

Vent'anni di *dis*-Unione Sovietica¹
La Federazione Russa, sovranità e territorio
(1991-1997)

Marilisa Lorusso

Indice

L'assetto politico - territoriale.....	2
Un federalismo instabile.....	3
Le sfide del federalismo.....	9
Il nodo caucasico	14
Cecenia.....	15
Daghestan.....	19
Una frontiera travagliata.....	22
Una sovranità incerta.....	24

¹ Il titolo proposto riprende la dicitura di Dis-Unione Sovietica utilizzata da Sergio Salvi nel libro *La Dis-Unione Sovietica, Guida alle nazioni della non Russia*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1990.

L'assetto politico - territoriale

L'organizzazione e l'amministrazione del territorio della Repubblica Federale Sovietica Socialista Russa (RFSSR) si differenziava significativamente da quella della sua erede, la Federazione Russa. Prima del '91 erano infatti i comitati regionali, gli *ObKom*, del Partito Comunista della RFSSR a esercitare mansioni di governo a livello locale, con la ratifica delle proprie decisioni da parte dei Soviet delle unità federate. Inoltre le parti federate erano chiuse nel cerchio dell'economia pianificata, i cui piani integravano le produzioni. Con la sospensione del Partito per opera del Soviet Supremo dell'URSS il 29 agosto 1991 e la fine dell'URSS a dicembre, quasi tutte le parti federate adottarono la figura di zarista memoria dei Governatori. I locali Soviet li accompagnavano con funzioni parlamentari, rese più efficaci dall'introduzione del pluripartitismo e dalla conseguente possibilità di tenervi effettivi dibattiti politici.

All'inizio degli anni '90 la Federazione constava di 89 componenti federate, con *status* differenti: città federate (Mosca, San Pietroburgo, assimilabili a Regioni), Repubbliche, Regioni, Circondari o Distretti, Territori. Le varie componenti si erano poi raggruppate in otto associazioni² di carattere macroregionale, all'interno delle quali vi potevano essere collaborazioni rafforzate: l'Associazione Nord-ovest³, quella della Russia centrale⁴, quella delle "Terre nere"⁵, quella della regione del Caucaso del Nord⁶, l'Associazione "Grande Volga"⁷, quella della regione degli Urali⁸, l'"Accordo Siberiano"⁹, e l'Associazione Estremo Oriente¹⁰. I rapporti privilegiati fra le parti, spesso di natura produttiva - laddove le infrastrutture e le imprese ex-sovietiche spingevano a mantenere le economie integrate - potevano essere su base solo bilaterale o integrate nella macro-regione, a seconda dell'efficacia coordinativa di quest'ultima. Per quanto riguarda

² RES, *Russian central authorities seek new formula for relations with the Regions*, in "Russian Regional Report", vol. 1, n. 12, 13 nov. 1996, p. 2. La pubblicazione sarà la fonte più citata, data la copertura settimanale che forniva agli sviluppi regionali nel periodo oggetto di ricostruzione.

³ Karelia, Komi, Archangelsk, Vologda, Kaliningrad, Kirov, Leningrad, S. Pietroburgo, Murmansk, Novgorod, Pskov e il Distretto autonomo di Nenec.

⁴ Mosca, Brjansk, Vladimir, Ivanovo, Kaluga, Kostroma, Rjazan, Smolensk, Tver, Tula, Jaroslavl.

⁵ Voronež, Belgorod, Kursk, Lipetsk, Orel, Tombov.

⁶ Adighea, Daghestan, Inguscezia, Cabardino-Balkaria, Karačaevo-Circassia, Ossezia del Nord, Kalmikija, Krasnodar. La Cecenia era l'unico soggetto federale su 89 a non rientrare in nessuna associazione. D'altro canto nel 1992 non aveva nemmeno firmato il Trattato federale.

⁷ Tatarstan, Mordovija, Čuvašija, Marij El, Astrachan, Volgograd, Nižnij Novgorod, Penza, Samara, Saratov, Uljanovsk.

⁸ Baškortostan, Udmurtija, il Distretto autonomo di Komi-Permijak, Kurgan, Orenburg, Perm', Sverdlovsk, Čeljabinsk.

⁹ Burjatija, Altaj, Chakasija, i Territori di Altaj e Krasnodar, Irkutsk, Novosibirsk, Omsk, Tomsk, Tjumen, Kemerovo e i Distretti autonomi di Agin-Burjat, Tajmyr, Ust-Orda Burjat, Chanty-Mansi, Evenk, Jamal Nenec.

¹⁰ Burjatija, Sacha, Primor'e, Chabarovsk, Kamčatka, Magadan, Čita, Sachalin, Čukot, Korjak, Amur, Birobidžak.

i margini di azione con attori esteri, i vari soggetti federali cercavano - con una certa autonomia - di attrarne gli investimenti. Uno degli strumenti più importanti in questo senso erano i consolati che permettevano un contatto diretto con lo Stato estero senza passare dalle strutture diplomatiche di Ambasciate, cioè da Mosca.

Per questo embrionale tentativo di condurre una politica economica estera indipendente, per il peso politico del Soviet delle Nazionalità, ovvero il Consiglio Federale, che li ricomprendeva, i Governatori avevano un ruolo di notevole importanza. Lo scarso supporto da parte della maggioranza o di una fetta significativa di loro poteva implicare un percorso in salita per l'approvazione delle proposte dell'Esecutivo federale. Pertanto il Presidente El'cin tentò quanto possibile di mantenerne la carica a nomina presidenziale. Quando questo non fu possibile per esplicito dettame costituzionale, si avvalse comunque della facoltà di rimuoverne, come accadde in alcuni casi nel 1993, quando alcuni Governatori avevano espresso sostegno al Soviet nello scontro istituzionale con la Presidenza¹¹. Nel 1996 entrò in vigore la legge che uniformava le procedure per accedere alla carica di Governatore attraverso l'elezione popolare diretta. El'cin ne rimandò la piena implementazione fino ad elezioni presidenziali concluse (luglio 1996), per garantirsi il supporto dei Governatori da lui nominati e a lui fedeli e per evitare di risentire di un eventuale scarso successo elettorale dei candidati proposti dal suo schieramento. In un'ottica di scambio politico vanno interpretati anche alcuni episodi, come per esempio una certa indulgenza della presidenza verso Governatori su cui gravavano accuse pesanti per quanto riguarda la gestione del territorio, dei servizi, delle risorse¹². La necessità del supporto politico verso il centro andava oltre al solo rinnovo di mandato del Presidente El'cin.

Un federalismo instabile

Dopo la complessa fase di disgregazione dell'Unione Sovietica che aveva coinvolto anche componenti federali russe che rivendicarono l'indipendenza, a metà degli anni '90 la situazione si era evoluta verso un processo così detto di "emigrazione interna". Diverse altre zone cercavano sempre di più di ritagliarsi margini di manovra in materie che trascendevano le competenze loro riservate dalla costituzione federale. Il processo, detto

¹¹ La rimozione era possibile però solo per quanti erano stati nominati e non eletti con voto popolare.

¹² *Inter alia*, le accuse di corruzione e nazionalismo verso il Governatore del Baškortostan, Murtaza Rachimov, da parte del giornale *Evening Neftekamsk*, e le successive travagliate vicende del giornale, senza che gli organi federali esercitassero pressioni per normalizzare il rapporto fra gli organi di governo locale e i *media*, RES, *Baškortostan cracks down on investigative journalist*, in "Russian Regional Report", vol. 1, n. 14, 27 nov. 1996, p. 4.

anche “separatismo legale”¹³, portò figure di primo piano come Anatolij Čubais a sottolineare il rischio implicito per la sovranità se non per l’integrità territoriale della Federazione, ricordando che un terzo dei soggetti federali avessero leggi che violavano quelle federali, mentre la cifra approssimativa per i decreti era la metà. L’allora Ministro di Giustizia Valentin Kovalev rese noto che su 21 Repubbliche federali, 19 violavano la costituzione federale dichiarando nella propria di essere soggetti di diritto internazionale. Anche circa un terzo della legislazione prodotta dalle Regioni e depositata al Ministero di Giustizia era in disaccordo con le leggi federali¹⁴. Stando al Ministero, almeno quattro Repubbliche – Adighea, Kalmykija, Karačaevo-Circassia, Sacha¹⁵ – non presentavano nemmeno le leggi al Ministero medesimo, come previsto per legge, per una valutazione. In questo ginepraio di leggi e tensioni centrifughe, il ruolo dei Governatori appariva non solo rafforzato, ma potenzialmente destabilizzante. Non solo alcuni premevano per il secessionismo, ma potevano con il loro indirizzo politico influenzare senza preventiva consultazione la politica – anche quella estera – federale. Un esempio è offerto dalle preoccupazioni sollevate dalla vittoria nella Regione di Pskov del candidato Evgenij Michailov sostenuto da Vladimir Žirinovskij. La presenza di un *leader* di aperte simpatie ultranazionaliste in una regione in cui transitava il 60% del mercato con i Paesi Baltici, con i quali erano rimaste in sospeso dispute territoriali e che ospitava 80 000 russi rientrati, allarmò Mosca. Ma Pskov non era che uno dei territori che, nell’anno delle elezioni di rinnovo di mandato, erano percorsi da fermenti poco rassicuranti. Il caso ceceno – nei giorni delle elezioni presidenziali era in corso la prima guerra cecena, 1994-1996 – aveva fortemente destabilizzato la regione, in particolare il Daghestan, ridottosi ad essere la più povera Repubblica della Federazione.

