggioranza comunista che riuscì ad imporre l'elezione del proprio candidato, il professor S. Shushkevich, a Primo Vice Presidente del Soviet Supremo – la presidenza dell'assemblea essendo andata al comunista N. Dementei.⁵³ Poco incentivati a cooptare il programma della debole opposizione nazionalista, i comunisti belorussi non riuscirono tuttavia ad impedire che il parlamento emanasse una dichiara-

⁵¹ Cfr. Il rapporto a cura di Olexiy Haran' e Rostyslav Pavlenko, *Nations In Transit 2002. Ukraine*, Freedom House, 2002, p. 401 [www.freedomhouse.org/research/nitransit/2002/ukraine2002.pdf].

⁵² Michael Urban ha definito la Bielorussia di epoca brezhneviana come una repubblica autogovernantesi. Si veda il suo: *An Algebra of Soviet Power: Élite Circulation in the Bielorussian Republic, 1966-1986*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986. Per un quadro degli ultimi avvenimenti sovietici e dei primi avvenimenti post-sovietici si veda Zaprudnik, *Belarus*, Boulder, Westview Press, 1993. Per la definizione di «Vandea della *perestroika*» si veda Kathleen Mikhailisko, «Georgii Tarazevich – Prime Culprit in 'The Vandee' of Perestroika», *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 1, n. 22, 1989.

zione di sovranità, nel giugno del 1990, seppur raggiungendo appena il quorum necessario.⁵³

Nel marzo del 1991, in ogni caso, la Bielorussia fu una delle poche repubbliche a non alterare il quesito ufficiale del referendum sull'Unione e a non tenere nessun referendum parallelo che enfatizzasse la nozione di sovranità nazionale (le altre furono il Turkmenistan, il Tajikistan, e l'Azerbaijan). La campagna referendaria fu caratterizzata da una propaganda spiccatamente unilaterale. Il tema dominante fu l'unità delle tre repubbliche slave, e gli attori principali furono, insieme con il leader comunista bielorusso A. Malofeev, i leader conservatori dei partiti comunisti russo e ucraino, I. Polozkhov e S. Khurenko.⁵⁵ Il risultato, l'83% dei voti a favore della conservazione dell'Unione, fu inferiore solo alla media centroasiatica. Cinque mesi più tardi, inoltre, la leadership del partito comunista e del governo belorussi sostenne i golpisti di Mosca. E quando il golpe fallì, fu immediatamente costretta ad un compromesso con l'opposizione parlamentare, cosa che portò, il 25 agosto, alla dichiarazione di indipendenza e alla sostituzione del presidente comunista del parlamento Dementei con il suo vice, il professor Shushkevich. Non ebbero in ogni caso luogo altri cambiamenti significativi. Tanto le vecchie élite comuniste quanto le loro controparti nazionaliste diffidavano di una eccessiva concentrazione del potere nelle mani di un solo uomo e non seguirono la tendenza presidenzialista della gran parte della altre repubbliche sovietiche. Né alcuno osò seguire la direzione ucraina sottoponendo a referendum la questione dell'indipendenza. Sembra anzi che la cooperazione di Shushkevich con Eltsin e Kravchuk

⁵³ Jan Zaprudnik e Michael Urban, «Belarus: From Statehood to Empire?», in Bremmer e Taras (a cura di), *New States, New Politics*, op. cit., p. 290. Si noti che, in ossequio alle tradizionali pratiche istituzionali sovietiche, i comunisti bielorusi non seguirono l'esempio presidenzialista di Gorbachev, e né il Primo Segretario Ya. Sakalau né il suo successore A. Malofeev ricoprirono la carica di presidente del parlamento. Lo stesso valse per l'Ukraina, ma non per la Russia, il Caucaso o l'Asia Centrale.

⁵⁴ Secondo Zaprudnik e Urban (idem) l'approvazione della dichiarazione di sovranità fu dovuta a un'«alleanza tattica» tra Dementei e Shushkevich. Kathleen Mihalisko («Belarus: Retreat to Authoritarianism», op. cit., p. 329) ricorda che molti deputati comunisti non si presentarono al voto «per un boicottaggio morale». Mihalisko riporta anche che quell'azione fu stimolata dagli avvenimenti russi e ucraini, ma non prese le mosse in seguito ad una significativa pressione dal basso. In Bielorussia, qualunque fosse il risentimento popolare verso Mosca, esso aveva a che fare più con la cattiva gestione del disastro di Chernobyl' che con qualsiasi altra cosa. Segnalando l'importanza del «political fallout» del disastro di Chernobyl', la dichiarazione di sovranità approvata dalla Bielorussia si spinse anche a definire la repubblica zona de-nuclearizzata.

⁵⁵ Kathleen Mihalisko, «The All-Union Referendum in Bielorussia», *RFE/RL Report on the USSR*, vol.3, n. 13, 1991, p. 8.

nella dissoluzione dell'Unione, il dicembre successivo, giunse «come uno sgradevole shock per la gran parte della popolazione [bielorussa]». ⁵⁶

Dopo l'URSS. Così, la Bielorussia entrò nella fase dell'indipendenza con un intellettuale riformista moderato come presidente del Soviet Supremo, un parlamento dominato da ex-comunisti, una costituzione ispirata alla «sovranità parlamentare» di stile sovietico e un sistema partitico debole ed estremamente frammentato. Prevedibilmente, quindi, negli anni successivi emersero serie tensioni nei rapporti esecutivo-legislativo, e il Primo Ministro V. Kebich (che occupava quel posto dal 1990) tentò a più riprese di «usurpare» le prerogative di un parlamento il cui prestigio agli occhi dell'opinione pubblica andava drammaticamente declinando. Entro i primi mesi del 1994, Kebich era già riuscito ad architettare la destituzione di Shushkevich e a far adottare al parlamento una nuova costituzione che istituiva la carica di presidente – carica che mirava a conquistare lui stesso alle successive elezioni.

Fu dunque questa volta una sorpresa per molti quando il vincitore delle elezioni presidenziali dell'estate 1994 risultò invece un *outsider*, privo di ogni sostegno organizzativo e fino a poco tempo prima sconosciuto ai più: Aleksandr Lukashenko ricevette il 45% dei voti al primo turno e l'80% al secondo. Lukashenko era membro del parlamento belorusso dal 1990 ed era stato l'unico deputato a votare contro la ratifica dell'accordo tripartito che nel dicembre del 1991 dissolveva l'Unione Sovietica; era anche noto per intrattenere rapporti con l'opposizione moscovita anti-eltsiniana, principalmente con il proto-fascista V. Zhirinovskii. Politico «fattosi da sé», di tradizione contadina e con un basso livello di istruzione, si rivelò un populista estremamente abile e cinico. Da presidente, trattò con disprezzo il parlamento. Kathleen Mihalisko descrive vividamente la profonda convinzione di Lukashenko: «quando [un presidente] ha l'indiscutibile sostegno del Popolo, perché mai dovrebbe preoccuparsi dei deputati?» ⁵⁷

Questo atteggiamento sfociò in un aperto scontro istituzionale nel 1995, quando il presidente tentò di trasformare le imminenti elezioni parlamentari in un rifiuto di massa del parlamentarismo e in un'approvazione plebiscitaria del regime presidenziale. Egli forzò infatti il parlamento a consentire lo svolgimento, nello stesso giorno delle elezioni, di una consultazione referendaria composta di quattro quesiti, uno dei quali chiedeva agli elettori di accordare al presidente l'autorità di dissolvere il parlamento in

⁵⁶ Mihalisko, «Belarus: Retreat to Authoritarianism», op. cit., p. 242.

⁵⁷ Idem, p. 266. Mihalisko fornisce uno dei migliori ritratti della personalità e dello stile di governo di Lukashenko, così come un vivace resoconto del confronto del presidente con il parlamento.

caso di conflitto. Inoltre, comparando in televisione il giorno delle elezioni, Lukashenko schernì *tutti* i candidati suggerendo che non valesse la pena votare per nessuno di loro. Quale risultato di un processo elettorale giudicato dal monitoraggio internazionale «né libero né corretto», nel del 1995 furono approvati in massa i referendum presidenziali, mentre furono disertate le elezioni parlamentari, che in molte circoscrizioni dovettero ripetersi per mesi prima di raggiungere il numero minimo di elettori richiesto perché il voto fosse valido. Di conseguenza, a Minsk il numero minimo di deputati necessario per formare un parlamento non fu raggiunto prima dell'ultima tornata elettorale, che Lukashenko fece in modo di rinviare fino al dicembre, governando nel frattempo per decreto. Come scrive Mihalisko, dopo questo «sprofondamento nella demenza assolutista», le relazioni presidente-parlamento divennero sempre più conflittuali.

Un'ostilità prolungata, che esplose nel 1996 e culminò con sette quesiti referendari – quattro dei quali proposti da Lukashenko per ampliare i poteri presidenziali, estendere il suo mandato di altri due anni, abolire il Soviet Supremo sostituendolo con un nuovo organo bicamerale (il *Natsionalnoe Sobranie*); e tre proposti dal parlamento, incluso uno che contemplava l'abolizione della carica di presidente. Vinsero i quesiti di Lukashenko, con percentuali oltre l'ottanta per cento e uno scrutinio alterato da vistose irregolarità.⁵⁸ In reazione a quel referendum, nel 1997 il Consiglio d'Europa sospese la Bielorussia dallo stato di osservatore.

Nei primi anni del nuovo secolo la situazione politica in Bielorussia è, se possibile, ulteriormente peggiorata. Le elezioni parlamentari dell'ottobre 2000, boicottate da diversi gruppi di opposizione e dalle stesse organizzazioni internazionali di monitoraggio, sono state dominate dagli apparati ufficiali dello stato sia attraverso il controllo dei media sia attraverso molteplici intimidazioni e presunte violenze. Nell'anno successivo si sono persino diffuse voci insistenti secondo cui una «squadra della morte ufficiale» agli ordini della Guardia Presidenziale sarebbe stata responsabile della misteriosa scomparsa di alcuni leader dell'opposizione (tra cui l'ex Ministro degli Interni Yuri Zakharank, e l'ex Vice Presidente del Soviet Supremo Viktor Gonchar). È in questo clima che si sono tenute le elezioni presidenziali del

⁵⁸ Una cronaca di questi avvenimenti può essere ricavata dai seguenti articoli, risalenti al tardo 1996, del settimanale indipendente *Moscow News*: Vladimir Glod, «President Goes for Broke», 19 settembre; Andrey Gaiev e Sergei Sklyarov, «Belarus Power Struggle Affect Russia», 17 ottobre; Larisa Syenko, «Rush Hour Nigh in Belarus», 17 ottobre; Larisa Syenko, «Countdown to Judgment in Belarus», 14 novembre; Andrei Fomin, «Freedom From Speech in Belarus», 21 novembre; Larisa Syenko, «Dark Clouds Set Over Belarus», 28 novembre.

2001 – un ulteriore plebiscito per Lukashenko, che ha ricevuto oltre i tre quarti dei voti espressi – di nuovo denunciate duramente dagli osservatori internazionali.⁵⁹ In risposta a questi eventi, nel novembre 2001 l'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha raccomandato di prolungare la sospensione della Bielorussia fino a che il regime continuerà nella sua manifesta politica di violazione dei diritti umani.⁶⁰

4. *L'Asia centrale: autocrazie plebiscitarie?*

Gli intellettuali liberali bielorusi si risentono spesso del fatto che Freedom House e le organizzazioni di monitoraggio internazionale associno il loro paese sotto Lukashenko alle ex repubbliche sovietiche dell'Asia centrale. Il paragone è in effetti pesante, dal momento che l'Asia centrale è la patria della forma più grottesca di democrazia plebiscitaria oggi esistente sul territorio dell'ex Unione Sovietica. I presidenti centro-asiatici hanno in vario modo maltrattato, minacciato o dissolto i loro parlamenti. Hanno creato istituzioni sottomesse, manipolato le elezioni e i regolamenti elettorali e ostacolato, quando non apertamente impedito, lo sviluppo di sistemi partitici funzionanti. Hanno imposto vari gradi di limitazione alle libertà civili. Hanno concentrato nella presidenza, o meglio nelle loro proprie mani, enormi poteri politici e istituzionali. E hanno fatto tutto ciò appellandosi al popolo, per mezzo di referendum e plebisciti. Nell'Asia centrale, il referendum è stato per tutti gli anni Novanta la forma più potente di *fusione* tra presidenti e popolazioni. Il mezzo più efficace, parafrasando Rousseau, per «trasformare la forza in diritto». In verità, parlare di democrazia plebiscitaria in Asia centrale è usare un eufemismo – autocrazia plebiscitaria sarebbe forse un'espressione più adatta.

Nei primi anni del nuovo secolo, i presidenti delle quattro repubbliche centroasiatiche qui prese in considerazione (Turkmensitan, Uzbekistan, Kazakistan e Kirgiziya), sono ancora quelli eletti per la prima volta in epoca sovietica e rimasti in carica «per grazia del popolo», avendo esteso i loro mandati via referendum. Come ha giustamente commentato Martha Brill Olcott:

Il presidente Narzabaev, come i suoi colleghi, i presidenti Karimov, Niyazov, e anche Akaev, era arrivato a considerare la propria candida-

⁵⁹ Cfr. Il rapporto a cura di Taras Kuzio, *Nations In Transit 2002. Belarus*, Freedom House, 2002, pp. 95-99 [www.freedomhouse.org/research/nitransit/2002/belarus2002.pdf].

⁶⁰ Idem, p. 95.

tura alle elezioni come un segno di debolezza. L'utilizzo di referendum piuttosto che di elezioni e il tentativo di plasmare un parlamento sempre più debole sono entrambi parti di un processo, non già kazako, ma riguardante l'intera regione, che considera le élite in carica come le sole degne di fiducia politica.⁶¹

Dapprincipio, questi leader non sembravano essere i più papabili per il ruolo di presidenti plebiscitari. Quella di rimettersi al popolo (fatta eccezione per Akaev in Kirgiziya) non era stata la modalità di governo utilizzata quando erano i primi segretari dei partiti comunisti delle rispettive repubbliche. Quando Gorbachev propose il suo referendum sull'Unione, questi si dimostrarono fortemente contrari. Non vedevano la ragione di una campagna che, a loro giudizio, non avrebbe fatto altro che creare inutili disturbi nelle loro repubbliche. Essi espressero apertamente queste preoccupazioni,⁶² e quando divenne chiaro che in ogni caso Gorbachev non avrebbe rinunciato al referendum, tutti tranne uno (Niyazov in Turkmenistan) fecero in modo di utilizzare quell'occasione per rafforzare la propria posizione sia nei confronti di Mosca che in casa propria.⁶³ Dopodiché, impararono tutti rapidamente – alcuni prima di altri – quanto utile potesse risultare la sinergia presidenzialismo-referendum per legittimare e accrescere il proprio potere e delegittimare, nel contempo, tutti gli altri. Vale la pena, per quanto rapidamente, di richiamare gli avvenimenti che portarono a questo risultato.

4.1 Turkmenistan: un presidente a vita per grazia del popolo

Ampiamente considerato oggi il peggiore (e il più grottesco) regime autoritario dell'area, il Turkmenistan è la sola repubblica ad essere stata guidata senza soluzione di continuità dalla stessa persona sin dall'inizio dell'era gorbacheviana: l'attuale Presidente turkmeno, Saparmurad Niyazov, fu nominato Primo Segretario del Partito Comunista della repubblica nel 1985. Durante la *perestroika*, il Turkmenistan divenne noto come una delle repubbliche sovietiche più conservatrici e Niyazov come uno dei leader più ostili alle riforme democratiche sponsorizzate da Mosca. Il parlamento

⁶¹ Martha Brill Olcott, «Democratization and the Growth of Political Participation in Kazakhstan», in Dawisha e Parrot (a cura di), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit., p. 235.

⁶² Si veda Bess Brown, «The All-Union Referendum in Central Asia», *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 3, n. 13, 1991.

⁶³ Si veda Brady e Kaplan, ««Eastern Europe and the Former Soviet Union», op. cit., pp. 194-195.

eletto nel 1990, per quanto in un contesto formalmente pluralistico, era sotto il totale controllo del Partito. Inoltre, essendo a capo di una repubblica storicamente territorio di popolazioni nomadi, la cui «nazionalità» era una artificiale costruzione sovietica, Niyazov mancava anche di un programma nazionalista. Di conseguenza, il sostegno del Turkmenistan all'Unione nel referendum del marzo 1991 registrò il 98% dei voti, un tipico risultato in vecchio stile sovietico (come in Azerebajjan, Belorussia, e Tajikistan, agli elettori turkmeni fu sottoposta una versione inalterata del quesito referendario gorbacheviano).⁶⁴

Non fu dunque in risposta ad un conflitto istituzionale, ma piuttosto per prevenirlo all'origine, che il Turkmenistan fu la prima repubblica sovietica a introdurre quelle «innovazioni» che avrebbero condotto in tutta la regione a una forma estrema di presidenzialismo plebiscitario. Dopo aver conquistato (senza opposizione) la presidenza del Soviet Supremo nel gennaio del 1990, infatti, Niyazov si distinse come il primo leader dell'Unione Sovietica a sottoporsi a elezioni presidenziali dirette. Queste si tennero nell'ottobre del 1990 – ben sei mesi prima di quelle di Gamsakhurdiya in Georgia e di Eltsin in Russia – e Niyazov conquistò la carica, sempre in assenza di concorrenti, con il 98% dei voti. Un anno dopo, avendo dovuto riconoscere con riluttanza l'imminente dissoluzione dell'URSS, Niyazov, ora leader del Partito Democratico (ex comunista), fece nuovamente da precursore. Indisse due referendum simultanei, uno per ratificare l'indipendenza del Turkmenistan, l'altro per ottenere l'approvazione della sua politica interna ed estera. L'esperimento, che è stato descritto come la «democrazia plebiscitaria al suo peggio»,⁶⁵ si tenne il 26 ottobre del 1991 e riportò il 93% circa dei consensi per entrambi i quesiti. Il giorno successivo, rivolgendosi ai deputati radunatisi per prendere conoscenza dei risultati ufficiali, il presidente ammonì che «noi non abbiamo bisogno di una democrazia formale» e ricordò loro minacciosamente che avrebbero potuto «essere revocati in ogni momento dai loro elettori».⁶⁶

⁶⁴ Una importante fonte sugli sviluppi politico-istituzionali del Turkmenistan negli anni Novanta è Michael Ochs, «Turkmenistan: The Quest for Stability and Control», in Dawisha e Parrot (a cura di), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit., pp. 312-59. Vedi anche David Nissman, «Turkmenistan: Searching for a National Identity», in Ian Bremmer e Ray Taras (a cura di), *Nations and Politics in the Soviet Successor States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; e «Turkmenistan: Just Like the Old Times», in Bremmer e Taras, *New States, New Politics*, op. cit.

⁶⁵ Brady e Kaplan, ««Eastern Europe and the Former Soviet Union», op. cit., p. 201.

⁶⁶ CSCE, «Report on Turkmenistan's Referendum on Independence, October 26, 1991», Washington, DC, 27 novembre 1991, in CSCE, *Presidential Elections and Independence Referendums*, op. cit., p. 89.

Dopo l'URSS. L'ultima innovazione istituzionale, in questo contesto, venne nei primi anni della fase post-sovietica. Avendo corso – ancora una volta incontrastato – per la presidenza nel 1992, guadagnando il 99.5% dei voti, nel gennaio del 1994 Niyazov persuase il 99.9% della popolazione ad approvare un referendum che aboliva le elezioni presidenziali previste per il 1997 ed estendeva il termine del suo mandato fino al 2002. Un anno dopo, il Kazakistan, l'Uzbekistan e la Kirgiziya avrebbero seguito un cammino analogo.

Le innovazioni istituzionali in Turkmenistan, comunque, sono andate ancora oltre, visto che il 28 dicembre 1999 il parlamento ha approvato per acclamazione una legge speciale che garantisce a Niyazov la carica di presidente a vita.⁶⁷

4.2 Uzbekistan: un autocrate salvato dall'11 settembre

All'opposto del Turkmenistan, sul finire degli anni Ottanta l'Uzbekistan rappresentava, tra le repubbliche centroasiatiche, quella in cui il risentimento verso Mosca era comparativamente più forte. Un risentimento che non nasceva però, come altrove, da aspirazioni nazionalistiche, quanto piuttosto dalla reazione all'aspra campagna anti-corruzione lanciata da Mosca, che aveva decimato la leadership repubblicana sin dalla fine del lungo regime di Rashidov (1959-83). Largamente percepita come un umiliante pretesto per rafforzare il controllo centrale sull'Uzbekistan, la campagna fu fermata dal nuovo leader del Partito Comunista, Islam Karimov, dopo la sua nomina nella primavera del 1989.

Come altri leader comunisti durante gli ultimi anni di vita dell'Unione Sovietica, anche Karimov fu pronto a cooptare parti del programma della nascente opposizione locale riguardanti la lingua, l'identità nazionale e l'ambiente, rafforzando così, tramite l'appello ai sentimenti popolari, le proprie credenziali patriottiche.⁶⁸ Karimov riuscì a controllare efficacemente le elezioni parlamentari della primavera del 1990, «concedendo» anche alcuni seggi a una manciata di oppositori moderati capeggiati dal poeta Mohamed Salih. Alla sua prima sessione, il nuovo Soviet Supremo uzbeko intro-

⁶⁷ Cfr. in proposito le osservazioni di Cassandra Cavanaugh, ricercatore dell'Human Rights Watch/Helsinki pubblicate in: *The State of Democratization and Human Rights in Turkmenistan, Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe (March 21, 2000)*, Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 2001, p. 41 [<http://www.csce.gov/pdf/032100.pdf>].

⁶⁸ William Fierman, «Political Development in Uzbekistan: Democratization?» in Dawisha e Parrot (a cura di), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit., p. 368-369.

duisse una «presidenza esecutiva» con l'intenzione dichiarata di «concentrare l'autorità, semplificare il governo, e unire le popolazioni dell'Uzbekistan». L'assemblea elesse poi Karimov a quella carica.⁶⁹

Nel marzo del 1991 si presentò al presidente uzbeko l'occasione di rafforzare la posizione della repubblica, e la propria influenza al suo interno, facendo mostra al tempo stesso di lealtà formale verso Mosca. Karimov infatti, da un lato accettò di far votare il referendum gorbacheviano che sottoponeva ai cittadini sovietici la questione del «mantenimento dell'URSS come federazione rinnovata di repubbliche uguali e sovrane», dall'altro vi fece aggiungere un quesito supplementare, che chiedeva ai cittadini uzbeki se l'Uzbekistan dovesse rimanere «parte di una Unione (federazione) rinnovata in qualità di repubblica uguale e sovrana». ⁷⁰ Con questa formula si sottolineava che la decisione dell'Uzbekistan di aderire alla nuova URSS era stata una decisione presa separatamente dal referendum gorbacheviano, e come tale avrebbe potuto essere revocata unilateralmente in futuro. Cosicché, l'impressionante afflusso alle urne e l'elevatissimo tasso di approvazione di entrambi i referendum (oltre il 93%) fu tanto una dimostrazione formale della lealtà uzbeka nei confronti di Mosca, quanto un segnale della sostanziale autonomia della leadership locale.

Subito dopo il fallimento del golpe di Mosca dell'agosto successivo questa autonomia venne messa alla prova. Karimov fece infatti approvare al parlamento uzbeko una dichiarazione di indipendenza, uscì dal PCUS e rifondò il Partito Comunista Uzbeko come Partito Democratico del Popolo, del quale divenne il leader. Nei mesi che seguirono, mentre si consumava la rapida agonia dell'URSS, Karimov mirò a consolidare la sua popolarità appellandosi sempre più ai sentimenti nazionali. Come parte di questa strategia, e seguendo l'esempio ucraino, l'Uzbekistan annunciò per lo stesso giorno (il 29 dicembre del 1991), un referendum sull'indipendenza e un'elezione presidenziale diretta. Tenuto conto che l'Unione Sovietica si dissolse ufficialmente il 25 dicembre del 1991, alcuni osservatori occidentali hanno definito il referendum uzbeko superfluo e tardivo.⁷¹ In ogni caso, la decisione di tenere le due votazioni nello stesso giorno era stata presa prima, ed

⁶⁹ Gregory Gleason, «Uzbekistan: from Statehood to Nationhood?» in Bremmer e Taras (a cura di), *Nations and Politics*, op. cit., p. 331.

⁷⁰ Si veda Ann Sheehy, «Fact Sheet on Questions in the Referendum of March 17 and Later Referendums», op. cit. p. 6.

⁷¹ Brady e Kaplan, «Eastern Europe and the Former Soviet Union», op. cit., p. 209. Si noti che questa affermazione è valida invece per l'Azerbaijan. Come richiamato sopra, anche in Azerbaijan si tenne un contro-referendum sull'indipendenza il 29 dicembre, ma senza alcuna connessione con le elezioni presidenziali del precedente settembre, quando Mutalibov sopravvisse incontestato.

era indice dell'intenzione di Karimov di sfruttare la forza unificante, da un punto di vista simbolico, del referendum sull'indipendenza per rafforzare la propria posizione nella corsa presidenziale. Tanto più che, in contrasto con quanto stava accadendo nella gran parte dell'Asia centrale sovietica, in Uzbekistan questa non fu incontrastata, e il più serio rivale di Karimov era il leader dell'opposizione parlamentare nazionalista Salih. Alla fine, la strategia di Karimov pagò: il referendum fu approvato con il 98% dei voti e il presidente in carica ottenne una maggioranza dell'87%.⁷²

Dopo l'URSS. Dal momento che a un «candidato con un passato non comunista» era stato consentito di concorrere alle prime elezioni presidenziali, gli osservatori occidentali si dimostrarono all'epoca speranzosi che Karimov intendesse impegnarsi almeno in «un esperimento di democrazia controllata». ⁷³ Ben presto però sarebbero stati costretti a rivedere quella opinione, dovendo riconoscere con costernazione che «l'Uzbekistan era assai più liberale come repubblica sovietica nei tardi anni Ottanta». ⁷⁴ Negli anni post-sovietici, il regime del presidente Karimov divenne, in effetti, sempre più autoritario. Nel 1992, con i media sotto stretto controllo governativo e con i principali partiti d'opposizione banditi o sottoposti a pesanti discriminazioni, il parlamento fu costretto a «purgarsi» dei membri dell'opposizione. ⁷⁵ Un nuovo parlamento fu eletto solo nel dicembre del 1994 e uno dei suoi primi atti – seguendo l'esempio del Turkmenistan – fu quello di indire un referendum per cancellare le previste elezioni presidenziali ed estendere il mandato presidenziale di Karimov fino al 2000. Il referendum ebbe luogo nel marzo del 1996: si presentò alle urne il 99.6% dell'elettorato, e il 99.4% votò «sì». L'anno successivo, Karimov lasciò il suo partito per divenire un «capo di stato apartitico» – una posizione dalla quale poté presentarsi come «puro garante della costituzione nazionale e del rispetto dei diritti umani». ⁷⁶ Nel 2000, allo scadere del mandato, Karimov venne rieletto per altri cinque anni con il 92% (su un afflusso alle urne del 95%), in una situazione in cui le maggiori organizzazioni internazionali rifiutarono perfino

⁷² CSCE «The Referendum on Independence and Presidential Election in Uzbekistan», in CSCE, *Presidential Elections and Independence Referendums*, op. cit., pp. 133, 152.

⁷³ Idem, p. 146.

