

# Evoluzione istituzionale dello Stato e dell'Unione europea



## **Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romena: circolazione e adattamento di un singolare istituto**

di Serena Baldin

Sommario: 1. Il modello euristico del *referendum* revocatorio e la sua circolazione in Europa. – 2. La vocazione imitativa dell'ordinamento romeno e i riflessi sull'assetto costituzionale. – 3. Tipologia delle responsabilità presidenziali: il caso Bănescu. – 4. La funzione consultiva della Corte costituzionale. – 5. La sospensione del Presidente e il *referendum* revocatorio. – 6. La mutazione giuridica e le sue ricadute sulla forma di governo romena.

1. – Il 19 maggio 2007 si è svolto il *referendum* per destituire il Capo dello Stato romeno, Traian Bănescu, già sospeso dall'incarico con delibera del Parlamento assunta il 19 aprile; l'esito negativo della consultazione popolare ha avuto come effetto la riconferma in carica del Presidente fino alla scadenza naturale, prevista per il 2009.

Il *referendum* revocatorio del Capo dello Stato è istituto raro nel panorama comparatistico, del quale si è sempre rimarcata la dubbia efficacia e la improbabile attivazione<sup>1</sup>. Del resto, fino alla vicenda or ora segnalata, esso era meglio relegabile nell'ambito della storia del diritto piuttosto che della cronaca costituzionale.

Oltre che in Romania, il *referendum*-revoca è contemplato in Austria, Islanda e Slovacchia, sulla falsariga della previsione inserita nella Costituzione di Weimar del 1919, alla quale si sono ispirati gli altri ordinamenti europei<sup>2</sup>. La Costituzione del Terzo *Reich* faceva ampi riferimenti ai *referendum* e alle iniziative popolari, reputando il popolo quale organo motore dello Stato e di decisione finale<sup>3</sup>. In particolare, Presidente e corpo elettorale avevano più canali di contatto, che non si esaurivano nella elezione a suffragio universale del primo. Il Capo dello Stato poteva deferire agli elettori ogni progetto di legge votato dal Parlamento – il c.d. *referendum*-veto – e il *Reichstag*, da parte sua, poteva attivare l'*iter* per destituire il Presidente, culminante nel *referendum*-revoca<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Così M. Volpi, *Le immunità della politica negli ordinamenti democratici*, in M. Volpi, *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2005, 187 e in questa *Rivista*, 2005, 1174. In questa sede ci si limita a una indagine sul *referendum*-revoca di origine weimariana, tralasciando l'esame di istituti come il *recall* svizzero e statunitense, sui quali si v. M. Olivetti, *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, 355 ss. e ivi bibliografia citata; o il *referendum* revocatorio venezuelano, sul quale cfr. C. Bassu, *La forma di governo venezuelana: tra presidenzialismo e caudillismo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007, 260 ss.; D. Piccione, *Presidenzialismo e democrazia partecipativa nella Costituzione bolivariana del Venezuela*, in questa *Rivista*, 2005, 13 ss.; T.E. Frosini, *Venezuela: Chavez, il presidente nel suo labirinto*, in *Quad. cost.*, 2007, 873.

<sup>2</sup> Sulle forme di azionabilità della responsabilità politica in Austria e Islanda, oltre che nella Repubblica di Weimar, v. A. Canepa, *Il sistema semipresidenziale. Aspetti teorici e di diritto positivo*, Torino, Giappichelli, 2000, 117 ss. Sul problematico inquadramento nella categoria dei *referendum* c.d. arbitrali della revoca popolare del Capo dello Stato prevista attualmente in Lettonia ed Estonia, si v. A. Ciammariconi, A. Di Gregorio, *Il referendum nei nuovi Stati membri dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2005, 1418 ss. Si noti che nelle Costituzioni di Estonia e Lettonia coeve a quella di Weimar si contemplava la revoca del Capo dello Stato, ma da parte del Parlamento e non del popolo (v. G.M. De Francesco, *La posizione giuridica del Capo dello Stato nelle vecchie e nelle nuove costituzioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Federico Cammeo*, I, Padova, CEDAM, 1933, 335 ss.).

<sup>3</sup> Cfr. C. Schmitt, *Referendum e iniziativa popolare*, in *Democrazia e liberalismo*, Milano, Giuffrè, 2001; C. Mortati (cur.), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, 34 ss.