Il secessionismo interno o l’indipendentismo non erano solo nel nome dell’identità: i fattori economici giocavano in ruolo fondamentale. Le zone “donatrici” cioè quelle che contribuivano positivamente al *budget* federale - fino a fornirne il 60% - lamentavano la diversità di trattamento e l’alto livello di esazione fiscale¹⁶ su di loro esercitata. Le

¹³ RES, *Center continues to rail against “Legal Separatism”*, in “Russian Regional Report”, vol. 1, n. 11, 06 nov. 1996, p. 2.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Il 27 febbraio 1997 il Ministero di Giustizia emise una notifica di ragguglio per i soggetti federati che non avevano sottoposto la propria produzione legislativa al vaglio di quella federale. RES, *Justice Ministry warns regions that they are not complying with federal legislation*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 9, 6 mar. 1997, p. 4.

¹⁶ RES, *“Donor” region demand change in economic policy*, in “Russian Regional Report”, vol. 1, n. 13, 20 nov. 1996, p. 3.

“donatrici” rappresentavano nel 1996 meno dei due decimi del totale della Federazione¹⁷, e non a caso in questa fetta si trovavano altri territori inquieti: il Tatarstan, il Tjumen.

Il federalismo russo era caratterizzato da asimmetria di rapporti fra il centro e le varie fattispecie giuridico-territoriali. Nel febbraio 1994 il Tatarstan per primo aveva firmato un trattato che ne sanciva la quasi piena sovranità. L'accordo di mutua “separazione di poteri” riconosceva alla Repubblica tatarica l'assoluta proprietà di risorse e beni e la capacità di avere rapporti in autonomia con Paesi esteri. Mosca avrebbe però continuato a rilevare le tasse di dogana e – inizialmente – le quote di estrazione del petrolio¹⁸. Anche in Tjumen si muovevano richieste mosse dallo sfruttamento delle risorse petrolifere. Il Tjumen è un'ampia striscia di terra che taglia la Federazione Russa in due, da nord a sud, dal Mar Karsk al Kazakistan. Include al suo interno i Distretti Autonomi Chanty-Mansij e Jamal-Nenec, che sono allo stesso tempo subordinati alla Regione di Tjumen e direttamente alla Federazione. I due Distretti hanno nel proprio territorio il 90% del gas e il 53% del petrolio russo¹⁹. La doppia subordinazione faceva sì che gli introiti delle tasse sull'estrazione andassero per il 60% all'amministrazione autonoma, il 20% a quella di Tjumen, un altro 20% alla Federazione. La prima premeva per scindersi dal Tjumen e rimanere membro federale, accaparrandosi anche il 20% della seconda. Nel 1996 Jamal-Nenec rifiutò di prendere parte alle elezioni regionali. La Corte Costituzionale, interpellata, pur non entrando nel merito delle relazioni fra le tre componenti federali, confermò che i cittadini dei distretti dovevano godere del diritto di votare per le elezioni regionali²⁰. Il caso, per quanto *border line*, non era unico. Il dibattito che aveva accompagnato il caso aveva spinto il Governatore del distretto autonomo di Evenk, Aleksander Bokovikov a firmare un accordo con il Governatore di Krasnojarsk Valerij Zubov nel quale si riconosceva che Evenk era parte costituente di Krasnojarsk. L'accordo e i seguenti dodici protocolli assicuravano l'integrazione fra le due aree, condizione necessaria perché Krasnojarsk potesse a sua volta concordare un accordo di separazione dei poteri con le autorità federali²¹.

¹⁷ Il principale donatore per quell'anno era Mosca, che versava il 16,8% del *budget* federale, RES, *Moscow remains principal contributor to Federal budget*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 8, 27 feb. 1997, p. 6. Secondo altri osservatori, che utilizzavano differenti parametri di valutazione, i donatori sarebbero invece stati di più, fino a 32 nel 1997, RES, *There are 32 donor regions*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 27, p. 8, 27 ago. 1997.

¹⁸ RES, *Tatarstan: a sovereign Republic within the Russian Federation*, in “Russian Regional Report”, vol. 1, n. 5, 25 set. 1996, p. 1.

¹⁹ RES, *Oil factor in Tyumen Elections*, in “Russian Regional Report”, vol. 1, n. 12, 13 nov. 1996, p. 3.

²⁰ RES, *Constitutional Court rules on Tyumen's dispute with its autonomous Okrugs*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 26, 17 lug. 1997, p. 4.

²¹ RES, *Krasnojarsk, Enenkiya sign agreement*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 23, 26 giu. 1997, p. 5-6.

A Mosca ma anche in altre parti del Paese si avvertiva la necessità di riformulare il federalismo che era nato sotto spinte contraddittorie e così formalizzato nella costituzione federale del 1993. Si tenga presente che la Costituzione era stata influenzata dall'indirizzo della classe dirigente dell'epoca, cioè dei riformatori el'ciniani, quindi con un *background* relativamente nazionalista. Si rammenti l'invito di El'cin, ancora oggi ricordato con un certo disagio da molti cittadini ex-sovietici, nel periodo di frizione legislativa fra i soggetti federali e l'URSS: "Prendetevi tutto quello che potete"²². Allo stesso tempo le alte cariche federali dell'era post sovietica vivevano con apprensione un eventuale federalismo assertivo. In particolare lo scontro fra il Presidente e il Soviet nel 1993 aveva reso il primo molto cauto nel riconoscere una qualsiasi manovra d'azione all'organo legislativo dove, nella camera alta, il federalismo avrebbe trovato la propria naturale rappresentanza. Il Consiglio Federale infatti era un organo di grande importanza. Sebbene si riunisse pochi giorni al mese, comprendeva i rappresentanti dell'Esecutivo e del Legislativo dei vari soggetti federali, due per ognuno, per cui era il nesso di congiunzione fra la rappresentanza delle questioni federali, di come esse avessero voce sulla normativa nazionale e allo stesso tempo di come esse sarebbero state implementate a livello locale. La costituzione del '93 però rafforzava enormemente il ruolo politico del Presidente rispetto a quello della Duma e del Consiglio, per cui non stupì uno sbilanciamento a favore di un centralismo in molte politiche nazionali, mentre il federalismo rimaneva dilaniato da problemi anche strutturali, come l'uso di trattati bilaterali fra il centro e le fattispecie federali che creava trattamenti ineguali, o per l'adozione di riforme come il già menzionato principio della doppia dipendenza dei Distretti autonomi, adottato all'inizio degli anni '90 sotto l'impulso di spinte nazionalistiche. Il tutto era esacerbato dalla situazione di estrema precarietà economica, di alcune zone in particolare. Nel 1997 i Governatori dell'"Accordo Siberiano" si opposero alla Legge Finanziaria approvata dalla Duma, se non fossero stati approvati i loro emendamenti solo grazie ai quali sarebbero stati in grado di pagare gli arretrati di pensioni dell'anno precedente e gli stipendi dei dipendenti pubblici del nuovo anno finanziario²³. In altri casi furono i singoli soggetti federali a sostenere di essere danneggiati dalle scelte nazionali senza essere stati sufficientemente coinvolti nel

²² In russo: "берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить", fra le varie citazioni della celebre frase, Я. Загорец, Торжество модернизации, Татарстан остался без Минтимера Шаймиева, 25.01.2010, www.lenta.ru/articles/2010/01/25/mintimer/ (16/01/11).

²³ RES, *Siberian Governors reject 1997 Federal budget*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 5, 5 feb. 1997, p. 5.

processo decisionale. Nello stesso anno, per esempio, la Repubblica di Karelija lamentò che l'emendamento della legislazione doganale federale che prevedeva l'aumento dei costi di attraversamento doganale dei beni avrebbe enormemente danneggiato la sua esportazione di legname, portando alla rovina numerose aziende²⁴. *Vice versa* il centro lamentava la mancanza di meccanismi sanzionatori in caso di dissonanza fra le leggi federali e quelle dei soggetti della Federazione²⁵ o dell'assenza di delega di potere da parte delle Regioni verso il centro o verso le loro sotto-unità. Alcuni Governatori si distinguevano per politiche dispotiche e non in linea con quelle economiche e sociali federali e si erano costruiti piccoli feudi che sfuggivano alla capacità di controllo e influenza di Mosca. Il verticismo che caratterizzava gli organi federali si riverberava a livello locale, come attesta il fatto che gli accordi fra i soggetti federali venivano praticamente esclusivamente concordati fra i Governatori. Si registrano solo sporadici tentativi di associazioni intra-parlamentari con lo scopo di concordare misure e strategie fra le varie unità amministrativo-territoriali, e di norma limitate ad accordi specifici, come nel caso dell'accordo inter-parlamentare fra la città di Mosca e il Territorio di Primor'e, firmato dai rispettivi presidenti di legislatura, volto alla cooperazione in materia di produzione normativa.

Ulteriori elementi di instabilità erano legati alla non piena soddisfazione delle ripartizioni territoriali, o di confine, che avevano spesso implicazioni economiche o politiche. Si pensi alla categoria di Nord della federazione: il Nord era riconosciuta come sede di residenza disagiata, con un periodo di utilizzo del riscaldamento domestico che arrivava ai trecento giorni l'anno. Per questo vi risiedeva solo il 9% della popolazione della Federazione. Ciononostante vi si concentravano il 70% della produzione petrolifera, il 92% di quella del gas, l'80% di miniere di oro e diamanti, contribuendo per il 20% al *budget* federale e per il 60% agli introiti delle esportazioni. Pertanto i residenti godevano di sgravi, mentre in periodo sovietico gli incentivi per favorire i trasferimenti in queste zone disagiate erano stati significativi. Nel 1997 la crisi economica spinse Mosca a prendere in considerazione l'ipotesi di ridurli per quelle parti in cui il riscaldamento veniva acceso fino a duecento giorni l'anno²⁶. L'ambiente ostile era responsabile di un tasso di mortalità di 1.7 più alto e del 40% in più di malattie che nel resto della

²⁴ RES, *Kareliya, St. Petersburg officials criticize new border tax*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 1, 08 gen. 1997, p. 10.