⁷⁴ OSCE, «Government-Opposition Relations in Uzbekistan», Washington, DC, marzo 1997, [<http://www.house.gov.csce>].

⁷⁵ William Fierman, «Political Development in Uzbekistan: Democratization?», op. cit., p. 392.

⁷⁶ Idem, p. 400.

di inviare i propri osservatori per protesta contro un'elezione che era ritenuta un «travestimento del processo democratico».⁷⁷

Questo isolamento internazionale del regime uzbeko si è sensibilmente ridotto solo dopo gli attentati negli USA dell'11 settembre 2001 e la successiva guerra in Afghanistan, durante la quale l'Uzbekistan – un regime laico che ha sempre praticato una durissima repressione contro i movimenti fondamentalisti islamici al suo interno – ha concesso le basi militari alle forze armate degli Stati Uniti. Notevolmente inferiori che in passato sono state infatti le «intromissioni» occidentali quando il 6 dicembre 2001 il parlamento uzbeko ha annunciato un referendum per estendere il mandato presidenziale da cinque a sette anni. La votazione si è tenuta dopo cinquanta giorni in una situazione di scarsissima informazione pubblica e caratterizzata, secondo gli osservatori, da grande «confusione e cinismo». La prevedibile schiacciante vittoria dei «sì» – che estende il mandato di Karimov al 2007 – è stata nondimeno definita dal Presidente un «grandissimo passo nel nome della democratizzazione».⁷⁸

4.3 Kazakhstan: Nursultan Nazarbaev «superpresidente»

Come altre repubbliche centroasiatiche, il Kazakhstan era un «paese accidentale», privo di una vera tradizione statale prima dell'epoca sovietica.

⁷⁷ Cfr. il rapporto a cura di Gregory Gleason, *Nations In Transit 2002. Uzbekistan*, Freedom House, 2002, pp. 417-20 [www.freedomhouse.org/research/nitransit/2002/uzbekistan2002.pdf].

⁷⁸ Cfr. Joshua Machleder, «Confusion and Cynicism Mark Uzbek Referendum», *EurasiaNet*, 28 gennaio 2002 [www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav012802.shtml]. Machleder descrive così lo stato di confusione registrato durante il referendum: «Nonostante l'importante ruolo svolto dall'Uzbekistan nella campagna afghana diretta dagli Stati Uniti, vi è stata ben poca discussione pubblica dopo che il 6 dicembre 2001 è stato annunciato il referendum. Perfino i mass media uzbeki hanno sorvolato sull'argomento, lasciando molti cittadini incerti su se il referendum proponga una estensione fino al 2007 dell'attuale mandato presidenziale di Karimov, che scade nel 2005, ovvero se i suoi effetti scatteranno a partire dalle prossime elezioni, previste per il 2005. In luoghi diversi i presidenti dei seggi davano agli elettori indicazioni diverse. Ad esempio, al seggio 173 di Tashkent il presidente ha spiegato agli elettori che il referendum riguarda l'attuale mandato di Karimov perché – ha aggiunto – ‘cinque anni sono troppo pochi per risolvere le questioni globali dell'Uzbekistan’. Invece al seggio 633, a meno di un chilometro di distanza, veniva spiegato che il referendum riguardava il prossimo mandato presidenziale. E a qualche isolato di distanza, al seggio 631, i funzionari mostravano di non saper rispondere alla domanda». Per un diverso punto di vista vedi Abdumannob Polat, «Uzbekistan's Referendum: The Dangers of Over-Dramatizing the Situation», *EurasiaNet*, 26 gennaio 2002 [www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav012602.shtml].

I kazaki, però, si erano a lungo scontrati con i russi nel XIX secolo, e anche in epoca sovietica una delle principali fonti di tensione era stata la composizione multiethnica del paese, comprendente russi e kazaki in proporzioni praticamente uguali. Queste tensioni emersero in modo drammatico nel dicembre del 1986, quando Gorbachev sostituì il leader comunista kazako D. Kunaev – un brezhneviano di lunga data – con un outsider di etnia russa, G. Kolbin. I disordini che ne seguirono nella capitale Alma Ata, e che causarono diverse morti, furono all'origine del rinvio di quel famoso Plenum del Comitato Centrale del PCUS da cui Gorbachev avrebbe lanciato la *demokratizatsiya*.⁷⁹

Il nuovo leader comunista nominato nel 1988, Nursultan Nazarbaev, di etnia kazaka, si dimostrò tra i più abili uomini politici del tardo panorama politico sovietico. Apparentemente un sostenitore di Gorbachev fin quasi alla fine, riuscì sempre a difendere gli interessi kazaki, specie in campo economico; riuscì anche a costruirsi una base di consenso molto ampia nella sua repubblica, a prevenire nuove degenerazioni dei risentimenti etnici, e ad ostacolare o reprimere qualsivoglia opposizione organizzata. A nessuna organizzazione informale fu consentito di concorrere alle elezioni repubblicane del 1990, in cui il 94% dei deputati eletti risultarono membri del Partito Comunista.⁸⁰ Seguendo il corso degli eventi che si sviluppavano in tutta l'URSS, nell'aprile del 1990 il Soviet Supremo kazako elesse Nazarbaev, senza competizione, «presidente esecutivo», e nell'ottobre promulgò una propria dichiarazione di sovranità. Quanto alla partecipazione kazaka al referendum sulla conservazione dell'Unione l'anno successivo, Nazarbaev si era mostrato uno schietto difensore dell'«interdipendenza economica» tra le repubbliche sovietiche e il Kazakhstan assicurò un deciso sostegno all'Unione (94%). Ad ogni modo, egli aveva negoziato con successo una versione semplificata del quesito referendario da sottoporre ai propri elettori, nella quale l'Unione veniva presentata come una federazione rinnovata di «stati» sovrani (anziché di semplici «repubbliche») – così come era avvenuto in Ukraina.⁸¹ Dopo il fallimento del golpe di Mosca, Nazarbaev sostenne fino alla fine l'idea del mantenimento di una sorta di «spazio comune» e di istituzioni comuni sul territorio dell'Unione Sovietica, divenendo, contestualmente,

⁷⁹ Sulle evoluzioni politiche in Kazakhstan si vedano i saggi di Martha Brill Olcott, «Kazakhstan: a Republic of Minorities», in Bremmer e Taras, *Nations and Politics*, op. cit.; «Kazakhstan: Pushing for Eurasia», in Bremmer e Taras, *New States, New Politics*, op. cit.; e «Democratization and the Growth of Political Participation in Kazakhstan», in Dawisha e Parrot (a cura di), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit.

⁸⁰ Brill Olcott, «Democratization and the Growth of Political Participation in Kazakhstan», op. cit., p. 565.

⁸¹ Brown, «The All-Union Referendum in Central Asia», op. cit.

una figura politica di grande visibilità nazionale e internazionale. Il 1° dicembre del 1991 – lo stesso giorno in cui in Ukraina si tennero il referendum sull'indipendenza e le elezioni presidenziali – Nazarbaev vinse le elezioni presidenziali dirette in Kazakhstan (senza candidati alternativi), guadagnando il 98% dei voti. A differenza di Kravchuk, Karimov, ed altri, comunque, non cercò di rafforzare la propria popolarità tenendo un referendum sull'indipendenza contemporaneamente alle elezioni presidenziali.

Dopo l'URSS. Il peculiare contributo di Nazarbaev alla diffusione nella regione del modello della presidenza plebiscitaria arrivò qualche tempo dopo. Nel dicembre del 1993, a pochi mesi dalla battaglia referendaria tra Eltsin e il parlamento russo che si era poi conclusa in uno scontro armato, Nazarbaev persuase il suo parlamento a sciogliersi «volontariamente» e indire elezioni anticipate. Per quanto la successiva campagna elettorale, nel marzo 1994, ebbe fama di essere alterata da molteplici violazioni e abusi, il parlamento che fu eletto si mostrò sempre più conflittuale nei confronti di Nazarbaev e si trasformò rapidamente in un'«arena di malcontento» dominata da una eterogenea coalizione anti-presidenziale.⁸² Dopo meno di un anno il presidente aveva sciolto il nuovo parlamento, avvocato a sé il potere legislativo, e indetto due referendum: uno, nell'aprile del 1995, per estendere il suo mandato presidenziale fino all'anno 2000, e un altro, nell'agosto dello stesso anno, per approvare una nuova costituzione «superpresidenzialista» secondo la quale il presidente è «al di sopra dei partiti». Le percentuali di approvazione furono, rispettivamente, il 96 e l' 89%. Un parlamento meno numeroso e molto più debole del precedente fu poi eletto nel dicembre del 1995.

È questo nuovo parlamento che ha approvato poi nel 1998 la richiesta di Nazarbaev di tenere elezioni presidenziali anticipate, assieme ad un emendamento costituzionale che estende il mandato presidenziale da cinque a sette anni. Nel gennaio dell'anno successivo Nazarbaev è stato dunque riconfermato con l'80% dei voti in un'elezione «boicottata» dagli osservatori dell'OSCE per protesta contro gli ostacoli posti alla candidatura dell'unico suo serio rivale, l'ex Primo Ministro Akezhan Kazhegeldin. E pochi mesi dopo, le elezioni parlamentari – di nuovo denunciate dall'OSCE – hanno prodotto un'assemblea dominata da uomini e forze politiche personalmente legati al presidente, alla sua famiglia e al suo entourage governativo. Questa assemblea ha approvato nel giugno 2000 una legge che garantisce a Nazarbaev, alla scadenza del suo ultimo mandato nel 2006, una posizione a

⁸² Olcott fornisce una vivace e dettagliata analisi del conflitto esecutivo-legislativo in Kazakhstan nel suo «Democratization and the Growth of Political Participation in Kazakhstan», op. cit., pp. 218-29.

vita nel Consiglio di Sicurezza e la possibilità di continuare a «consigliare» i membri del governo su questioni politiche interne e internazionali. La legge, che alcuni hanno interpretato come il primo passo verso l'istituzione della presidenza a vita, sul modello del Turkmenistan, garantisce anche a Nazarbaev l'immunità perenne da qualsiasi provvedimento giudiziario – una misura volta a neutralizzare le diffuse accuse di corruzione che coinvolgono lui e la sua famiglia, diversi membri della quale occupano posizioni di grande influenza negli apparati dello stato, nei media e nelle strutture economiche del paese.⁸³

4.5 Kirgiziya: la breve durata di un miracolo politico

Per qualche tempo almeno, la Kirgiziya – la più povera repubblica dell'Asia centrale ex sovietica – ha rappresentato un'eccezione nell'area. La sua più rilevante peculiarità sta nel fatto che il primo presidente eletto non fu un vecchio leader comunista locale. Nei tardi anni Ottanta, il Primo Segretario del Partito Comunista Kirgizo, A. Masaliev, aveva manifestamente tentato di opporsi alle riforme ispirate da Mosca e si era legato ad Egor Ligachev, l'avversario conservatore di Gorbachev nel Politburo del PCUS. A quel tempo si andava formando nella repubblica una contro-élite riformatrice che vantava la presenza di alcuni dei suoi più autorevoli rappresentanti nella delegazione kirgiza al parlamento sovietico, tra cui il poeta Chingiz Aitmatov⁸⁴ e Askar Akaev, allora presidente dell'Accademia delle Scienze. Per quanto il Partito Comunista della repubblica mantenesse uno stretto controllo sulle elezioni legislative del 1990, la lotta tra élite si riflesse anche nel Soviet Supremo repubblicano. In ottobre, constatata l'incapacità di quella assemblea di eleggere alla presidenza il comunista Masaliev al primo turno, l'autorevole intellettuale Akaev fu proposto come candidato e, con il sostegno di Mosca, vinse.⁸⁵

⁸³ Cfr. Il rapporto a cura di Bhavna Dave, *Nations In Transit 2002. Kazakhstan*, Freedom House, 2002, pp. 211-14 [www.freedomhouse.org/research/nitransit/2002/kazakhstan2002.pdf].

⁸⁴ Chingiz Aitmatov fu evidentemente molto vicino a Gorbachev. A lui fu accordato l'onore di presentare la candidatura di Gorbachev a Presidente del Soviet Supremo alla prima sessione del Congresso dei Deputati del Popolo nella primavera del 1989.

⁸⁵ La miglior fonte sugli sviluppi politico-istituzionali in Kirgiziya negli anni Novanta è Eugene Huskey, «Kyrgyzstan: the Fate of Political Liberalization», in Dawisha e Parrot (a cura di), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit. Dello stesso autore si veda: «Kyrgyzstan: the Politics of Demographic and Economic Frustration», in Bremmer e Taras (a cura di), *Nations and Politics*, op. cit., (ristampato in una versione aggiornata in Bremmer e Taras (a cura di), *Nations and Politics*, op. cit.

Da presidente del parlamento, Akaev dovette affrontare numerosi problemi, dalla «coabitazione» con il leader del Partito Comunista (il vecchio rivale Masaliev, prima, e poi il suo successore Zh. Amanbaev), ai disordini etnici tra le comunità kirgiza e uzbeka della repubblica. Akaev si orientò verso una politica conciliatrice e provò a cooptare i sentimenti nazionalisti, sia per rafforzare l'unità del paese sia per consolidare la propria personale legittimazione politica. Come Karimov, nel marzo del 1991 Akaev riuscì ad aggiungere un quesito al referendum sull'Unione che enfatizzava la nozione di sovranità nazionale; riuscì anche, come Nazarbaev, a riformulare il quesito in modo tale da definire la Kirgiziya uno «stato-repubblica» anziché semplicemente una «repubblica». ⁸⁶ La popolarità di Akaev raggiunse il suo apice nell'agosto, grazie alla sua coraggiosa opposizione al colpo di stato che andava svolgendosi a Mosca, circostanza che si riflesse nelle elezioni presidenziali dirette dell'ottobre successivo. Come Nazarbaev, Akaev corse incontrastato e non promosse, a sostegno della propria popolarità, un referendum parallelo sull'indipendenza. ⁸⁷

Dopo l'URSS. Un'altra particolarità significativa della Kirgiziya è che, nei primi due anni dopo l'indipendenza, il presidente Akaev governò in modo «consociativo», inclusivo, sviluppando una modalità collaborativa nei rapporti con il parlamento. Ciò fu dovuto principalmente al particolare rapporto che Akaev sviluppò con il presidente della camera M. Sherimkulov, un ex segretario per l'ideologia del Comitato Centrale del Partito Comunista Kirgizo. Secondo Eugene Huskey, essi condividevano manifestamente la convinzione per cui un «governo responsabile» richiede «dignitose negoziazioni tra élite» piuttosto che «la politica del populismo e della demagogia». ⁸⁸

Ad ogni modo, il miracolo politico kirgizo ebbe fine nel 1994, quando, attaccato da un'eterogenea colazione parlamentare, il presidente lanciò un'offensiva autoritaria, sciogliendo il parlamento nel settembre e indicendo, nell'ottobre, un referendum per l'approvazione di una costituzione più marcatamente presidenzialista (che fu approvata con il 96% dei voti). Le nuove elezioni legislative si tennero nel febbraio del 1995. Nonostante le restrizioni imposte al processo elettorale, il nuovo parlamento risultò dominato da élite locali e affaristiche sempre più ostili al presidente. Akaev, il cui mandato doveva scadere di lì a poco, tentò di seguire l'esempio di Niyazov, Karimov, e Narzabaev che avevano usato il referendum per estendere il proprio mandato. Il parlamento, però, rifiutò. Così nel dicembre Akaev concor-

⁸⁶ Brady e Kaplan, «Eastern Europe and the Former Soviet Union», op. cit.

⁸⁷ Huskey, «Kyrgyzstan: the Fate of Political Liberalization», op. cit., p. 253.

⁸⁸ Idem, p. 257.

se alla presidenza, sfidato questa volta dal suo ex alleato Sherimkulov e dal suo vecchio rivale Masaliev. Il presidente uscente raccolse il 71.5% dei voti e, sull'onda della vittoria, indisse immediatamente un nuovo referendum per il febbraio 1996 – non per estendere il suo *mandato*, ma per modificare la costituzione in modo da accrescere ulteriormente i poteri presidenziali.

Benché rimanga indubbiamente il meno autoritario dei regimi politici dell'area, nella seconda metà degli anni Novanta la Kirgiziya ha gradualmente perso la sua fama di «Svizzera dell'Asia centrale». Il presidente Akaev sembra aver definitivamente abbandonato i suoi antichi legami con l'intelligentsiya riformista per allearsi con la vecchia nomenklatura del Partito Comunista e con i boss provinciali, rivitalizzando il potere delle reti di patronage e del tradizionale sistema clanico (il suo nuovo entourage viene definito in gergo «la Famiglia»). «Questo cambiamento – scrive Rafis F. Abazov nel rapporto ufficiale di Freedom House del 2002 – ha influenzato l'ambiente intellettuale dei circoli politici nel paese dando vita ad un riallineamento di stile sovietico che ha concentrato il potere decisionale nelle mani della nuova burocrazia statale».⁸⁹

In particolare, l'*annus horribilis* della Kirgiziya è stato il 2000, anno elettorale sia per il parlamento che per la presidenza. Nel primo caso, le irregolarità commesse durante la campagna furono talmente palesi che gli osservatori della CSCE descrissero le elezioni come «un vero disastro per la reputazione della Kirgiziya come un'oasi di democrazia nel deserto autoritario dell'Asia centrale».⁹⁰ Quanto alle elezioni presidenziali – che Akaev vinse al primo turno con il 74% dei voti (sul 77% di affluenza alle urne) – fu anche peggio: ai due candidati alternativi con maggiori chances (Felix Kulov, ex Vice Presidente della Repubblica, e Daniyar Usenov, un ex deputato presidente del Partito dei Poveri e dei Non-Protetti) venne negata la registrazione nelle liste con argomenti di dubbia credibilità, mentre il compito di sfidare Akaev e il suo apparato fu lasciato a candidati deboli secondari. Infine, dopo la schiacciante vittoria «a furor di popolo», il Presidente si è mostrato sempre meno disposto ad onorare la sua antica fama di autocrate tollerante e disposto al compromesso. Nel gennaio 2001, ad esempio, il popolarissimo Kulov (soprannominato dai suoi «il generale del popolo») è stato arrestato con l'accusa di abuso di potere e condannato a sette anni di carcere, mentre il suo movimento è stato fatto oggetto di numerose azioni intimidatorie e persecutorie da parte delle autorità centrali e locali.

⁸⁹ Cfr. il rapporto a cura di Rafis F. Abazov, *Nations In Transit 2002. Kyrgyz Republic*, Freedom House, 2002, p. 226 [www.freedomhouse.org/research/nitransit/2002/kyrgyzya2002.pdf].

⁹⁰ Citato in Rafis F. Abazov, *Nations In Transit 2002. Kyrgyz Republic*, op. cit., p. 226.

Nel 2003, due referendum simultanei – preceduti da una «discussione di tutto il popolo» in vecchio stile sovietico, annunciati da un decreto presidenziale il 13 gennaio e tenutisi appena venti giorni dopo – hanno confermato la permanenza in carica di Akaev fino al 2005 e introdotto una serie di emendamenti costituzionali che ne ampliano ulteriormente le prerogative – in particolare concedendo al presidente il diritto insindacabile di veto legislativo e di scioglimento del parlamento in caso di «irrisolvibile contrasto» con le altre branche del potere statale.⁹¹

5. *Il Caucaso: democrazie plebiscitarie ai confini dell'Europa*

Le tre repubbliche caucasiche rappresentano probabilmente i più interessanti esempi di interazione tra la retorica e le istituzioni del presidenzialismo plebiscitario. Non vi fu qui una realizzazione così esasperata delle caratteristiche autoritarie del modello come nelle repubbliche dell'Asia Centrale; e l'evoluzione politica e istituzionale, sia nel tardo periodo sovietico che successivamente, fu più vivace e internamente diversificata ad occidente del Caspio che non ad oriente. Ma proprio le diverse e talvolta contraddittorie modalità con cui il presidenzialismo plebiscitario si è sviluppato in un'area che, all'alba del nuovo secolo, è entrata ufficialmente a far parte del Consiglio d'Europa, possono aiutare a definire meglio i contorni, e i limiti, di questo «modello». Di seguito, una breve sintesi comparata degli eventi.

In Armenia e Georgia le elezioni legislative del 1990 videro i partiti comunisti repubblicani perdere rapidamente potere a favore di coalizioni nazionaliste. In entrambi i paesi, i nuovi parlamenti elessero come presidenti dell'assemblea i leader di quelle coalizioni, rispettivamente Zviad Gamsakhurdiya e Levon Ter-Petrosyan. Nel 1991 queste due figure guidarono l'iniziativa di boicottaggio del referendum gorbacheviano sull'Unione e promossero, nelle loro repubbliche, contro-referendum sull'indipendenza che vennero approvati con maggioranze schiaccianti. Gamsakhurdiya e Ter-Petrosyan misero abilmente a frutto i risultati di quei referendum e, rivendicando il merito della liberazione dei rispettivi paesi, si candidarono alla presidenza nel giro di poche settimane, ottenendo un vastissimo consenso. In entrambi i casi, la (quasi) simultaneità di un referendum sull'indipendenza e di elezioni presidenziali dirette rafforzò enormemente la loro autorità, nei confronti del centro come a casa propria.

⁹¹ Cfr. Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Kyrgyz Republic Constitutional Referendum of 2 February 2003, Political Assessment Report*, Warsaw, ODIHR, 20 marzo 2003.

Diversi gli sviluppi in Azerbaijan, repubblica che fu governata dal leader del Partito Comunista Ayaz Mutalibov fino alla dissoluzione dell'URSS ed oltre. L'Azerbaijan prese anche parte al referendum gorbacheviano, esprimendo una forte maggioranza a favore della conservazione dell'Unione. Dietro questa facciata di lealtà al centro, comunque, le relazioni tra Baku e Mosca furono estremamente tese. La decisione di partecipare al referendum fu presa soltanto pochi giorni prima della votazione, dopo un accordo in extremis imposto abilmente da Mutalibov a Gorbachev in base al quale l'Azerbaijan ricevette in cambio il sostegno ufficiale di Mosca nel conflitto con l'Armenia sul Nagorno-Karabakh. Anche in questo caso, dunque, la leadership locale riuscì ad utilizzare il referendum di marzo per rafforzare la propria posizione sia nei confronti di Mosca che a casa propria. Dopo il fallimento del golpe di agosto, mentre l'URSS si disgregava, Mutalibov conquistò la presidenza in una elezione popolare diretta e indisse con successo un referendum sull'indipendenza. Tuttavia, come vedremo, l'aver male architettato la sequenza di questi eventi impedì quella «sinergia» tra i due eventi che avrebbe potuto rafforzare, come era avvenuto altrove, la sua autorità politica.

L'evoluzione politico-istituzionale di questi paesi nel periodo immediatamente successivo all'indipendenza registrò somiglianze e differenze. Dovunque, le relazioni esecutivo-legislativo si mostrarono estremamente tese e conflittuali, il sistema partitico rimase debole, frammentato e personalistico e la vita politica fu lacerata da uno stillicidio di atti terroristici, veri e propri conflitti armati (tra Armenia e Azerbaijan sul Nagorno-Karabakh; in Georgia contro i movimenti separatisti regionali) e da ripetuti golpe e contro-golpe (in Georgia e Azerbaijan). Tuttavia, se il presidente armeno Ter-Petrosyan rimase al potere fino al 1998, i presidenti georgiano e azero furono subito intrappolati in una violenta lotta con i loro oppositori e furono in breve tempo deposti – e sostituiti in entrambi i casi da uomini che erano stati precedentemente, durante gli anni Ottanta, i leader comunisti delle rispettive repubbliche, Edvard Shevardnadze e Gaidar Aliev. Entro la metà degli anni Novanta, ad ogni modo, il protratto conflitto politico e istituzionale aveva ormai fatto nascere dovunque nell'area regimi presidenziali «forti».

Tutti i presidenti caucasici hanno dimostrato una netta tendenza autoritaria, una notevole inclinazione alla retorica populista-plebiscitaria e un atteggiamento conflittuale nei confronti dei propri parlamenti. Nel 1995, Ter-Petrosyan e Aliev tennero in simultanea elezioni parlamentari e un referendum costituzionale inteso a rafforzare drasticamente i poteri presidenziali. Nel fare ciò, trasformarono entrambe le votazioni in plebisciti sulla loro leadership, e vinsero. In Armenia, però, mantenere il controllo della situazione politica risultò più difficile, e le stesse elezioni presidenziali mostrarono che la leadership plebiscitaria di Ter-Petrosyan si stava rapida-

mente erodendo (dopo poco, infatti, il presidente fu deposto da un «gol-pe di velluto» orchestrato dal suo Primo Ministro). In Azerbaijan, invece, il referendum costituzionale espresse un netto consenso popolare (reale o fabbricato che fosse) al presidente in carica, e Aliev poté apertamente auto-definirsi il «messo del popolo», mettendo in guardia i suoi oppositori dall'ostacolarli il cammino. Infine, in Georgia – come in Ukraina nello stesso periodo – la sola minaccia di un referendum costituzionale permise a Shevardnadze di imporre ai legislatori una costituzione super-presidenzialista. Poco tempo dopo, si tennero elezioni presidenziali e parlamentari simultanee. Il presidente in carica guadagnò una maggioranza schiacciante che – con piena retorica plebiscitaria – presentò come «un referendum» sulla sua leadership e sul suo programma. Successivamente, tuttavia, anche la leadership di Shevardnadze è andata incontro ad un graduale processo di erosione, fino alla sua ingloriosa deposizione alla fine del 2003. Nei primi anni di questo secolo, l'azero Aliev – scomparso all'inizio del 2004 appena dopo essere riuscito a «trasferire» al figlio la presidenza – è stato il leader caucasico che più a lungo e con maggiore successo è riuscito ad utilizzare gli strumenti della presidenza plebiscitaria. Vediamo ora più dettagliatamente.

