

Il ruolo delle elezioni nei regimi non democratici iraniano e russo Osservazioni a margine delle elezioni politiche iraniane del 2020.

di

Luciana De Grazia*

SOMMARIO:1. Introduzione – 2. Le elezioni politiche iraniane del 2020 e il controllo elettorale - 3. L'opposizione nell'*electoral authoritarianism* iraniano – 4. L'*electoral authoritarianism* e l'esperienza russa – 5. Alcune considerazioni sul ruolo delle elezioni e delle opposizioni nei regimi non democratici

1. Introduzione

Negli ultimi decenni si è assistito, sempre più frequentemente, in regimi non democratici, al mantenimento di un certo livello di competitività elettorale, che ha costituito una novità rispetto ai regimi autoritari del passato, spesso caratterizzati dalla presenza di un partito unico¹.

Il presente lavoro vorrebbe offrire degli spunti di riflessione sul ruolo delle elezioni in ordinamenti non democratici caratterizzati da una pluralità partitica, nel tentativo di individuare il ruolo riconosciuto alle opposizioni, *reali* o *apparenti*, all'interno di tali ordinamenti.

In particolare, si prenderanno in considerazione due esperienze, quella iraniana e quella russa, consci delle differenze che le contraddistinguono, derivanti, in primo luogo, dal carattere islamico della prima, dal diverso contesto geopolitico in cui sono inserite, dalla diversa storia costituzionale che ne ha influenzato le attuali caratteristiche. Due ordinamenti in cui il popolo è chiamato a partecipare alle elezioni

* Professore associato di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Palermo.

¹ Cfr. J. LINZ, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner, Londra, 2000, p. 60.

di organi collegiali, quali le assemblee legislative, o di organi monocratici, quali i Presidenti della Repubblica, ma in cui le convocazioni elettorali sono qualificabili come inique, poiché lo Stato controlla e limita l'attività delle opposizioni, pur non eliminandole del tutto. In tal modo viene mantenuta una parvenza di pluralismo politico, in realtà celando, in maniera più o meno marcata, un sistema di controllo delle forze contrastanti i regimi, le quali vengono tenute ai margini della competizione politica. Eppure, grandi sforzi vengono fatti dagli ordinamenti per convocare le elezioni, per richiamare il popolo alle urne, al fine di ottenere una larga legittimazione, in un contesto che mantiene vivo un moderato e controllato pluralismo politico, accompagnato da azioni illiberali verso la società civile e da un'organizzazione della forma di governo tale da garantire agli organi di vertice il pieno controllo sull'indirizzo politico.

La ricerca si propone l'obiettivo di verificare le caratteristiche di queste esperienze, frequentemente classificate come *electoral authoritarianism*. Con tale espressione A. Schedler² definisce un nuovo tipo di regime autoritario, che distingue dagli *hybrid regimes*³ o dalle *defective democracies*⁴. Un *electoral authoritarian regime* garantirebbe «*multiparty elections by holding regular elections for the chief executive and a national legislative assembly. Yet they violate the liberal-democratic principles of freedom and fairness so profoundly and systematically as to render elections instruments of authoritarian rule rather than "instruments of democracy"*»⁵.

L'*electoral authoritarianism* si qualifica per il carattere ampiamente inclusivo delle elezioni, con riferimento al riconoscimento del suffragio universale; deve garantire un minimo di competitività: le opposizioni, pertanto, anche se non avranno accesso alla

² Cfr. A. SCHEDLER, *The Logic of Electoral Authoritarianism*, in A. SCHEDLER (a cura di), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner, Londra, 2006, p. 3.

³ Si definiscono *hybrid regimes* gli ordinamenti che combinano elementi democratici e autoritari, cfr. L.J. DIAMOND, *Thinking About Hybrid Regimes*, in *Journal of Democracy*, 2001, vol. 13, n. 2, pp. 21-35 (p.24); cfr. S. LEVITSKY, L.A. WAY, *Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n.2, p. 54.

⁴ Con tale espressione si intende definire quei regimi caratterizzati da elezioni non supportate dai seguenti principi: «*the rule of law, horizontal accountability and an open public sphere in order to become 'meaningful' election*», cfr. W. MERKEL, A. CROISSAN, *Conclusion: Good and Defective Democracies*, in *Democratization*, 2004, 11, n. 5, pp. 199-213 (p. 199); cfr. M. BOOGARTS, *How to Classify Hybrid Regimes? Defective Democracy and Electoral Authoritarianism*, in *Democratization*, 2009, vol. 16, n. 2, pp. 399-423 (p.401).

⁵ Cfr. A. SCHEDLER, *The Logic of Electoral Authoritarianism* cit., p. 3.

vittoria, potranno ottenere voti e acquisire seggi. Inoltre, le elezioni devono essere, seppure in minima parte, aperte, nel senso che i partiti dell'opposizione non devono essere oggetto di repressioni massicce, anche se, spesso, i candidati sono sottoposti a specifici trattamenti repressivi⁶.

Un *electoral authoritarianism* è rilevabile anche nei due ordinamenti presi in esame, con le dovute differenze che li contraddistinguono e che saranno oggetto di questo lavoro, limitatamente al tema delineato. In entrambi gli ordinamenti, infatti, la ricerca del consenso popolare è importante, pur riscontrando, nell'esperienza russa, una relazione tra la leadership e il popolo caratterizzata da un forte accento populista che deriva dal ruolo fortemente carismatico del Capo dello Stato, che è, invece, assente nell'esperienza iraniana, in cui è centrale l'autorità della Guida Suprema e il suo ruolo politico e religioso.

2. Le elezioni politiche iraniane del 2020 e il controllo elettorale

Nel febbraio 2019 la Repubblica islamica dell'Iran ha celebrato il suo quarantesimo anniversario con dieci giorni di festeggiamenti, nonostante nei mesi precedenti diverse proteste abbiano animato le città iraniane, dando voce al dissenso nei confronti delle istituzioni⁷. Nulla in confronto ai festeggiamenti voluti nel 1971 dallo Shah Pahlavi per i 2.500 anni dell'Impero persiano, la cui maestosità si contrapponeva al difficile contesto socio-economico del paese. Le proteste del popolo sfociarono, poi, nella rivoluzione del 1979 che, seppure non classificabile come islamica⁸, ha costituito la premessa necessaria per l'introduzione di un nuovo ordinamento giuridico basato sul diritto islamico, la cui chiave di volta è costituita, com'è noto, dalla Guida Suprema,

⁶ Cfr. A. SCHEDLER, *The politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 81.

⁷ Si fa riferimento alle proteste svolte nel mese di novembre del 2019 e nel mese di gennaio del 2020. Sulle proteste cfr. L. BOROUMAND, *Iranians Turn Away from the Islamic Republic*, in *Journal of Democracy*, 2020, 31, pp. 169-181.

⁸ Per un'analisi sulle problematiche sociali che hanno influenzato la rivoluzione iraniana cfr. G. KEPEL, *Jihad. Ascesa e declino. Storia del fondamentalismo islamico*, Carocci, Roma, 2000, pp. 115 ss. Si sofferma accuratamente sugli anni precedenti la rivoluzione S. BAKHASHI, *The Reign of the Ayatollahs: Iran and the Islamic Revolution*, Basic Books, New York, 1984, pp. 38 ss. Vd. anche B. JANUARY, *The Iranian Revolution*, Lerner Publishing Group, Minneapolis, 2008.

organo di vertice dell'ordinamento intorno a cui ruota tutto il sistema costituzionale⁹. Non sono cambiati i motivi economici delle proteste: ora come allora il popolo vive una situazione di grave disagio dovuta alla crisi economica. Nuova è, invece, la richiesta da parte del popolo di una Costituzione *secolare*, frutto dell'esperienza costituzionale maturata negli ultimi decenni.

Le ultime elezioni parlamentari avrebbero potuto essere l'occasione per dare voce al dissenso maturato nella società civile, attraverso un'ampia partecipazione al voto e una legittimazione espressa a favore di forze politiche riformiste. Invece, considerata la situazione politica, proprio la bassa affluenza alle urne è da interpretare come una protesta rispetto ad una tornata elettorale su cui è pesato gravemente il controllo del Consiglio dei Guardiani. I dati dello spoglio hanno consegnato alle forze politiche conservatrici la maggioranza dei 290 seggi parlamentari, con la più bassa affluenza alle urne nella storia della Repubblica islamica, il 42,57%¹⁰.

In un momento storico caratterizzato da gravi difficoltà politiche-economiche, aggravate dalle sanzioni internazionali¹¹ e dalle proteste nei confronti delle istituzioni espresse dalla società civile, l'Iran avrebbe tratto grande vantaggio da una larga partecipazione al voto, che non si è, invece, realizzata. Il dato risulta importante considerato anche che le elezioni parlamentari fungono normalmente da traino rispetto alle elezioni presidenziali che si svolgeranno l'anno prossimo.

Si è, peraltro, fatto notare come esista una relazione inversamente proporzionale tra il numero dei candidati eliminati dalle liste dal regime e la partecipazione alle urne: anche nel 2008 l'affluenza fu bassa e il numero dei candidati eliminati elevato¹², anche se non sempre è possibile rilevare una stretta correlazione tra i due dati. Nelle elezioni del 1996 l'affluenza fu del 75%, anche se il Consiglio dei Guardiani aveva escluso il 44

⁹ I poteri della Guida Suprema sono disciplinati negli art. 2 e 110 Cost. ir. In particolare, riguardano il controllo sui Guardiani della rivoluzione islamica, le dimissioni del Presidente, la nomina dell'Esecutivo, la nomina di parte dei membri del Consiglio dei Guardiani e di tutti i membri del Consiglio per la Risoluzione delle Controversie, la nomina del Capo del potere giudiziario. Alla Guida spetta, inoltre, determinare la politica generale del paese.

¹⁰ Nelle elezioni del 2016 affluenza era stata del 60%, in quelle del 2012 del 66 %. Cfr. <https://www.ilsole24ore.com/art/iran-tramonta-urne-l-era-moderati-AC00xMLB>

¹¹ Cfr. H. HATZMAN, *Iran: Internal Politics and U.S. Policy and Options*, Congressional Research Service, RL32048, www.crs.gov, 2019, pp. 25 ss.

¹² Cfr. A.W. SAMII, *Dissent in Iranian Elections: Reasons and Implications*, in *The Middle East Journal*, 2004, vol. 58, n. 3, pp. 403-423.

% dei candidati. Altri fattori possono influire, infatti, nel determinare l'affluenza alle urne; si è notato, per esempio, come il raggiungimento di certo livello di competitività tra i candidati abbia positivamente influenzato la partecipazione elettorale¹³.

L'esperienza iraniana ci consegna un esempio di *electoral authoritarianism*¹⁴, caratterizzato sì da elezioni periodiche, svolte, però, sotto lo stretto controllo dello Stato, capace di controllare la competizione politica. La Costituzione del 1979 ha previsto, seppur nel rispetto della cornice disegnata dalla sovranità divina, il riconoscimento della sovranità popolare che si esercita nelle elezioni presidenziali, parlamentari, dei consigli locali e dei membri dell'Assemblea degli Esperti, organo collegiale che ha il compito di scegliere la Guida Suprema, oltre che nelle consultazioni referendarie, in tal modo contribuendo a determinare la percezione di un ordinamento fondato sulla sovranità popolare¹⁵.