²⁵ RES, *Central authorities urgently need "compulsion" tools for Regions*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 3, 22 gen. 1997, p. 3.

²⁶ RES, *Russia to reduce the "North"*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 7, 20 feb. 1997, p. 3.

Federazione ²⁷. Una politica di scarso sostegno ai residenti non poteva che incoraggiare gli esodi, in una zona che stava già vivendo un'emorragia demografica. Fra la fine dell'Unione e la metà degli anni '90 la popolazione si era dimezzata.

Un esempio, di altra natura, è fornito dal caso della Regione Kemerovo, di cui Governatore annunciò in televisione la prossima dissoluzione. La Regione sarebbe stata divisa fra il Territorio dell'Altaj, le Regioni di Novosibirsk e Tomsk. I motivi per cui questa zona sarebbe stata smembrata sarebbero riconducibili alla sua instabilità politica, soprattutto per le tensioni fra Esecutivo e Legislativo locali, e al disagio sociale, con alcune categorie di lavoratori, segnatamente i minatori, perennemente in stato di mobilitazione²⁸. Mentre questa regione sarebbe potuta scomparire, Eduard Rossel, Governatore di Sverdlovsk, ingaggiava una battaglia per elevare lo *status* della propria regione a quello di repubblica²⁹. Altre zone negoziavano fusioni volontarie, come San Pietroburgo e la Regione di Leningrado, o il Tatarstan e il Baškortostan³⁰. Nessuna delle due fusioni, però, avvenne.

Le zone disposte sui confini federali, invece, risentivano delle questioni frontaliere rimaste irrisolte o considerate insoddisfacenti nelle loro formalizzazioni in trattati internazionali. Nel 1997 i confini fra Russia e Ucraina erano ancora fonte di dispute, e questo riguardava direttamente le regioni di Brjansk, Kursk, Belgorod, Voronež, Rostov. Per una situazione analoga sul confine kazako, le regioni di Omsk, Čeljabinsk, Oremburg, Saratov videro lo schieramento di forze cosacche a pattuglia del confine con lo scopo anche di monitorare la situazione delle minoranze al di là di esso. Si è già accennato alle questioni rimaste con i Baltici³¹, mentre, per quanto riguarda i precedenti confini sovietici, il Governatore del Territorio di Primor'e insisteva nel rivedere l'accordo del 1991 con la Cina. Rimaneva poi sospesa la questione delle isole Curilli, scoperte da un esploratore russo nel 1697, il cui trecentenario ricorreva quindi quell'anno³². Nel mese

²⁷ RES, *Russia's far North: deterioration among riches*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 28, 28 ago. 1997, p. 6-7.

²⁸ RES, *Kemerovo Oblast' to be dismembered?*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 6, 12 feb. 1997, p. 5.

²⁹ Eduard Rossel, discendente di una famiglia tedesca, è stato protagonista di un'intricata vicenda politica durante gli anni di El'cin. RES, *Regional Executives see need for local parties of power*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 8, 27 feb. 1997, p. 1.

³⁰ RES, *Tatarstan and Bashkortostan to unite?*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 29, 4 set. 1997, p. 4.

³¹ La firma del trattato di conferma dei confini fra Kalinigrad e la Lituania porta la data del 23 ottobre 1997, ed era atteso da quest'ultima per sbloccare l'accesso alla NATO.

³² RES, *Boundary disputes cause problems for border regions*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 9, 06 mar. 1997, p. 2-3.

di luglio una nave russa apriva il fuoco contro un peschereccio giapponese vicino all'isola di Anučin, che fa parte dell'arcipelago delle Curili, ferendo due pescatori.

Dal lato opposto della Federazione, un altro fronte di instabilità era dovuto all'isolamento della Regione di Kalinigrad, exclave russa incuneata fra Lituania e Polonia. Nel 1994 rappresentanti nazionalisti della minoranza lituana avevano inviato un *Memorandum* al Governo di Vilnius sollecitando pressioni per il ritiro russo³³. Il Segretario del Consiglio di Sicurezza russo aveva escluso questa eventualità anche per l'importanza strategica del territorio in seguito all'ampliamento della NATO³⁴. Una riduzione della forza russa sul terreno era comunque prevista, con il ritiro dell'11^{ma} Armata, più volte sollecitato da parte polacca.³⁵

Le sfide del federalismo

Preso atto della necessità di uscire dalla crisi del federalismo, e conformemente alla tendenza a sviluppare soluzioni in linea con una tradizione accentratrice, varie proposte si alternarono all'indomani delle elezioni del 1996-1997, che – pur non avendo rappresentato un terremoto politico, per la presenza di comunque una quarantina di Governatori del partito la Nostra Casa Russia – avevano reso il quadro federale più complesso. Buona parte delle proposte provenivano non dalle autorità dei soggetti federali, ma dal centro, come se la Russia, Stato storicamente centralista, provasse a costruire un “federalismo dall'alto”.

La questione dell'integrità territoriale del Paese era oggetto di una specifica associazione, composta da 118 deputati della Duma provenienti da varie fazioni, che aveva lo scopo di preservare l'integrità territoriale, con una specifica produzione normativa e creando gli strumenti di coordinazione fra le varie agenzie dello Stato, come la Guardia di Frontiera Federale, le branche locali dell'esecutivo, i governi regionali o sub-regionali e i partiti³⁶.

La Commissione della Duma per l'Autogoverno Locale elaborò un progetto di legge per assicurare che non ci fossero discrepanze fra la produzione legislativa locale e quella federale. Secondo il progetto il Presidente avrebbe potuto imporre lo scioglimento delle amministrazioni recalcitranti o imporre l'amministrazione federale in caso di

³³ RES, *Russian observer: NATO's attention to Kalinigrad increases*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 11, 20 mar. 1997, p. 8.

³⁴ RES, *Rybkin: Kalinigrad's significance grows*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 22, 19 giu. 1997, p. 13.

³⁵ RES, *Kalinigrad force shrinks*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 43, 11 dec. 1997, p. 2-3.

³⁶ RES, *Duma focuses on border issue*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 21, 12 giu. 1997, p. 14.

insanabile conflitto³⁷. Un'altra proposta, in linea con il presentato caso di Kemerovo, era quello di ampliare le dimensioni di alcuni soggetti federali, riducendone quindi il numero, ovvero di dare il via a una grande riforma regionale per ridurre il numero delle parti. L'allora influente Sindaco di Mosca Jurij Lužkov, eminenza grigia dell'Associazione Russia centrale, supportava questa idea, precisando che i soggetti federali andassero ridotti da ottantanove a dieci-dodici, cioè le otto macro-regioni a cui si sarebbero dovute aggiungere le città metropolitane di Mosca e San Pietroburgo e – auspicabilmente – la Bielorussia e Sevastopol' che rivendicava come territori russi. Tali proposte non incontravano il favore di molte amministrazioni locali, che temevano di scomparire. Inoltre avrebbero scatenato rivalità fra quali regioni si sarebbero espanse a danno di altre, innescando potenziali conflittualità³⁸.

A fronte della maggiore legittimità e radicamento nel territorio dei Governatori, per il fatto di essere non nominati dal centro ma direttamente eletti, le autorità federali cominciarono anche a elaborare delle strategie per ri-bilanciarne il peso politico, in particolar modo privilegiando il rapporto con i sindaci. Garantendo loro attenzione, si considerava che avrebbero raccolto consenso, perché l'occhio di riguardo di Mosca significava spesso finanziamenti e, quindi, flusso di denaro verso una regione³⁹. Mosca si incuneava anche nelle tensioni fra un Governatore e un Sindaco, dove poteva trarne vantaggio. Un esempio è il caso della Repubblica di Chakasija in cui era stato eletto Governatore un fratello dell'allora aspirante presidente Aleksandr Lebed', Aleksej Lebed'. Costui era stato sostenuto durante la campagna elettorale dai fratelli Černij, del gigante *British Trans-World Metal group*, che gestiva la produzione di alluminio dell'industria di estrazione Sajanskij, cui Lebed' assicurò immediatamente sgravi fiscali. Questo cozzava con gli interessi della città di Sajanogorsk, dove si trovava il complesso, il cui sindaco Sergej Bondarenko lamentava la riduzione di entrate fiscali. Lebed' tentò di farlo rimuovere con una pratica poco ortodossa, e El'cin giocò la parte dell'imbonitore, senza creare però precedenti di illegalità nella gestione delle relazioni Repubblica federale – municipalità. Il Presidente continuò a fungere da ago della bilancia fra le parti federate legate da un rapporto gerarchico, spesso rafforzando la posizione delle unità

³⁷ In problema era emerso con una certa gravità a causa di una riforma applicata nella Repubblica di Udmurt, in netto contrasto con le norme federali, RES, *Udmurt authorities continue to ignore Constitutional Court decision*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 6, 12 feb. 1997, p. 2.

³⁸ RES, *Moscow Mayor proposes reorganizing Russian Federation*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 8, 27 feb. 1997, p. 3-4.

³⁹ RES, *Center wants to use Mayors to counterbalance Governors*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 10, 13 mar. 1997, p. 2-3.

minori rispetto a quelle maggiori. Il 25 settembre 1997 firmò una legge che avrebbe assicurato maggiore autonomia fiscale alle entità sub-regionali rispetto a quelle regionali in cui erano ricomprese⁴⁰.