<sup>4</sup> Cfr. M. Duverger, *Referendum e sistemi politici*, in M. Luciani, M. Volpi (cur.), *op. cit.*, 183 ss.

Questa norma rendeva il Capo dello Stato politicamente responsabile e ben più forte del suo omologo della Terza Repubblica francese – considerato un anti-modello dai Costituenti di Weimar<sup>5</sup> – sebbene già all'epoca c'era chi reputava il *referendum* revocatorio un elemento estraneo alla dinamica parlamentare dei poteri e finanche una complicazione del sistema<sup>6</sup>.

Il ricorso alle urne, nell'ambito di una forma di governo di tipo dualistico con un Presidente eletto direttamente dal popolo<sup>7</sup>, era inteso come una valvola di sicurezza dell'ordinamento, giustificato in quanto gli organi supremi, dotati di eguale legittimazione e di pari dignità, potevano appellarsi all'elettorato per risolvere eventuali contrasti sorti fra loro<sup>8</sup>. Proprio la connessione fra esercizio del potere politico e assunzione di responsabilità da parte del Capo dello Stato rappresentava il postulato da cui far discendere la sua eventuale revoca: in quanto il Presidente del *Reich* non poteva considerarsi figura completamente irresponsabile per gli atti compiuti nello svolgimento delle sue rilevanti attribuzioni, in tanto occorreva prevedere meccanismi per rimuoverlo qualora avesse abusato di tali poteri.

La responsabilità presidenziale era messa in discussione in due modi<sup>9</sup>. Secondo l'art. 43 Cost., «Su iniziativa del *Reichstag* e mediante votazione popolare il Presidente può essere deposto dalla carica prima del decorso del suo termine. La deliberazione del *Reichstag* deve essere presa con la maggioranza di due terzi. In seguito ad essa il Presidente è sospeso dall'esercizio del suo ufficio. Il rigetto della proposta di deposizione del *Reichstag* vale come rielezione del Presidente in carica, e ha per conseguenza lo scioglimento del *Reichstag*». La Costituzione rimaneva silente sui motivi per attivare la procedura summenzionata, diversamente da quanto previsto all'art. 59: «Il *Reichstag* può accusare innanzi al Tribunale costituzionale il Presidente del *Reich*, il Cancelliere e i Ministri, quando essi abbiano violato colpevolmente la Costituzione o le leggi. La proposta di elevamento dell'accusa deve essere firmata da almeno cento membri del *Reichstag* ed esige per l'approvazione la maggioranza richiesta per i mutamenti costituzionali».

Appare condivisibile l'opinione di chi ha visto nella revoca, una specie di sostituto funzionale del voto di sfiducia, l'esito di un giudizio politico sulla attività svolta dal Presidente<sup>10</sup>, non ritenendo, come altri hanno sostenuto, che il *Reichstag* avrebbe potuto scegliere per lo stesso reato imputabile al Capo dello Stato quale delle due procedure summenzionate attivare<sup>11</sup>. Semmai, ulteriore impiego dell'istituto è colto dalla dottrina che ha indagato sull'analogo disposto inserito, nel 1929, all'art. 60 della Costituzione austriaca<sup>12</sup>. Seguendo la traccia weimariana – e pure quel-

<sup>5</sup> Si v. S. Ceccanti, *Un modello storico di "semipresidenzialismo": la Germania di Weimar*, in L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, Padova, CEDAM, 1997, 270. Sulla figura del Presidente tedesco si v. F. Lanchester, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985, 221 ss.

<sup>6</sup> Cfr. R. Redslob, *Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire Allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris, Giard, 1924, 285.

<sup>7</sup> Sulla collocazione *a posteriori* della esperienza weimariana nell'ambito della forma di governo semipresidenziale, v. M. Duverger, *Échec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978; M. Volpi, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, in L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, cit., 29.

<sup>8</sup> Cfr. M. Luciani, *Introduzione*, in M. Luciani, M. Volpi (cur.), *op. cit.*, 7 ss.

<sup>9</sup> Sulla responsabilità politica del Capo dello Stato si v. G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967; e, ora, sulla responsabilità politica e giuridica dei Capi di Stato in chiave comparata, cfr. T.F. Giupponi, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005, 139 ss.

<sup>10</sup> Cfr. C. Mortati, *op. cit.*, 29; G.U. Rescigno, *op. cit.*, 194 ss.; T.F. Giupponi, *op. cit.*, 97; M. Olivetti, *op. cit.*, 366.