5.1 Georgia: ascesa e declino del presidenzialismo plebiscitario

Fino alla metà degli anni Ottanta, la Georgia fu governata dalla leadership forte, ma in qualche modo illuminata, del Primo Segretario del partito comunista Edvard Shevardnadze, che nel 1985 lasciò la repubblica per divenire Ministro degli Esteri dell'URSS e stretto collaboratore di Gorbachev. Come risultato della liberalizzazione ispirata da Mosca, i sentimenti nazionalisti, per lungo tempo repressi in Georgia, iniziarono a diffondersi. Divennero poi la principale caratteristica della politica georgiana dopo la «Tragedia di Tbilisi» dell'aprile del 1989, quando le truppe sovietiche spararono su una dimostrazione pacifica di fronte all'edificio governativo della capitale. Il Partito Comunista locale non si riprese mai dall'accusa di aver ordinato, tollerato o coperto quell'episodio, e le elezioni dell'ottobre 1990 segnarono una chiara vittoria del Blocco Tavola Rotonda-Georgia Libera, che guadagnò il 64% dei seggi. Il suo leader, l'ex dissidente Zviad Gamsakhurdiya, un intellettuale che si autodefiniva «patriota cristiano», fu subito eletto Presidente del Soviet Supremo.⁹² Da questa posizione egli guidò

⁹² Si veda Darrel Slider, «The Politics of Georgia's Independence», *Problems of Communism*, vol. 40, n. 6, novembre-dicembre 1991; e «Democratization in Georgia», in Dawisha e Parrot (a cura di), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit., p. 253.

l'iniziativa di boicottaggio del referendum sull'Unione del 17 marzo 1991 e la campagna elettorale per il contro-referendum, che si tenne il 31 marzo, quando il 99% dei votanti chiese il ripristino della sovranità statale georgiana «sulla base dell'atto di indipendenza del 26 marzo 1918».⁹³

Sebbene condotta in aderenza formale alle regole, la campagna ebbe luogo in un clima assai teso. Innanzitutto, in alcuni distretti dell'Ossetia meridionale e in Abkhazia, dove i movimenti separatisti erano forti e la situazione era sull'orlo della guerra civile, si riuscì con successo a «boicottare i boicottatori» e a far svolgere il referendum del 17 marzo, ottenendo un risultato a favore dell'Unione che mise a serio rischio la legittimità delle autorità di Tbilisi in quelle aree.⁹⁴ L'altro motivo di tensione originò dall'atteggiamento sempre più autoritario di Gamsakhurdiya nei confronti dell'opposizione politica. Stando al resoconto di un intellettuale dissidente, il Presidente aveva contribuito a creare una «atmosfera di paura» che ricordava il terrore degli anni Trenta.⁹⁵ Gli osservatori della CSCE riportarono esempi di intimidazione diffusa, incluso un messaggio televisivo di Gamsakhurdiya, mandato in onda pochi giorni prima del voto, nel quale il Presidente avvertiva che soltanto chi avrebbe votato per l'indipendenza sarebbe stato considerato un cittadino della nuova Georgia e avrebbe acquisito, dunque, il diritto alla proprietà della terra.⁹⁶

Ciononostante, la vittoria schiacciante del contro-referendum sull'indipendenza rafforzò il senso di legittimazione plebiscitaria del leader georgiano, che amava paragonarsi al generale De Gaulle e apparire come l'ultimo argine contro l'«anarchia totale».⁹⁷ Dopo il voto, Gamsakhurdiya si mosse rapidamente per consolidare il proprio potere e, nel giro di due settimane, aveva già fatto approvare una legge che introduceva l'istituto della pre-

⁹³ CSCE, *Reports on the March 17, 1991 Referendum on the Future of the USSR*, op. cit., p. 56.

⁹⁴ A causa di questa situazione i dati ufficiali sul referendum georgiano andrebbero letti con una certa cautela. Fonti sovietiche, per esempio, insistettero che in Abkhazia oltre il 52% degli aventi diritto al voto prese parte al referendum sull'Unione del 17 marzo, e che oltre il 98% votò a favore del mantenimento dell'URSS. Ciò contrasta con i resoconti delle autorità georgiane, stando ai quali il contro-referendum del 31 marzo ebbe luogo anche in Abkhazia, con il 60% di afflusso e il 97% dei votanti a favore dell'indipendenza. Si veda Elizabeth Fuller, «How Wholehearted is Support in Georgia for Independence?» *RFE/RL Report on the USSR*, vol. 3, n. 15, 12 aprile 1991.

⁹⁵ Stephen F. Jones, «Georgia: a Failed Democratic Transition», in Bremmer e Taras (a cura di), *Nations and Politics*, op. cit., p. 301.

⁹⁶ CSCE, «Reports on the Referendum on the Future of the Soviet Union: March 17, 1991», op. cit., pp. 50-57.

⁹⁷ Stephen F. Jones, «Georgia: a Failed Democratic Transition», op. cit., p. 305.

sidenza eletta a suffragio universale. Secondo quel testo, il presidente aveva il potere di sciogliere il parlamento o sospendere le sue attività governando per decreto, e godeva di estesi poteri esecutivi, legislativi e di veto. Poteva infatti rigettare qualsiasi progetto di legge sottoposto alla sua firma dal parlamento: il veto presidenziale poteva essere rovesciato da una maggioranza qualificata dell'assemblea (due terzi), ma in quel caso il presidente aveva ancora il potere di sciogliere il parlamento o – ovviamente – di indire un referendum.⁹⁸ Gamsakhurdiya conquistò facilmente la presidenza alle elezioni tenutesi il successivo maggio (tranne che in Ossetia meridionale e in Abkhazia), ottenendo l'87% dei voti.

Confrontandosi con un'opposizione parlamentare divisa e inefficace, e facendo appello a una popolazione che molti osservatori ritenevano profondamente «diffidente verso le istituzioni», lo stile di governo del presidente Gamsakhurdiya si ispirò ad una singolare miscela di populismo e autoritarismo, che poneva «il popolo (la strada) al di sopra del sistema rappresentativo, la difesa dei principi al di sopra dei compromessi, e la lealtà allo stato e ai suoi leader al di sopra del controllo democratico».⁹⁹ La naturale conseguenza di questo approccio fu di infiammare i conflitti fino a produrre un'esplosione incontrollata. Il successo personale di Gamsakhurdiya, infatti, durò solo quanto necessario per contribuire al dissolvimento dell'URSS. Il primo presidente democraticamente eletto della Georgia indipendente cadde subito vittima di una sanguinosa guerra civile e fu infine deposto da una coalizione di forze parlamentari ed extra-parlamentari soltanto pochi giorni dopo le dimissioni di Gorbachev da Presidente dell'URSS.

Dopo l'URSS. Nel marzo del 1992, su invito degli insorti, giunse trionfante a Tbilisi il vecchio leader georgiano Edvard Shevardnadze – che aveva accumulato una enorme popolarità per essere stato Ministro degli Esteri durante il disgelo gorbacheviano e la caduta del muro di Berlino, ed essersi poi dimesso poco prima del golpe di Mosca denunciando l'imminenza di una «svolta conservatrice» nell'URSS. Messo a capo di un neo-istituito Consiglio di Stato, Shevardnadze aveva il compito di guidare il paese durante la preparazione di nuove elezioni. La questione della riforma istituzionale fu una delle sue prime preoccupazioni. Dapprima, Shevardnadze espresse la propria propensione per un regime parlamentare, accusando

⁹⁸ Idem, p. 302.

⁹⁹ Stephen F. Johnes, «Georgia: the Trauma of the Statehood», op. cit., p. 523. Si veda anche, dello stesso autore, «Populism in Georgia: the Gamsakhurdiya Phenomenon», in Donald Schwartz e Razmik Panossian (a cura di), *Nationalism and History. The Politics of Nation Building in Post-Soviet Armenia, Azerbaijan e Georgia*, Toronto, University of Toronto Center for Russian and East European Studies, 1994.

Gamsakhurdiya di aver utilizzato la presidenza per istituire un regime «totalitario».¹⁰⁰ In breve tempo però, cambiò opinione, adottando un approccio alquanto originale: da un lato il termine «presidente» continuava a rimanere tabù, mentre dall'alto veniva introdotta la singolare figura di un «presidente della camera direttamente eletto» che avrebbe servito, al tempo stesso, da «capo di stato» e «capo del governo», concentrando nelle proprie mani un potere enorme e praticamente privo di alcun contrappeso istituzionale.¹⁰¹ La legge che introduceva questa carica proibiva anche a chi l'avesse ricoperta di affiliarsi a un partito politico: cosa che consentì a Shevardnadze di prendere le distanze da tutte le fazioni esistenti – troppe delle quali erano desiderose di essere il «partito del presidente», e delle quali nessuna sembrava in grado di garantire la vittoria elettorale o di assicurare una maggioranza parlamentare coesa.¹⁰²

Bisogna peraltro tenere presente che, mentre la principale risorsa politica di Shevardnadze era la sua popolarità personale – senza dubbio parzialmente radicata nel ricordo dei «giorni tranquilli» in cui aveva guidato il paese come Primo Segretario comunista – egli era un *outsider* nel complesso gioco di clan e fazioni che dominava ora la politica georgiana. Come osservarono all'epoca due commentatori del *Moscow News*, se avesse optato per una elezione parlamentare, Shevardnadze avrebbe dovuto cercare di gestire un complesso gioco di «negoziati e sotterfugi» tra le varie fazioni politiche che in realtà sfuggiva al suo controllo: «quindi, l'unica strada era scommettere tutto sul 'fenomeno Shevardnadze' e sul voto popolare»¹⁰³ Egli fece dunque ricorso alla rivendicazione tipica del presidente plebiscitario: presentò sé stesso, come ricorda un altro commentatore, come un leader capace di «incarnare un potere che sta al di sopra dei nazionalismi, dei

¹⁰⁰ L'iniziale sostegno di Shevardnadze al parlamentarismo fu esitante, ad ogni modo. Disse in un'intervista: «Trovo alquanto sensata la proposta di una repubblica parlamentare. Ma se il popolo sceglie una monarchia costituzionale, l'idea è buona, sebbene è difficile dire quanto sia fattibile. Le cose che più temo sono il caos e l'anarchia. Fondamentalmente, al momento, noi stiamo vivendo in queste condizioni». Si veda Akaky Mikadze, «Shevardnadze on Georgia, Power and Himself», *Moscow News*, n. 42, 18 ottobre 1992.

¹⁰¹ Si veda l'illuminante analisi di Azer Mursaliev, «President in Search of Lost Legitimacy», *Moscow News*, 15 aprile 1994.

¹⁰² Yury Orlik e Besik Urigashvili, «Georgia after Gamsakhurdia», *Izvestiya*, 17 aprile 1992 (CDSF, vol. 44, n. 16, 20 maggio 1992, p. 17). Sulle cause della frammentazione e della debolezza interna del sistema partitico georgiano, incluso il sistema elettorale, si veda Slider, «Democratization in Georgia», op. cit., pp. 177-80.

¹⁰³ Vladimir Yemelyanenko e Akaky Mikadze, «Shevardnadze in Victorious in Becoming the World's First Parliamentary Speaker Elected By Popular Vote», *Moscow News*, n. 42, 18 ottobre 1992.

partiti e della politica» e, al tempo stesso, «sufficientemente autoritario per governare il paese in tempi di guerra civile e di lotta armata». ¹⁰⁴

La strategia pagò. Mentre le elezioni parlamentari dell'ottobre 1991 diedero vita a un'assemblea di 24 partiti, il più grande dei quali controllava solo il 16% dei seggi, Shevardnadze conquistò (senza contendenti) la sua «presidenza del parlamento eletta a suffragio universale» con il 96% dei voti (con un afflusso alle urne del 74%). ¹⁰⁵ Allo stesso tempo però questo assetto istituzionale – proprio perché vedeva un presidente eletto e detentore di ampi poteri, ma privo di una base parlamentare – si rivelò intrinsecamente contraddittorio e instabile. Nel periodo 1993-95, alcuni dei vecchi sostenitori di Shevardnadze passarono all'opposizione con tutte le loro organizzazioni paramilitari. La Georgia, tormentata dalla guerra civile nell'Ossetia meridionale e in Abkhazia, e con la regione della Mingrelia ancora controllata dalle fazioni leali a Gamsakhurdiya, divenne teatro di una serie di azioni terroristiche culminate in un fallito tentativo di assassinio di Shevardnadze nell'agosto 1995. Circostanza, questa, che scatenò una crescente azione repressiva del governo.

Fu in questo contesto che Shevardnadze fece elaborare una nuova costituzione che prevedeva una presidenza esecutiva forte e un parlamento subordinato e assai debole. Nel presentarla al parlamento per l'approvazione, il presidente ammonì che non avrebbe accettato «compromessi e concessioni immorali»: alludendo implicitamente alla situazione nella vicina Armenia, dove il presidente Ter-Petrosyan aveva appena indetto e vinto un referendum costituzionale che ampliava i suoi poteri, minacciò di fare lo stesso se il documento non fosse stato approvato, mettendo praticamente il parlamento di fronte ad un ultimatum. «Un'altra via di uscita c'è, in realtà, ed è il referendum», disse Shevardnadze parlando alla radio. «Se non la costituzione stessa, certo la questione del potere e dell'autorità possono essere sottoposte al popolo. Poi, si potranno tenere [nuove] elezioni e affidare a un nuovo parlamento l'adozione della costituzione». ¹⁰⁶ Si trattava insomma di prendere o lasciare. Nella fattispecie, il parlamento georgiano prese e lasciò. Approvò la nuova costituzione in estate e poi si sciolse, indicando nuove elezioni presidenziali e parlamentari per il successivo novembre.

Sebbene alcune fonti occidentali abbiano descritto quelle elezioni come «le più libere e corrette tenutesi nell'area del Caucaso e dell'Asia cen-

¹⁰⁴ Liana Minasyan, «Georgia: After His Election Eduard Shevardnadze Intends to Take a Tough Stance in Talks with Eltsin» (CDSP, vol. XLIV, n. 41, 11 novembre 1992, p. 15).

¹⁰⁵ I dati ufficiali sono in Slider, «Democratization in Georgia», op. cit., pp. 188, 179.

¹⁰⁶ Si veda l'intervista di Shevardnadze a *Radio Georgia*, il 17 agosto del 1995 (BBC SWB, 9 agosto 1995; SU/2377/F).

trale», elogiando la formazione di un «parlamento progressista guidato da sofisticati riformatori»,¹⁰⁷ la campagna ebbe luogo in un'atmosfera molto tesa: l'Abkhazia e l'Ossetia meridionale rifiutarono di prendere parte alla votazione e la più potente forza di opposizione (il *Mkhedrioni* capeggiato da Dzhaba Ioseliani) fu dissolta con l'accusa di terrorismo e attività criminali e fu esclusa dalla partecipazione alle elezioni.¹⁰⁸ Inoltre la debolezza e la frammentazione del sistema partitico persistevano. Più del 55% dei votanti sostennero partiti che non riuscirono a guadagnare neanche un seggio. Le uniche tre forze politiche che riuscirono a oltrepassare la soglia del 5% stabilita dalla legge ottennero, sommate tra loro, non più del 38.5% dei voti. Tra queste, l'Unione dei Cittadini della Georgia, che faceva riferimento a Shevardnadze e che ottenne il 24% dei voti e il controllo del 48% dei seggi.¹⁰⁹ Sull'altro versante, invece, le elezioni presidenziali furono per Shevardnadze un trionfo, con il 74% su un afflusso alle urne del 69%. (L'unico sfidante di una certa serietà si dimostrò il riemergente leader comunista Patsishvili, l'uomo che nel 1985 era succeduto a Shevardnadze come leader del Partito Comunista georgiano). Significativamente, dunque, il presidente in carica mise insieme il triplo dei voti del suo partito – fornendo un'ulteriore conferma dell'importanza determinante del suo carisma personale.

Ciò generò in Shevardnadze una chiara sensazione di legittimazione plebiscitaria. Egli definì la sua elezione un «referendum sulla fiducia» nella sua leadership, nella sua politica e nella sua costituzione. Subito dopo il voto emanò un «Appello a tutti i cittadini della Georgia» affermando che «il popolo ha salvato la Georgia e il suo futuro [...] Queste elezioni sono state un referendum generale, e il popolo ha votato per il programma elettorale

¹⁰⁷ Si veda: «Background Notes: Georgia», Rilasciata dall'Ufficio del Consigliere Speciale del Segretario di Stato USA per i Nuovi Stati Indipendenti, luglio 1997. [www.state.gov/www/background_notes/georgia_0797_bgn.html].

¹⁰⁸ Sull'atmosfera in cui si svolsero le elezioni si veda Vladimir Yemelyanenko, «Georgia after the Shevardnadze Assassination Attempt», *Moscow News*, n. 35, 8 settembre 1995. E Vladimir Yemelyanenko «CIS Elections: Return to the Past?», *Moscow News*, 17 novembre 1995. Per il punto di vista di Shevardnadze si veda la sua intervista con Akaky Mikadze, «Eduard Shevardnadze: 'Georgia Will be Ruled by a Dictatorship of the Law'», *Moscow News*, n. 45, 17 novembre 1995. Si veda la vivida descrizione del *Mkhedrioni* come «un'organizzazione mafiosa... non soltanto uno stato nello stato, ma esso stesso un grande potere dello stato», in George Dvali, «The Situation in Georgia: Shevardnadze Goes for Broke», *Kommersant-Daily*, 6 ottobre 1995 (CDSP, vol. 47, n. 40, 1995, p. 23).

¹⁰⁹ I calcoli sono basati sui dati ufficiali rilasciati dalla Commissione Elettorale Centrale georgiana e ripubblicati in Slider «Democratization in Georgia», op. cit, pp. 183-84. Si noti che 7 dei 50 partiti che non passarono la soglia del 5 per cento riuscirono comunque ad ottenere una manciata di seggi nei distretti uninominali (15 in tutto).

del presidente. L'avevo detto che avrei sottoposto il mio programma a un referendum». ¹¹⁰ Questa affermazione fu ripetuta dinanzi al parlamento in occasione della cerimonia di inaugurazione presidenziale, trasmessa in diretta televisiva:

Come sapete, il 2 novembre ho sottoposto al popolo e al paese un programma d'azione... Ho portato quel programma alle elezioni come se si fosse trattato di un referendum generale e ho affermato che il risultato delle elezioni sarebbe equivalso al risultato di un referendum su questo programma. Il popolo ha approvato il programma del presidente e lo ha votato. ¹¹¹

La retorica della democrazia plebiscitaria raggiungeva così a metà degli anni Novanta il suo apice: con un parlamento costituzionalmente subordinato e un sistema partitico in permanente stato confusionale, soltanto il presidente aveva facoltà di «parlare a nome del popolo» e metteva in guardia i suoi oppositori dall'ostacolarli il cammino.

Nella seconda metà degli anni Novanta il processo politico in Georgia ha attraversato momenti distinti in cui il capitale politico accumulato da Shevardnadze durante la «fase plebiscitaria» si è gradualmente eroso. Per qualche anno dopo le elezioni del 1995, il paese sperimentò una certa stabilità e una accentuata propensione riformista, cose che contribuirono al successo dei negoziati per l'ingresso della Georgia nel Consiglio d'Europa. In questo periodo, la formazione politico-parlamentare presieduta da Shevardnadze (l'Unione dei Cittadini della Georgia, UCG) era apparsa in grado di controllare le dinamiche istituzionali consolidando una seppur eterogenea coalizione di personalità politiche attorno al comune vincolo di lealtà personale al Presidente. Alla fine del decennio, però, l'emergere di tensioni interne all'UCG determinarono una fase di stallo culminata in elezioni parlamentari molto tese (ottobre 1999), durante le quali gli osservatori internazionali rilevarono forti irregolarità. Subito dopo quelle elezioni, si aprì infine una fase di gravissima crisi politica e istituzionale, precipitata tra il 2000 e il 2001 in una nuova destrutturazione del quadro politico con l'abbandono dell'UCG da parte del Presidente, la sua scissione, forti tensioni tra esecutivo e legislativo e ampie manifestazioni di piazza contro Shevardnadze e il suo governo.

¹¹⁰ L'appello fu mandato in onda su *Radio Georgia* il 6 novembre 1995 (BBC SWB; EE/D2454F).

¹¹¹ Si veda «Shevardnadze calls for setting ethnic conflicts and law-governed state», *Georgian Television*, 26 novembre 1995 (BBC SWB; EE/D2473/F).

Questa situazione, se ha messo in dubbio la tenuta del modello plebiscitario in Georgia, non ha certo favorito il progresso del paese verso il consolidamento di una democrazia liberale. Un esempio evidente sono state le elezioni presidenziali dell'aprile 2000, vinte da Shevardnadze con circa l'80% dei voti (e un afflusso alle urne del 76%) contro l'ormai storico avversario comunista Patiashvili. Gli osservatori del Consiglio d'Europa, pur notando «qualche progresso» rispetto alle elezioni parlamentari dell'autunno precedente vinte dall'UGG, sottolinearono la loro seria apprensione per la composizione «sbilanciata» delle commissioni elettorali, la forte presenza della polizia in alcuni seggi, e «soprattutto [...] la chiara parzialità dei media, particolarmente dei media elettronici, in favore del Presidente uscente, come pure l'assenza praticamente totale di materiali elettorali diversi da quelli prodotti dal partito al potere». ¹¹²

Il partito del potere, d'altra parte, si stava sfaldando proprio nello stesso periodo, lacerato tra le diverse anime che Shevardnadze non era più in grado di tenere assieme: da un lato un gruppo di giovani riformisti guidato da Zurab Zhvania, presidente del Parlamento tra il 1995 e il 2001; dall'altro i potenti membri della vecchia *nomenklatura* comunista, gli oligarchi del mondo economico e i dirigenti degli apparati di sicurezza. La scintilla della lunga crisi che ha destrutturato il parlamento e il governo georgiano nei primi anni del nuovo secolo, fu la pubblica accusa di corruzione lanciata dal Ministro della Giustizia Mikhail Saakashvili, della corrente «riformista», contro i ministri degli Interni e dell'Economia. La situazione di tensione che ne nacque in seno al governo e all'UGG portò Shevardnadze a recuperare la sua vecchia retorica *super partes* e a dimettersi dalla presidenza dell'organizzazione, isolando nei fatti i riformisti; un successivo raid della polizia negli uffici della televisione indipendente Rustavi-2 venne interpretato infatti come una decisione del Presidente di lasciare carta bianca ai «poteri forti» e causò, alla fine del 2001, una serie di dimostrazioni studentesche di piazza in cui vennero chieste a gran voce le dimissioni dello stesso Shevardnadze. Rimasta senza il suo ago della bilancia, l'UGG si è poi disciolta in una serie di fazioni concorrenti e il parlamento, che dopo le elezioni del 1999 era diviso in sole tre fazioni tra cui l'UGG dominava con una solida maggioranza, è rimasto paralizzato dal boicottaggio incrociato di 14 gruppi parlamentari in accesa competizione tra loro, con il governo e con il Presidente. ¹¹³ Nel giro di due anni, questa situazione si è deteriorata a tal punto

¹¹² Cfr. «An exercise in democracy», Press Release From The Council Of Europe, Tbilisi, 10.04.2000 [www.ifes.ge/files/elections/ce.htm].

¹¹³ Cfr. Ghia Nodia, *Nations In Transit 2002. Georgia*, Freedom House, 2002, pp. 401-404 [www.freedomhouse.org/research/nitransit/2002/georgia2002.pdf].

che nel novembre 2003, dopo un'ennesima elezione parlamentare considerata scandalosamente manipolata, Shevardnadze è stato costretto a dimettersi, cacciato da una folla disillusa e da un'opposizione eterogenea il cui unico vero collante pare essere stata l'ostilità contro l'ex presidente.¹¹⁴

La Georgia «democratica», dunque, esce dall'era Shevardnadze, ma l'approdo liberal-democratico sembra tutt'altro che scontato. Nel suo orizzonte vi sono piuttosto istituzioni inefficaci e debolmente consolidate, un sistema partitico nel caos e una perdurante nostalgia plebiscitaria tra le élite politiche: nel gennaio 2004, infatti, a meno di due mesi dai disordini che portarono alla deposizione di Shevardnadze, l'ex Ministro della Giustizia Saakashvili, sostenuto dall'ex speaker parlamentare Zhvania, è stato eletto presidente con un incredibile 96.27% (e l'86% di affluenza alle urne).¹¹⁵

5.2 Armenia: un presidenzialismo plebiscitario abortito

Durante gli ultimi anni dell'URSS, l'Armenia seguì un percorso simile a quello della Georgia tenendo in rapida successione un contro-referendum sull'indipendenza e le elezioni presidenziali, e producendo un'immediata sinergia a favore del leader non comunista giunto al potere nel 1990. C'erano però differenze sostanziali tra i due paesi. Mentre la Georgia era divisa dalla guerra civile, l'Armenia era in guerra con un nemico esterno, l'Azerbaïdjan, per il controllo del Nagorno-Karabakh, circostanza che agì all'interno da fattore unificante. La questione del Nagorno-Karabakh fu anche il motivo principale dell'ostilità Armena nei confronti di Mosca, la cui posizione sul conflitto era percepita come pro-azera. In questa situazione, a partire dalla fine degli anni Ottanta, il Fronte Nazionale Armeno (FNA) e il suo Comitato Karabakh avevano guadagnato una sostanziale influenza politica nella repubblica.¹¹⁶ Ciononostante, le elezioni del maggio 1990 non diedero al FNA lo stesso livello di controllo sul parlamento repubblicano che ebbe in Georgia la Tavola Rotonda di Gamsakhurdiya. Come maggiore gruppo parlamentare all'interno di un'assemblea altamente frammentata, il FNA controllava il 35% dei seggi, mentre il Partito Comunista armeno

¹¹⁴ Cfr. *Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines*, «Transcaucasia And Central Asia», Vol. 7, n. 148, 24 novembre 2003.

¹¹⁵ Idem, Vol. 8, n. 10, 16 gennaio 2004.

¹¹⁶ Si veda Gerard J. Libaridian (a cura di), *Armenia at the Crossroads: Democracy and Nationhood in the Post-Soviet Era*, Watertown, Blue Crane Books, 1991; Suzanne Goldenberg, *Pride of Small Nations. The Caucasus and Post-Soviet Disorder*, London, Zed, 1994.

ne controllava il 23%¹¹⁷; ma quando, nell'agosto 1990, il parlamento si riunì per eleggere il suo Presidente, furono necessari tre turni di votazione per rigettare il leader comunista V. Movsisyan e scegliere al suo posto Levon Ter-Petrosyan, specialista in studi orientali e fondatore del Comitato Karabakh.¹¹⁸

Con un controllo solo parziale sull'assemblea, Ter-Petrosyan acconsentì a una soluzione di compromesso sulla questione dell'indipendenza: l'Armenia avrebbe boicottato il referendum sull'Unione, ma il suo proprio contro-referendum sull'indipendenza si sarebbe tenuto nel rispetto della legge sovietica sulla secessione, di recente approvata a Mosca. Inoltre, questioni tecniche impedirono che quella consultazione si tenesse in contemporanea al referendum sull'Unione, come in Georgia. La votazione slittò dunque alla fine di settembre 1991, circostanza che in fin dei conti si rivelò fortunata, dal momento che – essendo appena fallito il colpo di stato a Mosca – le autorità armene poterono pacificamente sciogliere il Partito Comunista repubblicano e il referendum ebbe luogo in un'atmosfera di «gioiosa» mobilitazione popolare. Non fu una sorpresa che si presentasse alle urne il 95% degli aventi diritto e che il 99% di essi rispose «sì» a quella che sembrava una domanda sin troppo scontata: «Ritiene che la Repubblica di Armenia debba divenire una repubblica indipendente e democratica fuori dall'Unione Sovietica?»

Queste circostanze rafforzarono la posizione del leader in carica a un livello senza pari in quegli anni nel Caucaso. Ter-Petrosyan colse l'onda favorevole e, tre settimane più tardi, il 16 ottobre, guadagnò l'83% dei voti alle elezioni presidenziali (con un afflusso del 70%).¹¹⁹ Quel voto, in ogni caso, non fu senza ombre. I candidati sconfitti sostennero che il FNA aveva condotto una campagna sleale, approfittando del suo controllo totale sulla televisione di stato e commettendo una serie di irregolarità. Alcuni dichiararono l'elezione completamente illegale e rifiutarono perfino di riconoscere la legittimità del neo-eletto presidente.¹²⁰ Ma le accuse di brogli e di latente autoritarismo, che sarebbero divenute la norma nella politica armena

¹¹⁷ Si veda Nora Dudwick, «Political Transformations in Post-Communist Armenia», in Dawisha e Parrot (a cura di) *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit., pp. 79-81.

¹¹⁸ Sergei Bablunyan, «Chairman of the Armenian SSR Supreme Soviet Elected», *Izvestiya*, 5 agosto 1990 (CDSP, vol. 42, n. 31, 1990, p. 29).