Nel tentativo di arginare le ambizioni dei Governatori, El'cin rafforzò anche i poteri del rappresentante dell'ufficio della presidenza, una sorta di Prefetto alle dirette dipendenze del Presidente. Secondo il decreto del 1997 i Rappresentanti presidenziali, oltre a vagliare la conformità delle leggi e dei decreti locali rispetto a quelle federali, avrebbero coordinato l'attività di tutte le istituzioni federali sul territorio, l'utilizzo dei beni demaniali federali al di fuori di Mosca, avrebbero potuto dichiarare lo stato di emergenza. Inoltre, in caso di incostituzionalità notificata, se un Governatore si fosse rifiutato di obbedire, il Primo Ministro avrebbe potuto chiedere l'intervento del Presidente, che a sua volta, ottenuto il sostegno della Corte, avrebbe potuto rimuovere il Governatore, in attesa di giudizio⁴¹.

A Primor'e dove i minatori, esasperati dalle tensioni politiche cui si è in precedenza accennato, dalle gravi carenze nell'elargizione dei servizi, con interi abitati senza acqua, riscaldamento, luce elettrica e dalla sospensione del pagamento delle retribuzioni, si appellarono al Presidente perché l'amministrazione del Territorio passasse direttamente sotto il controllo federale. Il 23 maggio 1997 El'cin appuntò come suo rappresentante il capo locale della FSB, Viktor Kondratov, che aveva nomea di non sostenere il contestato Governatore Evgenij Nazdratenko. Sulla nomina di un uomo dei servizi di sicurezza ad un incarico politico si espresse il giovane dirigente del Dipartimento di Supervisione Generale dell'amministrazione presidenziale, Vladimir Putin, che difese la nomina per l'estraneità di Kondratov ad attività criminali⁴².

Una proposta di riforma di matrice nettamente economica, finalizzata all'alleggerimento del peso finanziario che i vari soggetti rappresentavano, proveniva da Aleksandr Kotenkov, rappresentante alla Duma del Presidente. Per risolvere la questione del passivo della Federazione proponeva di sospendere i sussidi, e delegare invece l'esazione fiscale, concedendo l'autorizzazione ad aumentare la pressione fiscale⁴³.

⁴⁰ RES, *eltsin signs a law on local government financing*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 32, 02 ott. 1997, p. 3-4.

⁴¹ RES, *Administration prepares to curb Regional Leaders' power*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 13, 17 apr. 1997, p. 13.

⁴² RES, *Lebed's Khakasiyan Government fights with Sayanogorsk*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 16, 08 mag. 1997, p. 6; ; RES, *Federal money end Primor'e miner's strike, for now*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 18, 22 mag. 1997, p.4-5; RES, *Cener attacks Nazdratenko, Lebed defends him*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 19, 29 mag. 1997, p.5-6.

⁴³ RES, *Kotenkov:advocates of a new federalism* *ibid.*, p. 4-5.

Naturalmente una maggiore autonomia fiscale avrebbe implicato una maggiore autonomia politica, il che spinse a valutare questa opzione sempre con una grande cautela. Anche l'ipotesi di diminuire il numero dei soggetti federali avrebbe in verità avuto delle ricadute politiche considerevoli. Se è vero che un numero più limitato di soggetti avrebbe reso la negoziazione più semplice, è anche vero che i Governatori avrebbero avuto maggiore potere, perché rappresentativi di fette di territorio e di popolazione più cospicue. El'cin sperava di riuscire a mantenere il fronte dei Governatori frammentato ed usare quindi i suoi fiancheggiatori fra questi ultimi per controbilanciare i dissidenti della Duma, dalle cui fila sarebbero potute emergere proposte di legge contrarie alle sue strategie⁴⁴. La titubanza che aveva caratterizzato la presidenza verso i Governatori "rossi" all'indomani del voto amministrativo si andava man mano dissipando, alla luce del flebile legame di affiliazione partitica che i Governatori dimostrarono di avere una volta assunto l'incarico di amministrare il territorio. Quando nell'aprile del 1997 si tennero in contemporanea i congressi del Partito Comunista e della Nostra Casa Russia, governativo, solo nove Governatori parteciparono al primo, sei dei quali informarono anticipatamente il Cremlino di non considerarlo un gesto ostile⁴⁵. Dove avevano vinto Governatori comunisti – ad esempio Rjazan', Kaluga, Tula, che appartenevano alla "cintura rossa", lo zoccolo duro del Partito Comunista - il ritorno degli *apparatčik* non aveva decretato il ritorno a sistemi di governo socialista, e "più che una battaglia ideologica, piuttosto il conflitto è fra chi ha già privatizzato e chi spera di farlo"⁴⁶. L'unico ritorno al passato era la gerontocrazia, laddove i nuovi Governatori comunisti portavano con sé un circolo di ultra sessantenni, o una retorica comunista che nascondeva interessi economici. Un esempio è il caso dell'industria elettronica di Rjazan' i cui lavoratori, nel 1997, proclamarono la mobilitazione a causa dei ritardi nelle retribuzioni. Il Governatore Vjačeslav Ljubimov si schierò dalla loro parte contro la direzione. Questa scelta non pareva però mossa tanto dalla volontà di difendere i diritti dei lavoratori, quanto da quella di spingere la direzione alle dimissioni e, quindi, riuscire a far passare la fabbrica sotto la direzione regionale, accedendo così all'investimento di 62 milioni di marchi di un'azienda tedesca interessata alla riconversione della fabbrica in un'azienda produttrice di lampadine a basso consumo.

⁴⁴ RES, *Administration prepares to curb Regional Leaders' power*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 13, 17 apr. 1997, pp. 1-3.

⁴⁵ RES, *Governors prefer "party of power" to opposition*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 16, 08 mag. 1997, p. 2.

⁴⁶ RES, *New Communist Governors rule in old style*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 30, 11 set. 1997, p. 3.

In bilico fra la necessità di mantenere buoni rapporti con gli organi federali per garantirsi il sostegno finanziario a quella di consolidare il proprio potere politico e istituzionale, i Governatori cercarono talvolta di coordinare i propri sforzi. Il caso Primor'e allarmò gli interessi "di corporazione" dei Governatori che, pur essendo riluttanti nell'esprimere pieno appoggio a Nazdratenko, si schierarono contro l'intervento presidenziale, la nomina e il rafforzamento dei rappresentanti presidenziali. Lužkov e Rossel si fecero portavoce del dissenso. Il Consiglio Federale inviò una lettera ufficiale alla Presidenza, accusandola di stare illegalmente riducendo i poteri delle regioni,⁴⁷ anche a fronte del progressivo rafforzamento della presenza della FSB nel controllo delle questioni federali. Nikolaj Kovalev, direttore della FSB, parlando delle attività dei 45000 uomini alle sue dipendenze, aveva fatto esplicito riferimento alle mansioni legate al controllo delle attività e risorse sul territorio, precisando che in molte regioni: "[...] i problemi finanziari rendono sempre più difficoltoso il mantenimento dell'indipendenza. Il settore immobiliare, l'elettricità, ecc. sono nelle mani delle *élite* locali. A volte ci troviamo in condizione di dover ottenere da loro risposte"⁴⁸.

Questa asserzione e il caso Primor'e vennero avvertiti dai Governatori come una dichiarazione di intenti del Cremlino. L'operato di Kondratov non fece che confermare che i nuovi diritti dei rappresentanti presidenziali minavano l'autonomia di autogoverno. Quando la Duma cittadina di Vladivostok – vicina al Governatore Nazdratenko - votò quello che di fatto era un atto di accusa verso il Sindaco per le carenze nei settori immobiliare, idrico, energetico, Kondratov affermò la decisione illegale, tacciò i legislatori di populismo. Forte del sostegno del Rappresentante Presidenziale, il Sindaco Viktor Čerepkov dichiarò che avrebbe ignorato la decisione della Duma, che venne in seguito revocata dalla Corte perché ritenuta non conforme agli statuti regionali⁴⁹. Il connubio fra Sindaco-Rappresentante Presidenziale/FSB aveva assicurato a Mosca un potente grimaldello contro un Governatore che aveva rifiutato di dimettersi e che – essendo stato eletto – non poteva essere rimosso.

Allo stesso tempo il Presidente cercava una strategia concordata con i Governatori per risolvere i problemi cronici e drammatici della Russia post-sovietica. Una serie di

⁴⁷ RES, *Governors defend their interest in Nazdratenko's battle with Moscow*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 25, 10 lug. 1997, p. 6.

⁴⁸ Citato in RES, *FSB keeps an eye on the Regions*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 25, 10 lug. 1997, p. 6.

⁴⁹ RES, *Primor'e Energy crisis deepens while merger plans remain frustrater, among on going political scandals*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 33, 02 ott. 1997, p. 5-7.

conferenze di coordinazione fra l'amministrazione presidenziale e i Governatori, le agenzie per la sicurezza, quelle per le entrate, i procuratori, occuparono l'arco di diverse settimane nella primavera del 1997⁵⁰. Nello stesso anno El'cin faceva un gesto distensivo verso i governi e le amministrazioni regionali. Il 24 luglio in un discorso tenuto al Consiglio Federale il Presidente propose un nuovo sistema di esazione fiscale per le aziende, secondo cui esse avrebbero pagato le tasse non in base alla sede fiscale, ma a quella produttiva. Numerosissime aziende erano infatti registrate a Mosca anche se avevano gli impianti in varie zone del Paese, il che sottraeva alle zone che li ospitavano il gettito. Inoltre si impegnò a ridurre il potere della *lobby* dei banchieri moscoviti, che si assicuravano fette significative del mercato creditizio anche al di fuori della capitale, mettendo a rischio le reti bancarie locali⁵¹.