A salvaguardia del carattere islamico dell'ordinamento è previsto il Consiglio dei Guardiani, organo collegiale, composto da sei membri religiosi nominati direttamente dalla Guida Suprema e da sei giuristi nominati dal Parlamento su proposta della Corte suprema di giustizia, il cui vertice, peraltro, è designato dalla stessa Guida¹⁶. Il Consiglio, pertanto, organo che esercita la supervisione sulle elezioni, con il potere di

¹³ Cfr. G.M. TEZCÜR, *Intra-Elite Struggles in Iranian Election*, in E.L. Okar, S. Zerhouni (a cura di), *Political Participation in the Middle East*, Lynne Rienner, Londra, 2008, p.59.

¹⁴ Si fa riferimento alla definizione elaborata da A. SCHEDLER, *The Politics of Uncertainty* cit., p. 82 ss. L'Autore definisce come tale un regime che introduce istituzioni rappresentative, sovvertendone però lo spirito democratico, attraverso un uso manipolativo. Vd. anche ID (a cura di), *Electoral authoritarianism*, Lynne Rienner, Londra, 2006; vd. O.O. VAROL, *Stealth Authoritarianism*, in *Iowa Law Review*, 2015, vol. 100, n. 4, pp. 1673-1742; vd. G.M. TEZCÜR, *Democratic Struggles and Authoritarian Responses in Iran in Comparative Perspective*, in S. HEYDEMANN, R. LEENDERS (a cura di), *Middle East Authoritarianisms: Governance, Contestation, and Regime Resilience in Syria and Iran*, Stanford University Press, California, 2013, pp. 200-221; M.K. MILLER, *The Strategic Origins of Electoral Authoritarianism*, in *British Journal of Political Science*, 2017, vol. 50, pp.17-44; M. PRIPSTEIN POSUSNEY, M. PENNER ANGRIST (a cura di), *Authoritarianism in the Middle East: Regimes and Resistance*, Lynne Rienner, Londra, 2005; M.S.FISH, *Islam and Authoritarianism*, in *World Politics*, 2002, vol. 55, n.1, pp. 4-37.

¹⁵ Cfr. G.M. TEZCÜR, *Intra-Elite Struggles in Iranian Elections* cit., p.55.

¹⁶ La composizione del Consiglio dei Guardiani è disciplinata nell'art. 91 Cost. ir.; la durata del mandato, di sei anni, è prevista nell'art. 92 Cost. ir. Sulle origini di questo organo cfr. M. MOZAFFARI, *Pouvoir chi'ite (théorie et évolution)*, Harmattan, Paris, pp. 299 ss. Sull'importanza del ruolo svolto da questo collegio per l'affermazione dell'ordinamento teocratico voluto da Khomeini cfr. S.A. ARJOMAND, *Constitutional Implications of Current Political Debates in Iran*, in A. GHEISSARI (a cura di), *Contemporary Iran: Economy, Society, Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 249 ss.

escludere i candidati e di proclamare la vittoria, eventualmente annullando il risultato, non gode di alcuna legittimazione popolare.

La composizione del Consiglio è strettamente correlata con le funzioni che è chiamato a svolgere, tra le quali le principali sono il potere di interpretare la Costituzione¹⁷, di porre il veto sulle deliberazioni legislative parlamentari¹⁸ e il controllo sulle elezioni presidenziali, parlamentari e referendarie¹⁹.

La natura giuridica di tale organo è oggetto di un ampio dibattito: in considerazione dei poteri che gli sono attribuiti, è talvolta definito come un organo parlamentare, partecipe della funzione legislativa con il Majles, l'assemblea legislativa. Favorisce questa interpretazione un dato formale, quale l'inserimento dei poteri del Consiglio nella sezione della Costituzione riguardante i poteri del Parlamento e non in quella che disciplina il Potere giudiziario. Si considera, inoltre, a favore di questo orientamento, il carattere non definitivo delle sue decisioni, suscettibili di essere modificate dal Consiglio della risoluzione delle controversie²⁰ in caso di conflitti con l'assemblea legislativa. Si evidenzia, infine, la necessaria partecipazione dei membri del Consiglio dei Guardiani al procedimento di revisione costituzionale²¹.

L'orientamento della dottrina prevalente è, però, concorde nel riconoscere a tale organo una natura giurisdizionale, in virtù del potere di controllo e della funzione interpretativa che è chiamato a svolgere, compiti che sono normalmente propri di un organo giudiziario e non parlamentare²². L'esclusione di una natura giuridica

¹⁷ Art. 98 Cost. ir.

¹⁸ Art. 94 Cost. ir. Il Consiglio valuta la conformità di un atto legislativo approvato dal Parlamento con i precetti religiosi a maggioranza dei giuristi religiosi. Giudica nel suo *plenum* in merito alla conformità dell'atto legislativo con i precetti costituzionali, art. 96 Cost. ir.

¹⁹ Art. 90 Cost. ir. Altri poteri del Consiglio, correlati a quelli già indicati, sono previsti negli artt. 4, 72, 85, 91, 94 e 96 Cost. ir.

²⁰ Il Consiglio per la Risoluzione delle Controversie è stato istituito nel 1988 da Khomeini, con il principale compito di dirimere i conflitti tra Parlamento e Consiglio dei Guardiani. E' composto da membri scelti discrezionalmente dalla Guida Suprema, il cui numero non è precisato nella Costituzione, per un mandato di sei anni rinnovabile, per prassi ne fanno parte i giudici religiosi del Consiglio dei Guardiani. Essi, pertanto, giudicano una deliberazione legislativa sia in veste di controllori della conformità del testo ai precetti islamici (in quanto membri del Consiglio dei Guardiani) sia come risolutori delle controversie tra Parlamento e il Consiglio dei Guardiani, in quanto membri del Consiglio delle risoluzioni delle controversie. Questo organo è stato costituzionalizzato in seguito alla revisione del 1989, cfr. art. 112 Cost. ir.

²¹ Art. 177 Cost. ir.

²² Cfr. S.A. ARJOMAND, *The Kingdom of Jurists: Constitutionalism and the Legal Order in Iran*, in R. GROTE, T.J. RÖDER (a cura di), *Constitutionalism in Islamic Countries*, Oxford University Press,

parlamentare sembra meglio rispondere all'assoluta mancanza di rappresentatività del collegio, in nessun modo riconducibile all'esperienza di seconde camere non elettive, ma non per questo prive del carattere rappresentativo.

E' attraverso il potere di interpretare la Costituzione che il Consiglio dei Guardiani si è attribuito il compito di selezionare le candidature, facendo rientrare nel più generico potere di controllo sulle elezioni anche quello di individuare i candidati idonei a partecipare alla competizione politica²³. Il Consiglio ha, pertanto, il potere di escludere i candidati dalla competizione elettorale sia in base all'ideologia politica professata sia per motivi di carattere religioso e morale. Il candidato deve dimostrare, infatti, conoscenza dell'Islam, dedizione e rispetto del sistema governativo islamico²⁴. Al Consiglio spetta, infine, di certificare i risultati elettorali.

Il controllo sulle candidature da parte del Consiglio dei Guardiani ha, pertanto, la capacità di inficiare la democraticità del voto espresso dal popolo, limitando il pluralismo necessario per garantire l'effettività della competizione politica. Nella tornata elettorale di quest'anno i riformisti e i moderati hanno lamentato l'esclusione di gran parte dei loro candidati (si contano 6.850 esclusi su 14.000, di cui quasi l'80% appartenente alla corrente dei riformisti²⁵).

Il controllo sui candidati non rappresenta una novità nell'esperienza iraniana. Anche nelle precedenti elezioni, sia politiche che presidenziali, si è provveduto ad escludere un gran numero di potenziali candidati. Non costituiscono eccezioni le elezioni

Oxford, 2012, pp. 147 ss. Esclude la natura legislativa M. A. ANSARIPOUR, *The Role of the Council of Guardians in the Islamicization of Iranian Law*, in *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law*, 2010-2011, 16, pp. 127-146.

²³ Ci si permette di rinviare a L. DE GRAZIA, *Fonti del diritto e fattore religioso. Aspetti di diritto costituzionale comparato. Israele, Iran, Città del Vaticano*, Napoli, Ed. Scientifica, 2013, p. 92.

²⁴ Sono requisiti di eleggibilità: l'età compresa tra i 30 e i 75 anni, il possesso della cittadinanza iraniana,

essere un sostenitore della Repubblica islamica, giurando sulla fedeltà alla Costituzione, essere un musulmano praticante (requisito non richiesto per i candidati delle cinque minoranze religiose riconosciute), avere sempre mantenuto un comprovato comportamento, essere in buona salute e avere un diploma di scuola superiore. Cfr. www.ipu.org

²⁵ <https://tg24.sky.it/mondo/2020/02/19/iran-elezioni-parlamentari-2020.html>,

<https://24plus.ilsole24ore.com/art/iran-voto-sfida-e-derby-conservatori-ACu3ksKB> (accesso 21 febbraio 2020)

parlamentari del 2016, anche se in tale occasione le forze riformiste sono comunque riuscite a conquistare il maggior numero dei seggi²⁶.

Nel 2012, la selezione del Consiglio era invece riuscita a garantire la vittoria alla fazione più vicina alla Guida Suprema, agevolando la formazione di una maggioranza parlamentare conservatrice a lei favorevole e capace, quindi, di arginare i poteri presidenziali²⁷. Non va dimenticato che il Presidente della Repubblica è non solo direttamente legittimato dal popolo, ma è anche titolare di rilevanti poteri, soprattutto di controllo sull'esecutivo, sebbene la sua autorità sia sottoposta alla politica e alle direttive della Guida Suprema²⁸. Allora, come oggi, le elezioni si caratterizzarono per la scarsa affluenza: l'opposizione era in forte contestazione con le forze conservative per le precedenti elezioni presidenziali del 2009, che avevano consegnato ad Ahmadinejad la carica di Presidente della Repubblica, seppure in un clima di dubbi e di sospetti su brogli elettorali. Anche per le elezioni presidenziali, infatti, il vaglio preliminare del Consiglio dei Guardiani risulta decisivo: in base all' art. 115 Cost. ir., il Presidente è scelto tra personalità di rilievo in campo politico e religioso, di nazionalità e origine iraniana, con capacità direttive, affidabile e onesto, di comprovata fede musulmana, rispettoso del governo islamico. Dopo il controllo del Ministero degli Interni, è il Consiglio che deve esprimere il suo giudizio verificando la fedeltà allo Stato islamico e accertandone il credo e il comportamento nel rispetto dei precetti islamici. L'operato del Consiglio è sottoposto al solo controllo della Guida Suprema, a cui spetta la nomina definitiva. In caso di contestazioni elettorali è lo stesso Consiglio dei Guardiani ad avere competenza per accertarne la regolarità. Così, nelle elezioni presidenziali del 2009, quando Mousavi, il candidato dato per preferito, ha perso le elezioni a vantaggio di Ahmadinejad, le sue proteste hanno ricevuto un diniego assoluto da parte delle

²⁶ Anche nelle elezioni parlamentari del 2008, il 41% dei candidati venne escluso dal Consiglio, così come, nelle elezioni del 2004, la vittoria dei conservatori fu facilitata dall'eliminazione dalla competizione elettorale di numerosi candidati riformisti, suscitando moti di protesta anche da parte degli stessi deputati a cui veniva negata la possibilità di ripresentarsi alle nuove elezioni.