<sup>11</sup> Cfr. E. Gordon, *La Responsabilité du Chef de l'État dans la pratique constitutionnelle récente (Étude de Droit comparé)*, Paris, Sirey, 1931, 170.

<sup>12</sup> L'art. 60 Cost. dispone che: «Prima del decorso del suo mandato, il Presidente federale può essere destituito con *referendum*. Il *referendum* dev'essere indetto, se lo richiede l'Assemblea federale. L'Assemblea federale, a tal fine, dev'essere convocata dal Cancelliere federale se il Consiglio nazionale ha deliberato una richiesta in questo

la della Terza Repubblica francese<sup>13</sup> – anche nella Costituzione austriaca si rinviene una forma di responsabilità politica del Capo dello Stato, oltre a forme di responsabilità giuridica<sup>14</sup>. Ivi la sospensione e il successivo *referendum-revoca* si giustificano in quanto fattispecie integrative della procedura di *impeachment* per violazione costituzionale. Si tratterebbe quindi del rimedio approntato per evitare che il Presidente continui a esercitare i suoi poteri, e finanche nominare un nuovo Governo, nelle more della sentenza del Tribunale costituzionale<sup>15</sup>.

L'idealtipo<sup>16</sup> della revoca presidenziale per via referendaria è riassumibile nel modo seguente: mediante essa si imputano al Capo dello Stato – organo governante e non solo garante delle istituzioni e arbitro fra gli altri poteri – responsabilità di natura politica, altri essendo i procedimenti per accertare eventuali reati, sia connessi con la carica istituzionale sia reati comuni, compiuti durante il periodo di mandato. Il Parlamento non ha il potere di rimuovere il Capo dello Stato. La legittimazione del Presidente deriva dal popolo e dunque solo il corpo elettorale può decidere in merito alle sue responsabilità politiche. Prima di indire il *referendum-revoca* è però necessario che la maggioranza qualificata dei parlamentari si coaguli attorno a un giudizio negativo sulla condotta presidenziale. Tale convergenza si manifesta con la approvazione della sospensione del Capo dello Stato, che apre la strada al plebiscito<sup>17</sup>. Infine, qualora il popolo sostenga il primo cittadino anziché l'organo legislativo, le conseguenze sono duplici: da un lato, il *referendum* ha valore di rielezione (o di conferma del mandato) del Presidente; dall'altro, il Parlamento viene sciolto e si procede alla indizione di nuove elezioni.

In questo ultimo passaggio si coglie l'essenza arbitraria dell'istituto, quale procedura attivabile a seguito di una grave crisi politica provocata da un contrasto fra gli organi di vertice. A seconda dell'esito delle urne, il *referendum* o determina lo scioglimento del legislativo oppure la revoca del Capo dello Stato: in entrambi i casi, è sempre l'elettorato ad avere l'ultima parola sulla questione<sup>18</sup>. Peraltro, è stato fatto notare come il significato delle due opzioni sia profondamente diverso, in quanto la fiducia al Presidente sarebbe ben più gravida di conseguenze di quella concessa al Parlamento. Essa potrebbe configurarsi quale preludio al rafforzamento del potere personale di

---

senso. Per la deliberazione del Consiglio nazionale è necessaria la presenza di almeno la metà dei membri ed una maggioranza di due terzi dei voti espressi. Per effetto di una simile deliberazione del Consiglio nazionale, il Presidente federale è impedito nell'ulteriore esercizio del suo ufficio. Il rifiuto della deposizione da parte del *referendum* vale come nuove elezioni ed ha per effetto lo scioglimento del Consiglio nazionale».

<sup>13</sup> In quanto il Parlamento è investito dell'atto di accusa, riprendendo la formula adottata nel 1875 dalla Francia. Cfr. O. Pfersmann, *Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction, Autriche*, in *Ann. intern. justice const.*, 2001, 145.

<sup>14</sup> Cfr. F. Koja, *La posizione giuridica e politica del Presidente della Repubblica federale austriaca*, in L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, cit., 67 ss.; S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997, 31 ss.; L. Mezzetti, *La forma di governo austriaca fra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (cur.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997, 199 ss.

<sup>15</sup> Cfr. O. Pfersmann, *op. cit.*, 150.