¹¹⁹ Cfr. CSCE, «Report on the Armenian Referendum on Independence September 21, 1991», e «Report on the Presidential Election in Armenia, October 16, 1991», entrambi in CSCE, *Presidential Elections and Independence Referendums*, op. cit., pp. 69 e 80.

¹²⁰ Alcune di queste irregolarità sono menzionate nel rapporto su citato, pp. 79-81.

negli anni successivi, non furono a quel tempo prese sul serio, neanche dalle organizzazioni internazionali di monitoraggio. L'opinione pubblica, armena ed estera, percepì tanto il referendum di settembre, quanto le elezioni presidenziali dell'ottobre come dei plebisciti sulla leadership di Ter-Petrosyan. L'Armenia indipendente, dopo tutto, sembrava assai più stabile delle altre repubbliche caucasiche, afflitte da colpi di stato e guerre civili. Persino il parlamento armeno eletto nel 1990 non venne sciolto anticipatamente e poté portare a termine il suo mandato quinquennale.

Dopo l'URSS. L'Armenia tuttavia poteva dirsi «stabile» solo a paragone con le altre repubbliche caucasiche. A metà degli anni Novanta, infatti, l'unità originariamente creatasi attorno al presidente Ter-Petrosyan e al FNA si era ormai disintegrata. Tra il 1992 e il 1994 ci furono almeno due serie crisi di governo e un voto di sfiducia del parlamento al presidente (che fallì), più una lunga serie di dimostrazioni di piazza che chiedevano lo scioglimento del parlamento e una nuova costituzione.¹²¹ Inoltre, il confronto politico era degenerato in una serie di atti terroristici che, nel dicembre 1994, diedero al presidente l'opportunità di sciogliere uno dei più importanti partiti dell'opposizione, il Dashnak. All'inizio del 1995, anno delle nuove elezioni, Freedom House scriveva di «trend preoccupanti» in Armenia riguardo allo stato dei diritti politici.¹²² Alla vigilia delle elezioni lo stesso presidente descrisse i cinque anni precedenti come «un periodo di lotta tra il ramo esecutivo e quello legislativo, ognuno dei quali tentava di strappare all'altro quanto più potere possibile» – una cosa che egli trovava «assolutamente inutile, senza senso e preoccupante».¹²³ In cerca di una via di uscita a questa situazione, Ter-Petrosyan intraprese una serie di azioni estremamente conflittuali: sollecitò la Commissione Costituzionale a completare il proprio lavoro su un progetto di costituzione che prevedeva poteri presidenziali assai accresciuti, cosa che l'opposizione denunciò come un tentativo di insediare un «regime autoritario» e una «monarchia assoluta».¹²⁴

¹²¹ Per una concisa cronologia di quegli anni si veda l'appendice a Nora Dudwick, «Armenia. Paradise Regained or Lost?», op. cit. pp. 501-504.

¹²² Si veda il rapporto del Presidente di Freedom House Adrian Karatnycky, «Democracy and Despotism», *Freedom Review*, gennaio-febbraio 1996.

¹²³ Si veda il testo dei discorsi televisivi pre-elettorali di Ter-Petrosyan pubblicato nell'*Armenian Reporter*, vol. 28; n. 42, 5 agosto, 1995.

¹²⁴ Per quel che riguarda le affermazioni critiche dei leader dell'opposizione si veda James Meek, «The Authoritarian Route to Democracy», *The Guardian*, 19 aprile 1995; Fred Hiatt, «Many ex-Soviet Republics Find Democracy Elusive», *The Washington Post*, 8 giugno 1995; Gregory Avedikian, «The Election of a Catholicos», *The Armenian Reporter*, vol. 29, n. 2, 14 ottobre 1995.

Insistette poi affinché il documento fosse sottoposto a referendum, e affinché qualsiasi emendamento futuro potesse essere approvato soltanto attraverso la medesima procedura, spogliando così in sostanza il parlamento dell'autorità di modificare in seguito la Costituzione.¹²⁵ Pretese, infine, che il successivo referendum costituzionale si tenesse contemporaneamente alle elezioni parlamentari. Ciò alterò completamente la natura di queste ultime, trasformando l'intera manovra in un voto sulla fiducia nel presidente in carica e in un plebiscito sull'equilibrio dei poteri tra presidente e parlamento. Nel suo discorso elettorale trasmesso in TV, Ter-Petrosyan indicò come la simultaneità tra le elezioni generali e il referendum costituzionale sarebbe servita anche a delegittimare l'opposizione:

[un] importante criterio per scegliere il candidato giusto è il rifiuto da parte del popolo di quei candidati che sono contro [il nuovo progetto di] Costituzione. Quelli che sono contro la Costituzione non hanno diritto di richiedere la fiducia del popolo, perché non avere una Costituzione significa lasciare lo stato e il popolo nell'incertezza e sottoporli a insicurezza e instabilità. Non riesco a capire come si possa lottare per un seggio nell'Assemblea Nazionale e allo stesso tempo fare propaganda contro la Costituzione. [...] Chi è contro la Costituzione non ha il diritto di sedere all'Assemblea Nazionale.¹²⁶

Durante la campagna elettorale, ogni sorta di irregolarità, intimidazioni, e abusi vennero denunciati dalle forze d'opposizione, dagli osservatori internazionali e da membri della comunità della diaspora armena.¹²⁷ Alla fine la coalizione elettorale di Ter-Petrosyan, il Blocco Repub-

¹²⁵ «Se la Costituzione fosse stata ratificata dal solo parlamento, come è stato suggerito dall'opposizione», disse il presidente, «ciò avrebbe significato che l'Armenia sarebbe stata costantemente soggetta a shock costituzionali, e sarebbe stata preda di infinite lotte tra le due branche governative. Ogni Assemblea Nazionale appena eletta tenterebbe di rimodellare la Costituzione approvata dalla precedente e cambiarla secondo le proprie convenienze». Cfr. *The Armenian Reporter*, vol. 28; n. 42, cit.

¹²⁶ *Ibidem* (corsivo mio).

¹²⁷ Si veda Chrystia Freeland, «Survey of Armenia», *Financial Times*, 7 giugno, 1995. Per le osservazioni critiche di Michael Ochs (OSCE) e dell'Ambasciatore Nelson (National Democratic Institute), si veda «Congressional Caucus Spotlights Armenia's Elections: Armenia Assembly Participates in Panel Discussion», *The Armenian Reporter*, vol. 28 n. 43, 12 agosto 1995; e «International Observers Address Shortcomings of Armenian Elections at Congressional Briefing», *The Armenian Reporter*, vol. 28, n. 44, 19 agosto 1995. Sulla disputa all'interno della diaspora Armena si veda Levon Marashlian, «Democracy in Armenia and Dialogue in the Diaspora», *The Armenian Reporter*, vol. 28, n. 46, 2 settembre 1995.

blica-no, guadagnò il 43% dei voti (e il 63% dei seggi). Il 68% dei votanti approvò il referendum costituzionale – il che, dato un afflusso che a malapena oltrepassò il 55%, voleva dire poco più di un terzo degli aventi diritto.¹²⁸ Si deduce facilmente l'effetto debilitante di risultati simili sulla già fragile legittimità del regime armeno e del suo presidente. La conferma di un'apatia crescente tra gli elettori venne con le successive elezioni presidenziali del settembre 1996, quando Ter-Petrosyan fu rieletto al primo turno ma con una risicatissima maggioranza che sfiorava 52% (meno del 30% degli aventi diritto al voto), e ciò a dispetto delle tante violazioni e abusi che avevano fatto insorgere gli osservatori dell'OSCE e del Parlamento Europeo.¹²⁹ I sostenitori del candidato avversario, il Primo Ministro Manukian, non accettarono la sconfitta e invasero l'edificio del parlamento malmenando alcuni deputati tra cui il Presidente della Camera. Ci volle l'imposizione dello stato d'emergenza per riportare l'ordine.

In un saggio pubblicato nella seconda metà degli anni Novanta, Nora Dudwick concludeva che dietro una democrazia elettorale di facciata «un'Armenia autoritaria sta sorgendo dalle ceneri dell'Unione Sovietica». La stessa riportava come la gioventù armena si mostrasse «cinica e sfiduciata nei confronti dei partiti politici» e che «molte persone considerano cinicamente il parlamento come una facciata che nasconde una competizione che ha per oggetto la ricchezza e il potere personali». Secondo uno studio del 1995, il 62% della popolazione non aveva fiducia nel governo, il 54% non aveva fiducia nel presidente e il 42% non aveva fiducia in nessuna istituzione. In condizioni simili, scriveva Dudwick, quel «poco di iniziativa civica emersa timidamente nel 1988 era andata dispersa, e la lezione che l'elettorato aveva appreso [...] era che il proprio voto non significava gran che».¹³⁰ In questi termini, l'Armenia di Ter-Petrosyan può essere vista come una democrazia plebiscitaria abortita. La democrazia plebiscitaria, a dif-

¹²⁸ Si vedano i dati in Nora Dudwick, «Political Transformations in Post-Communist Armenia: Images ad Realities», op. cit., p. 97; e in «Election Commission Announces Constitution Vote Figures», *Snark News Agency*, Yerevan, 8 Luglio 1995 (BBC SWB, 10 Luglio 1995; su/2351/F).

¹²⁹ Si veda, di Gamlet Matevosyan, «Levon Ter-Petrosyan Is Reelected Armenia's President», *Segodnya*, 25 settembre 1996, p. 8; e «OSCE Observers Question Results of Presidential Elections in Armenia», *Segodnya*, 4 ottobre, 1996, p. 7. Si veda anche «European Parliament Firm on Its Call for New Presidential Vote», *The Armenian Reporter*, vol. 30, n. 9, 30 novembre 1996; e «Armenian's Constitutional Court Rejects Opposition's Petition for Recount of Presidential Elections», in ibidem.

¹³⁰ Nora Dudwick, «Political Transformations in Post-Communist Armenia: Images and Realities», op. cit. pp. 104, 84-85, 91, 70.

ferenza della dittatura, non può sopravvivere con una popolazione passiva, apatica e diffidente; quanto meno nel presidente, la fiducia popolare deve rimanere alta e indiscussa.

Ter-Petrosyan invece, dopo l'incerta vittoria del 1996, divenne una figura sempre più isolata e distaccata dalle forze politiche e dall'opinione pubblica, incapace soprattutto di creare consenso attorno ad una proposta di risoluzione del conflitto con l'Azerbaijan sul Nagorno-Karabakh, che era e rimane una questione chiave nella politica armena. Finché, nel 1998, il presidente fu costretto a dimettersi da un «golpe di velluto» diretto dal Primo Ministro Robert Korcharan (ex Presidente del Nagorno-Karabakh), dal Ministro della Difesa e dal Ministro della Sicurezza Nazionale.¹³¹

Da allora l'Armenia ha mostrato gravi segni di instabilità politica e istituzionale. Sia le elezioni presidenziali del 1998 che quelle parlamentari del 1999 vennero considerate dagli osservatori dell'OSCE non adeguate agli standard occidentali.¹³² Dopo le elezioni parlamentari il nuovo presidente Korcharan fu costretto ad una breve coabitazione forzata con due figure di grande potere (l'ex Ministro della Difesa Vazgen Sarkisian, che divenne Primo Ministro) e di forte popolarità (Karen Demirchan, ex leader comunista armeno degli anni Ottanta, eletto Presidente della Camera). L'esperienza terminò brutalmente nell'ottobre del 1999 con l'assassinio di questi ultimi da parte di un commando terrorista penetrato nell'edificio del parlamento, senza che la successiva inchiesta giudiziaria riuscisse a provare il collegamento tra il commando e l'entourage del presidente. Da allora l'influenza di Korcharan sembra notevolmente rafforzata, anche per la situazione di permanente frammentazione del sistema partitico e delle formazioni parlamentari.

Tuttavia, il modello della democrazia presidenziale plebiscitaria, già «abortito» nell'ultima fase della presidenza di Ter-Petrosyan, non sembra destinato a riemergere, anche a causa della perdurante apatia politica della popolazione. Un ulteriore indizio di ciò è la dichiarazione di Kocharian del marzo 2002 secondo cui i tre appuntamenti elettorali previsti per il 2003 (le nuove elezioni presidenziali e parlamentari, e un referendum per l'approvazione di una nuova costituzione ritenuta dalle opposizioni eccessivamente sbilanciata in senso presidenzialista) avrebbero dovuto tenersi *in date se-*

¹³¹ Cfr. CSCE, *Report on Armenia's Presidential Elections, March 16 and 30, 1998. A Report Prepared by the Staff of the Commission on Security and Cooperation in Europe*, Washington, DC, 1998.

¹³² Cfr. ibidem, e CSCE, *Report on Armenia's Parliamentary Elections, May 30, 1999. A Report Prepared by the Staff of the Commission on Security and Cooperation in Europe*, Washington, DC, 1999.

parate. In particolare, il presidente sottolineava che il referendum era da tenersi *dopo* le elezioni «in modo che non possa essere utilizzato per ottenere vantaggi politici nella campagna elettorale». ¹³³ Una dichiarazione indubbiamente prudente per un presidente che aveva appena ottenuto l'accesso del proprio paese al Consiglio d'Europa (2001).

Benché questo sia probabilmente un trend di lungo periodo in Armenia, vi sono comunque forze che spingono in senso contrario. Contrariamente a quanto affermato dal presidente, ad esempio, il referendum costituzionale del 2003 si è tenuto *nella stessa data* delle elezioni parlamentari (il 25 maggio), e accuse di forti irregolarità hanno riguardato entrambe le votazioni. Inoltre, durissime denunce di frodi elettorali hanno investito anche le elezioni presidenziali tenutesi poco prima (Kocharian è stato eletto al ballottaggio, il 5 maggio, con il 67% dei voti su una affluenza del 67%). Tanto che la Corte Costituzionale, investita dal candidato sconfitto Demirchan di investigare il caso, pur non invalidando il voto ha ritenuto di dover consigliare il presidente eletto di tenere entro un anno un «referendum di fiducia confermativo». La raccomandazione della Corte, comunque, è stata duramente respinta da Korcharan come incostituzionale. ¹³⁴

5.3 Azerbaijan: vita, morte e resurrezione di un «messo del popolo»

Così come in Armenia, anche in Azerbaijan la tensione nei confronti di Mosca era legata alla questione del conflitto nel Nagorno-Karabakh. La situazione peggiorò nel gennaio del 1990, quando i militari sovietici intervennero per impedire i pogrom anti-armeni a Baku, causando diverse decine di morti. Il nuovo leader comunista nominato dopo quegli avvenimenti, Ayaz Mutalibov, puntò a consolidare il proprio potere seguendo l'esempio di Gorbachev e, nel maggio 1990, si fece eleggere «presidente esecutivo» dal Soviet Supremo azero, senza competizione. Mentre manteneva relazioni ragionevoli con Mosca, tuttavia, egli concesse una certa libertà di movimento alla nascente opposizione nazionalista, il Fronte Popolare Azero (FPA), ma soprattutto sostenne l'assunzione di temi nazionalistici da parte dello stesso Partito Comunista. Di conseguenza, sebbene le elezioni parlamentari dell'ottobre 1990 dessero vita a un Soviet Supremo dominato dai

¹³³ Cfr. *RFE/RL Newslines*, 19 marzo 2002, citato in «Armenia to Hold Referendum on Constitutional Amendments After 2003» (www.eurasianet.org/resource/armenia/hypermail/news/0027.shtml).

¹³⁴ Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Armenia, *Presidential Elections of 19 February and 5 March 2003 – Final Report*, Warsaw, 28 aprile 2003 (www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/am/am_19feb2003_epr.php3).

comunisti, con soltanto un piccolo gruppo di rappresentanti del FPA, la lealtà di quell'organismo a Mosca non poteva essere data per scontata.¹³⁵

Circostanza questa che sarebbe divenuta evidente all'inizio del 1991, quando la scelta se partecipare al referendum sull'Unione o seguire l'esempio dei vicini caucasici e boicottarlo rimase all'ordine del giorno nel parlamento azero – senza essere risolta – fino a pochi giorni prima del voto. La gran parte dei deputati, indipendentemente dalla propria affiliazione partitica, risentiva quella che veniva percepita come una posizione pro-armena del governo sovietico e avversava il referendum, temendo che parteciparvi avrebbe potuto compromettere i futuri tentativi di guadagnarsi l'autonomia da Mosca.¹³⁶ In questa situazione, Mutalibov intraprese un astuto braccio di ferro con Gorbachev, negoziando la partecipazione azera al referendum contro un aperto impegno di Mosca a sostegno dell'Azerbaijan nella sua contesa con l'Armenia. Ancora agli inizi di marzo, il presidente azero ricordò pubblicamente al presidente sovietico, con velata minaccia, che se la situazione nel Karabakh non fosse cambiata «il risultato del referendum potrebbe essere tale che tutti avrebbero poi di che pentirsi».¹³⁷ Fu solo il 7 marzo, dieci giorni prima del voto, che Mutalibov indusse la maggioranza del Soviet Supremo azero ad accettare la partecipazione al referendum; una settimana più tardi, a tre giorni dal voto, Gorbachev dichiarò pubblicamente che il Nagorno-Karabakh doveva restare «parte inalienabile dell' Azerbaijan».¹³⁸

Così, con pochi giorni a disposizione per organizzare una campagna referendaria in un paese dominato dal risentimento anti-sovietico, Mutalibov mostrò tutta la sua capacità di controllo politico ottenendo il 75% di afflusso

¹³⁵ Per una ricostruzione generale del background e degli sviluppi politici in Azerbaijan si vedano di Shireen T. Hunter, «Azerbaijan: Search for Identity and New Partners», in Bremmer e Taras (a cura di), *Nations and Politics*, op. cit.; e «Azerbaijan: Searching for New Neighbors», in Bremmer e Taras (a cura di), *New State New Politics*, op. cit. Con un'attenzione più esplicita alle istituzioni, si veda Audrey L. Altstadt, «Azerbaijan's Struggle Towards Democracy», in Dawisha e Parrot (a cura di), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit., pp. 79-81.

¹³⁶ Altri richiesero almeno l'aggiunta di un quesito parallelo che enfatizzasse la sovranità repubblicana, come in Ucraina e in alcune repubbliche dell'Asia centrale. Come notato precedentemente, comunque, le voci che indicano che in Azerbaijan ebbe luogo anche un «referendum sulla sovranità» rimangono non confermate.

¹³⁷ Le dichiarazioni di Mutalibov furono riportate in *Bakinskii rabochii*, 30 gennaio 1991, e nelle *Izvestiya*, 6 marzo 1991. Cfr. Elizabeth Fuller, «The All-Union Referendum in Transcaucasus», op. cit., p. 4.

¹³⁸ Per la dichiarazione di Gorbachev a favore dell'Azerbaijan sulla questione del Nagorno-Karabakh e su come questa potesse correlarsi alla partecipazione azera al referendum, si veda CSCE, «Reports on the Referendum on the future of the Soviet Union: March 17, 1991», op. cit., p. 49.

alle urne e il 93% dei voti a favore del mantenimento dell'Unione Sovietica. A dire il vero, i leader dell'opposizione denunciarono che i dati ufficiali erano stati ampiamente gonfiati.¹³⁹ Il messaggio di Mutalibov a Mosca era stato, però, alquanto chiaro: la situazione era sotto il *suo* controllo; l'accordo con la leadership locale era indispensabile per Mosca e non poteva essere dato per scontato. In questo senso, dunque, neanche in Azerbaijan il voto nel referendum sull'Unione rappresentò una vittoria di Gorbachev.

D'altro canto, anche la vittoria di Mutalibov fu solo parziale. La promessa di Gorbachev di mantenere il Nagorno-Karabakh sotto la giurisdizione azera non era sufficiente a soddisfare i suoi principali oppositori, vale a dire il FPA sempre più ostile e Gaidar Aliev – ex leader comunista della repubblica e presidente del KGB azero, destituito da Gorbachev nel 1987 e ora occupato a preparare un inatteso ritorno. Inoltre, a differenza dei presidenti non-comunisti delle altre repubbliche caucasiche, Mutalibov non riuscì a cavalcare l'onda del risultato referendario tenendo contemporaneamente o a breve distanza elezioni presidenziali dirette. Alla fine si candidò alla presidenza e «vinse» (senza oppositori), ma ciò accadde qualche mese più tardi, dopo il tentato golpe contro Gorbachev, del quale si disse che Mutalibov si fosse compiaciuto. Allo stesso modo, Mutalibov non fu capace di legare in maniera decisa la sua elezione alla questione dell'indipendenza; indisse, alla fine, un referendum sull'indipendenza – che fu approvato senza esitazioni dal 99.6% dei votanti (con il 95.3% di afflusso alle urne) – ma ciò accadde soltanto il 29 dicembre, quando l'URSS era già formalmente dissolta.

Tutto ciò non consentì che si sviluppasse quella sinergia tra presidenzialismo e referendum che in tanti altri casi aveva prodotto il rafforzamento plebiscitario del presidente in carica. Mutalibov sarebbe in realtà rimasto al potere soltanto fino alla primavera del 1992, quando fu soppiantato dal leader del Fronte Popolare Elchibei. Fu soltanto dopo il breve interregno di Elchibei che la versione azera della presidenza plebiscitaria ebbe inizio, quando la rapida successione di un golpe, di un referendum, e di una elezione presidenziale diretta riportarono al potere il vecchio Gaidar Aliev.

Dopo l'URSS. Nel 1992, la vera fonte della forza di Mutalibov si esaurì: con la dissoluzione dell'Unione Sovietica l'Azerbaijan, mancando

¹³⁹ I leader del Fronte Popolare Azero – tra cui il futuro presidente Elchibei – sostennero che l'afflusso fu soltanto del 20-25% e, dunque, che il referendum non aveva raggiunto il quorum. In più, la Repubblica Autonoma del Nakhichevan, base di potere di Gaidar Aliev – anch'egli futuro presidente azero – boicottò a tutti gli effetti il referendum (l'afflusso alle urne fu soltanto del 20%). CSCE, *Reports on the March 17, 1991 Referendum*, op. cit., p. 49.

di un esercito professionale effettivo, subì una serie di sconfitte militari dagli armeni e Mutalibov fu costretto a rassegnare le dimissioni. Tentò poi un *putch*, «pronto ad essere un dittatore», ma fu nuovamente rovesciato e si rifugiò definitivamente a Mosca. Con Mutalibov fuori dal paese, ogni dimostrazione politica proibita a Baku, e il Fronte Popolare al potere, le elezioni presidenziali del giugno 1992 segnarono la netta vittoria dell'ex opposizione. L'afflusso alle urne fu del 76% e il vincitore, con il 60% dei voti circa, fu il Presidente del FPA Abulfaz Aliev – che aveva cambiato il suo nome in Elchibey, ovvero «messo del popolo». Ma ci fu un'ombra anche su quelle elezioni. Gaidar Aliev, escluso dalla contesa per limiti di età, «aleggiò sulla campagna elettorale» sponsorizzando un suo candidato, N. Sulemeinov, che guadagnò il 33% dei voti e si dimostrò il più serio avversario di Elchibey. Dall'altro lato, il FPA fu duramente accusato da più parti di aver manipolato la campagna e il voto attraverso il controllo sui media, sulla polizia e sulle autorità locali. Gli osservatori della CSCE a Baku, per quanto non in grado di confermare nel dettaglio tali affermazioni, notarono che «la questione principale non era più se i comunisti sarebbero in qualche modo riusciti a truccare o a far fallire le elezioni, quanto se il vittorioso Fronte Popolare era divenuto tanto potente da controllare il processo e il risultato prima ancora del voto».¹⁴⁰

A dispetto di questo inizio, ad ogni modo, Elchibey non fu un leader autoritario e, nonostante il suo nome, non manifestò alcun particolare carisma o inclinazione populista. Non fu mai un «presidente plebiscitario». Intellettuale onesto e politico flessibile e moderato, non era adatto a quel ruolo.¹⁴¹ Né riuscì a cavalcare l'onda della sua vittoria sciogliendo il parlamento e indicendo nuove elezioni, sebbene avesse promesso di farlo una volta divenuto presidente. Così, entrò in carica con lo stesso parlamento che era stato eletto nel 1990 sotto Mutalibov. Quella coabitazione si dimostrò piuttosto difficile e, in meno di un anno, Elchibey scoprì di aver perso anche quel minimo sostegno parlamentare di cui fino ad allora disponeva. Furono in pochi a sostenerlo quando, nella primavera del 1993, Gaydar Aliev approfittò di una rivolta nell'esercito e si presentò come il «pugno di ferro» necessario per la stabilizzazione di una situazione politica sull'orlo del collasso. Nel giugno, Aliev fu nominato presidente del Soviet Supremo dallo stesso Elchibey. E quando gli avvenimenti costrinsero quest'ultimo a lasciare

¹⁴⁰ «The Presidential Election in Azerbaijan, 7 giugno, 1992», in CSCE, *Presidential Elections and Independence Referendum*, op. cit., p. 172.

¹⁴¹ Audrey Alstadt, che in quel periodo era a Baku, fornisce un resoconto completo della presidenza di Elchibey e di come fallì. Si veda il suo «Azerbaijan's Struggle Towards Democracy», op. cit., pp. 132-37.

Baku, Aliev divenne Presidente *ad interim* e scese a patti con il capo della rivolta, il colonnello Surat Guseinov, che nominò Primo Ministro.

Sebbene non cambiò il suo nome, la particolare inclinazione di Aliev al populismo autoritario mostrò come egli fosse ben più adatto di Elchibei a giocare il ruolo del «messo del popolo». Aliev fu il primo leader azero ad avventurarsi decisamente sul sentiero della presidenza plebiscitaria, attraverso un'astuta miscela di mobilitazione di massa, retorica anti-parlamentare e carisma personale. Non appena in carica, dimostrò il suo disprezzo per il parlamento privando dell'immunità e facendo arrestare l'ex presidente della Camera Isa Gambar per aver definito lo stesso Aliev «un usurpatore» durante un dibattito parlamentare.¹⁴² Allo stesso tempo, si mosse rapidamente per assicurarsi una legittimazione plebiscitaria: il 30 agosto, indisse un «referendum di sfiducia» in Elchibei con il quale il 97.5% confermò di non aver più fiducia nel presidente deposto (votò il 92% degli aventi diritto). Poi, poche settimane dopo, Aliev si fece debitamente eleggere presidente da una maggioranza del 98.8% in un'elezione praticamente incontrastata (l'afflusso fu del 90%).¹⁴³ Per quanto queste cifre di antico sapore sovietico sovrastimassero grottescamente la sua popolarità, Aliev godette di un ampio consenso popolare – a dispetto del suo strisciante autoritarismo, o forse anche grazie ad esso. Lo dimostrò sventando due tentativi di golpe, nel 1994 e nel 1995, nel primo caso mobilitando decine di migliaia di persone a difesa del palazzo presidenziale per mezzo di drammatici appelli televisivi.¹⁴⁴

¹⁴² Altstadt, «Azerbaijan's Struggle Towards Democracy», op. cit., p. 137.

¹⁴³ La proposta di indire un referendum per stabilire il grado di fiducia popolare nel presidente fu ampiamente sostenuta dal parlamento. I vecchi alleati di Elchibei – ed Elchibei stesso – si trovarono d'accordo su quello che sembrava essere l'unico modo «costituzionale» per risolvere la situazione. Un vivace resoconto del dibattito parlamentare su questa questione è in «Milli Majlis Debates Impeachment of Elchibey» (BBC SWB, 25 giugno 1992; SU/1724/C1). Si noti che due candidati di facciata furono autorizzati da Aliev nell'elezione presidenziale, probabilmente per compiacere gli osservatori occidentali in vista di un vantaggioso accordo petrolifero che Aliev intendeva rinegoziare con le compagnie petrolifere Occidentali.