Il fronte dei Governatori nel Consiglio Federale, che pure come istituzione andava assumendo sempre maggiore rilevanza, soprattutto come mediatore fra la Presidenza e la Duma in materia finanziaria e fiscale, era poi spaccato lungo almeno tre linee di rottura: unità ricche e povere, repubbliche etniche e regioni russe, riformiste e anti-riformiste o caute riformiste.

Il nodo caucasico

Il colosso dai piedi in argilla

Denis Diderot, enciclopedista francese che nel 1773-4 visitò la Russia imperiale della monarca illuminata Caterina II, definì l'Impero della sua ospite un colosso dai piedi di argilla. Pensando alla Russia di duecento anni dopo, si può constatare che gli elementi destabilizzanti fossero molti, come è emerso da quanto esposto finora. Era sicuramente piede d'argilla su cui la Federazione malamente si appoggiava – figurativamente - il Caucaso che merita una trattazione separata.

L'area caucasica, fascia di terra che congiunge la piattaforma euroasiatica con il Medio Oriente, è divisa in due dalla catena del Grande Caucaso. Il Caucaso settentrionale era rimasto nella compagine statale russa mentre nel Caucaso meridionale si erano consolidate le statualità delle tre Repubbliche indipendenti di Georgia, Armenia e Azerbaijan. Nel Caucaso settentrionale si trovavano sette delle ventuno repubbliche

⁵⁰ RES, *Yeltsin Administration holds regional conferences on imposing order*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 21, 12 giu. 1997, p. 5-6.

⁵¹ RES, *Yeltsin makes concessions to Regional Leaders*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 32, 25 set. 1997, p. 8.

autonome della Federazione russa. Procedendo da est verso ovest, il Daghestan, la Cecenia, l'Inguscezia, l'Ossezia del Nord, la Cabardino-Balcaria, la Karačaevo-Circassia e l'Adighea. L'area era stata teatro di conflitti inter-etnici e spinte centrifughe fin dagli esordi del dominio russo, e rimaneva contraddistinta da un'estrema volatilità politica, instabilità territoriale e un alto grado di conflittualità, che dal 1991 al 1997 si era concretato in guerre aperte.

Cecenia

La guerra cecena della metà degli anni '90 (detta la prima guerra cecena) è il dramma più noto di quanti se ne consumarono in quel periodo. La piccola Repubblica, che contava nel 1996 circa 624 000 abitanti, di cui 182 000 concentrati nella capitale, Groznij, non aveva firmato il trattato federale, e dal 1994 al 1996 sul suo territorio si era combattuta una guerra di secessione, conclusa con il ritiro russo e il riconoscimento di un alto grado di autonomia ma, da parte di Mosca, non dell'indipendenza. E' difficile, peraltro, parlando del territorio ceceno, definirlo, poiché l'area di circa 17 000 kmq che ricopriva non era nettamente tracciata, sul confine ovest, a causa di un contenzioso territoriale con l'Inguscezia. La zona a nord del Terek, uno dei fiumi che l'attraversa, abitata dalla minoranza russa, era a sua volta interessata da spinte centrifughe rispetto alla capitale Groznij.

Le prime elezioni presidenziali post-guerra, il 27 gennaio 1997, erano state vinte da Aslan Maschadov, ex Capo di Stato Maggiore, che si affermò contro dodici altri candidati ottenendo il 64,8% delle preferenze, davanti a Šamil Basaev, con il 22%, e Zelinchan Jandarbijev, con il 10,2%. Le elezioni furono riconosciute valide dagli osservatori internazionali della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (poi Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa, OSCE), e dal Consiglio di Europa, nonostante non avessero potuto parteciparvi i numerosi sfollati di guerra. Urne erano state poste lungo i confini con l'Inguscezia, il Daghestan, la Cabardino-Balcaria, il Territorio di Stavropol'. L'elezione di Maschadov era stata accompagnata da aspettative di maggiore stabilità regionale, poiché il quarantacinquenne ex combattente, pur non ritrattando l'affermazione di indipendenza⁵², non rappresentava l'ala più radicale della guerriglia cecena.

⁵² Nel primo discorso pubblico post-elezione, Aslan Maschadov reiterò il principio di piena sovranità cecena, RES, *Maskhadov elected president in Chechnya*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 4, 29 gen. 1997, p. 1-2.

La situazione che Maschadov si trovò a dover gestire era estremamente complessa. A livello internazionale la guerra in Cecenia aveva messo in pessima luce la dirigenza moscovita, ma non in ottima quella cecena, soprattutto l'ala più integralista. Per quanto fette dell'opinione pubblica solidarizzassero con la causa cecena, né ad occidente né fra i Paesi mussulmani si erano fatti avanti Stati disposti a riconoscerne l'indipendenza, sapendo che un gesto del genere avrebbe comportato un deterioramento significativo delle relazioni con la Russia.

Le ambizioni di politica estera cecena, il che significava anche la capacità di attirare investimenti stranieri per la ricostruzione, cozzò necessariamente con la condizione di non-riconoscimento. Questo non implicò l'assenza totale di relazioni diplomatiche o di trattati bilaterali. Durante la presidenza Maschadov furono firmati accordi bilaterali con altri membri federali (si tenga appunto presente che però la Cecenia non si riteneva parte della Federazione). Il 5 giugno 1997 fu firmato con il Territorio di Stavropol' un accordo di pace e cooperazione, con l'intento di sviluppare le relazioni commerciali transfrontaliere. Al di là dello spazio russo, mentre i Baltici furono molto cauti nell'accogliere le richieste di scambi, visite e collaborazioni sollecitate dalla classe politica cecena⁵³, protocolli di collaborazione furono firmati con Kiev, ma non a livello presidenziale: i sindaci delle due capitali cecena e ucraina, rispettivamente Leča Dudaev e Aleksandr Omel'čenko concordarono una maggiore collaborazione, soprattutto nella sfera economica. Agli investitori ucraini vennero promessi *benefits* sull'estrazione petrolifera⁵⁴.

L'irrisolta questione politica non solo gravava sulle relazioni internazionali che l'autoproclamata Repubblica cercava di instaurare, ma anche sulle dinamiche interne alla Federazione Russa, che la considerava sua parte costituente. Nel giugno 1997 il Presidente della Commissione per i Trattati di Divisione del Potere fra Mosca e le Regioni Sergej Šachraj rese noto che il Trattato fra le autorità federali e quelle cecene era stato redatto, e pronto per la firma. Il Trattato, modellato su quello Tataro-Federale, riconosceva ampi margini di sovranità⁵⁵. Ma mentre questo documento non venne firmato, era stato invece firmato da ambo le parti, nelle persone di Maschadov e del Primo Ministro Russo Viktor Černomyrdin, un *memorandum* su questioni bancarie e

⁵³ Una delegazione parlamentare cecena in visita nei Paesi Baltici non ottenne molto nei termini di legittimazione internazionale. Solo Vitautas Landerbiegis, Presidente del Parlamento Lituano, accettò di incontrarla, RES, *Chechens receive cool welcome from Baltic States*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 23, 26 giu. 1997, p. 11.

⁵⁴ RES, *Breaking news*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 25, 10 lug. 1997, p. 4.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 4.

petrolifere, durante un incontro a Soči, dove Černomyrdin si trovava in vacanza. Secondo il *memorandum*, il grezzo azerbaijano sarebbe potuto transitare dalle zone di estrazione al porto russo di Novorossijsk via Cecenia. La Russia si impegnava a riconoscere all'aeroporto di Groznij Šeik Mansur lo *status* di aeroporto internazionale⁵⁶. Nello stesso mese però, il Presidente ceceno ribadiva in un incontro con il Vice-Rappresentante presidenziale a Groznij, Anatolij Černišov, che la continua violazione da parte russa degli accordi stipulati non permetteva la normalizzazione della situazione e un'efficace attività anti-terroristica. Critiche verso Mosca provenivano anche dal lato opposto: il Consiglio degli Atamanni dell'Unione Cosacca sosteneva che la popolazione civile russa dei distretti di Naurskij e Šelkovskoj avrebbero dovuto armarsi per auto-difesa, a fronte della passività delle autorità federali davanti al comportamento di quelle cecene. I Cosacchi stessi si dichiararono disposti a intervenire a difesa dei Russi dei distretti che ritenevano minacciati⁵⁷.

Negli anni della fragile pace fra Mosca e Groznij, oltre ai cittadini di etnia russa rimasti sotto il controllo della seconda, anche altri cittadini ceceni, indipendentemente dalla loro etnia, pativano la precarietà, se non il dramma dello sfollamento. Fra il 10 giugno e il 1 luglio 1997 la Cabardino-Balcaria rimpatriò forzatamente degli esuli ceceni, che vi avevano trovato rifugio ma non erano rientrati in Cecenia al termine della guerra. Il rientro coatto aveva avuto le caratteristiche, secondo alcuni osservatori, di una deportazione⁵⁸. Oltre che in Cabardino-Balcaria, la popolazione prevalentemente russa, fuggita in massa durante la guerra – stimati circa 500 000 sfollati – si era rifugiata a Stavropol', Krasnodar, Astrachan, Volgograd. La stima economica per il rientro era di circa 531 milioni di dollari, mentre le autorità federali non ne stanziarono che 35 milioni, nella finanziaria di quell'anno. Chi era rientrato spesso non aveva ricevuto nessun indennizzo per la compensazione dei beni distrutti o persi. Alcune delle comunità di accoglienza avevano attivato progetti di assistenza e integrazione integrando i fondi del Ministero della Migrazione. A Stavropol' il Congresso delle Comunità Russe⁵⁹ e il Governatore del Territorio avevano firmato un accordo per dare casa e lavoro a 30-35 000 sfollati, prendendo atto che essi dimostravano di non voler rientrare in Cecenia ma che anzi, in futuro, non fossero da escludere nuovi flussi migratori di Russi dalla Cecenia. Vi era in proposito una richiesta affinché i distretti russi di Naurskij e Šelkovskoj, passati

⁵⁶ RES, *Breaking news*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 22, 19 giu. 1997, p. 2-3.