<sup>16</sup> Sulla costruzione dei modelli ai fini della comparazione, si v. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, I, Padova, CEDAM, 2004, 6ª ed., 36 ss.; A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli, 1997, 26 ss.; R. Scarciglia, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Bologna, il Mulino, 2006, 81 ss.; L. Pegoraro, A. Rinella, *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Padova, CEDAM, 2007, 87 ss.

<sup>17</sup> Pur tenendo presente, fra le varie distinzioni che si danno di *referendum* e plebiscito, quella per cui il plebiscito decide su *men* e non su *measures*, nel prosieguo i termini verranno usati come sinonimi.

<sup>18</sup> Sui *referendum* arbitrali, v. G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità, 1950, 300 ss.; G. Ferrière, *Dissolution et referendum*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 1946, 416 ss.; A. Ciammariconi, A. Di Gregorio, *op. cit.*, 1418 ss.

un soggetto sul cui gradimento si è espressa la maggioranza della popolazione, con tutti i rischi legati a una involuzione autoritaria<sup>19</sup>.

Dopo la seconda guerra mondiale, il *referendum*-revoca scompare dai nuovi testi costituzionali europei, sebbene alcuni ordinamenti conferiscano ai Presidenti direttamente eletti effettivi poteri di indirizzo. Ad esempio, di esso non vi è traccia nella Costituzione francese<sup>20</sup>. E parrebbe destinato a rimanere lettera morta laddove è disciplinato, grazie a una lettura in chiave parlamentare dei rapporti istituzionali e a condizioni politiche favorevoli alla stabilità governativa<sup>21</sup>.

Nononché, negli anni novanta del secolo appena trascorso, l'istituto in esame riaffiora nelle Costituzioni della Romania (1991) e della Slovacchia (1999). Come insigni studiosi hanno avuto già modo di rilevare in altri ambiti del diritto dei Paesi dell'Europa centro-orientale, anche in questo caso appare evidente che i nuovi *framers* abbiano attinto a quanto di più vetusto e recessivo offrano le democrazie occidentali<sup>22</sup>. Tuttavia, mentre l'ordinamento slovacco disciplina la revoca richiamandosi fedelmente al prototipo<sup>23</sup>, fin da una prima lettura della Costituzione romena è

<sup>19</sup> Cfr. G. Burdeau, *op. cit.*, 311; G. Ferrière, *op. cit.*, 427. Più in generale, in contesti di estrema fragilità delle istituzioni, la sinergia che si crea fra popolo e Capo dello Stato mediante l'utilizzo dello strumento referendario può avere un impatto alquanto negativo sul consolidamento democratico, come sottolinea A. Di Giovine, *Referendum e responsabilità politica*, in questa *Rivista*, 2005, 1218.

<sup>20</sup> Fino al 2007, la responsabilità politica del Capo dello Stato francese era alquanto limitata, potendosi far valere esclusivamente al momento della rielezione presidenziale, o in occasione della indizione delle elezioni generali o dei *referendum*. Con la l. cost. 26-6-2007, n. 238 si è provveduto a riformulare l'art. 68 Cost. e si è eliminato il riferimento all'alto tradimento. In sua vece, ora la disposizione prevede che in caso di «inadempienza ai suoi doveri manifestamente incompatibile con l'esercizio del suo mandato», il Presidente può essere rimosso dal Parlamento riunito in Alta Corte, che decide a scrutinio segreto entro un mese dalla richiesta. In argomento, v. P. Auvret, *La réforme de la responsabilité du président de la République*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 2007, 409 ss.; M. de Cazals, *La V<sup>e</sup> République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du Président de la République. Retour sur la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2007, 451 ss.; M. Cavino, *Francia: la nuova disciplina della responsabilità del Capo dello Stato. Quinta o Sesta Repubblica?*, in questa *Rivista*, 2007, 711 ss.

<sup>21</sup> Il *referendum*-revoca è pure contemplato in Islanda, la cui Costituzione risalente al 1944 riprende anche un altro istituto di origine weimariana, il *referendum*-veto, oltre che un *referendum* nell'ipotesi di modifica dello statuto della Chiesa di Stato islandese (v. F. Duranti, *Il referendum nei Paesi del Nord Europa: principi ed esperienze*, in questa *Rivista*, 2005, 1274). L'art. 11 della Cost. islandese prevede la risoluzione del Parlamento ai fini della revoca del mandato presidenziale, da cui far decorrere la sospensione dall'incarico fino al momento della decisione popolare; la conferma della fiducia al Capo dello Stato determina il rinnovo dell'Assemblea. L'articolo esordisce però con l'affermazione della irresponsabilità del Presidente per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, così smentendo l'ipotesi che il Capo dello Stato possa assumere un peso politico a tal punto rilevante da incorre in abusi sanzionabili con la revoca. Sulla figura del Presidente islandese, v. S. Mancini, *L'Islanda: tra forma semipresidenziale "apparente" e "reale"*, in L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, cit., 153 ss.; Id., *Le esperienze di Islanda e Irlanda*, in S. Gambino (cur.), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997, 305 ss.