¹⁴⁴ Un testimone oculare ricorda così gli avvenimenti che impedirono il colpo di stato dell'ottobre 1994, apparentemente sostenuto dal Primo Ministro Guseinov, lo stesso militare che aveva dato inizio alla rivolta anti-Elchibei dell'estate 1993 che portò Aliev al potere: «In un messaggio televisivo, Aliev disse denunciò che era in corso un tentativo di colpo di stato e che tra gli uomini in uniforme c'erano anche uomini di Guseinov. Poi chiese a tutti coloro che avevano a cuore il destino della patria di scendere in piazza di fronte al palazzo presidenziale e fermare i golpisti. A quel richiamo, decine di migliaia di persone si radunarono in piazza, urlando slogan a difesa del Presidente. Quel sostegno popolare così risoluto al capo dello stato ebbe un impatto decisivo sul corso degli eventi durante la notte». Si veda Aidyn Mekhtiyev, «Attempted Coup d'Etat Fails», *Nezavisimaya gazeta*, 6 ottobre 1994, p. 1 (CDSP, vol. 46, n. 40, 2 novembre 1994, p. 15).

Il regime di Aliev si consolidò definitivamente nel tardo 1995, quando – come qualche mese prima in Armenia – ebbero luogo in contemporanea un referendum su una nuova costituzione e nuove elezioni parlamentari. La nuova costituzione attribuiva al presidente ampi poteri esecutivi, legislativi e di veto, relegando in definitiva il parlamento, secondo i leader dell'opposizione, ad una funzione di «mera registrazione delle decisioni presidenziali». A molti partiti d'opposizione fu inoltre impedito di partecipare alle elezioni: tra questi il Partito Comunista, quello islamico e il Musavat – formazione erede di un antico partito azero fondato nel 1912 e ora guidato da Isa Gambar, il presidente della Camera dei tempi di Elchibei che Aliev aveva cacciato. Le autorità manipolarono apertamente la campagna elettorale¹⁴⁵ e le votazioni ebbero luogo in un contesto di rigido controllo statale sui mass-media, una censura inflessibile e irregolarità diffuse – cosa che indusse gli osservatori dell'OSCE a definire le elezioni «né libere né tanto meno corrette» e «non conformi agli standard occidentali». I risultati non sorpresero nessuno: la costituzione ottenne il 92% dei consensi, mentre il Nuovo Partito Azero di Aliev guadagnò il controllo della gran parte dei 125 seggi nel nuovo parlamento unicamerale.

Alla vigilia del voto, in un discorso alla Commissione Costituzionale trasmesso in diretta TV, Aliev aveva mostrato il suo uso magistrale della retorica populista-plebiscitaria e aveva chiaramente indicato come avrebbe governato il paese dopo i risultati ampiamente prevedibili del referendum. Calunniò tutti i partiti d'opposizione, trattandone i dirigenti come giovanstri inetti e sottolineando, invece, la propria esperienza di vecchio leader che aveva «assunto la leadership dell'Azerbaijan ventisei anni fa». Promise anche di garantire a tutti «il dritto a esprimere liberamente le proprie opinioni [...] a patto che uno dica quel che è giusto e corretto, e che il popolo venga guidato sul giusto sentiero». Ammonì poi tutti di non ostacolare il cammino del messo del popolo:

¹⁴⁵ I dati sono in Audrey L. Altstet, «Adzerbaijan Struggle Towards Democracy», op. cit., pp. 129-131. Per una cronaca delle elezioni azere e del referendum costituzionale, incluse le interviste ai leader dell'opposizione e i commenti degli osservatori internazionali, si veda Vladimir Yemelyanenko, «CIS Election: Return to the Past?» *Moscow News*, n. 45, 17 novembre 1995; Sevindh Abdullayeva e Victor Shulman, «92 Per Cent of Azeri Voters Approve New Constitution», *ITAR-Tass*, 20 novembre 1995; Dilip Hiro, «Azerbaijan: Flawed Polls, But Aliyev's Hands Strengthened», *Inter Press Service*, 14 novembre 1995; Stephane Orjollet, «Rigging Claims Mar Azerbaijan Election», *Agence France Press*, 10 novembre 1995; Stephan Orjollet, «Sunday Elections in Azerbaijan: Contested and Controversial», *Agence France Press*, 11 novembre 1995. Per un inquadramento generale di questi avvenimenti si veda Azer Mursaliyev, «President in Search of Lost Legitimacy», *Moscow News*, n. 15, 15 aprile 1994; e Adrian Karatnycky, «Democracy and Despotism», op. cit.

Non sono venuto qui per mia volontà. Non ho assunto questa posizione lottando o scacciando gli altri dal mio percorso. Non era questo ciò che desideravo. In un certo senso, il fato, la volontà del popolo, mi hanno portato qui. Un grande fardello è ora sulle mie spalle. Porterò questa responsabilità e questo fardello fino al mio ultimo respiro e concentrerò tutte le mie energie a questo scopo. Nessuno potrà ostacolarci in questa missione.¹⁴⁶

L'Aliev del 1995, dunque, come Eltsin nel tardo 1993, sembrava controllare tutti gli ingredienti basilari che fanno il successo di un presidente plebiscitario: una ispirata retorica populista rafforzata dal carisma personale, l'inclinazione a mobilitare le masse in proprio favore per dirimere i conflitti politici, una costituzione compiacente e la disponibilità ad usare la forza.

Né l'autoritarismo strisciante del presidente azero è diminuito negli anni successivi, nonostante l'ammissione dell'Azerbaijan, nel 2001, al Consiglio d'Europa. Alle successive elezioni presidenziali (1998) – boicottate da quasi tutti i partiti dell'opposizione, diversi dei quali non erano stati comunque ammessi alla competizione – Aliev conquistò agevolmente il 75% costituzionalmente necessario per superare l'elezione al primo turno. Gli osservatori internazionali presenti denunciarono con forza il carattere altamente irregolare e manipolatorio di quelle elezioni, apparentemente disseminate di frodi, brogli, dimostrazioni popolari orchestrate ad arte e un atteggiamento fortemente parziale dei media ufficiali. Nel rapporto OSCE/ODHIR si legge, tra l'altro, che «le autorità non si sono comportate in modo imparziale e hanno dato forte sostegno alla campagna elettorale del Presidente uscente. Non è stato possibile rilevare alcun chiaro confine tra gli interessi dello stato e la campagna del Presidente uscente».¹⁴⁷

Una situazione in parte analoga ha riguardato le elezioni parlamentari del novembre 2000. L'opposizione interna e una parte delle organizzazioni di monitoraggio hanno infatti accusato il regime di Aliev di aver grossolanamente violato la stessa legislazione elettorale frettolosamente approvata prima della campagna in risposta alle pressioni internazionali. Inizialmente la Commissione Elettorale Centrale, dominata da funzionari nominati dal Presidente e dal suo partito, aveva perfino rifiutato la registrazione delle liste di opposizione – una risoluzione che fu mutata solo per l'intervento personale (e di dubbia legalità) dello stesso Aliev, preoccupato delle reazioni

¹⁴⁶ Cfr. «President Addresses Constitutional Commission», come trasmesso dalla TV *azerbaïdjana* il 10 novembre 1995 (BBC SWB, 20 novembre 1995; EE/D2460/F).

¹⁴⁷ Cfr. OSCE, «Presidential election in the Republic of Azerbaijan», Office for Democratic Institutions and Human Rights, 11 ottobre 1998, p. 5.

internazionali in vista della decisione del Consiglio d'Europa sulla richiesta di ingresso dell'Azerbaijan. L'attesa «riammissione» dell'opposizione avvenne comunque quando ormai mancavano solo tre settimane al voto, e la campagna elettorale apparve a tutti gli effetti dominata dal «partito del presidente». Non fu dunque una sorpresa se il Nuovo Partito Azero risultò vincitore con oltre il 70% dei voti, mentre un solo partito di opposizione, il Fronte Popolare, risultò aver superato la soglia del 6% nella quota proporzionale (alcuni esponenti dell'opposizione riuscirono comunque a farsi eleggere nei collegi uninominali). Un risultato che, secondo Freedom House, lasciando fuori del parlamento i leader dei maggiori partiti dell'opposizione «era in stridente contrasto con i risultati degli *exit poll* e del conteggio dei voti cui furono testimoni la maggior parte degli osservatori internazionali».148 Naturale dunque che molti siano rimasti sorpresi della decisione del Consiglio d'Europa di ammettere l'Azerbaijan a soli pochi mesi da quelle elezioni – una decisione a cui non furono estranee considerazioni di carattere geopolitico (se non di politica «energetica», viste le ingenti riserve petrolifere del paese) che poco avevano a che fare con una valutazione dei progressi compiuti dall'Azerbaijan verso l'instaurazione di una democrazia liberale.149

In conclusione, la situazione in Azerbaijan nei primi anni del nuovo secolo può essere adeguatamente descritta con le parole del rapporto di Freedom House del 2002, che prende le distanze non senza una punta di amara ironia dalla decisione del Consiglio d'Europa:

Benché le elezioni parlamentari siano un evento importante, l'Azerbaijan rimane una repubblica presidenziale [...] La struttura di governo è basata su un forte esecutivo. Come in molti stati post-sovietici, il parlamento è un attore notevolmente più debole della presidenza. Inoltre, l'*apparat* (l'ufficio della presidenza) detiene una significativa

¹⁴⁸ Cfr. Il rapporto a cura di Svante E. Cornell e Fariz Ismailzade, *Nations In Transit 2002. Azerbaijan*, Freedom House, 2002, pp. 83-84 [www.freedomhouse.org/research/nitransit/2002/azerbaijan2002.pdf].

¹⁴⁹ Cornell e Ismailzade (idem, p. 84) spiegano così la contraddizione: «Quella decisione deve essere guardata nella giusta prospettiva. La Russia era stata ammessa nel 1996 nel momento più caldo della sua guerra in Cecenia e mentre stava violando alcuni dei principi centrali del Consiglio d'Europa. Al tempo stesso, se il Consiglio d'Europa avesse deciso di rifiutare l'ammissione dell'Azerbaijan, l'Armenia [che aveva fatto richiesta nello stesso periodo, nda] sarebbe entrata da sola, nonostante che la sua occupazione militare [di parte] del territorio azero violasse i principi stabiliti dal Consiglio. Ammettendo la Russia nel 1996 e collegando l'ammissione dell'Azerbaijan a quella dell'Armenia, dunque, il Consiglio d'Europa si era cacciato in una situazione in cui non aveva altra scelta che accettare l'Azerbaijan indipendentemente dal risultato delle elezioni e da come queste erano state condotte».

autorità che è comparabile o superiore a quella del governo, il che mette al riparo il potere esecutivo nel caso piuttosto improbabile di un conflitto tra il presidente e il parlamento. È questa struttura, accompagnata dal fermo controllo del [partito del] presidente sul legislativo, che ha assicurato la stabilità del processo politico nel paese.¹⁵⁰

A ciò si deve aggiungere che fino alla sua scomparsa nel gennaio 2004, il vecchio presidente Aliev è sempre rimasto un coerente estimatore della democrazia plebiscitaria. L'ultima prova di ciò è stato l'enorme referendum costituzionale di 39 quesiti tenuto il 25 agosto 2002. Boicottato dall'opposizione, come è ormai d'uso nelle consultazioni popolari azere, secondo le autorità il referendum avrebbe ufficialmente registrato un'affluenza alle urne dell'85% – e i 39 quesiti proposti avrebbero tutti raggiunto proporzioni di approvazione «tra il 96.53 e il 97.09 per cento».¹⁵¹ Di quei 39 quesiti, uno dei più controversi riguardava il cambiamento dell'ordine di successione nel caso di «incapacità» del Presidente. Il referendum ha stabilito che le funzioni passino non più al presidente del parlamento, ma al Primo Ministro. Poiché il Primo Ministro viene nominato direttamente dal Presidente, ciò avrebbe permesso all'ottantenne Aliev, già malato, di nominare personalmente il proprio successore. Successore che, secondo l'opposizione, sarebbe stato il figlio Ilham, quarantenne, direttore della grande compagnia petrolifera statale SOCAR e da poco nominato vicepresidente del Nuovo Partito Azero.

L'opposizione aveva visto giusto, anche se il meccanismo utilizzato per il trasferimento della presidenza dal padre al figlio non fu quello: Ilham fu sì nominato Primo Ministro, ma il passaggio dei poteri presidenziali avvenne poi per via elettorale. Nel settembre-ottobre 2003, infatti, con una procedura piuttosto singolare, il Nuovo Partito Azero condusse la campagna elettorale per le presidenziali con *due* candidati – il vecchio Gaidar, già in ospedale, come candidato ufficiale, e il giovane Ilham come candidato *in pectore*, ufficialmente nominato da un gruppo di residenti di Nakichevan, la base di potere della famiglia. Poi, a pochi giorni dal voto, il padre si ritirò invitando i suoi concittadini ad eleggere il suo «erede politico»: «io credo in lui come in me stesso e ripongo grandi speranze in lui per il futuro» - dichiarò. Ilham fu eletto il 15 ottobre con circa l'80% dei voti, battendo sette altri concorrenti.¹⁵²

¹⁵⁰ Idem, p. 81.

¹⁵¹ Cfr. «Authorities Claim Azerbaijanis Overwhelmingly Endorse Constitutional Amendments», *Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline*, 26 agosto 2002 [www.rferl.org/newsline/2002/08/2-tca/tca-260802.asp].

¹⁵² Cfr. *Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline*, «Transcaucasia And Central Asia», vol. 7, n. 146, 3 e 16 ottobre 2003.

Resta naturalmente da vedere quale effetto politico avrà la scelta «dinastica» fatta da Gaidar Aliev – col favore del suo popolo – per risolvere il problema della successione. Poiché le qualità carismatiche necessarie a un vero leader plebiscitario non si trasmettono col sangue, l’Azerbaijan del figlio di Aliev sembra trovarsi oggi di fronte a un classico bivio «weberiano»: da un lato la tentazione di una forma di autorità di tipo tradizionale, familiare e patriarcale, dall’altro il salto nel buio verso una *Herrschaft* razionale-legale. La strada verso una democrazia liberale appare ancora lunga e incerta.

IX.

Transizioni democratiche e sinergia plebiscitaria

Più forte è il potere del sentimento democratico, più chiara è la consapevolezza che la democrazia è qualcosa di diverso da un sistema per contare dei voti segreti. Paragonato a una democrazia che sia diretta, non solo in senso tecnico ma anche in senso vitale, il Parlamento appare come un meccanismo artificiale prodotto dalla razionalità liberale, mentre i metodi dittatoriali e cesaristici non solo possono produrre l'acclamazione popolare, ma possono anche rappresentare una diretta espressione di sostanza e di potere democratico.

Carl Schmitt, 1926

1. *Misurare la democrazia*

Avviandoci verso le considerazioni conclusive, sarà opportuno riassumere in un unico sguardo d'insieme la situazione della transizione democratica nello spazio post-sovietico. Lo faremo con l'ausilio degli indicatori elaborati da *Freedom in the World* e da *Nations in Transit*, le note *survey* annuali condotte da Freedom House, un *think-tank* non governativo statunitense tra i più accreditati nella comunità politologica. I due studi hanno in comune il tentativo di operationalizzare una «scala della democrazia» (liberale) utilizzabile per la comparazione transnazionale. Il primo è un progetto che copre quasi tutti i paesi del mondo fin dal 1972. Il secondo, che è specificamente dedicato all'analisi comparata delle transizioni in 28 paesi post-comunisti, è partito nel 1994-95, ma la metodologia è stata in seguito

raffinata e dal 1998-99 si è stabilizzata producendo una serie di indicatori diacronicamente comparabili.¹

Benché le due *survey* abbiano obiettivi in parte diversi, le basi metodologiche sono comuni, innanzitutto la scelta di fondare la rilevazione sulle «situazioni reali [...] piuttosto che solo sulle leggi o sulle intenzioni dei governi». Di conseguenza, pur assegnando grande rilevanza ai diritti codificati, incluse le procedure elettorali, Freedom House rifugge sia dal formalismo giuridico che dalla *electoralist fallacy* nel suo tentativo di «misurare» la democrazia. Come la presenza di garanzie costituzionali non basta ad escludere che importanti diritti civili e libertà individuali siano nella prassi violati, allo stesso modo l'esistenza di uno standard minimo di elezioni «libere e corrette» è una condizione necessaria, ma non sufficiente, perché si possa parlare di democrazia liberale: benché tutte le democrazie liberali siano democrazie elettorali, infatti, l'inverso non è necessariamente vero.² Da questa constatazione dipende la scelta di utilizzare una *scala*, evitando così tipologie troppo rigide in cui ingessare la realtà empirica dei regimi politici reali. Lo scopo di questo approccio, infatti, è proprio di «permettere non solo di caratterizzare un paese come democratico o autoritario, ma anche di stabilire *in che misura* esso sia democratico o autoritario».³

¹ Juan J. Linz e Alfred Stepan (*Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, il Mulino, 2000), concedono ampio credito a questi studi, non ultimo dei motivi il fatto che il comitato consultivo di Freedom House ha incluso in anni recenti «studiosi del calibro di Seymour Martin Lipset, Giovanni Sartori e Lucian W. Pye». Attualmente il board di Freedom House ospita, tra gli altri, politologi come Zbigniew Brzezinski, Samuel Huntington e Jeane Kirkpatrick. Una visione critica è invece in Leonardo Morlino (*Democrazie e democratizzazioni*, op. cit., pp. 26-27), ma per motivi diversi da quelli che qui interessano. Morlino ritiene infatti questi studi «inutili» al fine di pervenire a una «definizione *ideale o normativa*» di democrazia, e incapaci di individuare «i problemi di limitata e scarsa democraticità» e «le direzioni di accrescimento della qualità democratica» dei regimi politici occidentali, che in base ai criteri utilizzati risulterebbero democrazie praticamente «perfette». Questa critica è condivisibile. Tuttavia, le *survey* di Freedom House rimangono preziose, non tanto per i loro assunti normativi e teorici quanto per l'ampiezza spaziale, la profondità temporale e la sistematicità dei dati empirici raccolti su fenomeni indubbiamente rilevanti per l'analisi comparata dei regimi politici, soprattutto *non* occidentali.

² Cfr. la nota metodologica di *Freedom in the World*, sul sito web di Freedom House: www.freedomhouse.org/research/freeworld/2002/methodology.htm

³ Cfr. Charles Graybow, «Explanatory Notes», in Adrian Karatnycky, Alexander Motyl, Charles Graybow (a cura di), *Nations In Transit, 1998. Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, New York, Freedom House, 1999, p. 41.

Coerentemente con una visione schiettamente liberal-democratica, questa «misura» viene individuata in un paniere di libertà che determinerebbero non solo la presenza/assenza della democrazia ma anche la sua *qualità*. Ciò permette di recuperare, operazionalizzandola, la distinzione concettuale tra paradigma democratico e paradigma liberale. Se infatti da un lato gli autori delle *survey* rilevano l'esistenza di «paesi liberi con forme diverse di democrazia» tra i popoli di tutte le razze e religioni, dall'altro lato riconoscono che «non ogni paese democratico appartiene necessariamente alla categoria di paesi liberi». Esistono infatti una varietà di regimi *democratici ma non liberali*, ovvero paesi in cui è iniziata, ma non si è completata, una «transizione alla democrazia liberale». Per questi regimi – che *Freedom in the World* definisce Parzialmente Liberi – altri studiosi hanno coniato le tante diverse etichette che abbiamo discusso nel primo capitolo: «pseudo-democrazie», «democrazie delegate», «democrazie illiberali», ecc. Proprio il tentativo di individuare le caratteristiche specifiche di questa categoria di regimi e le sue «soglie» di ingresso e di uscita – sia verso il basso che verso l'alto – è il pregio maggiore degli studi di Freedom House. Utilizzando insieme il metodo comparato, l'approccio «a scala» e una serie di rilevazioni ripetute nel tempo, essi permettono di individuare alcune dinamiche cruciali del cambiamento politico.

Per utilizzare ai nostri fini i risultati di queste ricerche, è necessario illustrarne brevemente la metodologia. Entrambe le scale di Freedom House sono composte di 7 livelli in cui al punteggio più basso corrisponde la situazione «migliore» e a quello più alto la situazione «peggiore». La composizione degli indici e il modo di calcolarli e presentarli sono però diversi (vedi Tavola IX.1).

La scala di *Freedom in the World* fornisce i dati aggregati in due indici, Diritti politici e Libertà civili, così sinteticamente descritti: «In una società libera i diritti politici consentono ai cittadini di partecipare liberamente al processo politico, il che include il diritto di votare, di competere per le cariche pubbliche e di eleggere rappresentanti che abbiano a disposizione un voto decisivo nelle politiche pubbliche. Le libertà civili includono la libertà di sviluppare opinioni, istituzioni e autonomia personale senza interferenze da parte dello stato». ⁴ La media ponderata tra i valori dei due indici produce infine tre macrodefinizioni di «status»: paesi Liberi (fino a 2.5 punti), Parzialmente Liberi (da 2.5 a 5.5 punti), Non Liberi (oltre 5.5 punti).

Anche *Nations in Transit* propone due indici aggregati, denominati Democratizzazione e «Rule of Law». Ma invece di tentare una ulteriore semplificazione riducendo i 7 livelli della scala in 3 macrodefinizioni quali-

⁴ www.freedomhouse.org/research/freeworld/2002/methodology.htm.

Tavola IX.1. Misurare la democrazia: gli indici di Freedom House

FREEDOM IN THE WORLD

(A) Indice dei Diritti Politici (DP) è calcolato sui seguenti indicatori: procedure elettorali «libere e corrette» per la formazione di organi rappresentativi dotati di poteri decisionali reali; il diritto di formare partiti politici diversi; possibilità reali per le forze di opposizione di accedere al potere per via elettorale; libertà dal dominio di forze militari, potenze straniere, partiti totalitari, gerarchie religiose, oligarchie economiche o altri gruppi di potere non elettivi; ragionevoli possibilità di autogestione, autonomia e partecipazione al processo decisionale per le minoranze culturali, etniche e religiose.

(B) Indice delle Libertà Civili (LC) è calcolato sui seguenti indicatori: libertà di espressione, di religione e di associazione; un grado ragionevole di «supremazia della legge» (*Rule of Law*) e di protezione dei «diritti umani», misurabili tra l'altro attraverso l'indipendenza del potere giudiziario, l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, il livello di corruzione dei pubblici funzionari, la presenza o meno di fenomeni di terrore politico (sia da parte di forze governative che di opposizione); e infine un indice composito di «autonomia dell'individuo» e «diritti economici», che include fattori diversi, dalla libertà di spostamento alla tutela dell'eguaglianza tra i sessi, della proprietà privata, della libertà d'impresa, ecc.

NATIONS IN TRANSIT*

(A) Democratizzazione (DEM) è un indice composto dalla media ponderata dei punteggi assegnati a quattro indicatori:

(1) Processo politico (PP) esamina il processo elettorale, lo sviluppo dei sistemi multipartitici, e il livello di partecipazione politica dei cittadini.

(2) Società civile (SC) si basa essenzialmente sulla crescita delle organizzazioni non governative (la loro capacità organizzativa e finanziaria e l'ambiente giuridico e politico in cui operano), sullo sviluppo di libere organizzazioni sindacali e la partecipazione dei gruppi di interesse al processo di policy making.

(3) Indipendenza dei Media (IM) analizza il contesto giuridico e la situazione reale della libertà di informazione, inclusa l'esistenza di media indipendenti e la situazione dell'accesso ad Internet per i privati cittadini.

(4) Governance e pubblica Amministrazione (GPA) esamina l'influenza reale degli organi legislativi, la trasparenza del processo legislativo ed esecutivo, e il livello di decentralizzazione e il peso dei governi locali elettivi.

(B) Rule of Law (ROL) è composto dalla media ponderata dei punteggi assegnati a due indicatori:

(1) Quadro Costituzionale (QC) considera le riforme costituzionali e del codice penale, l'indipendenza dell'ordine giudiziario e il livello di protezione dei diritti umani e delle minoranze etniche.

(2) Corruzione (CO) si basa sulla percezione del livello di corruzione esistente e sulla quantità e qualità delle politiche anti-corruzione, sul livello di commistione tra interessi economici, finanziari e politici agli alti livelli del decision-making, sull'esistenza di una legislazione che regoli i conflitti di interessi.

tative, *Nations in Transit* offre un quadro più complesso presentando in forma disaggregata i valori di ciascun indicatore: quattro per l'indice di Democratizzazione (Processo Politico, Società Civile, Indipendenza dei Media e Governance e Pubblica Amministrazione), e due per l'indice di Rule of Law (Quadro Costituzionale e Corruzione). Questo sacrifica la capacità sintetica a favore di una maggiore profondità analitica.⁵

Nonostante queste differenze, un modo diverso di calcolare i punteggi, e la diversa enfasi che emerge dai due progetti rispetto ad alcuni indicatori, ad esempio quelli istituzionali, il grado di correlazione tra le due scale è alto e leggerle insieme è molto istruttivo.

La Tabella IX.1 (vedi pag. 368-9) presenta gli indici aggregati e le definizioni di status di *Freedom in the World* relativi all'URSS (1972-91) e ai 15 stati post-sovietici (1992-2002). Il primo punto da notare è che, dopo oltre un decennio di «transizione alla democrazia», nessuno stato post-sovietico si trova nella categoria dei paesi Liberi, ad eccezione dei baltici. La situazione sembra anzi peggiorata nel tempo, e spesso molto visibilmente, scendendo talvolta al di sotto dei livelli dell'URSS degli anni Ottanta.

Si noti però la differenza tra i sei paesi Non Liberi e i sei Parzialmente Liberi. Al primo gruppo appartengono le cinque repubbliche centroasiatiche e la Bielorussia, che hanno tutte sperimentato un passaggio di categoria: accreditati come Parzialmente Liberi nel 1991-92, si sono poi rapidamente trasformati, e rimangono tutt'oggi paesi Non Liberi. Quattro di essi (Turkmenistan, Uzbekistan, Tajikistan e Bielorussia) hanno addirittura nel 2002 un punteggio uguale o peggiore rispetto all'URSS degli anni Settanta.

Più differenziata al suo interno appare la categoria Parzialmente Liberi, che include gli altri sei paesi: le tre repubbliche caucasiche, più Moldavia, Ucraina e Russia. Qui vediamo, innanzitutto, che Georgia, Armenia e Moldavia hanno migliorato il loro punteggio durante gli anni, pur non uscendo dalla categoria; inoltre Georgia, Armenia ed Ucraina sono gli unici paesi oltre ai baltici a ritrovarsi nel 2002 con un punteggio leggermente migliore di quello assegnato alla stessa Unione Sovietica nell'ultima fase gorbacheviana, (4-4, rispetto al 5-4 dell'URSS nel 1990-91). Due paesi Parzialmente Liberi, Russia e Azerbaijan, hanno invece peggiorato la propria posizione, sia rispetto alla situazione dell'URSS prima del crollo che rispetto alla prima fase dell'epoca post-sovietica.

⁵ *Nations in Transit* propone anche un terzo indice relativo alla «Riforma economica» (ECON), che qui per semplicità omettiamo, composto in base al livello di privatizzazione e ad una serie di indicatori macroeconomici e microeconomici.