²⁷ Cfr. A.M. BANI KAMAL, *The Ninth Majlis Elections in Iran: Electoral Laws, Procedures and Institutions*, in *Intellectual Discourse*, 2013, vol. 21, n. 1, 2013, pp. 71-86; cfr. R. GUOLO, *La mossa del cavallo di Khamenei*, in *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 2012, 3, pp. 507-514.

²⁸ I contrasti tra il Capo del Governo e la Guida Suprema hanno caratterizzato una parte della storia costituzionale iraniana post-rivoluzione. Khomeini promosse la revisione costituzionale nel 1989, tra l'altro, per eliminare la figura del Primo ministro con cui, spesso, vi erano state divergenze politiche.

forze istituzionali: il Consiglio ha confermato la regolarità delle elezioni e Khamenei ne ha certificato il risultato, escludendo ogni tipo di garanzia²⁹.

3. L'opposizione nell'*electoral authoritarianism* iraniano

Le funzioni che le consultazioni elettorali rivestono, anche in un regime non democratico, sono molteplici: l'ordinamento ha un'indubbia convenienza a mantenere una parvenza di democraticità ai fini di una legittimazione sul piano internazionale; le elezioni sono, anche, l'occasione per raccogliere informazioni sull'opposizione in modo da poterle utilizzare per futuri compromessi politici o per assumere determinazioni repressive. Va sempre tenuto in considerazione la circostanza che anche uno Stato non democratico necessita di legittimazione popolare³⁰: il regime, infatti, incoraggia a partecipare alle elezioni e considera un'elevata partecipazione come un segnale di forza e stabilità. La Repubblica, pertanto, percepisce le elezioni come mezzo per legittimare il proprio ruolo nel sistema costituzionale. In quest'ottica va letto l'invito che la Guida Suprema ha rivolto al popolo, anche in occasione delle ultime elezioni parlamentari, trasformando, peraltro, l'esercizio del voto nell'assolvimento di un dovere religioso³¹.

In questi contesti le elezioni diventano, inoltre, anche uno strumento di *patronage* politico, in un'ottica di distribuzione del potere tra i seguaci del regime, finalizzato a

²⁹ Cfr. T. OTSUKA, "Where is My Vote?": Democratizing Iranian Election Law Through International Legal Recourse, in 33 *B.C. Int'l & Comp. L. Rev.*, 2010, pp. 339 ss., vd. M. KAR, *Islam, Democracy and Post 9/11 Nation Building: Is the Islamic Republic of Iran Compatible with the Principles of Democracy and Human Rights?*, in 6 *Regent J. Int'l. L.*, 2008, pp. 387 ss.

³⁰ Cfr. S.A. ARJOMAND, *A Decade of Reformists and Islamists in Power in the Islamic Republic of Iran: 1997-2007*, in S.S. SHEHATA (a cura di), *Islamist Politics in the Middle East: Movements and Change*, Routledge, Abingdon, 2012, pp. 2015 ss.

³¹ Medesima richiesta è stata fatta dall'Ayatollah Seyyed Ahmad Khatami, cfr. MNA, *Participation in the Election to Embarrass Enemies*, 21/02/2020, <https://en.mehrnews.com/news/155860/Participation-in-the-election-to-embarrass-enemies-Ayatollah>. Simile dichiarazione è quella resa da Amirali Hajizadeh, collega militare di Qassem Soleimani, cfr. C. MCGRATH, *Iran Election: Ayatollah makes desperate plea as low turnout threatens leader*, 21/02/2020, <https://www.express.co.uk/news/world/1245379/iran-election-news-ayatollah-khamenei-iran-election-drone-strike-united-states>.

rafforzare il supporto della classe politica³². In Iran, infatti, la scelta delle candidature da parte del Consiglio determina un asservimento nei confronti dello Stato, che sceglie di fatto chi potrà ricoprire i ruoli di rappresentante, controllando il dissenso o la critica nei confronti del sistema³³.

Anche se il popolo ha, di fatto, il solo potere di approvare, attraverso il voto, le scelte sulle candidature ammesse dalle istituzioni, formalmente vengono mantenute distinte l'arena della competizione e quella dell'acclamazione³⁴. Più forze politiche possono presentarsi alle elezioni e ottenere seggi in un Parlamento che, peraltro, ne riserva alcuni a favore delle minoranze etniche³⁵. La possibilità, quindi, di ottenere una, seppur minima, rappresentanza in seno all'assemblea legislativa è aperta, ma solo a quelle opposizioni che hanno superato il controllo del Consiglio.

Nella storia costituzionale iraniana la competizione politica si è svolta principalmente tra due correnti, una conservatrice di destra e una riformista di sinistra³⁶. Le elezioni, che hanno visto protagonisti i partiti di entrambe le correnti, riconducono la competizione all'interno di un *autoritarismo pluralistico*, in cui non si invita alla partecipazione politica in termini di opposizione al regime, poiché il controllo del Consiglio dei Guardiani rende ammissibile solo un'opposizione *leale*, appiattita sulle posizioni della maggioranza³⁷. In tal senso le elezioni aiutano a mantenere il conflitto tra le fazioni politiche, all'interno dei confini tracciati dallo stesso regime.

Va sottolineato come i partiti, nel sistema iraniano, si caratterizzano per avere una debole struttura organizzativa, acquisendo un reale rilievo di carattere nazionale più in

³² Cfr. M.A. KADIVAR, V. ABEDINI, *Electoral Activism in Iran: A Mechanism for Political Change*, in *Comparative Politics*, 2020, pp. 5 ss.

³³ Cfr. A. MILANI, M. MCFAUL, *Democracy and the Politics of Parliamentary Elections in Iran*, in *15 Brown J. World Aff.*, 2008, 25, pp- 25-36. Gli Autori parlano di «"Democratic" Apartheid», p. 31.

³⁴ Cfr. A. SCHEDLER, *The Politics of Uncertainty* cit., p.91.

³⁵ Il Parlamento iraniano, il Majles, è un organo monocamerale. Ha cinque seggi riservati per le minoranze religiose riconosciute: gli ebrei, gli zoroastriani e i cristiani (uno per gli assiri e i caldei e due per gli armeni).

³⁶ Sulle diverse correnti politiche cfr. J. NIKFAR, *Three Major Movements in Political Parties' Formation in Iran*, in *Journal of Politics and Law* 2016, 9, n. 1, pp. 97-102; vd. H. ASAYESH, A.AB. HALIM, J.A. JAWAN, S.N. SHOJAEI, *Political Party in Islamic Republic of Iran: A Review*, in *Journal of Politics and Law*, 2011, vol. 4, n. 1, p. 221-230. Sul periodo antecedente la rivoluzione islamica, cfr. A.H. BANISADR, A. GHAZANFARPOUR, S. GHAZANFARPOUR, P. VIEILLE, *Les élections et leurs fonctions en Iran*, in *Revue française de science politique*, 1977, pp. 34-63.

³⁷ Cfr. G.M. TEZCÜR, *Intra-Elite Struggles* cit. p. 60.

occasione delle elezioni presidenziali che in quelle parlamentari, dove frequentemente l'affiliazione partitica dei candidati è dettata dalla contingente situazione elettorale e dove molti gruppi non si registrano nemmeno come partiti presso il Ministero dell'Interno³⁸.

Per capire bene il funzionamento del sistema politico iraniano non si può, inoltre, prescindere dal guardare ai rapporti esistenti tra i gruppi al potere, costituiti dal clero, dai tecnocrati e dai militari, con alleanze trasversali tra i diversi gruppi. Così, negli anni '80 il paese è stato governato sotto il predominante potere del clero alleato con le forze militari: nei primi anni della Repubblica, Khomeini ha rafforzato un saldo legame con tali forze, istituendo il Corpo dei guardiani della rivoluzione islamica³⁹, originariamente costituito per proteggere il regime dalle forze dissidenti, per poi diventare la forza armata dominante in Iran⁴⁰ a fianco dell'esercito regolare (*Artesh*). I due corpi, sottoposti rispettivamente sotto il controllo della Guida Suprema e del Presidente della Repubblica, hanno svolto nel tempo un importante ruolo come attori politici capaci di influenzare la politica iraniana⁴¹.

³⁸ Cfr. J. NIKFAR, *Three Major Movements in Political Parties' Formation in Iran*, in *Journal of Politics and Law* 9, 2016, n.1, pp. 97 ss.

³⁹ Nota anche come *Islamic Revolutionary Guard Corps* (IRGC) o semplicemente come Guardiani (*Pasdaran*), sulle origini del Corpo dei guardiani e sui loro compiti Cfr. E. OTTOLENGHI, *The Pasdaran: Inside Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps*, FDD Press, Washington, 2011, p.5 ss.; cfr. F. WEHREY, J. D. GREEN, B. NICHIPORUK, A. NADER, L. HANSELL, R. NAFISI, S.R. BOHANDY, *The Rise of the Pasdaran. Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corp*, Rand National Defense Research Institute, Santa Monica, 2009, pp. pp. 19 ss.; vd. G. BRUNO, *Iran's Revolutionary Guards*, in *Council of Foreign Relations Backgrounders*, 2009, www.cfr.org/iran/irans-revolutionary-guards/p14324; cfr. W. BUCHTA, *Who Rules? The Struggle of Power in the Islamic Republic*, The Washington Institute for Near East Policy, Washington, 2000, pp. 65 ss.

⁴⁰ Quando scoppia la guerra con l'Iraq, nel settembre del 1980, la Repubblica islamica iraniana era estremamente vulnerabile, non aveva una reale linea difensiva, né era preparata per la guerra. Essendo venuta meno, dopo il 1979, l'alleanza con gli Stati Uniti, l'Iran affrontava la guerra senza un significativo apporto militare di uno Stato amico, eccetto il supporto tattico della Siria. Sull'isolamento politico dell'Iran, anche da parte degli altri paesi islamici, cfr. G.E. CURTIS, E. HOOGLUND, *Iran: a Country Study*, Washington, U.S. Government Printing Office, 2008, pp. 258 ss.

⁴¹ Cfr. A. ALFONEH, *How Intertwined Are the Revolutionary Guards in Iran's Economy?*, in *AEI Middle Eastern Outlook*, 2007, 2, vol. 3, www.aei.org/files/2007/10/22/20071022_MEno3g.pdf. Dal 1989 il Corpo dei Guardiani ha cominciato ad estendere la propria sfera di influenza anche nel campo dell'economia. Rafsajani, subito dopo la guerra contro l'Iraq, ha attribuito ai Guardiani il compito di partecipare alla ricostruzione dell'economia del paese, sulla scia degli ideali rivoluzionari, inizialmente nel campo dell'estrazione del gas naturale e del petrolio, nella costruzione di oleodotti e nello sviluppo delle infrastrutture. Nel tempo i Guardiani si sono occupati di molti altri settori, incluse le telecomunicazioni e il settore energetico, svolgendo una

Nei decenni successivi ha avuto un peso politico maggiore il gruppo dei tecnocrati, a scapito delle Guardie rivoluzionarie, rappresentative del potere militare. L'alleanza tra il gruppo dei tecnocrati e il clero si è realizzata durante la presidenza di Khatami, per poi cambiare nuovamente durante la presidenza di Ahmadinejad a favore delle relazioni tra il clero e i militari. Attualmente, sotto la presidenza di Rouhani, il gruppo dei tecnocrati ha nuovamente ripreso il controllo politico dell'amministrazione statale, mentre la Guida Suprema Khamenei risulta più vicina alle forze militari⁴². Ciò che resta costante è il ruolo di direzione del clero nella guida del paese, a conferma dell'originario carattere teocratico dell'ordinamento⁴³.