<sup>22</sup> Cfr. S. Bartole, *Editoriale. Trasformazioni costituzionali nell'Est europeo*, in *Quad. cost.*, 1992, 388 ss.; L. Pegoraro, *Il sistema delle fonti giuridiche nelle Costituzioni dell'Est europeo*, in *Quad. cost.*, 1995, 125 ss.; Id., *Il diritto comparato e la Costituzione spagnola del 1978. Recezioni ed "esportazioni"*, in F. Fernández Segado (cur.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, Dykinson, 2003, 625. Sulla transizione costituzionale dei Paesi dell'Europa centrale e orientale, si v. G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Bologna, il Mulino, 1998, 157 ss.; L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, CEDAM, 2003, 126 ss.; S. Gambino, *Diritto costituzionale comparato ed europeo. Lezioni*, Milano, Giuffrè, 2004, 340 ss.

<sup>23</sup> Art. 106 Cost. e all'art. 107 Cost. disciplina l'*impeachment* per alto tradimento o per violazione della Costituzione. La Cecoslovacchia – come la Polonia e le Repubbliche baltiche – trasse profonda ispirazione dallo statuto tedesco, assunto a modello euristico da imitare sia prima che dopo la seconda guerra mondiale. Cfr. G. Ajani, *Il modello post-socialista*, Torino, Giappichelli, 1999, 2<sup>a</sup> ed. riv., 27 ss.

agevole constatare un certo allontanamento da esso, in ordine ai requisiti sostanziali per chiamare in causa la responsabilità presidenziale, alla fase procedurale e alle conseguenze derivanti dal plebiscito.

Ora, la trasposizione di un istituto nell'ordinamento imitante, per avere probabilità di successo, dovrebbe innestarsi in un *humus* politico, sociale, economico, oltre che giuridico, sostanzialmente analogo a quello dell'ordinamento imitato<sup>24</sup>. La pretesa di omogeneità non è però estensibile all'istituto che si trapianta, nel senso che il suo rendimento non è misurabile in termini di fedeltà alla matrice, bensì in rapporto agli obiettivi perseguiti dal Costituente<sup>25</sup>. Non sorprende allora che, in tutti i Paesi dell'area ex socialista, il diritto importato dall'Occidente abbia subito mutazioni al fine di conformarsi alle esigenze di quegli Stati<sup>26</sup>.

Sono allora quanto meno due i profili problematici che si fronteggiano in ordine al successo di un innesto giuridico. In primo luogo, il nuovo istituto non si cala nel vuoto, bensì in una trama normativa che può richiedere degli adattamenti rispetto all'idealtipo. In secondo luogo, una volta introdotte delle modifiche, sussiste il rischio che l'istituto venga snaturato al punto tale da risultare inadeguato alla funzione che è chiamato a svolgere.

Aggiustamenti e modifiche, e finanche veri e propri rigetti, sono gli elementi che in ultima analisi confermano l'efficacia di un modello euristico, dimostrandone, oltre alla capacità attrattiva, la validità di tutti o di parte dei presupposti stipulativi. Il rapporto fra lo schema ideale e la sua trasposizione giuridica genera difatti un processo circolare di mutua dipendenza<sup>27</sup>. Da una parte, gli operatori del diritto accolgono il prototipo recependone i tratti specifici; dall'altra, il concreto funzionamento di un istituto può indurre sia alla rivisitazione del modello, arricchendolo fin dove possibile, sia al suo abbandono.

Tutto ciò suggerisce di fare un cenno preliminare su alcuni aspetti legati alla influenza del diritto straniero in Romania e alle tappe evolutive dell'assetto costituzionale dal 1991 a oggi, in quanto sintomatiche della "resa" in questo Paese di soluzioni altrove radicate. L'indagine verterà poi sul caso Băsescu, onde comprendere le dinamiche e le procedure che hanno portato al concreto utilizzo del *referendum* revocatorio. Sarà così possibile valutare se la mutazione giuridica dell'istituto si innesti nell'alveo originario e se possa reputarsi o meno il preludio a una reviviscenza di tale modello.