⁵⁷ RES, *Breaking news*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 24, 25 giu. 1997, p. 2.

⁵⁸ RES, *Kabardino-Balkaria deports Chechen migrants*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 22, 19 giu. 1997, p. 11.

⁵⁹ Associazione nazionalista russa, che si prefiggeva di proteggere i diritti dei Russi etnici.

nel 1956 da Stavropol' all'allora Repubblica Ceceno-Inguscia, tornassero sotto il controllo della prima⁶⁰.

All'interno della Cecenia, oltre alla tensione etnica anti-russa, destava preoccupazione il diffondersi del movimento wahabita. Il 10 giugno l'Imam della moschea di Groznij, Chazanbek Jachiaev, fu ucciso, dopo che si era apertamente espresso contro il movimento wahabita. Una lunga serie di omicidi con questo movente si sarebbe dipanata per tutto il decennio successivo nel Caucaso settentrionale.

Nel tentativo di monitorare e arginare la piaga che la crisi cecena aveva aperto nella regione le autorità federali stanziarono un maggior numero di Guardie di Frontiera ma – nell'impossibilità di pattugliare i confini ceceni dall'interno della Repubblica secessionista – dall'esterno. Così, mentre il controllo dei 320 chilometri di “confine interno”, cioè fra Cecenia e altre Repubbliche federate, era esercitato dal personale del Ministero degli Interni, il “confine esterno”, cioè quello con la Georgia, era pattugliato dalle truppe della Guardia di Frontiera russa, ma in territorio georgiano, grazie a un accordo con il Governo di Tbilisi⁶¹.

Alla precaria situazione sociale e di ordine pubblico si aggiungeva anche una disastrosa situazione economica. Per far fronte al collasso della fragile statualità cecena il Presidente Maschadov aveva chiesto al Parlamento di concedergli per due anni poteri straordinari, più la possibilità di sospendere le leggi in vigore, cambiare la struttura del Governo, nominare e rimuovere lo *staff*, introdurre uno speciale regime economico⁶².

In tale contesto interessi economici di carattere federale, come il passaggio del petrolio in territorio ceceno, non potevano essere salvaguardati. Il Primo Vice Primo Ministro⁶³ Boris Nemcov dichiarò l'intenzione di costruire un oleodotto che bypassasse la Repubblica, nonostante l'accordo firmato fra Russia e Cecenia. L'oleodotto sarebbe stato lungo 283 chilometri, avrebbe avuto un costo di 220 milioni di dollari⁶⁴ e sarebbe transitato per il Daghestan. Una nuova ferrovia, di circa 80 chilometri, pure era stata costruita per unire il tratto Rostov-Daghestan senza dover passare per la Cecenia, dove i convogli erano stato oggetto di attacchi. Il risultato della costruzione di queste infrastrutture era la progressiva alienazione della Cecenia dal tessuto russo. Il Daghestan

⁶⁰ RES, *Stavropol', KRO sign agreement on resettling Russians from Chechenya*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 18, 22 mag. 1997, p. 6.

⁶¹ RES, *Guarding Chechenya's borders*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 22, 19 giu. 1997, p. 13.

⁶² RES, *Chechen President seeks more power*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 36, 23 ott. 1997, p. 4.

⁶³ Secondo la struttura ancora in vigore, il Primo Ministro russo ha due Primi Vice Primo Ministro e cinque Vice Primo Ministro.

⁶⁴ RES, *Breaking news*, in “Russian Regional Report”, vol. 2, n. 31, 18 set. 1997, p. 2.

era divenuto beneficiario di investimenti altrimenti indirizzati alla Cecenia, ma il quadro per questa Repubblica rimaneva comunque molto critico. Lo stesso passaggio di grezzo poteva divenire il *casus belli* per nuove provocazioni da parte della minoranza cecena che viveva sul suo territorio.

Daghestan

Il Daghestan pativa gli effetti della guerra cecena, che avevano reso ancora più instabile la delicata ingegneria su cui si basava la sua esistenza. Il Daghestan non era una Repubblica presidenziale, ma aveva un complesso sistema di rappresentanza, studiato perché potesse includere le quattordici etnie che avevano diritto di rappresentanza. Al vertice dell'Esecutivo vi era un Consiglio, eletto per quattro anni dall'Assemblea legislativa. Il contesto regionale e le peculiarità della Repubblica facevano presagire che sarebbe divenuta una "seconda Cecenia", ed era opinione diffusa che una guerra in Daghestan non fosse evitabile prima della fine del millennio.

La situazione economica era disastrosa essendo, come accennato, la zona più depressa della Federazione. La Federazione stessa non riteneva di avere fondi sufficienti per far ripartire l'economia daghestana, e gli investitori stranieri erano troppo spaventati dalla precarietà della sicurezza della zona⁶⁵. La Repubblica era insolvente verso *Gazprom* di una cifra intorno ai 43 milioni di dollari, accumulata in circa tre anni di mancati pagamenti (1994-1997)⁶⁶. Gli sforzi per portare avanti un progetto di privatizzazione che potesse assicurare alle casse dello Stato almeno 700 000 dollari, secondo la Legge Finanziaria del 1997, furono frustrati: la debolezza del mercato interno e l'assenza di investimenti esteri non permise di raggiungere gli scopi prefissati. Inoltre un settore come il mercato immobiliare, che può fungere da importante volano per il sistema bancario, era sfalsato dalla domanda di alloggi dei profughi ceceni. Il prezzo degli immobili era raddoppiato dall'inizio del conflitto, ma il mercato creditizio locale era rimasto invariato⁶⁷. Mosca dubitava che i fondi stanziati a sostegno dell'economia locale fossero stati allocati saggiamente e in piena trasparenza. Dopo l'incontro fra il Primo Ministro Viktor Černomyrdin e il gabinetto per lo stanziamento di ulteriori 147 milioni di dollari,

⁶⁵ RES, *Dagestani elite examine Republic's development*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 6, 12 feb. 1997, p. 3.

⁶⁶ RES, *Gazprom reduces gas supply to Dagestan*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 23, 26 giu. 1997, p. 11-12.

⁶⁷ RES, *Chechen refugees returning from Dagestan*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 26, 17 lug. 1997, p. 9-10.

il Primo Ministro daghestano, per dieci anni ai vertici del potere repubblicano, fu allontanato⁶⁸.

Il *business* del gas e del petrolio, soprattutto di quello deviato dalla Cecenia, era quindi ancora più invitante. Il 27 agosto '97 il Direttore del Servizio di Ispettorato Petrolifero Statale daghestano fu ucciso con tutta la sua famiglia, segnale del potenziale destabilizzante di immettere un fattore economico con caratteristiche peculiari come quello dell'energia su un sostrato di instabilità politica e sociale⁶⁹.

Oltre ai danni economici, che si incastonavano in un contesto di grande debolezza finanziaria e produttiva, un altro effetto della guerra cecena era quello che filtrava attraverso i contatti fra i cittadini daghestani e i guerriglieri ceceni, che si infiltravano nel tessuto sociale della vicina Repubblica musulmana. Inoltre il Daghestan aveva una minoranza cecena significativa che, sebbene solo in parte mobilitata per il conflitto ceceno, era comunque attraversata dalle istanze che agitavano la vicina Repubblica. Nel 1997 la città di Chasavjurt, dove era stato firmato il trattato che metteva fine alla guerra cecena, divenne teatro di scontri. Il 9 aprile un gruppo di Ceceni e Calmucchi, che erano la maggioranza della popolazione cittadina, occuparono il palazzo dell'amministrazione contestando i risultati della recente tornata elettorale municipale e chiedendo uno statuto speciale per la provincia. Il Vice Presidente ceceno, Vacha Arsanov assicurò sostegno militare agli insorti in caso essi fossero stati attaccati dagli Avari. Alcune unità militari cecene furono dislocate a ridosso del confine⁷⁰. Chasavjurt era zona contesa fra Daghestan e Cecenia. Gli insediamenti avari sono recenti, rispetto agli storici di ceceni e calmucchi, e sono datati intorno agli anni '50. Poiché la Corte Suprema di Machačkala aveva riconosciuto la validità del voto⁷¹, i deputati ceceni e calmucchi (13 su 25 totali) del Consiglio municipale abbandonarono il proprio incarico⁷². La situazione degenerò con scontri molto duri fra i Ceceni e la polizia repubblicana, soprattutto dopo che un caso di cronaca infiammò ulteriormente gli animi⁷³.

⁶⁸ RES, *Dagestan's Prime Minister dismissed*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 27, 21 ago. 1997, p. 7-8.

⁶⁹ RES, *Central media view Dagestan through new pipeline*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 32, 25 set. 1997, p. 9-10.

⁷⁰ RES, *Crisis in Khasavyurt threatens to split Dagestan*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 14, 24 apr. 1997, p. 6-7.

⁷¹ RES, *Dagestani elections pronounced legitimate*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 15, 30 apr. 1997, p. 6.

⁷² RES, *Khasavyurt deputies quint en masse*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 16, 8 mag. 1997, p. 5-6.

⁷³ Dei Ceceni di Chasavjurt erano stati accusati di uno stupro a danno di una dodicenne. Quando le forze del Ministero degli Interni daghestano erano intervenute per l'arresto, una folla di Ceceni lo aveva impedito. Erano seguiti scontri, RES, *Minority tensions in Dagestan*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 30, 11 set. 1997, p. 6.