Le elezioni, però, in un regime autoritario, non sono solo un momento in cui l'élite al potere impone le nuove candidature, ma possono costituire un'occasione per l'opposizione per mobilitarsi contro il regime. Nonostante, infatti, il controllo dei Guardiani sulle elezioni, il processo politico in Iran mantiene un certo grado di incertezza sugli esiti elettorali e sulla partecipazione pubblica nella politica⁴⁴.

Le consultazioni elettorali, pertanto, possono assolvere ad un duplice ruolo: contribuiscono a dare stabilità al sistema, riconducendo le forze dell'opposizione all'interno di una competizione controllata. Da un diverso punto di vista, possono

crescente influenza anche nell'arena politica⁴¹, diventando spesso membri del Parlamento. I Guardiani hanno, inoltre, il controllo sul programma nucleare e sul programma balistico dei missili. Cfr. E. OTTOLENGHI, *The Pasdaran* cit., pp. 2 ss.. Si rileva come l'espansione del Corpo dei Guardiani della Rivoluzione nel settore economico abbia realizzato la creazione di un'economia – ombra, caratterizzata da un forte clientelismo, anche all'interno delle fondazioni, i *bonyads*, organizzazioni non governative che operano in diversi settori economici (agricoltura, industria, trasporti, turismo), non poste direttamente sotto il controllo del Corpo dei Guardiani, ma fortemente influenzate dai Guardiani, cfr. F. WEHREY, J. D. GREEN, B. NICHIPORUK, A. NADER, L. HANSELL, R. NAFISI, S.R. BOHANDY, *The Rise* cit., pp.55 ss.

⁴² Sul contrasto tra Rouhani e le forze militari cfr. S. SHINE, R. ZIMMT, A. CATRAN, *Mounting Tension between President Rouhani and the Revolutionary Guards*, in *Institute for National Security Studies*, 2017, pp. 1-4. <https://www.jstor.org/stable/resrep08542>

⁴³ Cfr. S. GOLKAR, *Configuration of Political Elites in Post-Revolutionary Iran*, in *Brown J. World Aff.*, 2016, 23, p. 281.

⁴⁴ Cfr. G.M. TEZCÜR, *Intra-Elite Struggles* cit., pp. 51-74.

contribuire a generare una competizione politica spesso del tutto assente nei regimi autoritari, caratterizzati frequentemente dall'egemonia di un partito unico⁴⁵.

Se si svolge lo sguardo alle passate consultazioni elettorali si nota come, all'inizio degli anni '90, l'avvento di Kamenei abbia determinato un rafforzamento della destra, ma nel corso del decennio vi è stato un crescente sostegno popolare nei confronti dei riformisti che, conducendo le proprie campagne elettorali su temi quali la sovranità popolare e la valorizzazione della società civile, alla fine degli anni '90, sono riusciti a vincere le elezioni presidenziali ed aver buoni risultati nelle elezioni politiche nazionali⁴⁶.

Nelle successive tornate elettorali, i riformisti hanno dovuto fronteggiare le forze politiche conservatrici, perdendo nelle elezioni parlamentari del 2004, nelle presidenziali del 2005, con la vittoria del presidente Ahmadinejad, riconfermato nel 2009, nonostante le forti contestazioni per la sconfitta del candidato riformista Mousavi. Le numerose proteste che sono seguite, nonostante le violente repressioni del regime⁴⁷, hanno portato però ad evidenziare come le elezioni, anche se in contesti di regimi autoritari, possono avere il positivo effetto di favorire un rinnovato impegno della società civile. Nel caso iraniano questo si è tradotto nell'appoggio a nuove organizzazioni sociali, quali il *Green movement*, i movimenti promossi dagli attivisti dei diritti umani, i movimenti sui diritti delle donne⁴⁸. Alla debolezza organizzativa dei partiti, mai riconducibili ai partiti di massa europei, è corrisposta una mobilitazione della società civile, pur nel contesto del regime autoritario.

⁴⁵ Cfr. G.M. TEZCÜR, *Democracy Promotion, Authoritarian Resiliency, and Political Unrest in Iran*, in *Democratization*, 2012, vol. 19, n. 2, p. 123. Sulla vittoria dei riformisti con Khatami nel 1997, ma anche sull'impossibilità di modificare i capisaldi del regime vd. M. ANSARI, *Iran, Islam, and Democracy: The Politics of Managing Change*, Gingko Library, Royal Institute of International Affairs, Londra, 2019, pp. 34 ss.

⁴⁶ Si tratta delle elezioni del Presidente della Repubblica del 1997 e delle elezioni parlamentari del 2000.

⁴⁷ Su come fattori internazionali abbiano influenzato e siano stati strumentalizzati per reprimere le proteste cfr. G.M. TEZCÜR, *Democracy* cit., pp. 120 –140.

⁴⁸ Cfr. P. RIVETTI, *Political Participation in Iran from Khatami to the Green Movement*, Palgrave, Dublino, 2019; vd. H. DABASHI, *The Green Movement in Iran*, Routledge, New York, 2011; vd. R. JAHANBEGLOO, *Civil Society and Democracy in Iran* (a cura di), Lexington Books, Londra, 2012; sul ruolo delle donne cfr. L. HALPER, *Law and Women's Agency in Post-Revolutionary Iran*, in *Harv. J.L. & Gender*, 2005, 28, pp. 85 ss.

In esito alle numerose proteste succedutesi dopo l'era di Ahmadinejad si sono avute, però, delle ripercussioni nelle successive scelte politiche della Guida Suprema, che ha accettato, suo malgrado, la candidatura di Rouhani. Attraverso un candidato moderato, che poteva godere dell'appoggio dei riformisti, Kamenei è riuscito, infatti, a superare il periodo di crisi politica iniziato nel 2009 durante l'era di Ahmadinejad e a controllare l'influenza delle rivoluzioni della primavera araba⁴⁹. Nonostante il controllo pervasivo, l'impegno della società civile iraniana ha prodotto l'effetto di incidere nelle determinazioni della Guida, che non ha potuto solo ignorare e reprimere le proteste popolari.

L'Iran è l'unico ordinamento del Medio Oriente in cui i riformisti, in alcune tornate elettorali, siano riusciti ad ottenere la vittoria nelle elezioni presidenziali e parlamentari, rientrando così a far parte delle forze governative istituzionali, anche se le forze conservatrici ai vertici degli organi non elettivi, titolari di forti poteri di controllo, hanno reso impossibile portare avanti politiche riformiste⁵⁰.

3. L'*electoral authoritarianism* nell'esperienza russa

In vista dell'approvazione della *rivoluzione istituzionale*⁵¹, originariamente fissata per il 22 aprile 2020⁵², in Russia si lavora per la revisione della Costituzione resa possibile dalla conquista della maggioranza qualificata da parte del partito Russia Unita nelle ultime elezioni parlamentari del 2016. Il presidente Putin, riconfermato per il quarto

⁴⁹ Cfr. C. W. SHERRILL, *Why Hassan Rouhani Won Iran's 2013 Presidential Election*, in *Middle East Policy*, vol. XXI, n. 2, 2014, pp. 64-75, (p. 73); vd. M. HOFFMAN, A. JAMAL, *The Youth and the Arab Spring: Cohort Differences and Similarities*, in *Middle East Law and Governance*, 2012, vol. 4, n. 1, pp.168-188.

⁵⁰ Cfr. A. KESHAVARZIAN, *Elite Fragmentation in Iran: Contestation without Democracy*, in M. PRIPSTEIN POSUSNEY, M. PENNER ANGRIST (a cura di), *Authoritarianism* cit., p. 87.

⁵¹ Cfr. La «Rivoluzione» istituzionale. Il 22 aprile russi al voto sulla Costituzione di Putin, in *il Sole 24h*, 27 febbraio 2020, p. 23.

⁵² Decreto del Presidente della Repubblica del 17 marzo 2020. Il 16 marzo 2020, la Corte costituzionale ha approvato la conformità degli emendamenti alla Costituzione. La consultazione popolare è stata rinviata per l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19.

mandato nel 2018, si è fatto promotore di una serie di cambiamenti nell'organizzazione costituzionale, che saranno, infatti, sottoposti all'approvazione del popolo⁵³.

Le modifiche sembrano volte ad accentuare le funzioni del Parlamento, affidandogli il potere di nominare il Primo ministro e il Governo e ridimensionando il ruolo del Presidente della Repubblica. Attualmente, infatti, la nomina è affidata al Presidente con l'assenso della Duma, camera rappresentativa dell'intero popolo, la cui opposizione reiterata per tre volte è sanzionabile con lo scioglimento da parte dello stesso Presidente. Il Primo ministro ha un ruolo marginale, così come la Duma, i cui poteri non sono decisivi, in quanto spesso superabili con il veto presidenziale. La forma di governo semipresidenziale russa⁵⁴ si caratterizza, infatti, per una spiccata accentuazione dei poteri del Presidente, priva di adeguati contrappesi, tanto che per la Federazione russa si preferisce parlare di *regime presidenzialista*, rimarcando la preminenza del Presidente all'interno della forma di governo⁵⁵. I possibili maggiori poteri previsti dalla riforma, da accordare al Parlamento a scapito del Capo dello Stato, indurrebbero a pensare alla possibilità che Putin possa essere chiamato a ricoprire la carica di Capo del Governo una volta concluso il suo ultimo mandato presidenziale⁵⁶. Gli emendamenti approvati dal Parlamento russo, la cui legittimità è stata confermata dalla Corte costituzionale, potrebbero, però, anche consentire la ricandidatura

⁵³ Gli emendamenti costituzionali necessitano dell'approvazione dei 2/3 e dei 3/4, rispettivamente della Duma e della Camera alta. Putin ha deciso di sottoporre le modifiche all'approvazione del popolo, attraverso una consultazione popolare. cfr. M. RUSSEL, *Constitutional and political change in Russia*, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646168/EPRS_ATA\(2020\)646168_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646168/EPRS_ATA(2020)646168_EN.pdf)

⁵⁴ Cfr. C. SKACH, *The Newest Separation of Powers: Semipresidentialism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2007, vol. 5, n. 1, pp. 93-121.

⁵⁵ Cfr. M. GANINO, *Russia*, il Mulino, Bologna, 2010. La scelta di rafforzare il Presidente è stata comune a molti ordinamenti post-comunisti, giustificata dalla necessità di volere agevolare la transizione verso un regime democratico, vd. J. DEBARDELEBEN, *Russia's Duma Elections and the Practice of Russian Democracy*, in *International Journal*, 2008, pp. 275-290. Sulla mancanza di tradizioni comuni con il costituzionalismo liberale e come ciò abbia influito nella determinazione di un sistema presidenzialista, cfr. N.K. GVOSDEV, *Mexico and Russia: Mirror Images?*, in *Demokratizatsiya*, 2002, vol. 10, n. 4, pp. 488-508.