2. – La Romania, pur risentendo dell'influenza mitteleuropea, rappresenta il caso di fedeltà a un ordinamento, quello francese, più intenso sia sul piano dei diversi formanti, sia nel senso della coerenza nel tempo<sup>28</sup>. Tuttavia, esaminando alcuni trapianti giuridici si scorgono discrasie di non

<sup>24</sup> Cfr. G. de Vergottini, *Modelli costituzionali e innovazione*, in questa *Rivista*, 1999, 1327; sull'influenza dei fattori sociali e culturali nella riuscita dei trapianti costituzionali si v. W. Osiatynski, *Paradoxes of constitutional borrowing*, in *Int. J. Const. Law*, 2003, 261 ss.

<sup>25</sup> In argomento si v. G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (Il metodo)*, Torino, Giappichelli, 1994, 114 s.; A. Rinella, *op. cit.*, 360; C. Dupré, *Importing the Law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*, Portland, Hart Publishing, 2003, 60 ss.

<sup>26</sup> Cfr. C. Dupré, *The Importation of Law: A New Comparative Perspective and the Hungarian Constitutional Court*, in A. Harding, E. Özücü (cur.), *Comparative Law in the 21<sup>st</sup> Century*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, 274.

<sup>27</sup> Sulla circolarità della comparazione si v. M. Lupoi, *Sistemi giuridici comparati. Traccia di un corso*, Napoli, ESI, 2001, 168 ss.

<sup>28</sup> In Romania il diritto austriaco e ungherese venne mantenuto provvisoriamente in vigore nelle nuove province annesse dopo il 1918. Sulle influenze mitteleuropea, francese e belga, si v. G. Ajani, *op. cit.*, 27 ss.; L.-J. Constantinescu, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 1996, 128 ss.; M. Constantinescu, I. Muraru, *Les influences françaises dans le processus d'élaboration de la Constitution roumaine de 1991*, in *Rev. fr. dr. const.*,

poco conto rispetto ai modelli, con conseguenti elementi di criticità per la riuscita delle recezioni stesse. Alcuni di tali fattori, qui brevemente esposti, possono contribuire a spiegare la radicale riforma costituzionale intervenuta nel 2003, i cui obiettivi principali erano il miglioramento dei rapporti fra vertici istituzionali, l'estensione delle garanzie di tutela dei diritti fondamentali e l'adesione della Romania all'Unione europea<sup>29</sup>.

Fin dall'inizio la forma di governo disegnata nella Costituzione del 1991 è apparsa di difficile collocazione sul piano euristico. Pur sussistendo gli elementi caratterizzanti del modello semipresidenziale, a un più attento esame risulta che il figurino romeno tanto appare la riproduzione fedele dello schema duvergeriano quanto più se ne discosta nella realtà<sup>30</sup>.

Il Capo dello Stato vigila sul rispetto della Costituzione e sul buon funzionamento delle autorità pubbliche. A tal fine, il Presidente esercita la funzione di mediazione fra i poteri dello Stato e fra lo Stato e la società<sup>31</sup>. Nonostante la pari legittimazione popolare, egli non è in posizione paritaria con l'Assemblea<sup>32</sup>, e nei confronti del Governo non gode degli ambiti di manovra riconosciuti al Capo dell'Eliseo. Particolarmente stringenti sono i paletti posti allo scioglimento anticipato del Parlamento, a cui il Presidente può far ricorso solo nel caso di mancata formazione dell'Esecutivo<sup>33</sup>. E questa disposizione deforma l'equilibrio fra i due poteri, riducendo a poca cosa la possibilità di rivolgersi al corpo elettorale per garantire la stabilità di governo<sup>34</sup>.

1998, 377 ss.; M.-D. Bocșan, *Le Code napoléon en Roumanie au siècle dernier*, in *Rev. intern. dr. comp.*, 2004, 439 ss.; F.B. Vasilescu, *Considération sur le régime actuel de la Roumanie*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1995, 454 ss.