La crisi politica nella cittadina riportava nella sua drammatica attualità la questione dei confini con la Cecenia e delle rivendicazioni territoriali irrisolte. Secondo il giornale *Molodëž Dagestana* il Presidente Maschadov aveva firmato un decreto secondo il quale la zona fra il fiume Terek e Sulak passava dal Daghestan alla Cecenia⁷⁴. Anche se tale voce fosse stata confermata, il decreto non avrebbe avuto certo alcun valore legale, poiché i confini fra le repubbliche potevano essere modificati solo consensualmente. Ma la notizia e lo scalpore che generò conferma il clima di timore e diffidenza. Mosca aveva inviato truppe di rinforzo sul confine fra le due Repubbliche. L'8 luglio 1997 undici poliziotti vennero uccisi da un ordigno nel distretto di Chasavjurt⁷⁵. L'episodio aprì la stagione di sangue dell'autunno di quell'anno⁷⁶, che portò alla decisione del Ministro degli Interni daghestano di chiudere i *checkpoint* con la Cecenia. Questo provvedimento, motivato da esigenze di sicurezza e di ordine pubblico, non era però economicamente sostenibile, soprattutto per la Cecenia, che contava molto sui convogli di aiuti che transitavano dai *checkpoint* daghestani.

Il timore era però che da quegli stessi *checkpoint* passassero figure destabilizzanti, quei *guys with the guns* che si aggiravano per le strade di Machačkala, o wahabiti. Nel maggio '97 nel villaggio di Čabani-Machi Wahabiti e Tariqa⁷⁷ si scontrarono, lasciando sul suolo un morto e tre feriti. La presenza wahabita era percepita come un'infezione cecena, poiché dopo essere penetrata nella regione nel 1991, la presenza wahabita si attestata soprattutto nella Repubblica secessionista⁷⁸. Il dibattito pubblico fra il Dipartimento Spirituale Mussulmano del Daghestan e i rappresentanti Wahabiti che seguì l'incidente non poté che far emergere la lontananza dell'Islam ufficiale, rappresentato da un organo istituzionalizzato al cui capo sedeva il più importante Mufti del Paese, e il gruppo, che reclamava il diritto all'autodifesa armata⁷⁹.

La comunità russa si era intanto organizzata. Il 22 novembre si riunì il Movimento Slavo Socio-Politico "Rus'", che si prefiggeva lo scopo di tutelare la posizione dei

⁷⁴ RES, *Attempted integration in Caucasus Region*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 23, 26 giu. 1997, p. 7.

⁷⁵ RES, *Breaking news*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 25, 10 lug. 1997, p. 4.

⁷⁶ Il 25 ottobre un poliziotto fu ucciso e 8 presi in ostaggio, due vigili caddero vittima di armi da fuoco nel centro di Machačkala, una bomba esplose a ridosso del *Field Office* delle unità di controllo frontiera russe a Machačkala; il 26 ottobre un ordigno collocato su un albero esplose vicino a un blindato, uccidendo un poliziotto russo e ferendone gravemente quattro. RES, *Violence rocks Dagestan; Authorities close border with Chechenya*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 37, 30 ott. 1997, p. 10.

⁷⁷ Ordine religioso islamico sunnita di scuola Sufi.

⁷⁸ RES, *Religious ethnic conflicts develop in Dagestan*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 17, 15 mag. 1997, p. 5-6.

⁷⁹ RES, *Wahabis, Sufis fail to agree following bloodshed*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 20, 5 giu. 1997, p. 2.

cittadini russi nelle repubbliche etniche, e nel Daghestan in particolare dove, stando ai seicento delegati, era in corso una politica persecutoria perpetrata da gruppi armati. Il ricollocamento di Daghestani di montagna nelle pianure a nord, a maggioranza russa, aveva esposto inoltre le due comunità più direttamente, e alcuni incidenti avevano resa la convivenza pruriginosa⁸⁰. A loro volta i 300 000 Lesghi, distribuiti fra Azerbaijan a Daghestan, si erano resi protagonisti di azioni destabilizzanti. Nel 1996 la corte azerbaijana accusò i secessionisti lesghi di aver piazzato la bomba nella metropolitana di Baku (1994). Un paio di mesi dopo 300 attivisti occuparono un passaggio di frontiera prendendo in ostaggio i poliziotti azerbaijani. Il confine fra Azerbaijan e Daghestan non era pienamente definito e scarsamente controllato. Secondo il Col. Gen. Vladimir Rusljaev, Comandante del Distretto Speciale Caucaso della Guardia di Frontiera, il 70% del confine era privo di sorveglianza⁸¹.

Una frontiera travagliata

Se la co-abitazione di diversi clan ed etnie appariva esplosiva in Daghestan, altrove nel Caucaso settentrionale era già esplosa. Nel 1992 si era combattuta una guerra fra Ingusci e Ossetini per il controllo del distretto di Prigorodnyj. Il Distretto faceva parte dell'Inguscetia, ovvero della Repubblica Sovietica Autonoma Ceceno-Ingusceta fino al 1944, quando gli Ingusci furono accusati di collaborazionismo con i Nazisti e deportati. Il territorio divenne parte dell'Ossezia. Durante l'estate del 1992 una serie di episodi di violenza videro come vittime i cittadini ingusci residenti in Ossezia, mentre in Inguscetia aumentava la retorica bellicosa. Militanti ingusci si armarono ed entrarono nel distretto la notte del 30 ottobre 1992. I combattimenti durarono fino al 6 novembre, e si estesero fino alla periferia della capitale ossetina di Vladikavkaz. La popolazione civile ingusceta subiva intanto rappresaglie nel resto della Repubblica ossetina. Una forza di interposizione russa fu schierata nel mese di novembre. Il Distretto rimase parte della Repubblica di Ossezia per decreto Presidenziale del 2 novembre 1992. Il bilancio fu di circa 590 morti, 65 000 sfollati ingusci e 9 000 Ossetini⁸². A metà degli anni '90 il numero di sfollati ingusci rimaneva intorno ai 40 000.

⁸⁰ RES, *Russians in Dagestan organize*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 42, 4 dic. 1997, p. 8-9.

⁸¹ RES, *Russia's leaky borders in the Caucasus*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 42, 4 dic. 1997, p. 8-9.

⁸² Human Rights Watch/Helsinki Human Rights Watch, *Russia. The Ingush-Ossetian conflict in the Prigorodnyi Region*, 1996, Human Rights Watch, www.hrw.org/legacy/reports/1996/Russia.htm (12/12/10).

Anche il confine con la Cecenia non era demarcato ma nel 1993 i Presidenti Ruslan Aušev e Džokar Dudaev avevano raggiunto un accordo in merito. L'Inguscezia si era separata dalla Cecenia nel giugno 1992, chiedendo alle autorità federali di divenire Repubblica a se stante. In quanto tale aveva stipulato rapporti diretti bilaterali preferenziali con il Tatarstan e con Il Baškortostan, cercando alleati all'interno della Federazione per controbilanciare la percepita preferenza garantita dalle autorità moscovite agli Ossetini, nell'interesse dello *status quo* territoriale e per la vicinanza religiosa fra ortodossi, i Russi come gli Ossetini, a differenza degli Ingusci che sono musulmani.

Anche il resto della regione appariva attraversato da tensioni politiche con un potenziale degenerativo, a causa della precaria situazione economica. L'Ossezia settentrionale, presentava instabilità politica e lamentava il propagarsi della piaga del terrorismo. Il Presidente della Repubblica Karačaevo-Circassa, Vladimir Chubev, era a metà degli anni '90 ancora l'unico a non essersi sottoposto al voto degli elettori. Segretario regionale dell'*Obkom* del Partito Comunista dell'allora Regione Autonoma Karačaevo-Circassa dal 1979 al 1991, era divenuto Presidente quando quest'ultima si era distaccata dal Territorio di Stavropol'. La sua nomina fu convalidata da El'cin nel 1995, e il parlamento locale ne confermò l'incarico fino al 2001. Nella Repubblica vivevano delle minoranze, quella circassa e quella abazina, che avevano mosso richieste secessioniste⁸³.

Il separatismo balcaro travagliava la vita della Cabardino-Balcaria. Il 17 novembre il congresso dei Balcari dichiarò la propria autonomia dalla Cabardia⁸⁴. L'incidente si chiuse solo dopo l'intervento di una delegazione di Mosca e la presa delle distanze del generale Sufjan Beppaev, prima a capo del Distretto Militare Transcaucasico, vicino a Džokar Dudaev, catalizzatore delle istanze secessioniste.

Una sovranità incerta

La statualità russa nella metà degli anni '90 appariva ancora non consolidata. La Federazione aveva limitato i danni delle spinte centrifughe dell'inizio decennio, pur

⁸³ К. КАЗЕНИН, «Тихие» конфликты на Северном Кавказе, Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Москва, Regnum, 2009.

⁸⁴ La Repubblica era nata come Regione autonoma nel 1922. I Balcari erano stati deportati nel 1944 e riabilitati nel 1956. Al loro rientro erano insorti conflitti per l'appropriazione dei loro beni da parte dei Cabardini e, nel 1989, rappresentavano meno del 10% della popolazione della Repubblica. RES, *Separatism threatens Kabardino-Balkariya*, in "Russian Regional Report", vol. 1, n. 14, 27 nov. 1996, p. 1.

rimanendo insoluta la questione cecena. Mentre altri territori auto-proclamatesi sovrani, come il Tatarstan, erano stati ricondotti nell'alveo federale, la Repubblica caucasica perseguiva la causa della propria indipendenza.