Tabella IX.1 (continua/2)

	URSS	Estonia	Lettonia	Lituania	Moldavia	Ucraina	Russia	Bielorussia	Georgia	Armenia	Azerbaijan	Kazakistan	Kirgizia	Uzbekistan	Turkmenistan	Tajikistan
1991-92	-	2-3 L	3-2 L	2-3 L	5-4 PL	3-3 PL	3-3 PL	4-4 PL	6-5 NL	5-5 PL	5-5 PL	5-4 PL	5-4 PL	6-5 PL	6-5 PL	3-3 PL
1992-93	-	3-3 PL	3-3 PL	2-3 L	5-5 PL	3-3 PL	3-4 PL	4-3 PL	4-5 PL	4-3 PL	5-5 PL	5-5 PL	4-2 PL	6-6 NL	7-6 NL	6-6 NL
1993-94	-	3-2 L	3-3 PL	1-3 L	5-5 PL	4-4 PL	3-4 PL	5-4 PL	5-5 PL	3-4 PL	6-6 NL	6-4 PL	5-3 PL	7-7 NL	7-7 NL	7-7 NL
1994-95	-	3-2 L	3-2 L	1-3 L	4-4 PL	3-4 PL	3-4 PL	4-4 PL	5-5 PL	3-4 PL	6-6 NL	6-5 NL	4-3 PL	7-7 NL	7-7 NL	7-7 NL
1995-96	-	2-2 L	2-2 L	1-2 L	4-4 PL	3-4 PL	3-4 PL	5-5 PL	4-5 PL	4-4 PL	6-6 NL	6-5 NL	4-4 PL	7-7 NL	7-7 NL	7-7 NL
1996-97	-	1-2 L	2-2 L	1-2 L	3-4 PL	3-4 PL	3-4 PL	6-6 NL	4-4 PL	5-4 PL	6-5 NL	6-5 NL	4-4 PL	7-6 NL	7-7 NL	7-7 NL
1997-98	-	1-2 L	1-2 L	1-2 L	3-4 PL	3-4 PL	3-4 PL	6-6 NL	3-4 PL	5-4 PL	6-4 PL	6-5 NL	4-4 PL	7-6 NL	7-7 NL	6-6 NL
1998-99	-	1-2 L	1-2 L	1-2 L	2-4 PL	3-4 PL	4-4 PL	6-6 NL	3-4 PL	4-4 PL	6-4 PL	6-5 NL	5-5 PL	7-6 NL	7-7 NL	6-6 NL
1999-00	-	1-2 L	1-2 L	1-2 L	2-4 PL	3-4 PL	4-5 PL	6-6 NL	3-4 PL	4-4 PL	6-4 PL	6-5 NL	5-5 PL	7-6 NL	7-7 NL	6-6 NL
2000-01	-	1-2 L	1-2 L	1-2 L	2-4 PL	4-4 PL	5-5 PL	6-6 NL	4-4 PL	4-4 PL	6-5 PL	6-5 NL	6-5 NL	7-6 NL	7-7 NL	6-6 NL
2001-02	-	1-2 L	1-2 L	1-2 L	2-4 PL	4-4 PL	5-5 PL	6-6 NL	4-4 PL	4-4 PL	6-5 PL	6-5 NL	6-5 NL	7-6 NL	7-7 NL	6-6 NL
2002-03	-	1-2 L	1-2 L	1-2 L	3-4 PL	4-4 PL	5-5 PL	6-6 NL	4-4 PL	4-4 PL	6-5 PL	6-5 NL	6-5 NL	7-6 NL	7-7 NL	6-5 NL

Legenda: Da sinistra verso destra, la prima cifra si riferisce al punteggio relativo ai Diritti Politici, la seconda a quello relativo alle Libertà Civili. Le sigle identificano lo Status assegnato al paese: L = paesi Liberi; PL = paesi Parzialmente Liberi; NL = paesi Non Liberi.

Fonti: *Freedom in the World Country Ratings, 1972-73 to 2001-02*, New York, Freedom House, 2002; *Freedom in the World - 2003*, New York, Freedom House, 2003.

Questo quadro generale è confermato dagli indici di *Nations in Transit* presentati nella Tabella IX.2 (v. pag. 372-3): transizioni liberal-democratiche riuscite solo nell'area baltica, regimi fortemente autoritari in Asia centrale e in Bielorussia, con gli altri paesi slavi e i caucasici in posizioni intermedie, percorsi da tendenze illiberali variamente pronunciate, particolarmente in Russia e Azerbaijan.⁶ I dati suggeriscono però anche qualche altro interessante approfondimento.

Cominciando con l'indice di Democratizzazione, innanzitutto si rende più visibile come il deterioramento della situazione complessiva sia un trend generalizzato (tranne che nel Baltico) e continuato nel tempo. In particolare, se si guarda alle variazioni dell'indice tra il 1998 e il 2002, si rileva che (a parte alcuni casi di lievissimo miglioramento) lo scenario generale è in peggioramento o si è stabilizzato ai livelli bassi della scala. In quattro paesi, tre dei quali ospitano la grande maggioranza della popolazione dell'ex-URSS, la variazione (peggioramento) 1998/2002 supera i 0.50 punti: Russia e Ucraina nel blocco slavo, Kazakhstan e Kirgiziya in Asia centrale.

Scendendo più nel dettaglio, vediamo che nei paesi che *Freedom in the World* classifica come Liberi (i baltici) l'indice di Democratizzazione di *Nations in Transit* è inferiore a 2, mentre nella maggior parte di quelli Non Liberi si colloca tra 6 e 7, e intorno ai 5.50 solo in Kirgiziya e Tajikistan. Fissato questo quadro di riferimento, vediamo come la situazione più dinamica e differenziata riguarda qui i paesi Parzialmente Liberi.

Per tutti questi paesi la *survey* registra infatti i valori migliori e un trend positivo per l'indicatore Società Civile (tra i 3.50 punti dell'Armenia e i 4.50 dell'Azerbaijan). L'indicatore Indipendenza dei Media, al contrario, con l'eccezione della Georgia, mostra quasi sempre i valori peggiori e un trend negativo (raggiungendo i 5.50 punti in Russia, Ucraina e Azerbaijan). L'indicatore Processo Politico è peggiorato quasi dappertutto, mantenendo però i valori comparativamente migliori tra i paesi slavi (4.50) e raggiungendo i peggiori nel Caucaso, in particolare in Armenia (5.50) e Azerbaijan (5.75). Per l'indicatore Governance e Pubblica Amministrazione, infine, questo gruppo di paesi si colloca fra l'Armenia (che è sotto i 5 punti) e l'Azerbaijan (che tocca i 6 punti).

Per quanto riguarda la Russia, che registra il trend più visibilmente negativo tra i paesi Parzialmente Liberi, si noti anche che, nel dato aggregato sulla Democratizzazione, la stabilità dell'indicatore Società Civile a li-

⁶ Le fonti della Tabella IX.2 sono i rapporti a cura di Adrian Karatnycky, *Nations in Transit*, New York, Freedom House, 1989, 2000, 2001 e 2002. (I calcoli dei «differenziali» sono miei).

velli comparativamente migliori copre la profondità della flessione degli altri indicatori: che infatti sono tutti in caduta verticale, particolarmente quelli relativi a Indipendenza dei Media e Governance e Pubblica Amministrazione, che nel 2002 giungono decisamente a sfiorare livelli di guardia (5.5). Questo trend è comune agli altri paesi del gruppo e perfino ad alcuni tra i paesi Non Liberi, suggerendo così una latente tensione tra le tendenze alla liberalizzazione nella società civile e le spinte autoritarie che si verificano al livello politico-istituzionale.

Veniamo infine alla misura della Rule of Law, che è un indice particolarmente «severo»: a parte alcuni casi limite infatti, i suoi valori sono sempre peggiori rispetto a quelli dell'indice di Democratizzazione. Qui gli unici paesi che registrano un lieve miglioramento tra il 1998 e il 2002, sia pure all'interno di un quadro che resta pessimo, sono quelli che partivano dalla situazione peggiore, vale a dire i paesi Non Liberi, e in particolare Bielorussia, Turkmenistan, Uzbekistan e Tajikistan. La maggior parte degli altri paesi, all'inverso, peggiora sensibilmente e rapidamente: Ucraina e Russia soprattutto, seguite da Moldavia, Kirgiziya e Kazakhstan. In particolare l'indicatore Corruzione subisce un miglioramento più pronunciato in Bielorussia mentre rimane altissimo (6 punti o più) in Russia e negli altri paesi, e poco sotto quel livello in Georgia e Armenia. Il Quadro Costituzionale registra lievi miglioramenti in Uzbekistan e Azerbaijan, ma è in costante peggioramento in tutti gli altri casi, con i differenziali peggiori in Georgia e in Russia. Inoltre, qui anche tra i paesi baltici si registrano valori particolarmente alti e una forte tendenza al peggioramento, soprattutto in Lettonia e Lituania e soprattutto per effetto dell'indicatore Corruzione, che raggiunge i 3.75 punti. Certamente il contenimento della corruzione, una regolazione efficace dei conflitti di interesse e la garanzia dell'indipendenza della magistratura sono tra gli obiettivi più ambiziosi di una liberal-democrazia – e tra quelli più difficili da raggiungere. Sarebbe comunque difficile negare che questi elementi contribuiscano in modo sostanziale a definire la qualità «liberale» della vita democratica. Che rimane dunque molto bassa, pur tra molte variazioni, in tutto lo spazio post-sovietico.

Come si vede, gli indici di *Nations in Transit*, scendendo più nel dettaglio rispetto a quelli di *Freedom in the World*, rendono più complessa e diversificata, ma anche più viva e vicina al mondo reale, sia la fotografia dei singoli paesi che il quadro comparato.

Tabella IX.2 Democratizzazione e Rule of Law
nello spazio post-sovietico, 1998-2002

		diff. 98/02	Componenti indice DEM				diff. 99/02	Componenti indice ROL	
	DEM		PP	SC	IM	GPA	ROL	QC	CO
Russia									
1998	4.10		3.50	4.00	4.25	4.50	4.25	-	-
1999-00	4.25		4.00	3.75	4.75	4.50	5.25	4.25	6.25
2001	4.63		4.25	4.00	5.25	5.00	5.38	4.50	6.25
2002	4.81	0.71	4.50	4.00	5.50	5.25	5.38	1.13	4.75
Ukraina									
1998	3.50		3.50	4.25	4.75	4.75	4.00	-	-
1999-00	3.50		3.50	4.00	5.00	4.75	5.25	4.50	6.00
2001	4.00		4.00	3.75	5.25	4.75	5.25	4.50	6.00
2002	4.50	0.56	4.50	3.75	5.50	5.00	5.38	1.38	4.75
Bielorussia									
1998	6.19		6.25	5.75	6.50	6.25	6.25	-	-
1999-00	6.44		6.75	6.00	6.75	6.25	5.88	6.50	6.25
2001	6.56		6.75	6.50	6.75	6.25	6.00	6.75	5.25
2002	6.56	0.37	6.75	6.25	6.75	6.50	6.13	-0.25	6.75
Kazakhstan									
1998	5.31		5.50	5.00	5.50	5.50	5.25	-	-
1999-00	5.38		6.00	5.00	5.50	5.00	5.75	5.50	6.00
2001	5.56		6.25	5.00	6.00	5.00	6.00	5.75	6.25
2002	5.88	0.57	6.25	5.50	6.00	5.75	6.13	0.88	6.00
Turkmenistan									
1998	6.94		7.00	7.00	7.00	6.75	6.75	-	-
1999-00	6.94		7.00	7.00	7.00	6.75	6.38	6.75	6.00
2001	6.94		7.00	7.00	7.00	6.75	6.63	7.00	6.25
2002	6.94	0.00	7.00	7.00	7.00	6.75	6.63	-0.12	7.00
Uzbekistan									
1998	6.50		6.50	6.50	6.50	6.25	6.50	-	-
1999-00	6.44		6.50	6.50	6.50	6.25	6.25	6.75	6.00
2001	6.50		6.75	6.50	6.75	6.00	6.25	6.50	6.00
2002	6.56	0.06	6.75	6.75	6.75	6.00	6.25	-0.20	6.50
Kirgiziya									
1998	4.75		5.00	4.50	5.00	4.50	4.50	-	-
1999-00	4.88		5.00	4.50	5.00	5.00	5.50	5.00	6.00
2001	5.13		5.75	4.50	5.00	5.25	5.63	5.25	6.00
2002	5.38	0.63	5.75	4.50	5.75	5.50	5.63	1.13	5.25
Tajikistan									
1998	5.75		5.75	5.25	6.00	6.75	6.00	-	-
1999-00	5.50		5.50	5.25	5.75	6.25	5.88	5.75	6.00
2001	5.25		5.25	5.00	5.50	6.00	5.88	5.75	6.00
2002	5.25	-0.25	5.25	5.00	5.75	6.00	5.88	-0.12	5.75

Tabella IX.2 (continua/2)

	DEM	diff. 98/02	Componenti indice DEM				ROL	diff. 98/02	Componenti indice ROL	
			PP	SC	IM	GPA			QC	CO
Georgia										
1998	4.44		4.50	4.25	4.25	5.00	4.75		-	-
1999-00	4.00		4.00	3.75	3.75	4.50	4.50		4.00	5.00
2001	4.19		4.50	4.00	3.50	4.75	4.63		4.00	5.25
2002	4.44	0.00	5.00	4.00	3.75	5.00	4.88	0.13	5.25	5.50
Armenia										
1998	4.88		5.75	3.50	5.25	4.50	5.00		-	-
1999-00	4.50		5.25	3.50	4.75	4.50	5.38		5.00	5.75
2001	4.56		5.50	3.50	4.75	4.50	5.38		5.00	5.75
2002	4.56	-0.32	5.50	3.50	4.75	4.50	5.38	0.38	5.00	5.75
Azerbaijan										
1998	5.38		5.50	5.00	5.50	6.25	5.50		-	-
1999-00	5.50		5.50	4.75	5.50	6.25	5.75		5.50	6.00
2001	5.56		5.75	4.50	5.75	6.25	5.75		5.25	6.25
2002	5.44	0.06	5.75	4.50	5.50	6.00	5.75	0.25	5.25	6.25
Moldavia										
1998	3.88		3.50	3.75	4.25	4.50	4.00		-	-
1999-00	3.88		3.25	3.75	4.00	4.50	5.00		4.00	6.00
2001	3.94		3.25	3.75	4.25	4.50	5.00		4.00	6.00
2002	4.19	0.31	3.50	4.00	4.50	4.75	5.13	1.13	4.00	6.25
Estonia										
1998	2.00		1.75	2.25	1.75	2.25	2.25		-	-
1999-00	2.06		1.75	2.50	1.75	2.25	2.63		2.00	3.25
2001	2.00		1.75	2.25	1.75	2.25	2.38		2.00	2.75
2002	1.94	-0.06	1.75	2.00	1.75	2.25	2.13	-0.12	1.75	2.50
Lettonia										
1998	2.06		2.00	2.25	1.75	2.50	2.25		-	-
1999-00	2.06		1.75	2.25	1.75	2.50	2.75		2.00	3.50
2001	1.94		1.75	2.00	1.75	2.25	2.75		2.00	3.50
2002	1.94	-0.12	1.75	2.00	1.75	2.25	2.88	0.88	2.00	3.75
Lituania										
1998	1.81		1.75	2.00	1.50	2.50	2.00		-	-
1999-00	2.00		1.75	2.00	1.75	2.50	2.75		2.00	3.50
2001	1.94		1.75	1.75	1.75	2.25	2.75		1.75	3.75
2002	1.88	-0.07	1.75	1.75	1.75	2.25	2.88	0.88	2.00	3.75

Legenda: L'Indice di Democratizzazione (DEM) è composto da: PP = Processo Politico; SC = Società Civile; IM = Indipendenza dei Media; GPA = Governance e Pubblica Amministrazione.

L'indice che misura la «Rule of Law» (ROL) è composto da: QC = Quadro Costituzionale e CO = Corruzione.

L'analisi di dettaglio di queste differenze non può essere condotta in questa sede. Riassumiamo invece lo sguardo d'insieme ricorrendo a una classificazione leggermente diversa, proposta da Juan Linz e Alfred Stepan. Basata anch'essa sulla scala di *Freedom in the World*, si impernia però non sulla nozione di «status delle libertà», ma su quella di «soglia di democraticità»:

Ai fini delle nostre considerazioni sulla democrazia, se un paese ha un punteggio che non sale sopra i 2 punti per i diritti politici e sopra i 3 per le libertà civili, consideriamo superata la soglia democratica per quel dato anno. Se ad un paese è assegnato un punteggio pari o superiore a 4 per i diritti politici e/o a 5 per le libertà civili, per quel dato anno consideriamo non superata la soglia democratica. I paesi che si collocano tra queste due categorie saranno considerati *al limite* della soglia democratica.⁷

La Tabella IX.3 giustappone i dati noti a Linz e Stepan al tempo del loro studio comparato sulla transizione e il consolidamento democratico, che si riferiscono al 1993, ai dati più recenti disponibili al momento in cui scriviamo (2003). Constatata ancora una volta l'eccezione baltica, in nessuno stato post-sovietico la transizione negli anni Novanta è giunta a superare la soglia di ingresso nel campo delle democrazie liberali. L'unico sensibile miglioramento riguarda due piccoli paesi classificati da *Freedom in the World* come Parzialmente Liberi, Georgia e Moldavia, che dalla categoria «inferiore» passano a quella «al limite». Rimangono invece inchiodati come prima «al limite» della soglia altri due paesi di quel gruppo (Armenia e Ucraina), e ben al di sotto di essa tutti gli altri. Si conferma dinamica – ma in senso regressivo – la situazione della Russia, che abbandona la posizione «al limite» detenuta nel 1993 per scendere al di sotto della soglia democratica.

Il criterio di Linz e Stepan, dunque, porta a conclusioni in parte diverse rispetto a quello di Freedom House. Secondo quest'ultimo criterio, infatti, nello spazio post-sovietico vi sarebbero 3 paesi Liberi, 6 Parzialmente Liberi e 6 Non Liberi; con il criterio adottato dai due politologi, invece, si hanno 4 paesi al di sopra della soglia di democraticità, 8 al di sotto e 3 «al limite».

La conclusione più immediata che se ne può trarre è che è soprattutto la definizione dei regimi ibridi – «democratici ma non liberali» – a rimanere problematica.

⁷ Linz e Stepan, *Transizione e consolidamento democratico*, op. cit., pp. 188-89.

Tabella IX.3 Soglie di democraticità

	1993			2003		
	DP	LC	Soglia di democraticità	DP	LC	Soglia di democraticità
Estonia	3	2	Al limite	3	4	Superiore
Lettonia	3	3	Al limite	3	4	Superiore
Lituania	1	3	Superiore	3	4	Superiore
Moldavia	5	5	Inferiore	3	4	Al limite↑
Russia	3	4	Al limite	5	5	Inferiore↓
Ukraina	4	4	Al limite	4	4	Al limite
Bielorussia	5	4	Inferiore	6	6	Inferiore
Georgia	6	6	Inferiore	4	4	Al limite↑
Armenia	3	4	Al limite	4	4	Al limite
Azerbaijan	6	6	Inferiore	6	5	Inferiore
Kazakhstan	6	4	Inferiore	6	5	Inferiore
Turkmenistan	7	7	Inferiore	7	7	Inferiore
Uzbekistan	7	7	Inferiore	7	6	Inferiore
Tajikistan	7	7	Inferiore	6	5	Inferiore
Kirgiziya	5	3	Inferiore	6	5	Inferiore

Fonti:

- 1993 = Raymond D. Gastil (a cura di), *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties, 1993-1994*, New York, Freedom House, 1994;
- 2003 = Adrian Karatnycky (a cura di), *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties, 2003*, New York, Freedom House, 2003 (rielaborati sulla base di Juan J. Linz e Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996)

2. Democratizzazione, forma di governo e «sinergia plebiscitaria»

Per cercare di mettere ordine in questa controversa materia proviamo innanzitutto a prestare una maggiore attenzione al livello politico-istituzionale, e in particolare alla forma di governo. La Tabella IX.4 mostra come vi sia una visibile correlazione tra la forma di governo degli stati post-sovietici, l'indice di Democratizzazione di *Nations in Transit*, le macrodefinizioni di status di *Freedom in the World*, le soglie di Linz e Stepan, e il grado di «libertà e correttezza» del processo elettorale come giudicato dagli osservatori internazionali.

Innanzitutto, gli stati che hanno scelto fin dall'inizio la forma di governo parlamentare, i baltici, erano gli unici classificati come Liberi già nel 1991-92. Tutti e tre si trovano in Europa, hanno tenuto elezioni «libere e corrette» tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del nuovo secolo, e hanno stabilmente superato la soglia di democraticità.⁸ A questi si è aggiunta nel 2000 la Moldavia, nel contempo migliorando la sua posizione fino ad essere considerata tra i paesi «al limite» della soglia.

Tra gli stati che hanno scelto forme «pure» di presidenzialismo, al contrario, ricadono le cinque repubbliche centro-asiatiche, un paese del Caucaso meridionale ai confini dell'Iran (Azerbaijan) e un paese slavo (Bielorussia). Tutti sono al di sotto della soglia di democraticità, con indici tra i 5 e i 7 punti sulla scala di *Nations in Transit*, nessuno ha tenuto elezioni libere e corrette negli ultimi anni e quasi tutti sono classificati come paesi Non Liberi da *Freedom in the World* – con l'eccezione dell'Azerbaijan, che è considerato il «più illiberale» dei paesi Parzialmente Liberi. L'Azerbaijan è anche, d'altra parte, l'unico regime presidenziale «puro» a rientrare in questa categoria.

Infatti, gli altri paesi Parzialmente Liberi hanno tutti forme di governo semi-presidenziali – tranne la Moldavia, che aveva intrapreso la transizione con un presidenzialismo dai latenti tratti autoritari, ma nel corso del decennio ha attraversato una relativa liberalizzazione politica e, nel 2000, ha va-

⁸ Un'altra osservazione è suggerita dall'evoluzione dei punteggi ricevuti negli anni da questi paesi: in particolare Estonia e Lettonia, regrediti a paesi *Parzialmente Liberi* per un breve periodo tra il 1993 e il 1994. All'inizio del periodo di transizione infatti, una distanza pericolosamente breve separava la «soglia di uscita» dalla categoria Liberi dalla «soglia di ingresso» della categoria Parzialmente Liberi. Con un punteggio medio relativamente elevato (2.5), un passaggio di categoria era pericolosamente possibile: ed è ciò che avvenne in Estonia e Lettonia, che proprio all'inizio della transizione attraversarono una fase illiberale caratterizzata tra l'altro dal tentativo di limitare su base etnica il godimento di alcuni diritti politici e libertà civili. Anche in questo caso l'osservazione è paradigmatica: le scelte istituzionali contano, ma la prevalenza di fratture etno-nazionaliste ha indubbiamente conseguenze negative sulla transizione alla democrazia. Su questo punto si vedano le osservazioni di Linz e Stepan, op. cit.

Tabella IX.4 Democratizzazioni, classificazioni e forme di governo

	A	B	C	D	E
	Indice di democratizzazione 2002	Status delle libertà 2003	Soglie di democraticità 2003	Elezioni presidenziali libere e corrette	Elezioni parlamentari libere e corrette
PARLAMENTARISMO					
Lituania	1.88	Libero	Superiore	Si - 1997 #	Si - 2000
Lettonia	1.94	Libero	Superiore	Non dirette	Si - 1998
Estonia	1.94	Libero	Superiore	Non dirette	Si - 1999
Moldavia	4.19	Parz.Libero	Al limite	Non dirette ##	Si - 1998
SEMI-PRESIDENZIALISMO					
Georgia	4.44	Parz.Libero	Al limite	Si - 2000 °	Si - 1999 °
Armenia	4.56	Parz.Libero	Al limite	Si - 2003 °	Si - 2003 °
Ukraina	4.69	Parz.Libero	Al limite	Si - 1999 °	Si - 2002 °
Russia	4.81	Parz.Libero	Inferiore	Si - 2000 °	Si - 2003 °
PRESIDENZIALISMO					
Kirgiziya	5.38	Non Libero	Inferiore	No - 2000	No - 2000
Azerbaijan	5.44	Parz.Libero	Inferiore	No - 1998	No - 2000
Tajikistan	5.50	Non Libero	Inferiore	No - 1999	No - 2000
Kazakhstan	5.88	Non Libero	Inferiore	No - 1999	No - 1999
Uzbekistan	6.56	Non Libero	Inferiore	No - 2000	No - 1999
Bielorussia	6.56	Non Libero	Inferiore	No - 2001	No - 2000
Turkmenistan	6.94	Non Libero	Inferiore	No - 1992**	No - 1999

Pur con un capo di stato eletto direttamente, la Lituania è uno stato parlamentare

La costituzione moldava del 2000 ha ripristinato l'elezione parlamentare del capo dello stato

° Elezioni «libere e corrette» viziata da significative irregolarità.

** Nel 1999 il parlamento turkmeno nominò Niyazov presidente a vita.

Fonti:

Colonna A: *Nations in Transit*, Freedom House 2002 .

Colonna B: *Freedom in the World*, Freedom House 2002.

Colonna C: Linz e Stepan, *Transizione e consolidamento democratico*, 1996 (ricalcolato su base 2003).

Colonne D, E: *Nations in Transit*, Freedom House 2002 (aggiornato in base a rapporti successivi di Freedom House).

rato una nuova costituzione di tipo parlamentare. Armenia e Georgia nel Caucaso, e Russia e Ukraina nel blocco slavo, presentano tutti valori intermedi dell'indice di Democratizzazione (tra i 4.44 e i 4.81 punti). Tutti sono democrazie elettorali, ma «difettose»: hanno tenuto elezioni sia presidenziali che parlamentari considerate nel complesso «libere e corrette», sebbene caratterizzate da irregolarità più o meno severe. E quasi tutti si collocano – dopo oltre 10 anni di transizione – «al limite» della soglia di democraticità di Linz e Stepan. L'eccezione qui è la Russia, l'unico paese ad essere sceso sotto questa soglia negli ultimi anni (si ricordi anche – il dato non compare in tabella – che le elezioni parlamentari del dicembre 2003 in Russia sono state considerate «libere ma non corrette» da più di un osservatore).

Senza rincorrere qui nessi causali, appare nondimeno evidente che nello spazio post-sovietico la transizione ha creato regimi caratterizzati da un peculiare mix di istituzioni democratiche e di politiche illiberali, un mix che tende a variare lungo l'asse della forma di governo (e, sia detto qui per inciso, lungo quello geografico nord-ovest/sud-est, con poche eccezioni). I regimi parlamentari si trovano tutti ai confini orientali dell'Europa e tre su quattro possono ormai considerarsi democrazie consolidate. I paesi più duramente autoritari (quelli classificati come Non Liberi) hanno tutti regimi presidenziali e tutti tranne uno (la Bielorussia) si trovano in Asia centrale. L'Azerbaijan è l'unico regime presidenziale che, pur rimanendo sotto la soglia di democraticità, viene classificato come Parzialmente Libero. I regimi semi-presidenziali raccolgono infine le realtà più incerte, in bilico tra liberalizzazione e spinte autoritarie: tre di questi, che sono anche i più vicini all'Europa, si trovano al limite della soglia democratica e uno (la Russia), al di sotto. La correlazione è così «pulita» e così congruente con la letteratura istituzionalista sulle transizioni democratiche, che non può non essere notata. Le istituzioni, insomma, contano: e alcune istituzioni sono più compatibili con la democrazia liberale, rappresentativa, «occidentale».