<sup>29</sup> Su questo ultimo punto si possono leggere le considerazioni di E.S. Tănăsescu, *Constitutions nationales et Constitution européenne, Roumanie*, in *Ann. intern. Justice const.*, 2005, 235 ss.; B.B. Berceanu, *Evolution de la Constitution de Roumanie jusqu'à la veille de son entrée dans la Communauté européenne*, in *Recherches sur l'histoire des institutions et du droit*, XVII, 2004, 22 ss.

<sup>30</sup> A. Rinella, *op. cit.*, 360. Rinvia elementi incompatibili con la logica semipresidenziale E. Boc, *La Romania è un regime semipresidenziale?*, in A. Giovannelli (cur.), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, Giappichelli, 1998, 230 ss. Altri autori qualificano l'esperienza romena come parlamentare a tendenza presidenzialista (F. Julien-Laferrière, *La Constitution roumaine du 8 décembre 1991 ou le difficile apprentissage de la démocratie*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 1993, 1226 ss.), o parlamentare a tendenza assembleare (F.B. Vasilescu, *op. cit.*, 445). La forma di governo sarebbe invece inequivocabilmente semipresidenziale per C. Flores Juberías, *Caracteres fundamentales de la nueva Constitución rumana*, in *Rev. estudios pol.*, 1994, 220. La problematicità della collocazione romena nell'ambito delle forme di governo discenderebbe dalla ambiguità dell'istituto presidenziale, nel quale confluiscono elementi di forza e di debolezza. L'Assemblea costituente tentò di configurare un sistema parlamentare, attribuendo al Capo dello Stato poteri tipici dei Presidenti nelle democrazie parlamentari; disciplina che però doveva coniugarsi con l'elezione diretta del Capo dello Stato, già introdotta con la Costituzione provvisoria del 1990 e che portò alla carica Iliescu, poi riconfermato nelle elezioni successive. Cfr. M. Ganino, *Presidenti e governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, in *Nomos*, 1997, 92. Gran parte degli articoli costituzionali vennero approvati all'unanimità; in sede di Assemblea costituente i problemi più controversi sorsero in ordine alla scelta fra monarchia e repubblica, fra forma di governo parlamentare o semipresidenziale, fra Parlamento unicamerale o bicamerale: v. V. Gionea, *La nuova Costituzione rumena garanzia dello stato di diritto e di democrazia*, in *Quad. cost.*, 1992, 486 ss.

<sup>31</sup> Ai sensi dell'art. 80, c. 2, Cost. Sulle attribuzioni presidenziali si v. G. Vrabîé, *Le rôle et les fonctions du président de la Roumanie*, in *Rev. intern. dr. comp.*, 1996, 903 ss.

<sup>32</sup> Sulle competenze del Parlamento si v. G. Vrabîé, *Les fonctions du Parlement de la Roumanie: Contribution à leur identification et à leur clarification*, in *Rev. intern. dr. comp.*, 1997, 697 ss.

<sup>33</sup> Per l'esattezza, il novellato art. 89 Cost. dispone che: «Dopo aver consultato i Presidenti delle due Camere ed i capi dei gruppi parlamentari, il Presidente della Romania può sciogliere il Parlamento, se questo non ha accordato la fiducia per la formazione del governo per un periodo di tempo di 60 giorni a partire dal primo voto e unicamente se vi sono stati almeno due voti di rifiuto della fiducia. Nel corso di un anno, il Parlamento può essere sciolto una sola volta. Il Parlamento non può essere sciolto durante gli ultimi sei mesi del mandato del Presidente della Romania, o durante lo stato di mobilitazione, di guerra, di assedio o di emergenza».

<sup>34</sup> In tal senso, A. Rinella, *op. cit.*, 338.

Nella designazione del Premier, il Presidente è tenuto a consultare preliminarmente il partito che detiene la maggioranza assoluta in Parlamento o, se questa maggioranza non esiste, i partiti presenti in Parlamento<sup>35</sup>. La scelta deve essere funzionale al voto di fiducia: il Governo nasce dall'accordo fra il Premier e la maggioranza parlamentare, virtualmente estraniando dal circuito il Capo dello Stato<sup>36</sup>. Il Presidente può partecipare alle sedute di governo che investano temi di politica estera, difesa del Paese, salvaguardia dell'ordine pubblico; per ciò che riguarda le rimanenti questioni, può partecipare su richiesta del Premier<sup>37</sup>. Egli necessita della controfirma ministeriale per tutti quegli atti che implicano la sua partecipazione attiva alla definizione della politica estera e della difesa<sup>38</sup>.