⁵⁶ Le altre possibili alternative per Putin sarebbero quella di essere nominato *speaker* della Duma e, quindi, avere un ruolo determinante nella formazione del Governo o, sulla base dei nuovi poteri riconosciuti allo *State Council*, quella di presiedere tale organo, cfr. M. RUSSEL, *Constitutional cit.*, p.2.

dell'attuale Presidente, consentendogli di proseguire il mandato, data la possibilità di far ripartire da zero il conteggio dei mandati presidenziali.

La scelta di modificare la Costituzione è frequente nei regimi non democratici, laddove il testo costituzionale impone dei limiti al mandato presidenziale⁵⁷. In tal senso il progetto del Presidente russo, con cui si è assicurato la possibilità di candidarsi per altri due mandati, conferma la prassi.

Si è concordi nel ritenere che la regressione democratica dell'ordinamento russo⁵⁸ sia cominciata nel 2000, attraverso l'approvazione di una serie di misure restrittive della libertà di espressione e dei media⁵⁹ e la previsione di attività di controllo sugli attivisti politici e sui gruppi finanziatori di campagne elettorali. A ciò hanno fatto seguito le modifiche delle leggi elettorali e della legge sui partiti politici con l'introduzione, nel 2012, di un emendamento che ha ridotto il numero dei membri necessari per la registrazione dei partiti da 40.000 a 500, in tal modo agevolando la creazione di nuovi partiti e la frammentazione partitica⁶⁰.

E' da quel momento che si è realizzato il declino della *funzione elettorale*, che si è concretizzato, in sostanza, nella creazione di un monopolio politico nella persona del Presidente Putin e con la preminenza di un unico partito, Russia Unita⁶¹. Si è, quindi, relegata in una posizione marginale la carica competitiva delle elezioni che, anche se in una veste oligarchica, si era prodotta negli anni '90 sotto la presidenza di Yeltsin

⁵⁷ Cfr. V.J. BUNCE, S.L. WOLCHIK, *Defeating Dictators: Electoral Change and Stability in Competitive Authoritarian Regimes*, 2010, in *World Politics*, 62, p. 43.

⁵⁸ Cfr. A. LÜHRMANN, S. I. LINDBERG, *A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?*, in *Democratization*, 2019, 26, pp. 1095-1113; cfr. K. ROGOV, *Democracy 2010: The Past and Future of Pluralism in Russia*, in *Russian Politics and Law*, vol. 49, n. 3, 2011, p. 32; vd. E. PAIN, *The Political Regime in Russia in the 2000s*, in *Russian Politics and Law*, 2011, vol. 49, n. 3, pp. 7-28. Sulla qualità della democrazia negli ordinamenti post comunisti cfr. P. LEWIS, *Democracy in Post-Communist Europe: Fifteen Years on: a Concluding Note*, in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2004, pp. 162-165.

⁵⁹ Sul perdurante controllo sui media cfr. R. ENIKOLOPOV, M. PETROVA, E. ZHURAVSKAYA, *Media and Political Persuasion: Evidence from Russia*, in *American Economic Review*, 2010, pp. 1-54.

⁶⁰ *Federal Law 28*, 2 April, 2012, in C. ROSS, *Regional Elections and Electoral Malpractice in Russia: the Manipulation of Electoral Rules, Voters and Votes*, in *Regional Studies of Russia, Eastern Europe, and Central Asia*, 2014, 3(1), pp. 147-172. Tra il 2003 e il 2016 la *State Duma Law* è stata modificata 40 volte, la *Law of Political Parties* 36 volte e la *Law on Fundamental Guarantees of Electoral Rights* 78 volte, cfr. D.S. HUTCHESON, *Contextualizing the 2016 State Duma Election*, in *Russian Politics*, 2017, p. 390.

⁶¹ Cfr. S.A. GREENE, G.B. ROBERTSON, *Putin vs the People*, New Haven, CT, Yale University Press, 2019.

all'interno di un processo di democratizzazione⁶², ancora in fase di consolidamento, avviato con la caduta dell'Unione sovietica⁶³.

L'avvento della presidenza di Putin ha, pertanto, determinato una centralizzazione della competizione partitica e, attraverso le nuove leggi elettorali, una riduzione del numero dei candidati nelle liste⁶⁴. Le regole elettorali sono, pertanto, diventate uno strumento per consolidare l'autorità governativa. Peraltro, dopo le proteste di massa contro il regime svolte in seguito alle elezioni della Duma del 2011, le autorità hanno preferito concentrare i propri sforzi sul controllo preventivo sulle opposizioni, piuttosto che incidere sul conteggio dei voti⁶⁵. A tal proposito, la verifica delle candidature ha avuto un impatto decisivo nel delimitare la partecipazione politica, data la manipolazione esercitata sui criteri di registrazione, lasciati alla discrezionale valutazione dei comitati elettorali, tanto a livello nazionale, quanto a livello regionale. Nelle elezioni dei consigli comunali si richiede, infatti, a sostegno delle candidature, la presentazione di un certo numero di firme, che spesso sono pretestuosamente invalidate⁶⁶. Confermano questa esperienza anche le più recenti elezioni amministrative, svolte nel settembre del 2019, in cui, ad esempio, per le elezioni nel consiglio comunale di Mosca si richiedeva la raccolta di 5.000 firme a sostegno delle candidature, molte delle quali sono state dichiarate invalide⁶⁷.

La dottrina denuncia la differente valutazione dei criteri necessari per la registrazione dei candidati da parte dei comitati elettorali a seconda della loro appartenenza all'opposizione sistemica, con ciò intendendo i partiti rappresentati in seno alla Duma, rispetto ai candidati dell'opposizione non sistemica, che frequentemente sono esclusi dalla registrazione⁶⁸.

⁶² Cfr. M.S. FISH, *Postcommunist Subversion: Social Science and Democratization in East Europe and Eurasia*, in *Slavic Review*, 1999, vol. 58, n. 4, pp. 794-823.

⁶³ Cfr. V. GEL'MAN, *Political Opposition in Russia: A Dying Species?*, in *Post-Soviet Affairs*, 2005, vol. 21, n. 3, pp. 226-246; vd. anche K. ROGOV, *Democracy* cit., pp. 29-58.

⁶⁴ Cfr. I. SHUKAN, *L'instrumentalisation des règles électorales en Russie et en Ukraine (2004-2009)*, in *Revue du droit public*, 2009, n. 4, pp. 1155-1180.

⁶⁵ Cfr. C. ROSS, *Regional Elections in Russia: Instruments of Authoritarian Legitimacy or Instability?*, in *Palgrave Communications*, 2018, vol. 4, n. 1, pp.1-9.

⁶⁶ Cfr. C. ROSS, *Regional Elections and Electoral Authoritarianism in Russia*, in *Europe-Asia Studies*, 2011, 63(4), pp. 641-662.

⁶⁷ Cfr. G. BOGUSH, *Voting in Russia: Please Don't Call it "Elections"*, in *VerfBlog*, 2019/9/25, <https://verfassungsblog.de/voting-in-russia-please-dont-call-itelections/>.

⁶⁸ Cfr. C. ROSS, *Regional Elections in Russia* cit., p. 3.

Per le elezioni dei governatori regionali sono, invece, previsti dei *municipal filters*, consistenti in un determinato numero di firme di deputati municipali e presidenti delle municipalità necessarie per sostenere le candidature, con ciò realizzando una barriera nell'accesso alla candidatura. La percentuale delle firme necessarie varia da regione a regione dal 5 al 10%; è necessario, inoltre, rispettare una quota territoriale, ovvero il supporto dei deputati che hanno seggi municipali in consigli appartenenti a diverse giurisdizioni amministrative⁶⁹. Il partito dominante è, pertanto, detentore del potere di bloccare i candidati scomodi, negando il sostegno necessario⁷⁰.

In particolare, si sono delineati sei diversi profili che hanno, complessivamente, reso più gestibile il controllo sulle elezioni: la spersonalizzazione della relazione tra il corpo elettorale e i rappresentati, realizzata sia con l'eliminazione delle elezioni dirette dei governatori regionali sia con l'obbligo di usare liste chiuse per le altre elezioni; la centralizzazione del controllo dello stato sul processo elettorale; la "*dictatorship of law*", ovvero l'uso della legge per controllare la società, piuttosto che per porre limiti ai pubblici poteri; l'aumento delle soglie elettorali per conquistare i seggi; la cosiddetta *negative selection*, ovvero l'individuazione preventiva dei candidati scomodi da escludere alle elezioni e, infine, l'uso di prassi elettorali che divergono dalle pratiche comuni e che rendono più difficile il controllo sul voto⁷¹.

L'intervento repressivo ha agevolato l'affermarsi di Russia Unita, partito che gode dell'appoggio del Cremlino e che dalle elezioni parlamentari del 2003 controlla la Duma. La sua egemonia nelle tornate elettorali ha portato alla definizione del sistema politico russo come un *hegemonic party system*⁷² o un *party of power*. In particolare, il *party of power* differirebbe dagli altri *hegemonic parties*, poichè la fonte dell'autorità è fuori il partito, riconducibile alla stessa struttura presidenziale⁷³. Russia Unita è,

⁶⁹ Cfr. C. ROSS, *Regional elections in Russia* cit., p. 5.

⁷⁰ Cfr. R.F. TUROVSKY, *The Systemic Opposition in Authoritarian Regimes: A Case Study of Russia's Regions*, in C. ROSS, *Systemic and Non-Systemic Opposition in the Russian Federation: Civil Society Awakens?*, Routledge, Londra, 2016, pp. 121 ss.

⁷¹ Cfr. N. PETROV, M. LIPMAN, H.E. HALE, *Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes*, Carnegie Endowment for International Peace Publications Department, Washington, DC, 2010, pp. 6 ss.

⁷² Cfr. T. REMINGTON, *Patronage and the Party of Power: President: Parliament Relations under Vladimir Putin*, in *Europe-Asia Studies*, 2008, vol. 60, n. 6, pp. 959-987.

⁷³ Cfr. L. MARCH, *Managing Opposition in a Hybrid Regime: Just Russia and Parastatal Opposition*, in *Slavic Review*, 2009, vol. 68, n. 3, p. 510; si esprime nei termini di *party regime* G. GILL, *Building*

pertanto, il risultato della strategia del Presidente di centralizzare il potere. Il partito è riuscito ad attrarre tutte le forze dell'élite politica ed ha facilitato i rapporti tra il Presidente e gli altri centri del potere politico, specialmente quelli regionali. Durante la presidenza di Putin, il governo ha, infatti, sempre controllato le elezioni regionali e Russia Unita ha ottenuto la maggioranza nella maggior parte dei legislativi regionali, così come nelle elezioni dei governatori⁷⁴.

Sulla base di queste considerazioni la Russia contemporanea viene definita come il risultato di una *elite-driven state-building*, guidata da Capi dello Stato con forti poteri, affiancati da istituzioni deboli⁷⁵. Il trasferimento del potere a favore di quella che poteva essere definita una democrazia di élite⁷⁶, oggi involuta in autoritarismo, è avvenuto attraverso negoziazioni, diversamente da quanto avviene nei regimi guidati da giunte militari o da un unico partito⁷⁷.