Insieme alle istituzioni, tuttavia, conta la politica. E in particolare quella peculiare forma politica che abbiamo fin qui sviscerato e che trova nella retorica populista della democrazia diretta la sua essenza ideologica, e nella sinergia plebiscitaria presidenzialismo-referendum un tratto distintivo della sua dinamica politico-istituzionale. La Tabella IX.5 mostra la relazione tra i percorsi della transizione e il fenomeno della sinergia plebiscitaria nei dieci paesi considerati nel dettaglio in questo studio: tutti gli stati post-sovietici tranne i quattro piccoli stati che hanno oggi forme di governo parlamentari (i baltici e la Moldavia) e il Tajikistan, dove troppa parte del primo decennio post-sovietico è stata impegnata in una devastante guerra civile per poter essere inserito in un quadro comparato.

Tabella IX.5 La «sinergia plebiscitaria» presidenzialismo-referendum in dieci stati post-sovietici, 1991-2003

	A	B	C	D
	<i>Epoca sovietica</i> Referendum sull'URSS Marzo 1991. Modifiche, quesiti aggiuntivi o boicottaggi volti a rafforzare le autorità locali	<i>Fine epoca sovietica</i> La «sinergia plebiscitaria» Referendum sull'indipendenza e prime elezioni presidenziali dirette	<i>Epoca post-sovietica</i> La «sinergia plebiscitaria» Referendum istituzionali e «politici» per dirimere conflitti esecutivo-legislativo, estendere il mandato e/o ampliare i poteri presidenziali o per approvare l'operato politico del presidente	<i>Epoca post-sovietica</i> Indice complessivo di «qualità liberale» del- la vita democratica (2002)
Russia	Aggiunte	Marzo 1991: referendum sull'URSS contemporaneo a referendum sull'introu- duzione del presidenzialismo in Russia Giugno 1991: prime elezioni presiden- ziali dirette, vincitore: Eltsin	Aprile 1993: quattro referendum per dirimere il con- flitto esecutivo-legislativo e approvare le politiche di Eltsin (seguiti in ottobre da un'escalation armata del conflitto risoltasi in un «golpe presidenziale») Dicembre 1993: un referendum contemporaneo alle elezioni parlamentari approva la nuova costituzione «super-presidenzialista» di Eltsin	5.09
Ukraina	Modifiche e aggiunte	Dicembre 1991: referendum sull'indi- pendenza contemporaneo alle prime elezioni presidenziali dirette, vincitore: Kravchuk	Giugno 1995: referendum minacciato dal presidente Kuchma per ottenere modifiche costituzionali in senso presidenzialista Aprile 2000: un referendum costituzionale amplia le prerogative presidenziali	5.03
Bielorussia	Modifiche e aggiunte	(Agosto 1991: indipendenza dichiarata dal parlamento) Giugno 1994: prime elezioni presiden- ziali dirette, vince l'outsider Lukashen- ko	Maggio 1995: quattro referendum contemporanei al- le elezioni parlamentari (che vengono disertate) an- nunciano i poteri presidenziali Novembre 1996: sette referendum, due dei quali am- pliano i poteri presidenziali ed estendono il mandato di Lukashenko di due anni (rieletto nel 2001, il suo mandato scade nel 2006)	5.03

Tabella IX.5 (continua/2)

Turkmenistan	No	<p>Ottobre 1990: prime elezioni presidenziali dirette, senza competizione, vincitore: Niyazov</p> <p>Ottobre 1991: referendum sull'indipendenza contemporaneo a due referendum sull'operato del presidente</p>	<p>Ottobre 1991: due referendum simultanei approvano la politica interna ed estera del presidente</p> <p>Gennaio 1994: un referendum cancella le elezioni presidenziali previste per il 1997 ed estende il mandato di Niyazov al 2002 (nel dicembre 1999 il parlamento nomina Niyazov presidente a vita)</p>	6.78
Kazakistan	Modifiche	<p>(Ottobre 1991: indipendenza dichiarata dal parlamento)</p> <p>Dicembre 1991: prime elezioni presidenziali dirette, senza competizione, vincitore: Nazarbaev</p>	<p>Aprile 1995: un referendum cancella le imminenti elezioni presidenziali ed estende il mandato di Nazarbaev fino al 2000 (poi rieletto, il presidente resterà in carica fino al 2006)</p> <p>Agosto 1995: un referendum approva la nuova costituzione presidenzialista di Nazarbaev</p>	6.00
Uzbekistan	Aggiunte	<p>Dicembre 1991: referendum sull'indipendenza contemporaneo alle prime elezioni presidenziali dirette, vincitore: Karimov</p>	<p>Marzo 1996: un referendum cancella le imminenti elezioni presidenziali e conferma il mandato di Karimov fino al 2000</p> <p>Gennaio 2002: un referendum estende la durata del mandato presidenziale da 5 a 7 anni (nuova scadenza del presidente in carica: 2007)</p>	6.40
Kirghizia	Modifiche e aggiunte	<p>(Agosto 1991: indipendenza dichiarata dal parlamento)</p> <p>Ottobre 1991: prime elezioni presidenziali dirette, senza competizione, vincitore: Akaev</p>	<p>Ottobre 1994: un referendum modifica la costituzione in senso presidenzialista</p> <p>Febbraio 1996: un referendum espande ulteriormente le prerogative costituzionali del presidente</p> <p>Febbraio 2003: due referendum simultanei approvano emendamenti costituzionali fortemente presidenzialisti e confermano Akaev in carica fino al 2005</p>	5.50

Tabella IX.5 (continua/3)

Armenia	Boicottaggio	<p><u>Settembre 1991</u>: contro-referendum sulla secessione</p> <p><u>Ottobre 1991</u>: prime elezioni presidenziali dirette, vincitore: Ter-Petrosyan</p>	<p><u>Luglio 1995</u>: un referendum contemporaneo alle elezioni parlamentari approva una nuova costituzione voluta da Ter-Petrosyan, che amplia i poteri presidenziali</p> <p><u>Maggio 2003</u>: un referendum contemporaneo alle elezioni parlamentari approva la nuova costituzione del presidente Kocharian, ritenuta dalle opposizioni eccessivamente favorevole all'esecutivo</p>	4.97
Georgia	Boicottaggio	<p><u>Marzo 1991</u>: contro-referendum sull'indipendenza</p> <p><u>Maggio 1991</u>: prime elezioni presidenziali dirette, vincitore: Gamsakhurdia</p>	<p><u>Agosto 1995</u>: referendum minacciato dal presidente Shevardnadze per ottenere lo scioglimento anticipato del parlamento e nuove elezioni legislative e presidenziali (dopo l'elezione Shevardnadze dichiara che il voto è stato «l'equivalente di un referendum» sul suo programma)</p>	4.66
Azerbaijan	No	<p><u>Marzo 1991</u>: contro-referendum sull'indipendenza</p> <p><u>Maggio 1991</u>: prime elezioni presidenziali dirette, vincitore: Gamsakhurdia</p>	<p><u>Agosto 1993</u>: «referendum di sfiducia» nel presidente Elchibey (seguito a poche settimane da nuove elezioni presidenziali praticamente incontrastate, vincitore: Aliev)</p> <p><u>Novembre 1995</u>: un referendum contemporaneo alle elezioni parlamentari approva la nuova costituzione presidenzialista di Aliev</p> <p><u>Agosto 2002</u>: approvati 39 quesiti referendari tra cui alcuni che ampliano le prerogative presidenziali e facilitano la successione alla presidenza del figlio di Aliev, Ilham</p>	5.03

Cominciamo con i cinque paesi Parzialmente Liberi, che sono tutti regimi semi-presidenziali tranne l'Azerbaijan. In tre di questi – Ucraina, Georgia e Armenia, che si trovano oggi *al limite* della soglia di democraticità – negli anni Novanta si sono avute le forme meno estreme di quel tipico conflitto tra esecutivo e legislativo altrove sfociato in intense e ripetute mobilitazioni referendarie guidate dal presidente.

Nel primo decennio post-sovietico, infatti, in Ucraina e Georgia la sinergia plebiscitaria si è manifestata soprattutto a livello di retorica politica e come arma di pressione: con i presidenti Kuchma e Shevardnadze che a metà degli anni Novanta si limitarono a «minacciare» una mobilitazione referendaria contro i propri parlamenti – indubbiamente resi forti dall'esempio di ciò che era appena accaduto, invece, in Russia. Questo può sembrare singolare, se si considera il punto di partenza. All'inizio del decennio il populismo plebiscitario di Gamsakhurdiya in Georgia fu particolarmente aggressivo (la Georgia fu l'unica repubblica ad entrare nell'era post-sovietica come paese Non Libero); e il presidente ucraino Kravchuk fu in pratica un precursore del meccanismo della sinergia plebiscitaria, tenendo simultaneamente il 1 dicembre 1991 le prime elezioni presidenziali dirette e il referendum sull'indipendenza, evento che diede ufficialmente il colpo di grazia all'URSS. Ma in seguito diversi altri fattori remarono in senso opposto, tra cui la personalità opaca del nuovo presidente ucraino, il tecnocrate Kuchma, il progressivo offuscarsi del carisma del nuovo presidente georgiano Shevardnadze, e la crescente alienazione politica dei rispettivi elettori, misurata da un vasto astensionismo. L'influenza di questi fattori fu specialmente visibile nel terzo paese di questo gruppo, l'Armenia, dove la fase plebiscitaria della presidenza Ter-Petrosyan abortì rapidamente in un clima di apatia politica generalizzata, con una popolazione sostanzialmente smobilitata e un *appeal* decrescente del presidente. Questi paesi insomma sono stati solo lambiti dalla sindrome plebiscitaria. Naturalmente una *reverse wave* è sempre possibile: in Ucraina ad esempio, il peggioramento recentemente registrato dall'indice dei Diritti Politici corre parallelo a un riacutizzarsi dello scontro esecutivo-legislativo sfociato nel 2000 in un referendum che ha modificato la costituzione in senso più marcatamente presidenzialista. E nel 2003 un analogo referendum si è tenuto anche in Armenia, paese che dopo l'Azerbaijan registra i peggiori valori per l'indicatore del Processo Politico tra i paesi Parzialmente Liberi.

Questo non inficia però il quadro generale: nei paesi attualmente classificati come Parzialmente Liberi, le prospettive per elevare la qualità liberale della vita democratica sono comparativamente migliori *quando* la forma di governo è semi-presidenziale e la fase plebiscitaria non è stata particolarmente intensa o è stata di breve durata. Dove al contrario la fase ple-

biscitaria è stata comparativamente breve ma molto intensa (Russia), o meno intensa ma di più lunga durata (Azerbaijan), le prospettive appaiono peggiori. Si tratta sì di paesi Parzialmente Liberi, ma con i valori complessivamente più negativi (rispettivamente di 5-5 e di 6-5 nel 2002 sulla scala di *Freedom in the World*). Russia e Azerbaijan si presentano inoltre come due casi speculari: uno è il *meno liberale* dei regimi semi-presidenziali, l'altro il *meno illiberale* dei regimi presidenziali.

Prima di tornare a discutere questi due casi, guardiamo ora brevemente al versante opposto, a quegli stati cioè che fin dall'inizio della transizione hanno avuto una forma di governo presidenziale e che sono rapidamente transitati nella categoria di paesi Non Liberi, per restarvi stabilmente inchiodati secondo qualsiasi ragionevole indicatore. Qui l'evoluzione politica del decennio trascorso ha visto tutti i presidenti esercitarsi in veri e propri colpi di mano plebiscitari, intensi e ripetuti.

In almeno due casi il passaggio nella categoria dei paesi Non Liberi appare strettamente collegato a questi eventi. Per il Kazakistan esso avviene nel 1995, l'anno in cui un referendum cancella le imminenti elezioni presidenziali ed estende il mandato di Nazarbaev per altri cinque anni: una dinamica tipica anche di quasi tutti i paesi centro-asiatici. Per la Bielorussia, l'unico paese slavo del gruppo, il passaggio avviene nel 1996-97, il punto culminante di due anni di scontri devastanti tra presidente e parlamento condotti a colpi di referendum – anche qui estendendo alla fine il mandato di Lukashenko e approvando una costituzione che gli attribuisce poteri quasi autocratici. Non a caso, dopo quell'orgia referendaria la Bielorussia di Lukashenko è scivolata in un autoritarismo comunemente definito «di stile centro-asiatico».

La caratteristica che rende estrema e in un certo senso paradigmatica la situazione centro-asiatica, infatti, non sta nel semplice uso dell'arma referendaria per imporre a parlamenti recalcitranti delle costituzioni fortemente presidenzialiste: questo avviene praticamente in tutto lo spazio post-sovietico. Né sta nell'esplicito utilizzo dei referendum come strumenti di conferma dell'operato politico del presidente, ciò che è avvenuto in Turkmenistan nel 1991, ma anche in Russia nel 1993. E nemmeno sta nell'intreccio tra scontri referendari e colpi di mano presidenziali che arrivano all'uso della forza militare: questo è accaduto in Russia e, in modo meno diretto, in Azerbaijan – ma *non* in Asia centrale, dove il livello di controllo politico è tale da rendere superfluo l'intervento militare contro gli avversari. La caratteristica centro-asiatica sta piuttosto nell'uso continuato della mobilitazione plebiscitaria, in un contesto in cui il voto non è mai «libero e corretto», per istituire e sostenere un potere apertamente autocratico. Come riassunto nella Tabella IX.5, in Turkmenistan, Kazakistan e Kirgiziya le prime elezioni presidenziali dirette tenutesi tra il 1990 e il 1991 avvennero già

senza competizione. Inoltre, alla metà degli anni Novanta, in Turkmenistan, Kazakhstan e Uzbekistan le elezioni presidenziali vennero sospese e «sostituite» da referendum confermativi. Anche in Kirgiziya nello stesso periodo il presidente Akaev tentò di percorrere questa strada, ma il parlamento riuscì a bloccarlo e lo costrinse a presentarsi alle elezioni, che egli vinse con il 71% dei voti battendo due concorrenti minori. Tuttavia, un referendum tenutosi nel 2003, oltre ad approvare una nuova costituzione fortemente presidenzialista, ha confermato Akaev alla presidenza fino al 2005. Considerato che il presidente kirgizo era stato «regolarmente» rieletto nel 2000 e che il suo mandato non scadeva in effetti prima del 2005, quel referendum «inutile» sembra non avere avuto altro scopo che quello di rafforzare e confermare la legittimità plebiscitaria del presidente. Questa peculiarità dell'uso centro-asiatico dell'arma plebiscitaria, in un contesto in cui le libertà civili e politiche sono comparativamente molto più ridotte che altrove, finisce per trasformare una tragedia democratica in una farsa autocratica.

Sulla base di questo quadro di riferimento, torniamo ora per concludere ai due casi particolari della Russia e dell'Azerbaijan.

Partita con un punteggio tra i migliori nella scala di *Freedom in the World* (3-3), la Russia divenne presto il teatro di uno scontro istituzionale violentissimo. Il deteriorarsi della situazione politica non trasparì subito dalle rilevazioni di Freedom House, ma cominciò ad essere registrato più tardi, quando gli elementi populistici e plebiscitari del regime di Eltsin cominciano a declinare: a partire dal 1998 la Russia attraversa infatti un costante peggioramento prima nel campo delle libertà civili e poi anche in quello dei diritti politici, giungendo nell'«era Putin» quasi a sfiorare, con un punteggio di 5-5, la soglia di uscita verso la categoria di paese Non Libero. Questa sfasatura temporale è curiosa, ma non deve meravigliare eccessivamente. Come si è detto più volte fin qui, tra il 1991 e il 1993 la Russia di Eltsin ha rappresentato per tutto lo spazio post-sovietico il «modello» della democrazia populista-plebiscitaria: prima introducendo il presidenzialismo per via referendaria, successivamente indicando una batteria di quattro referendum con lo scopo dichiarato di portare il popolo alle urne per scegliere «tra presidente e parlamento»; poi scatenando lo scontro armato tra i poteri dello stato e infine sancendo per via referendaria la una costituzione «superpresidenzialista» nel dicembre 1993. Se questi eventi non sono stati sufficienti a spegnere le tensioni tra esecutivo e legislativo, certamente hanno rappresentato un forte deterrente, indicando a tutti gli attori in gioco le possibili conseguenze di uno scontro prolungato e portato all'estremo. Non sembra un caso che l'arma plebiscitaria non sia stata più usata in Russia da allora; né pare senza significato il fatto che il peggioramento degli indici di democratizzazione registrati a cavallo del secolo avvenga in un contesto molto

meno «populistico», e con un leader dalla personalità decisamente meno carismatica e più classicamente autoritaria rispetto al vecchio Eltsin.

Il caso della Russia suggerisce insomma che né l'esaurirsi dalla fase plebiscitaria, né l'esistenza di un regime semipresidenziale anziché puramente presidenziale, aprono di per sé la strada della transizione ad un regime liberal-democratico. Piuttosto, una comparazione con gli altri regimi semipresidenziali post-sovietici indica che la presenza di una «sinergia plebiscitaria» presidenzialismo-referendum particolarmente acuta, in particolare nella fase costituente del nuovo regime, ha una influenza negativa sul corso successivo della transizione.

Infine, il caso dell'Azerbaijan – un paese che abbiamo già visto in precario disequilibrio tra liberalizzazione e tendenze autoritarie. Il paese balza nella categoria degli stati Non Liberi nel 1993-94 e vi rimane fino al 1996-97: ed è questo il periodo più intenso della battaglia plebiscitaria, dal colpo di mano del 1993 con cui Aliev «sfiducia» il presidente Elchibei per via referendaria, fino al referendum del novembre 1995 che sancisce una nuova costituzione fortemente presidenzialista. Dopo di che, la situazione politica attraversa una relativa stabilizzazione e si registra anche un lieve miglioramento di alcuni indicatori, sufficiente a far considerare il paese di nuovo Parzialmente Libero. Il pur palese peggioramento di altri indicatori (oggi l'Azerbaijan condivide un punteggio di 6-5 con paesi classificati come Non Liberi come Kazakistan e Kirgyziya) non è stato infatti tale da giustificare una nuova «retrocessione» da parte dello staff di Freedom House. Questa apparente incongruenza riflette in parte la naturale difficoltà di semplificare in una scala a 7 livelli il punteggio di base originariamente assegnato dai ricercatori di Freedom House ad ogni singolo paese, che registra con più duttilità le differenze tra casi limite. D'altra parte però, contribuiscono a questo risultato anche considerazioni di merito più sostanziali. Come spiega il già citato documento metodologico di *Freedom in the World* a proposito della distinzione tra i paesi «meno repressivi» della categoria Non Liberi e i «più repressivi» tra quelli Parzialmente Liberi:

[...] nella categoria Parzialmente Liberi c'è almeno un fattore aggiuntivo che impedisce a quel paese di vedersi assegnato alla categoria Non Liberi. Il Libano, ad esempio, che nel 1994 ebbe un punteggio di 6-5 e fu catalogato come Parzialmente Libero, nel 1995 ottenne un punteggio di 6-5 e fu catalogato come Non Libero perché il parlamento aveva esteso unilateralmente a tempo indefinito il mandato del presidente in carica.⁹

⁹ www.freedomhouse.org/research/freeworld/2002/methodology.htm.

Questa spiegazione si adatta particolarmente bene al caso dell'Azerbaijan, poiché qui l'«autoritarismo democratico» non si è spinto fino ad imporre quell'estensione unilaterale del mandato presidenziale – via referendum o votazione parlamentare – comune invece, ad esempio, in Asia centrale. L'Azerbaijan del carismatico, vecchissimo Aliev, ha saputo infatti mantenere a lungo l'instabile equilibrio tipico del modello plebiscitario, miscelando democrazia illiberale e autoritarismo temperato, mobilitazione populista del consenso e repressione poliziesca del dissenso – e premendo ora sul freno (consentendo ad esempio un certo grado di pluralismo sociale e politico), ora sull'acceleratore (come con la valanga di 39 quesiti referendari del 2002). È probabile che la recente successione alla presidenza chiuda definitivamente la fase plebiscitaria in Azerbaijan, visto che i regimi altamente personalizzati raramente sopravvivono alla scomparsa dei propri fondatori; tuttavia, il fatto che prima di morire il vecchio Gaidar Aliev sia riuscito a trasferire «per via elettorale» al figlio Ilham la presidenza della repubblica (e la guida del partito al potere) suggerisce poco di buono circa la direzione politica imboccata dal paese.

Riassumendo, dunque, possiamo rilevare che le prospettive della transizione democratica post-sovietica, come misurate dalle variazioni subite nel tempo da più indicatori empirici, sembrano essere in una certa correlazione da un lato con la forma di governo, e dall'altro con i conflitti politico-istituzionali che si generano e la modalità politica con cui questi sono affrontati e risolti. I dati inoltre confermano che ciò che abbiamo definito democrazia populista-plebiscitaria si configura come una «sindrome» piuttosto che come un modello stabile e durevole di regime politico. Un insieme di sintomi più o meno acuti, tipici di una fase di «malattia della transizione» che ha attraversato l'intero spazio post-sovietico, sebbene in modo più o meno intenso e prolungato nei diversi paesi e lasciando dietro di sé strascichi più o meno gravi e duraturi.

D'altra parte, il livello di mobilitazione permanente delle energie popolari di cui necessita, le forti aspettative democratiche che la sua retorica populista evoca, e l'alto livello di conflittualità istituzionale generato dalla sua dinamica politica, non possono durare indefinitamente. Prima o poi si rende necessaria una stabilizzazione del fragile equilibrio tra gli elementi democratici che la caratterizzano (tra cui innanzitutto un presidente carismatico versato nell'arte della mobilitazione delle masse) e le istituzioni rappresentative che pure deve formalmente consentire (elezioni, parlamenti, partiti). La forma che questa stabilizzazione assumerà e dunque la collocazione del regime sul continuum democrazia liberale-democrazia illiberale, dipende naturalmente da fattori diversi, non ultimi – di nuovo – il disegno istituzionale, la forma di governo e la cultura politica delle élite.

3. *Concludendo*

In qualunque transizione, le istituzioni contano. Istituzioni che tendono a screditare i rappresentanti eletti mobilitando contro di loro la «diffidenza democratica» della popolazione non sono solo incompatibili con la transizione a una democrazia liberale, rappresentativa, moderata; esse sono anche veicolo di instabilità e di «turbolenza» politica, potenziali generatrici di una «overdose di democrazia» che può mettere a serio rischio la tenuta del processo di transizione e la stessa raggiungibilità di un approdo liberal-democratico.

La *demokratizatsiya* di Gorbachev si scavò la fossa da sola puntando a rivitalizzare la democrazia diretta anziché rafforzare la fragile democrazia rappresentativa che pure aveva appena contribuito ad introdurre. Questo approccio tradiva l'intima convinzione che l'*Ideas versus Institutions Gap*, che era stato ipocritamente negato così a lungo nell'URSS, dovesse sì essere superato: ma non moderando o abbandonando gli Ideali, quanto piuttosto forzando le Istituzioni a conformarsi ad essi – ai principi di quel Credo democratico «ortodosso» tipico della tradizione socialista e comunista, ma anche di quella populista e, in generale, radical-democratica. La visione delle élite riformiste sovietiche postulava una armoniosa coabitazione tra istituzioni rappresentative e istituzioni di democrazia diretta come il *mandat impératif*, il diritto di revoca, la discussione di tutto il popolo e, più tardi, il referendum. Ma queste istituzioni si ispiravano in realtà a principi tra loro in conflitto. Come sostengono i «revisionisti» liberal-democratici, democrazia diretta e democrazia rappresentativa sono incompatibili e un disegno istituzionale che cerchi di combinarle è con tutta probabilità ben avviato verso il disastro. Durante la *demokratizatsiya*, l'uso che venne fatto del mandato imperativo, della revoca e del referendum finì per delegittimare quelle neonate istituzioni rappresentative che pure erano state salutate in mezzo mondo come l'avvio della transizione, in URSS, alla democrazia liberale. E così venne arato il terreno, già fertile in realtà, da cui nacque la sindrome della democrazia populista e plebiscitaria che poi finì per impossessarsi del paese.

Tuttavia, un'altra istituzione essenziale per questo esito – una forte presidenza carismatica legittimata dal voto popolare – mancava alla visione ortodossa della democrazia socialista di Gorbachev e al disegno istituzionale originario della *demokratizatsiya*. Il marxismo-leninismo vedeva nei soviet dei consigli elettivi, completamente subordinati al popolo, ma assolutamente sovrani nei confronti dell'esecutivo. E questa era ancora l'idea di fondo che aveva ispirato la creazione del Congresso dei Deputati del Popolo nel 1988-89. Ma, come poi risultò chiaro, un organismo del genere era ingovernabile. Senza il controllo di partiti stabili e disciplinati (e l'idea stessa di

partito era estranea al direttismo della *demokratizatsiya*) la «sovranità parlamentare» di tipo sovietico degenerò rapidamente in un *régime d'assemblée* incapace di governare, ma capace di impedire a qualsiasi altra istituzione di farlo. Così, sia detto per inciso, anche l'assenza di istituzioni – o la loro paralisi – conta. Il disfacimento del PCUS, l'assenza di alternative partitiche valide, e la paralisi conflittuale tra esecutivo e legislativo, furono le precondizioni per la nascita del presidenzialismo in terra sovietica e per la sua rapida evoluzione in senso plebiscitario.

Il presidenzialismo poteva a sua volta essere visto come l'innovazione democratica per eccellenza, la leva per alterare il *balance of power* istituzionale «con il favore delle masse». Ma Gorbachev non sembrò realizzare appieno tutte le implicazioni di questa scelta istituzionale, né apparve in grado di sfruttarne a proprio vantaggio l'intero potenziale democratico e illiberale. Ci riuscirono invece i suoi avversari: l'«opposizione democratica» eltsiniana in Russia, i leader dei movimenti nazionalisti militanti nelle repubbliche baltiche e nel Caucaso, un outsider bonapartista in Bielorussia, e un pugno di vecchi boss comunisti locali altrove. Così il virus presidenzialista – di un presidenzialismo fortemente populista e plebiscitario che Gorbachev, a Mosca, aveva appena abbozzato – una volta diffusosi «in periferia» divenne il fattore decisivo che fece fallire la *demokratizatsiya* mandando in pezzi l'Unione Sovietica. Dunque, di nuovo, le istituzioni contano. La supremazia di una presidenza forte su parlamenti deboli e inefficaci, in una situazione di destrutturazione partitica, contribuiscono a fondare una democrazia «forte» e immediata, ma profondamente illiberale e potenzialmente autoritaria.