Lo strumento dei trattati di divisione del potere si era rivelato duttile e idoneo a soddisfare le esigenze di autonomia senza che queste impattassero sull'integrità territoriale della Federazione ma, di contro, aveva creato una situazione di bilateralità nei rapporti fra fattispecie federate e Cremlino fonte di continue negoziazioni e di disparità di trattamento. Alla fine del 1997 erano quaranta le componenti federali che ne avevano firmato uno, con lo scopo di demarcare la propria statualità e il controllo delle proprie risorse. I trattati erano spesso espressione dei rapporti personali del Presidente e del Governatore co-signatario. Il trattato bilaterale Sacha (Jakuzia) – Federazione, per esempio, assicurava alla prima il diritto di riscuotere e amministrare le tasse federali. L'accordo era frutto dell'amicizia fra El'cin e Michail Nikolaev, Presidente della Repubblica di Sacha⁸⁵. Secondo alcuni i trattati potevano essere impugnati come incostituzionali, poiché non garantivano uguali diritti a tutte le regioni, mentre il Presidente El'cin li considerava uno strumento in evoluzione, che stava aiutando i segnatari a svilupparsi⁸⁶.

Le parti federate, con la politica di "migrazione interna" si assicuravano margini di azione piuttosto ampi. Per quanto riguarda la politica economica estera le regioni dell'estremo oriente cercarono di integrarsi con l'Asia, esportando macchinari e materie prime e offrendo loro di entrare in *joint ventures* per l'estrazione delle risorse minerarie⁸⁷. Anche le regioni europee erano interessate agli investimenti orientali. Il Governatore Eduard Rossel in particolare aveva cercato di facilitare gli investimenti giapponesi, e di fare del Giappone un mercato per la produzione di Sverdlovsk, centro industriale-militare⁸⁸. Anche i Paesi della Comunità degli Stati Indipendenti erano visti come possibili *partner*. Le regioni centro-asiatiche si rivolsero ai vicini dell'Asia Centrale, come attestano gli accordi Čeljabinsk-Turkmenistan⁸⁹. Il Presidente bielorusso Lukašenko fu particolarmente attivo nel cercare di rinsaldare la cooperazione con le regioni aggirando il

⁸⁵ RES, *Chubais calls for changes in relations with Sakha*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 18, 22 mag. 1997, p. 2-3.

⁸⁶ RES, *Yeltsin on center-periphery relations*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 38, 6 nov. 1997, p. 4.

⁸⁷ RES, *Far Eastern Regions seek greater integration with Asia*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 15, 30 apr. 1997, p. 10.

⁸⁸ RES, *Rossel visits Japan, , announces investors tax holidays*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 33, 02 ott. 1997, p. 14.

⁸⁹ RES, *Regions intensify cooperation with CIS countries*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 24, 3 lug. 1997, p. 12.

Cremlino, strategia che non sfuggì a quest'ultimo. La baldanza con cui Lukašenko aveva promosso un suo viaggio per le regioni nonostante il periodo teso con il Cremlino spinse il Presidente El'cin a imporre ai Governatori di non ricevere Capi di Stato. La visita del Presidente bielorusso a Jaroslavl' e Lipeck fu cancellata dalle autorità federali due ore prima che egli partisse da Minsk.⁹⁰ Il primo a recarsi a Minsk dopo questo incidente diplomatico fu, non a caso, il Sindaco di Mosca, Jurij Lužkov, che era peraltro uso a intrattenere rapporti a livello presidenziale – carica a cui peraltro all'epoca ambiva piuttosto palesemente – con i membri CIS.

L'intero episodio esplica quali dinamiche fossero in movimento. Se era compatibile con la piena sovranità federale che le varie componenti cercassero di sviluppare le proprie economie, il filone politico che si insinuava appariva invece disgregante dell'unità politica della Russia. Alcune unità aprivano rappresentanze all'estero: il Tatarstan ne aveva quattordici, il Baškortostan ne aveva una in Austria, in India a cui si affiancavano uffici esteri delle compagnie baschire, *Salavatnefteorgsintez* in Cina e *Bašneftechim* in Ucraina⁹¹. Ancora più incomprensibile – nell'ottica di uno Stato unitario e sovrano – era l'apertura di una rappresentanza del Ministero degli Esteri russo a Sverdlovsk, anche se di indubbe ricadute economiche⁹².

Il 30 ottobre 1997 la Duma passò in seconda lettura una legge sulla politica e l'economia estera delle regioni, secondo la quale esse erano tenute a informare il Ministero degli Affari esteri di un contratto con un governo estero con un preavviso di quattordici giorni sulla firma. Tutti i contratti dovevano essere sottoposti per la registrazione entro un mese alle autorità esecutive centrali, le quali si avvalevano della facoltà di respingerli e quindi non considerarli vincolanti per la Russia. Alle rappresentanze estere aperte sui territori delle Regioni non veniva riconosciuto lo *status* diplomatico.⁹³ La legge fu però respinta dal Consiglio Federale.⁹⁴

La Russia cercava di abolire la nascita di confini interni e allo stesso tempo, la sua integrità territoriale era minata dalla poca chiarezza nei confini esterni. Oltre ai casi già menzionati con i Paesi Baltici, con l'Ucraina, con il Giappone, rimaneva in sospeso la

⁹⁰ RES, *Lukashenko visit to Regions cancelled*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 34, 9 ott. 1997, p. 15-16.

⁹¹ RES, *Baskhortostan to open representative office in India*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 31, 18 set. 1997, p. 11.

⁹² RES, *Foreign Ministry opens office in Sverdlovsk*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 17, 15 mag. 1997, p. 10.

⁹³ RES, *Duma passes law on regional foreign policy*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 38, 6 nov. 1997, p. 2.

⁹⁴ RES, *Regional leaders rejects ratification of power-sharing agreements, foreign policies*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 43, 11 dic. 1997, p. 3-4.

questione frontaliere con la Mongolia e con la Cina. Tutte e due i casi non erano stati sollevati dalle autorità federali, ma dalle regioni sul confine. Quelle dell'accordo siberiano cominciarono, *propria sponte*, a rinforzare il confine con la Mongolia, aggiungendo ventiquattro punti di guardia ai trentasei federali distribuiti lungo i 3 500 km di confine.⁹⁵ I locali lamentavano scorrerie mongole. Il fatto che il Cremlino non fosse in grado di assicurare la massima impermeabilità possibile alle proprie frontiere era un indubbio segno di una sovranità vacillante. Da quelle stesse frontiere filtravano numerosi immigrati clandestini, sotto l'enorme pressione demografica dell'Asia, da cui i migranti fuggivano verso le ampie aree russe scarsamente popolate. Le regioni esposte cercavano di arginare il fenomeno introducendo leggi sull'immigrazione a maglie molto strette.⁹⁶

Oltre alla questione dell'esercizio del potere e dell'integrità territoriale, altri fattori rendevano instabile la sovranità russa.

Venuto meno il collante ideologico, il concetto stesso di cittadinanza russa era in discussione. L'emersione delle questioni nazionali avevano un alto potere disgregante per la Federazione. Oltre alla guerra cecena, che ne era la manifestazione più eclatante, altre fratture interetniche o anti-centraliste lasciavano presagire un futuro di incerta pace sociale. All'introduzione del nuovo sistema di passaporti, in Tatarstan erano scoppiati dei disordini. Il passaporto riportava il simbolo dell'aquila bicipite, associato al predominio russo sul kanato di Kazan'. A differenza dei passaporti sovietici il passaporto russo non menzionava il "quinto punto", quello dell'appartenenza etnica, riducendo tutti i portatori del passaporto all'unica definizione di *Rossijane*⁹⁷, cittadini della Federazione Russa. Il passaporto era solo in russo, e l'inserito a richiesta nella propria lingua nazionale non aveva alcun valore legale⁹⁸.

La crisi di identità si riverberava anche nella crisi delle istituzioni, minate nella loro efficienza e autorevolezza da un fenomeno di forte criminalizzazione. Le elezioni alle assemblee locali erano teatro di scambi e occasione di infiltrazioni⁹⁹.

⁹⁵ RES, *Siberian Governments begin policing Mongolian border*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 14, 24 apr. 1997, p. 10.

⁹⁶ RES, *Primorskij Kraj tightens entrance requirements for workers*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 29, 4 set. 1997, p. 10.

⁹⁷ Il termine, introdotto in periodo petrino, indica i cittadini russi indipendentemente dall'etnia, e si distingue da *Russkie*, cioè i Russi etnici.

⁹⁸ RES, *Tatarstan resists new Russian passports*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 36, 23 ott. 1997, p. 8-9.

⁹⁹ RES, *Presidential representative says criminals competing for seats in Novosibirsk legislature*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 40, 20 nov. 1997, p.9.

La crisi della Federazione destava preoccupazione. Le più cupe previsioni dell'epoca ipotizzavano uno sfaldamento prima del 2010, mentre altri, pur non ritenendo verosimile la disintegrazione della Russia sul modello di quanto accaduto in Jugoslavia vedevano il Paese ad un bivio: trasformarsi in una confederazione con alta autonomia provinciale o imboccare la via di uno Stato altamente centralizzato in grado di annichilire le istanze separatiste o autonomiste¹⁰⁰.

A distanza di un quindicennio, quest'ultima opzione pare aver prevalso, nello storico seminato del bilanciamento autonomia-centralismo in cui i rapporti di forza sono impari fra il potere contrattuale, l'autorità e l'autorevolezza di Mosca rispetto alle varie componenti amministrativo-territoriali del Paese.

¹⁰⁰ RES, *Center-Periphery relations: a powerful factor in shaping Russia's future*, in "Russian Regional Report", vol. 2, n. 27, 21 ago. 1997, p. 3-4.