Il ruolo delle consultazioni popolari ha, quindi, assunto, dalle elezioni presidenziali del 2004 in poi, un diverso significato, perdendo l' idoneità a determinare realmente la selezione della leadership. L'OCSE rileva già da tale data le forti restrizioni alle libertà fondamentali e politiche, per sottolineare nel 2011 anche la necessità di assicurare una sufficiente separazione tra lo Stato e i partiti politici⁷⁸. Con le elezioni parlamentari del 2011 e le contestazioni sul risultato, frutto di brogli, le proteste sono diventate numerose e la richiesta di elezioni libere e giuste ha assunto un carattere persistente. Ancora per le elezioni del 2016, l'OCSE ha raccomandato di snellire le procedure di registrazione dei candidati, insieme a una maggiore trasparenza sui finanziamenti e al rispetto delle libertà civili e politiche⁷⁹.

an Authoritarian Polity: Russia in Post-Soviet Times, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, p. 158.

⁷⁴ Cfr. C. ROSS, *Regional Elections in Russia* cit., pp.1-9.

⁷⁵ Cfr. G. GILL, *Building an Authoritarian Polity* cit. p. 77 ss.

⁷⁶ In merito alla competizione tra l'élite al potere G.B. ROBERTSON, *The Politics of Protest in Hybrid Regimes. Managing Dissent in Post-Communist Russia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011. L'Autore definisce un sistema ibrido quello in cui «*la compétition politique est officiellement légale mais lourdement faussée par la force des institutions autoritaires et la faiblesse des organisations indépendantes*» p. 2.

⁷⁷ Cfr. J. DEBARDELEBEN, *Russia's Duma* cit., p. 275.

⁷⁸ OSCE/ODIHR *Election Observation Mission Final Report, State Duma Elections*, 4 December 2011, <https://www.osce.org/odihr/elections/86959?download=true>

⁷⁹ OSCE/ODIHR *Election Observation Mission Final Report, State Duma Elections*, 18 September 2016, <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/290861?download=true>

Il minor ruolo assunto dalle elezioni nel sistema russo ha comportato l'accrescimento dell'importanza delle relazioni informali e ha rinforzato il *patronage*, con ciò determinando un aumento della dipendenza dalla volontà del Presidente. Il *patronage* è, quindi, diventato un mezzo, alternativo alle elezioni, per la possibilità di accedere alla politica⁸⁰. Questo effetto si è concretizzato maggiormente con l'eliminazione dell'elezione diretta dei governatori delle unità regionali, determinando una maggiore dipendenza tra il governo regionale e quello nazionale⁸¹. In tal senso la Federazione ha, così, provveduto ad accrescere la centralizzazione del potere, rafforzando attraverso Russia Unita le relazioni con le assemblee regionali, la cui forza è resa salda dal rispetto delle regole partitiche ed elettorali⁸². Si è, infatti, concordi nel ritenere che, dalla data in cui si è inaugurata la presidenza di Putin, il binomio federalismo - democrazia abbia cominciato il suo declino⁸³, confermando l'idea che sebbene la Russia abbia ereditato un sistema federale, non abbia però ereditato una tradizione federale e ancor meno una cultura democratica, necessaria per garantire il pluralismo che è alla base di questo tipo di forma di stato.

Il regime è, pertanto, fondato su una serie di relazioni personali: il Presidente ha il controllo, costituzionalmente o legislativamente garantito, su molte istituzioni incluse le agenzie sulla sicurezza, il consiglio della sicurezza, il consiglio della federazione e il potere giudiziario⁸⁴. Il controllo politico si estende sulla Duma e sui governatori regionali. Si è, pertanto, realizzata una struttura istituzionale gerarchica che fa capo al Presidente, all'interno della quale i rapporti sono facilitati dall'attività di Russia Unita.

⁸⁰ Cfr. J. DEBARDELEBEN, *Russia's Duma* cit., p. 279.

⁸¹ Il ruolo dei governatori regionali è stato ridotto non solo perché ne è stata modificata la legittimazione popolare, ma i governatori regionali sono anche stati estromessi dal Parlamento, dove avevano un seggio nella Camera alta.

⁸² Cfr. G.V. GOLOSOV, *Russia's centralized authoritarianism in the disguise of democratic federalism: Evidence from the September 2017 sub-national elections*, in *International Area Studies Review*, 2018, vol. 21, pp. 231–248.

⁸³ Sull'assenza di una tradizione federale e democratica nell'ordinamento russo cfr. C. ROSS, *Federalism and Electoral Authoritarianism under Putin*, in *Demokratizatsiya*, 2005, vol. 13, n. 3, pp. 347-371; cfr. D. KEMPTON, *Russian Federalism: Continuing Myth or Political Salvation?*, in *Demokratizatsiya*, 2001, vol. 9, n. 2, p. 262.

⁸⁴ Sulla deferenza che la Corte costituzionale ha rispetto l'autorità governativa, cfr. W. Partlett, *Russia's Contested Constitutional Review*, *Int'l J. Const. L. Blog*, 2018, <http://www.iconnectblog.com/2018/02/russias-contestedconstitutional-review/>

Per neutralizzare le proteste sociali e per meglio controllare le forze dell'opposizione nel 2006 è stato fondato un nuovo partito, Russia Giusta⁸⁵, come alternativa ai partiti del sistema. La maggiore competitività che è sembrata potersi realizzare è risultata, però, artificiale. Il partito è, infatti, definito come un *parastatal party*, con ciò intendendo un partito sottoposto al controllo totale o parziale dello Stato, voluto dallo stesso regime con lo scopo di limitare la competizione a scapito del principale partito al potere, Russia Unita⁸⁶. Si tratta, pertanto, di una opposizione *ufficiale*, che ha il pregio di controllare e marginalizzare le altre forze dell'opposizione rendendo possibile acquisire nuovi seggi pro-Kremlino all'interno della Duma.

La dottrina si è espressa a riguardo nei termini di *managed opposition*⁸⁷, definendo il sistema politico russo come un regno virtuale, in cui la competizione è manipolata dallo Stato⁸⁸. I partiti politici registrati sono considerati come parte di un solo sistema politico, in cui ciascuno contribuisce a dare stabilità al sistema. Tutti i maggiori partiti, infatti, hanno relazioni con l'autorità e cercano di negoziare condizioni e posizioni di potere più favorevoli. Vi è, pertanto, un processo di incorporazione sostanziale dei membri dell'opposizione nel sistema politico, in cambio della loro fedeltà. Un tale sistema politico, caratterizzato da opportunismo e collaborazionismo, ha, pertanto, la garanzia della stabilità e la presenza del pluralismo partitico ha il vantaggio di convertire il malcontento del popolo nel consolidamento degli attori politici⁸⁹. Il controllo sulle opposizioni consente, quindi, di risolvere il problema della legittimazione del potere.

Non agevolano, peraltro, la creazione di nuove formazioni politiche le violente repressioni adottate nei confronti delle reazioni di protesta. Il controllo che lo Stato esercita sull'opposizione ha indotto a definire anche la Russia come un *electoral*

⁸⁵ Sull'origine del partito cfr. L. MARCH, *Managing Opposition in a Hybrid Regime* cit., pp.512 ss.

⁸⁶ Cfr. L. MARCH, *Managing Opposition in a Hybrid Regime* cit., p. 505. In merito al fatto che a Russia Giusta non è stato permesso di diventare un reale competitore di Russia Unita, J. DEBARDELEBEN, *Russia's Duma* cit., pp. 275 ss.

⁸⁷ Cfr. H. OVERSLOOT, R. VERHEUL, *Managing Democracy: Political Parties and the State in Russia*, in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2006, pp. 383-405.

⁸⁸ Cfr. L. MARCH, *Managing Opposition in a Hybrid Regime* cit., p. 526.

⁸⁹ Cfr. R.F. TUROVSKY, *The Systemic Opposition in Authoritarian Regimes* cit., pp. 121 ss.

*autoritarianism*⁹⁰, in cui le forze dell'opposizione giocano il loro ruolo competitivo all'interno di quanto deciso dal regime.

4. Alcune considerazioni sul ruolo delle elezioni e delle opposizioni nei regimi non democratici

L'*electoral autocracy* è diventata, oggi, uno dei più comuni tipi di dittatura⁹¹; si è evidenziato, infatti, come i regimi non democratici siano diventati abili nell'imitare il carattere plurale dei sistemi democratici, riducendo l'incertezza derivante dalla competizione politica, ma senza eliminarla del tutto⁹². Ponendo le elezioni sotto controllo, l'élite al potere cerca, pertanto, di fossilizzare ogni cambiamento politico, in modo da mantenere saldo il proprio potere, senza escludere del tutto il rischio dell'incertezza tipica delle competizioni elettorali, qui solo apparente⁹³.

Questi regimi si caratterizzano per una forte centralizzazione dello Stato, con una concentrazione del potere in un unico organo che finisce per svuotare di significato le istituzioni democratiche, impossibilitate a funzionare secondo i meccanismi tipici di una democrazia, in cui la possibilità di una modifica della leadership costituisce un elemento costante.

L'*electoral authoritarianism* si distingue profondamente dall'*electoral democracy*, per l'assenza dei requisiti di libertà, equità, inclusività delle elezioni, che sono richieste per configurare un sistema come democratico. I sistemi politici regrediscono in *electoral authoritarianism* quando le violazioni del sistema democratico sono così serie che creano "an uneven playing field between government and opposition"⁹⁴.

⁹⁰ Cfr. L. MARCH, *Managing Opposition in a Hybrid Regime* cit., p. 507. Sul ruolo dell'opposizione nell'ordinamento russo cfr. V.IA. GEL'MAN, *Political Opposition in Russia: Is It Becoming Extinct*, in *Russian Politics and Law*, vol. 43, n. 3, 2005, pp. 25-50. Sulla partecipazione politica della società civile cfr. V. PETUKHOV, *Political Participation and Civic Self-Organization in Russia*, in *Russian Politics and Law*, 2005, vol. 43, n. 3, pp. 6-24.

⁹¹ Cfr. A. LÜHRMANN, S.I. LINDBERG, *A Third Wave of Autocratization* cit., p. 1096.

⁹² Cfr. M. BERNHARD, A.B. EDGELL, S.I. LINDBERG, *Institutionalising Electoral Uncertainty and Authoritarian Regime Survival*, in *European Journal of Political Research*, 2019, p. 1.

⁹³ Cfr. A. SCHEDLER, *Menu of Manipulation*, in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n. 2, pp. 36-37.

⁹⁴ Cfr. L. DIAMOND, *Thinking About Hybrid Regimes* cit., p. 28

Il concetto di *electoral democracy* riprende un approccio dei sistemi democratici di tipo minimalista⁹⁵, riconducibile alla teoria elaborata da J. Schumpeter, secondo cui è democratico un sistema politico in cui “*the principal positions of power are filled through a competitive struggle for the people’s vote*”⁹⁶. L’attenzione riservata alle elezioni è presente anche nella visione di S. Huntington, secondo cui l’essenza della democrazia dipende da decisioni prese da rappresentanti che “*are selected through fair, honest, and periodic elections in which candidates freely compete for votes*”⁹⁷. La democrazia elettorale è, pertanto, un sistema in cui sono garantite elezioni regolari, libere, corrette, multipartitiche e a suffragio universale⁹⁸.