Ma le istituzioni, da sole, non bastano. È cruciale, anche, il loro *spirito* e la personalità degli uomini che lo incarnano. Perché una scelta presidenzialista evolva con successo verso un esito plebiscitario servono uomini capaci di evocarne lo «spirito bonapartista» e di manipolarlo, tanto attraverso le loro azioni quanto attraverso la loro retorica politica. E la democrazia plebiscitaria deve contenere innanzitutto un forte spirito populista, che ne fondi le ragioni su un *idem sentire* profondo che congiunga il Presidente al Popolo. Se essa può infatti avere facilmente esiti illiberali e autoritari, chi la fonda non la concepisce come una dittatura. Un leader populista e plebiscitario necessita di una popolazione attivamente mobilitata, non di una audience passiva e plaudente. E la sua forza politica non si basa solo su una periodica delega di autorità, ma richiede una qualche forma di comunione permanente tra le masse e il centro personalizzato del potere. Sono dunque necessari strumenti istituzionali atti a mobilitare la fiducia del popolo nel proprio leader, e sfiducia e diffidenza verso tutti gli altri – partiti e politici, parlamenti e deputati, élite sociali, economiche e intellettuali, lobby

e interessi particolari. Storicamente, referendum e plebisciti sono stati gli strumenti ideali a questo fine. E perciò la sinergia presidenzialismo-referendum è un elemento fondativo di questa forma di democrazia.

Gorbachev sembrò comprendere queste cose solo in parte, e in ogni caso troppo tardi. Il primo ed ultimo presidente sovietico aveva una naturale inclinazione populista e una evidente predisposizione alla leadership carismatica. Ma mancava della risolutezza, anzi della brutalità cui un presidente plebiscitario di successo dev'essere preparato. Forse era troppo sofisticato, forse era troppo «marxista» per comportarsi come un Niyazov, un Aliev, un Lukashenko o un Eltsin. Questi e altri leader sovietici e post-sovietici si rivelarono ben più adatti al ruolo e probabilmente impararono molto dai fallimenti di Gorbachev. Di certo impararono la lezione più importante: un presidente plebiscitario di successo deve essere capace di galvanizzare il popolo – non di rappresentarlo, ma di *impersonarlo*. Deve essere capace di presentarsi, come scriveva Marx di Luigi Bonaparte, come chi «è per grazia del popolo». Senza questo elemento democratico egli sarebbe semplicemente un tiranno. Solo mettendo il Popolo al centro – convocandolo, interrogandolo, ascoltandolo – e solo scommettendo su di esso nei momenti critici, egli può diventare – se ne ha poi la forza e la determinazione – un tiranno democratico: come diceva Lord Bryce, «un tiranno non contro le masse, ma con le masse».

Questo rischio è intrinseco alla democrazia stessa. I liberali del XVIII e XIX secolo lo sapevano, e suggerivano che la democrazia – l'espressione diretta e sovrana del potere del popolo, la tirannia della sua volontà – andasse scongiurata, o almeno in vari modi imbrigliata e neutralizzata. Anche per questo vennero disegnate le istituzioni liberali: per «controllare, addomesticare o educare quella bestia pericolosa che è il popolo». Ma nelle società democratiche del XX secolo questi argomenti non erano più di moda e il crudo realismo di un pugno di intellettuali revisionisti non è riuscito a sconfiggere il Credo democratico, la sua suggestiva retorica politica e le sue istituzioni.

A maggior ragione, non era certo questo lo scopo di quei comunisti – riformisti, ma non revisionisti – che nel fuoco della loro battaglia politica lanciarono la *demokratizatsiya* come un «assalto moralista» all'ipocrisia dell'*ancien régime* sovietico. E fallirono. Chi invece riuscì a profittare della *demokratizatsiya* e del suo fallimento furono quei leader che seppero intuire e sfruttare, senza lasciarsene intimorire, le devastanti potenzialità del *macht* democratico. Se avessero potuto leggere il brano di Carl Schmitt che fa da esergo a queste pagine, quegli uomini avrebbero inteso probabilmente il suo sinistro monito come un incoraggiamento: l'artificialità razionalistica del parlamentarismo liberale non può compete-

re con il vitalismo popolare dei «metodi cesaristici», capaci di rappresentare «una diretta espressione di sostanza e di potere democratico». Questa è l'essenza della fase populista-plebiscitaria che ha dominato la transizione democratica qui analizzata. Si tratta di una fase ormai in chiusura. Ma lo studio della sua retorica politica, del suo disegno istituzionale e delle sue dinamiche di consenso e conflitto è molto utile a far luce sulla natura, e a ipotizzare i possibili sviluppi, di quelle *democrazie* variamente illiberali e talvolta grottescamente autoritarie che si sono fin'ora impiantate nello spazio post-sovietico.

X.

Bibliografia

Questa bibliografia è rigidamente selezionata e contiene un numero di riferimenti molto inferiore rispetto alle note a piè di pagina. I testi non relativi alla politica sovietica e post-sovietica sono quelli utilizzati per definire il quadro concettuale e comparato di questo lavoro. Sono stati ridotti al minimo i riferimenti ai classici del pensiero politico e a saggi contenuti in riviste e in volumi collettanei. Ho anche omesso tutti i testi in lingua russa non disponibili in traduzione, gli articoli della stampa quotidiana e periodica, gli interventi parlamentari e i discorsi dei leader politici, i rapporti annuali di *Freedom House* e i bollettini periodici di *Radio Free Europe/Radio Liberty* e dell'OMRI nonché i documenti di organizzazioni internazionali di monitoraggio (OSCE, CSCE, ODHIR, ecc.)

- Anderson, Richard D., et al., *Postcommunism and the Theory of Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Barber, Benjamin, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Bartole, Sergio e Pietro Grilli da Cortona (a cura di), *Transizione e consolidamento nell'Europa Centro-Orientale. Elites, istituzioni e partiti*, Torino, Giappichelli, 1997.
- Bartolini, Stefano, *Riforma istituzionale e sistema politico. La Francia gollista*, Bologna, il Mulino, 1981.
- Bialer, Seweryn, «Gorbachev's Program of Change: Sources, Significance, Prospects», in Seweryn Bialer e Michael Mandelbaum (a cura di), *Gorbachev's Russia and American Foreign Policy*, Boulder, Westview Press, 1988.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo e Gabriele Crespi Reghizzi, *La costituzione sovietica del 1977*, Giuffrè, Milano, 1978.
- Blondel, Jean, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973.
- Bobbio, Norberto, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984.
- Bogdanor, Vernon, «Western Europe», in Butler e Ranney (a cura di), *Referendums Around the World, Referendums Around the World. The Gro-*

wing Use of Direct Democracy, Washington, The AEI Press, 1994.

Brady, Henry E. e Cynthia Kaplan, «Eastern Europe and the former Soviet Union», in David Butler e Austin Ranney (a cura di), *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, The AEI Press, 1994.

Bremmer, Ian e Ray Taras (a cura di), *Nations and Politics in the Soviet Successor States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

— *New States, New Politics. Building the Post-Soviet Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Breslauer, George, *Khrushchev and Brezhnev as Leaders: Building Authority in Soviet Politics*, London, Allen & Unwin, 1982.

Brown, Archie (a cura di), *Contemporary Russian Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Burdeau, Georges, *La démocratie*, Paris, Editions du Seuil, 1956.

Butler, David e Austin Ranney (a cura di), *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, The American Enterprise Institute Press, 1994.

— *Referendums. A Comparative Study of practice and Theory*, Washington, The American Enterprise Institute Press, 1978.

Calise, Mauro, *Governo di partito. Antecedenti e conseguenze in America*, Bologna, il Mulino, 1989.

— *Dopo la partitocrazia*, Torino, Einaudi, 1994.

Cappelli, Ottorino, «Parlamento senza partiti: tra élite e interessi», in Rita di Leo (a cura di), *Riformismo o comunismo: il caso dell'URSS*, Napoli, Liguori, 1993.

— «La resistibile ascesa della rappresentanza politica in URSS», *Rivista italiana di scienza politica*, vol. XXII, n. 1, aprile 1992.

— «I quadri e la macchina: il PCUS al governo da Stalin a Brezhnev», in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Sociali* (Istituto Universitario Orientale), anno IV, n. 6, 1990.

— «Leadership's Perspectives on Centre-Periphery Relations», in David Lane (a cura di), *Élites and Political Power in the USSR*, Aldershot, Edward Elgar, 1988.

Chiesa, Giulietto, *Transition to Democracy. Political Change in the Soviet Union 1987-1991*, Hannover, Dartmouth College, University Press of New England, 1993.

- Chrchward, Lloyd G., *Contemporary Soviet Government*, New York, Elsevier, 1968, p. 82.
- Cilento, Marco, «L'Ucraina post-sovietica tra democrazia e populismo», in Rita di Leo (a cura di), «Che fare della democrazia?», in Rita di Leo (a cura di), «Che fare della democrazia?», *Quaderni del Dipartimento di Scienze Sociali* (Istituto Universitario Orientale, Napoli), anno VIII, nn. 13-14, 1996.
- Collier, David e Steven Levitsky, «Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research», *World Politics vol.* 49, n. 3, 1997.
- Colton, Timothy J., «The Constituency Nexus in the Russian and other Post-Soviet Parliaments», in Jeffrey W. Hahn (a cura di), *Democratization in Russia. The Development of Legislative Institutions*, Armonk, M.E. Sharpe, 1996.
- *The Dilemma of Reform in the Soviet Union*, New York, Council on Foreign Relations, 1986.
- Cronin, Thomas E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1989.
- Crozier, Michael J., Samuel P. Huntington e Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975.
- Dahl, Robert A., *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, 1997.
- *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982.
- Daniels, Robert V., «Soviet Politics Since Khrushchev», in John W. Strong (a cura di), *The Soviet Union Under Brezhnev and Kosygin*, New York, Van Nostrand-Reinold, 1971.
- Dawisha, Karen e Bruce Parrot (a cura di), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Dawisha, Karen e Bruce Parrot (a cura di), *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

- deQ. Walzer, Geoffrey, *The People's Law*, Sidney, Centre for Independent Studies, 1987.
- Diamond, Larry, «Is the Third Wave Over?», *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 3, 1996.
- «Three Paradoxes of Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 3, 1990.
- Diamond, Larry e Marc F. Plattner, *Democracy After Communism*, Baltimora, The Johns Hopkins University Press, 2002.
- *The Global Divergence of Democracies*, Baltimora, The Johns Hopkins University Press, 2001.
- *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimora, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Rita di Leo (a cura di), «Che fare della democrazia?», *Quaderni del Dipartimento di Scienze Sociali* (Istituto Universitario Orientale, Napoli), anno VIII, nn. 13-14, 1996.
- *Riformismo o comunismo: il caso dell'URSS*, Napoli, Liguori, 1993.
- «Neopopulismo russo: senza piano e senza mercato, senza partito-re e senza stato-nazione», *Europa/Europe*, n. 2, 1993.
- *Vecchi quadri e nuovi politici. Chi comanda davvero nell'ex URSS*, Bologna, il Mulino, 1992.
- «Il PCUS dal potere all'ostracismo», in Mauro Calise (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, il Mulino, 1992.
- «The Soviet Union 1985-1990: After Communist Rule the Deluge?» *Soviet Studies*, vol. 43, n. 3, 1991.
- *Il modello di Stalin*, Milano, Feltrinelli, 1977.
- «Riforme e rivoluzione nella teoria e nella prassi del bolscevismo», in AA.VV., *Riforme e rivoluzione nella storia contemporanea*, Torino, Einaudi, 1977.
- Di Palma, Giuseppe, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990.
- Duverger, Maurice, *La République des citoyens*, Paris, Ramsay, 1982.
- Dye, Thomas R., *Politics, Economics and the Public: Policy Outcomes in the American States*, Chicago, Rand McNally, 1966.
- Easton, David, *Systems analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965.

- Edelman, Murray J., *Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1964.
- Elster, John, Claus Offe e Ulrich K. Preuss, *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Eltsin, Boris, *The Struggle for Russia*, New York, Times Books – Random House, 1995.
- Evans, Alfred B. jr., *Soviet Marxism Leninism. The Decline of an Ideology*, Westport, Praeger, 1993.
- Fedele, Marcello, *Democrazia referendaria*, Roma, Donzelli, 1994.
- Filppini, Caterina, «L'evoluzione costituzionale delle repubbliche dell'ex URSS», in Sergio Bartole e Pietro Grilli da Cortona (a cura di), *Transizione e consolidamento nell'Europa Centro-Orientale. Elites, istituzioni e partiti*, Torino, Giappichelli, 1997.
- Fisichella, Domenico (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983.
- Fleron, Fredrich, Erik P. Hoffmann (a cura di), *Post-Communist Studies and Political Science*, Boulder, Westview, 1993.
- Friedgut, Theodore H., *Political Participation in the USSR*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- Friedrich, Carl J., *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston, Ginn & Co., 1950.
- Fukuyama, Francis, «The End of History?», *The National Interest*, vol. 16, 1989.
- Gallagher, Michael e Pier Vincenzo Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, London, MacMillan, 1996.
- Ganino, Mario, *Dallo Zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia tra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, CUESP, 1999.
- «L'evoluzione costituzionale nell'URSS del Presidente Gorbachev», *Quaderni costituzionali*, vol. 10, n. 2, 1990.
- Gill, Graeme, «Khrushchev and Systemic Development», in Martin McCauley (a cura di), *Khrushchev and Khrushchevism*, Indianapolis, Indiana University Press, 1987.
- «Institutionalisation and Revolution: Rules and Soviet Political System», *Soviet Studies*, n. 2, 1985.

- Goldenberg, Suzanne, *Pride of Small Nations. The Caucasus and Post-Soviet Disorder*, London, Zed, 1994.
- Gooding, John, «Gorbachev and Democracy», *Soviet Studies*, vol. 42, n. 2, 1990.
- Gorbachev, Mikhail S., *Memoirs*, New York, Doubleday, 1996.
- Gustafson, Thane e Dawn Mann, «Gorbachev and the 'Circular Flow of Power'», David Lane (a cura di), *Élites and Political Power in the USSR*, Aldershot, Edward Elgar, 1988.
- «Gorbachev's First Year: Building Power and Authority», *Problems of Communism*, 1986, vol. 35, n. 3, maggio-giugno 1986.
- Hahn, Jeffrey W. (a cura di), *Democratization in Russia. The Development of Legislative Institutions*, Armonk, M. E. Sharpe, 1996.
- *Soviet Grassroots. Citizen Participation in Local Soviet Government*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Hanson, Russel L., *The Democratic Imagination in America: Convergences with Our Past*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- Harding, Neil (a cura di), *The State in Socialist Society*, Albany, State University of New York Press, 1984.
- Held, David, *Modelli di democrazia*, Bologna, il Mulino, 1997.
- Hart, Vivien, *Distrust and Democracy. Political Distrust in Britain and America*, Cambridge, Cambridge
- Hill, Ronald J., *Soviet Politics, Political Science and Reform*, Oxford, Martin Robertson, 1980.
- Hill, Ronald J. e Alexander Rahr, «The General Secretary, the Central Party Secretariat, and the Apparatus», in David Lane (a cura di), *Élites and Political Power in the USSR*, Aldershot, Edward Elgar, 1988.
- Higley, John and Richard Gunter, *Élites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Holmes, Stephen, «Superpresidentialism and Its Problems», *East European Constitutional Review*, n. 4, 1993 e n. 1, 1994.
- Hough, Jerry F., *Democratization and Revolution in the USSR, 1985-1991*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1997.
- «Gorbachev's Endgame», *World Policy Journal*, n. 3, 1990.
- Hough, Jerry F., Evelyn Davidheiser e Susan Goodrich Lehmann, *The 1996 Russian Presidential Election*, Washington, Brookings Institution, 1996.

- Hough, Jerry F. e Merle Faisod, *How the Soviet Union is Governed*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1979.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London, University of Oklahoma Press, 1991.
- *American Politics. The Promise of Disharmony*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.
- «The Democratic Distemper», *The Public Interest*, n. 41, 1975.
- Huskey, Eugene, «Overcoming the Yeltsin Legacy: Vladimir Putin and Russian Political Reform», in Archie Brown (a cura di), *Contemporary Russian Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Johnes, Stephen F., «Populism in Georgia: the Gamsakhurdia Phenomenon», in Donald Schwartz e Razmik Panossian (a cura di), *Nationalism and History. The Politics of Nation Building in Post-Soviet Armenia, Azerbaijan e Georgia*, Toronto, University of Toronto Center for Russian and East European Studies, 1994.
- Karatnycky, Adrian, «The decline of illiberal democracy». *Journal of Democracy*, vol. 10, n. 1, 1999.
- Karl, Terry Lynn, «The Hybrid Regimes of Central America», *Journal of Democracy*, vol. 6, n. 3, 1995.
- Kazin, Michael, *The Populist Persuasion. An American History*, New York, Basic Books, 1995.
- Kelley, Donald R. (a cura di), *Soviet Politics in the Brezhnev Era*, New York, Praeger, 1980.
- Kelsen, Hans, *La Democrazia*, il Mulino, Bologna, 1981.
- *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, Comunità, 1952.
- Khasbulatov, Ruslan, *Il golpe di agosto*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1992.
- King, Anthony, «Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, n.1, 1976
- Krutogolov, Mikhail A., *Talks on Soviet Democracy*, Mosca, Progress, 1980.
- Kuzio, Taras e Andrew Wilson, *Ukraine: Perestroika to Independence*, New York, St. Martin's Press, 1994.
- Lanchester, Fulco e Maria Pia Ragionieri (a cura di), *I successori dell'impero*, Milano, Giuffrè, 1998.
- Lane, David (a cura di), *Elites and Political Power in the USSR*, Aldershot, E. Elgar, 1988.

- Leibholz, Gerhard, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.
- Lenin, Vladimir I., *Stato e rivoluzione*, in *Opere scelte*, Editori Riuniti – Edizioni Progress, Roma-Mosca, 1975.
- Levitsky, Steven e Lucan A. Way, «Competitive Authoritarianism: Hybrid Regime Change in Peru and Ukraine in Comparative Perspective», *Publications from Barometer Surveys*, Centre for the Study of Public Policy, Glasgow, University of Strathclyde, 2001.
- Lewin, Moshe, *The Gorbachev Phenomenon: A Historical Explanation*, Berkeley, University of California Press, 1988.
- Libaridian, Gerard J. (a cura di), *Armenia at the Crossroads: Democracy and Nationhood in the Post-Soviet Era*, Watertown, Blue Crane Books, 1991.
- Lieven, Anatole, *The Baltic Revolution*, New Haven, Yale University Press, 1994.
- Linz, Juan J. e Arturo Valenzuela (a cura di), *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University press, Baltimore, 1994.
- Linz, Juan J. e Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Lipset, Seymour Martin e William Schneider, *The Confidence Gap: Business, Labor, and Government in the Public Mind*, New York, The Free Press, 1983.
- Lowi, Theodore, *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.
- Luciani, Massimo e Mauro Volpi (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992.
- Mahrenholz, Ernst G., «Referendum e democrazia», in Massimo Luciani e Mauro Volpi (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992.
- Mair, Peter, «Populist Democracy vs Party Democracy», in Ives Mény e Yves Surel, *Democracies and the Populist Challenge*, Houndmills-New York, Palgrave, 2002.
- Mann, Dawn and Elizabeth Teague, «Gorbachev's Dual Role», *Problems of Communism*, 1990.

- Marx, Karl, *La guerra civile in Francia*, in Marx-Engels, *Opere scelte*, Editori Riuniti, Roma, 1974.
- *Il 18 Brumaio di Luigi Bonaparte*, in Marx-Engels, *Opere scelte*, Editori Riuniti, Roma, 1974.
- Massari, Maurizio, «Parliamentarianism versus Presidentialism. The Problem of Democratic Stability in Russia», in Rita di Leo (a cura di), «Che fare della democrazia?», *Quaderni del Dipartimento di Scienze Sociali* (Istituto Universitario Orientale, Napoli), anno VIII, nn. 13-14, 1996.
- *La grande svolta. La riforma politica in URSS*, Napoli, Guida, 1990.
- McCauley, Martin (a cura di), *Khrushchev and Khrushchevism*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 1987.
- McIlwain, Charles H., *Constitutionalism, Ancient and Modern*, Ithaca, Great Seal Books, 1961.
- Melchionda, Enrico, «La chance del presidenzialismo», in Rita di Leo (a cura di), *Riformismo o comunismo: il caso dell'URSS*, Napoli, Liguori, 1993.
- *Eltsin a Mosca. I meccanismi del successo politico in Unione Sovietica*, Roma, Edizioni Lavoro, 1990.
- Mény, Yves e Yves Surel (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke-New York, Palgrave, 2002.
- Mény, Yves e Yves Surel, *Populismo e democrazia*, Bologna, il Mulino, 2000.
- Morlino, Leonardo, *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, il Mulino, 2003.
- Motyl, Alexander J., *Dilemmas of Independence: Ukraine After Totalitarianism*, New York, Council of Foreign Relations Press, 1993.
- Murray, Donald, *A Democracy of Despots*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995.
- Napolitano, Tommaso, «Chi è nell'URSS il Capo dello Stato? (Tra storia, diritto e ideologia)», in AA.VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Giuffrè, Milano, 1987.
- Nelson, Daniel e Stephen White (a cura di), *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, Albany, State University of New York Press, 1982.
- Norton, Philip (a cura di), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- O'Donnell, Guillermo, «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 1, 1994.

- Olcott, Martha Brill e Marina Ottaway, «The Challenge of Semi-Authoritarianism», in AA.VV., *Democracy and Rule of Law Project*, Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- Orlovsky, Daniel (a cura di), *Beyond Soviet Studies*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press, 1995.
- Osburn, Lee Ann, *The Problem of Participation*, Lanham, University Press of America, 1985.
- Panebianco, Angelo, «Cesarismo», in *Enciclopedia italiana delle scienze sociali*, vol. I, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1991.
- *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, il Mulino, 1982.
- Pateman, Carole, *Participation and Democracy Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- Pharr, Susan J. e Robert D. Putnam (a cura di), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press, 2000.
- Pitkin, Hanna F., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.
- Plattner, Marc F., «Response to 'The Rise of Illiberal Democracy'», *Foreign Affairs*, vol. 77, n. 2, 1998.
- «Liberalism and Democracy: Can't Have One Without the Other», *Foreign Affairs*, vol. 77, n. 2, 1998.
- Pravda, Alex e Stephen White (a cura di), *Ideology and Soviet Politics*, London, Macmillan, 1988.
- Putnam, Robert D., *The Comparative Study of Political Élites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1976.
- Remington, Thomas F., «Menage a Trois: The End of Soviet Parliamentarism», in Jeffrey W. Hahn (a cura di), *Democratization in Russia. The Development of Legislative Institutions*, Armonk, M. E. Sharpe, 1996.
- Riker, William H., *Liberalism against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Prospect Heights, Waveland Press, 1989.
- Ruffilli, Eduardo, *La ragione dei più. Ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Bologna, il Mulino, 1977.
- Sakwa, Richard, *Russian Politics and Society*, London, Routledge, 1993.

- Sartori, Giovanni, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 2000.
- *Democrazia cos'è*, Milano, Rizzoli, 1993.
- *Democratic Theory Revisited*, Chatham, Chatham House, 1987.
- *Democrazia e definizioni*, Bologna, il Mulino, 1976.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London, Allen and Unwin, 1976.
- Schmitt, Carl, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1992.
- Schmitter, Philippe C. e Terry Lynn Karl, «What Democracy is...and Is Not», in Larry Diamond e Marc F. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimora, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- «The conceptual travels of transitologists and consolidologists: how far to the East should they go?», *Slavic Review*, 53, n. 1, 1994.
- «Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America, Southern & Eastern Europe», *International Social Science Journal*, 128, maggio 1991.
- Schwartz, Donald e Razmik Panossian (a cura di), *Nationalism and History. The Politics of Nation Building in Post-Soviet Armenia, Azerbaijan e Georgia*, Toronto, University of Toronto Center for Russian and East European Studies, 1994.
- Sharlet, Robert, *Soviet Constitutional Crisis. From De-Stalinization to Disintegration*, Armonk, M.E. Sharpe, 1992.
- «Constitutional Implementation and the Juridicization of the Soviet System», in Donald R. Kelley (a cura di), *Soviet Politics in the Brezhnev Era*, New York, Praeger, 1980.
- *The New Soviet Constitution of 1977*, Brunswick, King's Court, 1978.
- Shevtsova, Liliia F., «Russia's Hybrid Regime», *Journal of Democracy*, vol. 12, n. 4, 2001.
- «Russia Under Putin: Can Electoral Autocracy Survive?», *Journal of Democracy*, vol. 11, n. 3, 2000.
- Shugart, Matthew S., «Presidents and parliaments: Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe», *Transition*, n. 25, 1996.
- Shugart, Matthew S. e John M. Carey, *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, il Mulino, 1995.

- Slider, Darrel, «The Politics of Georgia's Independence», *Problems of Communism*, vol. 40, n. 6, 1991.
- Sobciak, Anatoli, *Leningrado-San Pietroburgo*, Milano, Mondadori, 1991.
- Tannsjo, Torbjorn, *Populist Democracy: A Defense*, New York, Routledge, 1992.
- Tarchi, Marco, *L'Italia populista. Dal qualunquismo ai girotondi*, Bologna, il Mulino, 2003.
- Tucker, Robert C., *Political Culture and Leadership in Soviet Russia. From Lenin to Gorbachev*, New York, Norton, 1987.
- Tvardovsakaya, Valentina A., *Il populismo russo. Da 'Zemlja i Volja' a 'Narodnaja volja'*, Roma, Editori Riuniti, 1975.
- Uleri, Pier Vincenzo, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, il Mulino, 2003.
- Uleri, Pier Vincenzo e Mario Caciagli, *Democrazie e referendum*, Bari, Laterza, 1994.
- Urban, Michael E., *The Rebirth of Politics in Russia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- *More power to the Soviets. The Democratic Revolution in the USSR*, Aldershot, Edward Elgar, 1990.
- «Local Soviets and Popular Needs: Where the Official Ideology Meets Everyday Life», in Alex Pravda e Stephen White (a cura di), *Ideology and Soviet Politics*, London, Macmillan, 1988.
- *An Algebra of Soviet Power: Élite Circulation in the Bielorussian Republic, 1966-1986*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- Vannemann, Peter, *The Supreme Soviet. Politics and the Legislative Process in the Soviet Political System*, Durham, Duke University Press, 1977.
- Venturi, Franco, *Il populismo russo*, Torino, Einaudi, 1952.
- White, Stephen, *Gorbachev and After*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- «'Democratisation' in the USSR», *Soviet Studies*, vol. 42, n. 1, 1990.
- «The USSR Supreme Soviet: A Developmental Perspective», in Daniel Nelson e Stephen White (a cura di), *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, Albany, State University of New York Press, 1982.
- *Political Culture and Soviet Politics*, Londra, Macmillan, 1979.
- White, Stephen, Richard Rose e Ian McAllister, *How Russia Votes*, Chatham, Chatham House, 1997.

- White, Stephen e Ronald J. Hill, «Russia, the Former Soviet Union and Eastern Europe: The Referendum as a Flexible Political Instrument», in Michael Gallagher e Pier Vincenzo Uleri (a cura di), *The Referendum Experience in Europe*, London, MacMillan, 1996.
- White, Stephen, Rita di Leo e Ottorino Cappelli, *The Soviet Transition: From Gorbachev to Yeltsin*, London, Frank Cass, 1993.
- Weber, Max, *Parlamento e Governo*, Bari, Laterza, 1982.
- Wolfe, Bertram D., *An Ideology in Power. Reflections on the Russian Revolution*, New York, Stein and Day, 1969.
- Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, W. W. Norton, 2003.
- «The Rise of Illiberal Democracy». *Foreign Affairs*, vol. 76, n. 6, 1997.
- Zagrebelsky, Gustavo, *Il «Crucifige!» e la democrazia*, Torino, Einaudi, 1995.
- Zaprudnik, Jan, *Belarus*, Boulder, Westview Press, 1993.