Elezioni libere e giuste presuppongono, inoltre, la garanzia della trasparenza di tutte le fasi del procedimento elettorale e di un imparziale controllo su di esse, in modo da tutelare non solo il momento dell’espressione del voto, ma anche la fase precedente le elezioni e la verifica successiva⁹⁹. Durante le diverse fasi in cui si esplica il procedimento elettorale entrano in gioco interessi individuali e collettivi che si concretizzano nell’esercizio di diritti individuali e funzionali alla effettiva realizzazione di un sistema democratico¹⁰⁰, del tutto assenti nei regimi autoritari, anche di *electoral authoritarianism*.

⁹⁵ Cfr. L. DIAMOND, *Thinking About Hybrid Regimes* cit., p. 22

⁹⁶ Cfr. J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper, New York, 1947, p. 269.

⁹⁷ Cfr. S.P. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991, p. 7.

⁹⁸ Cfr. L. DIAMOND, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, JHU Press, Londra, 1999, p.10. Sulla mancanza di standard universali in merito al concetto di elezioni “*free and fair*” cfr. J. ELKLIT, P. SVENSSON, *What Makes Elections Free and Fair*, in *Journal of Democracy*, 1997, vol. 8, n. 3, pp. 31-46.

⁹⁹ Cfr. L. ELIA, voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 750 ss.; L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, Commissioni indipendenti*, il Mulino, Bologna, 2011; F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 1999, 43, pp. 2859-2873; ID, *Voto (diritto di): a) Diritto pubblico*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 1107 ss.; vd. anche M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, pp. 1412 ss.; M. VIPIANA, *Contenzioso elettorale amministrativo*, in *Digesto/pubbl.*, vol. IV, Utet, Torino, 1989; E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, (a cura di), *La giustizia elettorale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011.

¹⁰⁰ I diritti “funzionali” sono i diritti attribuiti non per il soddisfacimento dei propri egoistici bisogni, ma nell’interesse della comunità, cfr. S. Mangiameli, *Il contributo dell’esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in http://www.giurcost.org/studi/mangiameli.html#_ftn39, cfr., tra gli altri, A. PACE, *La libertà di*

All'interno dei regimi democratici¹⁰¹, la democrazia elettorale va distinta dalla democrazia liberale, in cui *"individual and group liberties are well protected and in which there exist autonomous spheres of civil society and private life, insulated from state control"*¹⁰². Contraddistingue il carattere liberale della democrazia anche la necessaria presenza di una *accountability* verticale, concretizzata dalla responsabilità degli eletti verso gli elettori e da una *accountability* orizzontale delle istituzioni le une con le altre¹⁰³.

Il carattere liberale della democrazia, derivante dal rispetto dei principi del costituzionalismo liberale, è alla base della teoria elaborata da F. Zakaria che apre la democrazia alle libertà, sulla necessaria premessa secondo cui la democrazia si fonda sulla possibilità della contraddizione e del conflitto, al cui solo interno si può avere il compimento della libertà¹⁰⁴. Si apre, quindi, un approccio alla democrazia da intendere come un insieme di valori che, cumulativamente, devono essere soddisfatti: libertà, uguaglianza e limiti ai pubblici poteri¹⁰⁵. La qualità del sistema democratico dipende, poi, dalla capacità del popolo di influenzare le scelte politiche, dalla valorizzazione della partecipazione al dibattito pubblico dei cittadini, dalla possibilità di formare liberamente la propria opinione, dall'esistenza di un processo decisionale realmente

riunione nella Costituzione italiana, Giuffrè, Milano, 1967, 37-38; ID., *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 1966, 16; P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1972, 50 ss..

¹⁰¹ Sulla qualità della democrazia, cfr. L. MORLINO, *Good and Bad Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy*, in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2004, pp. 5-27. L'Autore utilizza per definire una buona democrazia i seguenti requisiti: *rule of law, accountability, responsiveness, freedom and equality*.

¹⁰² Cfr. L. DIAMOND, *Developing Democracy* cit., p.3. *Una liberal democracy è, un sistema in cui "beyond the electoral arena, it features a vigorous rule of law, with an independent and non-discriminatory judiciary; extensive individual freedoms of belief, speech, publication, association, assembly, and so on; strong protections for the rights of ethnic, cultural, religious, and other minorities; a pluralistic civil society, which affords citizens multiple channels outside the electoral arena through which to participate and express their interests and values; and civilian control over the military"*, in L. DIAMOND, *Can the Whole World Become Democratic? Democracy, Development, and International Policies*, in *Center for the Study of Democracy University of California*, 2003, p.10. <https://escholarship.org/uc/item/7bv4b2w1>. Vd. anche J. MÖLLER, *The Gap between Liberal and Electoral Democracy Revisited and Empirical Clarification*, in *EUI Working Papers*, SPS, Fiesole, 2006.

¹⁰³ Cfr. P.C. SCHMITTER, *The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability*, in *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, n. 4, pp. 47-60.

¹⁰⁴ Cfr. F. ZAKARIA, *Democrazia senza libertà. In America e nel resto del mondo*, Rizzoli, Milano, 2003, pp. 69 ss.

¹⁰⁵ Cfr. R. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, p. 3

pluralista e diversificato¹⁰⁶, che si alimenta nell'esercizio della libertà di associazione, di informazione, di comunicazione, allo scopo di consentire una libera competizione tra le forze politiche¹⁰⁷.

Secondo A. Schedler, nell'*electoral authoritarianism* le elezioni sono *broadly inclusive, minimally pluralistic, minimally competitive, minimally open*; non sono, però, minimamente democratiche, perchè non sono garantiti i principi liberal-democratici di libertà, equità e integrità¹⁰⁸.

Anche all'interno dei regimi autoritari sono state elaborate diverse classificazioni, a volte sovrapponibili e in cui, non sempre, la linea di demarcazione è facile da definire. S. Letwinsky e L.A. Way¹⁰⁹ distinguono un *competitive authoritarianism*, ovvero un regime in cui le regole democratiche non vengono violate apertamente e l'arena della competizione politica non è del tutto sottoposta a controllo, pur essendo manipolata (elezioni *free but unfair*), dai *façade electoral regime* o *electoral authoritarianism*, in cui, pur esistendo le competizioni elettorali, le regole democratiche servono solo per legittimare il regime esistente (elezioni *unfree and unfair*)¹¹⁰. Sulla base di questa classificazione i regimi sono definiti per il basso grado di autoritarismo o come completamente autoritari.

Una variante di questa classificazione distingue un *competitive authoritarianism* da un *hegemonic authoritarianism* in base alla genuinità della competizione politica presente nella prima ipotesi e all'impossibilità di destituire il partito dominante nella seconda¹¹¹:

¹⁰⁶ Cfr. A. SEN, *La democrazia degli altri*, Mondadori, Milano, 2004, pp. 5 ss.

¹⁰⁷ Cfr. J. LINZ, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner, Londra, 2000, p. 58

¹⁰⁸ Cfr. A. SCHEDLER, *The Politics of Uncertainty* cit., pag. 2.

¹⁰⁹ Cfr. S. LEVITSKY, L.A. WAY, *Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n.2, pp. 51-65. Gli Autori classificano l'ordinamento russo come un *competitive authoritarianism* e classificano i regimi caratterizzati dal potere di veto dei militari o del clero come un *façade electoral regime*. Diversamente, nella classificazione di Diamond, l'ordinamento iraniano, così come quello russo, sono entrambi classificati come *competitive authoritarianism*, vd. Cfr. L.J. DIAMOND, *Thinking About Hybrid Regimes* cit., p. 29. Secondo Letvisky e Way le moderne democrazie si caratterizzerebbero per i seguenti requisiti: "1) Executives and legislatures are chosen through elections that are open, free, and fair; 2) virtually all adults possess the right to vote; 3) political rights and civil liberties, including freedom of the press, freedom of association, and freedom to criticize the government without reprisal, are broadly protected; and 4) elected authorities possess real authority to govern, in that they are not subject to the tutelary control of military or clerical leaders", *Elections Without Democracy* cit., p. 53.

¹¹⁰ Cfr. J.L. MORSE, *The Era of Electoral Authoritarianism*, in *World Politics*, 2012, vol. 64, n. 1. pp. 161-198 (p.171).

¹¹¹ Cfr. A. SCHEDLER, *The Politics of Uncertainty*, 105-07.

i due regimi autoritari si distinguerebbero, pertanto, per il grado di incertezza del risultato elettorale e per il tipo di controllo esercitato dal regime. L. Diamond, differentemente, distingue un *competitive authoritarianism*, un *hegemonic authoritarianism* e un *politically closed authoritarianism*, distinguendo i primi due regimi in base al diverso livello di competitività, mentre nel terzo viene esclusa ogni forma di opposizione, anche attraverso l'uso di forme violente di repressioni¹¹². La presenza di diverse classificazioni conferma, in maniera significativa, la varietà delle esperienze autoritarie esistenti.

Il mantenimento di un pluralismo politico, seppure manipolato, e di periodiche elezioni, seppure controllate, hanno il vantaggio di contribuire a stabilizzare il sistema, garantendo la legittimazione dell'autorità costituita e riuscendo, spesso, ad incanalare il malcontento popolare all'interno del processo elettorale. Le elezioni possono, inoltre, aiutare nel mantenere sotto controllo l'opposizione, favorendone la cooptazione all'interno del regime. In tale senso, si sottolinea come sia un'esigenza frequente, nei regimi autoritari, creare collaborazioni con alcuni settori della società in modo da neutralizzare le opposizioni, attraverso compromessi o concessioni¹¹³. Da qui l'opzione frequente di istituzionalizzare l'opposizione all'interno dello stato¹¹⁴.

Così, in Iran il controllo del Consiglio dei Guardiani ha reso ammissibile solo un'opposizione appiattita sulle scelte del regime e l'uso diffuso del *patronage* politico ha contribuito nell'asservire le opposizioni. Il carattere religioso dell'ordinamento, pur strumentalizzato ai fini politici, ha contribuito nel determinare quali siano i motivi di esclusione delle candidature, in un ordinamento che cerca di mantenere una parvenza di democraticità senza nascondere il proprio fondamento nella sovranità divina. In Russia, invece, il controllo della maggioranza è stato raggiunto attraverso la strumentalizzazione delle diverse componenti partitiche, in particolare con la

¹¹² Cfr. L.J. DIAMOND, *Thinking About Hybrid Regimes* cit., pp. 29 ss.

¹¹³ Cfr. C.J. HARVEY, *Changes in the Menu of Manipulation: Electoral Fraud, Ballot Stuffing and Voter Pressure in the 2011 Russian Election*, in *Electoral Studies*, 2016, 41, pp. 105-117 (p.6); cfr. J. GANDHI, A. PRZEWORSKI, *Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats*, in *Comp. Polit. Stud.*, 2007, 40, pp. 1279- 1301.

¹¹⁴ Sul diverso grado di istituzionalizzazione, cfr. J. GANDHI, *Political Institution under Dictatorship*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 100 ss., Cfr. J. GANDHI, E. LUST-OKAR, *Elections Under Authoritarianism*, in *Annual Review of Political Science*, 2009, pp. 403-422.

personalizzazione del partito dominante e il rafforzamento delle forze politiche compiacenti col regime. In tal modo poco spazio viene lasciato all'opposizione *reale*, sottoposta al rispetto di regole poco chiare, la cui applicazione è lasciata alla più ampia discrezionalità.

Le elezioni possono contribuire, anche, ad agevolare la frammentazione dell'opposizione, evitando alleanze che potrebbero divenire nel tempo più pericolose. Così, in Russia, la scelta di modificare la legge sui partiti politici, diminuendo il numero degli iscritti, è stata considerata una misura che, seppure in una prima analisi poteva essere valutata favorevolmente perchè aveva agevolato il sorgere di nuovi partiti, in realtà ha determinato un sostanziale indebolimento del fronte dell'opposizione, favorendone la divisione.

Il regime si preoccupa di manipolare il processo elettorale con metodi diversi, quali l'uso di pretesti legali per sopprimere l'organizzazione delle opposizioni scomode; l'introduzione di limiti per la registrazione dei partiti o dei candidati, in modo da rendere difficile l'accesso alla competizione politica; l'approvazione di norme capaci di inibire le attività delle opposizioni, come il divieto di accedere a finanziamenti stranieri o i limiti alle campagne elettorali; la manipolazione delle informazioni attraverso il controllo dei media; la creazione di opposizioni leali al regime a sostegno del partito dominante; l'uso di risorse statali per indebolire le forze dell'opposizione¹¹⁵. La capacità di realizzare una salda concentrazione del potere è un elemento di forza del regime, misurabile nell'esistenza di stabili partiti affiliati al sistema e di formali poteri di direzione e di controllo dell'organo di vertice dell'ordinamento e nella capacità del regime di dividere l'opposizione, di demotivare i cittadini e di rafforzare i rapporti derivanti dal *patronage*¹¹⁶.

L'esperienza russa costituisce un esempio in cui l'apertura alle elezioni, avvenuta nel 1990 e la loro riproposizione ha contribuito ad istituzionalizzare un'*electoral autocracy* dapprima attraverso un controllo oligarchico e un basso livello di manipolazione delle

¹¹⁵ Cfr. G. GILL, *Russia and the Vulnerability of Electoral Authoritarianism?*, in *Slavic Review*, 2016, vol. 75, n. 2, pp. 354-373 (p.357).

¹¹⁶ Cfr. J. GANDHI, A. PRZEWORSKI, *Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats*, in *Comparative Political Studies*, 2007, 40, 1279-1301; cfr. E. LUST-OKAR, *Legislative Elections in Hegemonic Authoritarian Regimes: Competitive Clientelism and Resistance to Democracy*, in S.I. LINDBERG (a cura di), *Democratization by Elections. A New Mode of Transition*, JHUP, Baltimora, 2009, pp. 25-46.

elezioni, fino ad arrivare, poi, ad incidere sul sistema partitico e a strumentalizzare le elezioni per dare forma ad un accrescimento del potere del Presidente¹¹⁷. Se Yeltsin aveva, infatti, tollerato le opposizioni e la decentralizzazione del potere, Putin ha privilegiato la subordinazione, il controllo gerarchico, la repressione dell'opposizione e il rafforzamento del carattere centrale dello stato a scapito delle entità decentrate. Inoltre, il controllo sui media ha influenzato ogni tornata elettorale, i diritti civili non sono adeguatamente tutelati e l'*accountability* orizzontale è stata ridotta a favore della conduzione politica di Putin e del partito Russia Unita¹¹⁸.

Non va sottovalutato, però, come dividere l'opposizione e rendere difficile il confronto possa sortire un effetto differente, stimolando la mobilitazione popolare¹¹⁹. Alle elezioni può, infatti, essere ricondotto anche un effetto destabilizzante¹²⁰, sia perché frequentemente sono precedute o seguite da movimenti di protesta o violenze, sia perché c'è sempre il rischio che la competizione tra le forze politiche possa diventare reale. Il rischio derivante dalle elezioni dipende, ovviamente, dal loro grado di competitività: laddove è bassa le elezioni hanno un effetto stabilizzante; se elevata gli effetti possono essere pericolosi per il regime¹²¹. Se qualcuno dei meccanismi di manipolazione è più debole si possono, infatti, presentare delle occasioni per il rafforzamento delle forze dell'opposizione. Il regime deve, infatti, prestare attenzione, perché se l'opposizione è troppo controllata cessa di essere tale, se lo è troppo poco rischia di sovvertirlo¹²².

¹¹⁷ Cfr. M. BERNHARD, A.B. EDGELL, S.I. LINDBERG, *Institutionalising Electoral Uncertainty* cit., p. 5.

¹¹⁸ Cfr. W. MERKEL, *Conclusion: Good and Defective Democracies*, in *Democratization*, 2004, p. 208. L'esperienza russa conferma una prassi tipica dell'*electoral authoritarianism*, in cui, al fine di manipolare il processo elettorale, il regime strumentalizza un partito politico, i cui membri coprono dei ruoli anche all'interno delle istituzioni, sia a livello nazionale che regionale. Cfr. anche G. GILL, *Russia and the Vulnerability* cit., pp. 358 ss.

¹¹⁹ Cfr. V.J. BUNCE, S.L. WOLCHIK, *Defeating Dictators* cit., p. 74. Il riferimento va alle *coloured revolutions* cfr. M.R. BEISSINGER, *Structure and Example in Modular Political Phenomena: The diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions*, in *Perspectives on Politics*, 2007, 59, pp. 259–276.

¹²⁰ Cfr. R. KAYA, M. BERNHARD, *Are Elections Mechanisms of Authoritarian Stability or Democratization? Evidence from Postcommunist Eurasia*, in *Perspectives on Politics*, 2013, vol. 11, n. 3, pp. 734-752 (p.735), cfr. C.J. HARVEY, *Changes in the Menu of Manipulation* cit., p.106.

¹²¹ Cfr. M. BERNHARD, A.B. EDGELL, S.I. LINDBERG, *Institutionalising Electoral Uncertainty* cit., p. 15 ss.

¹²² Cfr. L. MARCH, *Managing Opposition in a Hybrid Regime* cit., p. 506. Sulla capacità di rimuovere le autorità al potere, distinguendo tra democrazie e regimi autoritari, cfr. J.A.

Secondo una parte della dottrina, alle elezioni può, pertanto, essere riconosciuta comunque una sostanziale capacità di democratizzazione¹²³. L'*electoral authoritarianism* permetterebbe, attraverso le elezioni, di creare delle possibilità di rafforzamento di forze partitiche che potrebbero portare alla negoziazione di nuove concessioni, possibilità del tutto assente nei regimi autoritari monopartitici. Nonostante le manipolazioni, talvolta le elezioni possono, infatti, produrre un significativo rifiuto nei confronti del partito dominante, come accaduto in Russia con le elezioni del 2011¹²⁴ o con le ultime elezioni amministrative svolte nel 2019, in cui Russia Unita ha perso circa un terzo dei suoi seggi. Questo voto è stato caratterizzato da moltissime proteste e manifestazioni anti-governative, le più accese dal 2011, per l'impossibilità di molti candidati non graditi al regime di partecipare alle elezioni, esclusi con il pretesto di irregolarità nella presentazione delle liste. Per le forze politiche dell'opposizione l'obiettivo è ora costituito dalle elezioni parlamentari del 2021, data in cui, se la revisione proseguirà secondo i piani del Presidente, il Parlamento avrà poteri più forti. Rafforzando la relazione tra legislativo ed esecutivo, per il regime sarà ancora più importante la garanzia di una salda maggioranza, all'opposizione resta aperta la possibilità di frammentare l'assemblea.

Anche l'esperienza iraniana ha mostrato come, in alcuni casi, le forze riformiste abbiano potuto avere il sopravvento, così come avvenuto con le elezioni presidenziali del 1997 e con le parlamentari del 2000 e del 2016, e come le proteste popolari abbiano potuto influenzare le determinazioni sulle candidature, come accaduto con Rouhani, candidato moderato, dopo anni di una presidenza fortemente conservatrice.

I due contesti, quello iraniano così come quello russo, ci consegnano pertanto due esempi di controllo dello Stato sulle forze politiche e sulle elezioni. In Russia il carattere carismatico del Presidente, in linea con quelli che sono i tratti tipici del

CHEIBUB, J. GANDHI, J.R.VREELAND, *Democracy and Dictatorship Revisited*, in *Public Choice*, 2010, vol. 143, n. 1/2, pp. 67-101. Si è, però, evidenziato che se le elezioni creano nel breve termine rischi immediati, poiché inducono ad organizzare proteste antiregime e favoriscono la mobilitazione delle masse, nel lungo termine possono contribuire nella tenuta del potere, attraverso il rafforzamento dei meccanismi di controllo sulle opposizioni, cfr. C.H. KNUTSEN, M. NYGARD, T. WIG, *Autocratic Elections Stabilizing Tool or Force for Change*, in *World Politics*, 2017, 69, pp. 98-143.

¹²³ Cfr. S.I. LINDBERG, *Democracy and Elections in Africa*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2006.

¹²⁴ Cfr. G. GILL, *Russia and the Vulnerability* cit., p. 354.

populismo, ha determinato una forte personalizzazione del potere, conosciuta nel passato in Iran, con Khomeini. Qui, invece, più che il carattere carismatico, è l'autorità della Guida Suprema a determinare la rigida centralizzazione del potere. Il carattere islamico dell'ordinamento viene, poi, utilizzato abilmente come alibi per giustificare la manipolazione delle opposizioni a favore dell'indirizzo politico determinato dalla Guida Suprema, strumentalizzando il carattere religioso dello Stato a servizio dell'indirizzo politico governativo.

Per quanto sia difficile dare vita ad una opposizione politicamente rilevante al di fuori del contesto accettato dai regimi, le proteste che hanno recentemente percorso le città dell'Iran e della Russia sono state intense e prolungate. Alle opposizioni è dato il compito di coordinare e canalizzare il dissenso, perché possano condurre ad elezioni libere e giuste, rispettose dei caratteri propri di una democrazia, ma, come sostenuto da L. Diamond, *"it requires a level of opposition mobilization, unity, skill, and heroism far beyond what would normally be required for victory in a democracy"*¹²⁵. Arduo, infatti, appare il compito delle opposizioni. Escludendo quelle sistemiche, affiliate al regime, le opposizioni non sistemiche sono continuamente vessate da regole ingiuste che ledono sostanzialmente la competitività: in via preventiva i candidati sono esclusi dalla competizione e, se godono di approvazione popolare, su di loro si abbattono attività persecutorie, che si concretizzano anche con la privazione della libertà personale; in via successiva resta sempre la possibilità di incidere sul conteggio dei voti e sulla attività di repressione. La scarsa partecipazione alle urne conferma la disaffezione al voto da parte del popolo, ma non ferma la mobilitazione della società civile. Forse, non del tutto errata, la scelta di operare al di fuori dalle istituzioni, rafforzando reali movimenti di protesta piuttosto che alimentare la schiera dell'opposizione leale al regime.

Resta da interrogarsi sul ruolo della comunità internazionale che, oltre a monitorare i criteri di democraticità e a valutare i processi di involuzione o di democratizzazione, potrebbe optare per politiche sanzionatorie e di isolamento, in modo da favorire l'organizzazione e la mobilitazione sociale, laddove realmente ricercata.

¹²⁵ Cfr. L. DIAMOND, *Thinking About Hybrid Regimes* cit., p. 24.