Il Capo dello Stato non gode di iniziativa legislativa; rientra tuttavia nella sua sfera di attribuzioni il potere di sottoporre – dopo consultazioni col Parlamento – questioni di interesse nazionale al popolo mediante *referendum* consultivo<sup>39</sup>. Proprio tale potere, nelle mani di un soggetto che già gode di legittimazione popolare, può permettere al Presidente di assumere un ruolo attivo<sup>40</sup>; e sarebbe anche l'elemento giustificativo di quegli strumenti di difesa contro eventuali abusi del primo cittadino che si concretano nell'*impeachment* e nel *referendum-revoca*<sup>41</sup>.

Peraltro, dal raffronto col prototipo francese, si arguisce che in Romania siano soprattutto i poteri del Governo a risultare deboli, sia per la preponderanza dell'organo parlamentare che per le potenzialità di intervento offerte al Capo dello Stato in importanti settori<sup>42</sup>, corroborando l'impressione che l'importazione sia avvenuta in modo frammentario e disorganico<sup>43</sup>. Nella prassi, i Presidenti succedutisi nel tempo, agevolati dalla grave instabilità governativa, sono riusciti a ritagliarsi ampi margini di manovra, divenendo, a dispetto delle intenzioni, protagonisti sempre più attivi della scena politica.

Critiche sono state anche sollevate in merito alla difficoltà del Costituente romeno di consacrare il ruolo della Corte costituzionale nel quadro dei poteri<sup>44</sup>.

La Romania è il Paese che più marcatamente si richiama al modello di giustizia costituzionale francese: la natura politico-giurisdizionale del giudice delle leggi romeno si coglie sia dalle modalità per la sua composizione sia dalle sue attribuzioni<sup>45</sup>. Oltre a sindacare, in via preventiva e suc-

<sup>35</sup> Ex art. 103, c. 1, Cost. In argomento, v. *infra*, par. 4.

<sup>36</sup> Sulla influenza della Costituzione francese del 1946 in ordine alle procedure di formazione del governo, cfr. M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, Giappichelli, 2002, 236 ss.

<sup>37</sup> Ai sensi dell'art. 87 Cost.

<sup>38</sup> Art. 100, c. 2, Cost.

<sup>39</sup> Art. 90 Cost. Sui tipi di *referendum* previsti nell'ordinamento romeno, v. I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, II, București, Editura C.H. Beck, 2005, 12<sup>a</sup> ed., 303 ss.; M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită. Comentarii și explicații*, București, Editura C.H. Beck, 2004, 148.

<sup>40</sup> In tal senso, v. M. Ganino, *Romania*, in P. Biscaretti di Ruffia (cur.), *Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, Milano, Giuffrè, 1996, 6<sup>a</sup> ed., 351.

<sup>41</sup> Cfr. A. Rinella, *op. cit.*, 338 ss.; Id., *I "semipresidenzialismi" dell'Europa centro-orientale*, in L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, cit., 246 ss.; Id., *"Semipresidenzialismi" in Europa centro-orientale. I casi di Polonia e Romania*, in S. Gambino (cur.), *op. cit.*, 290 ss.

<sup>42</sup> Cfr. M.A. Orlandi, *op. cit.*, 234 ss.; B. Lime, *Le système constitutionnel roumain*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 1994, 373 ss.

<sup>43</sup> A. Rinella, *op. cit.*, 354.

<sup>44</sup> Forti critiche avverso gli eccessivi poteri che si andavano configurando per la Corte costituzionale vennero espresse durante i lavori preparatori della Costituzione dai partiti della tradizione democratica; in argomento, M. Ganino, *Romania*, cit., 354.

<sup>45</sup> Cfr. C. Doldur, *La Cour Constitutionnelle de la Roumanie*, in G. de Vergottini (cur.), *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli, 2000, 318 ss.; I. Muraru, M.

cessiva, la costituzionalità di varie tipologie di atti, la Corte è giudice elettorale: vigila sul rispetto delle procedure disposte per l'elezione del Presidente della Repubblica e per lo svolgimento dei *referendum* e conferma i risultati delle urne. Inoltre, ad essa spetta constatare la sussistenza delle circostanze che giustificano l'affidamento *ad interim* delle funzioni presidenziali al Presidente del Senato. Ed è chiamata a rendere un parere consultivo in due fattispecie: sulla proposta di sospensione del Capo dello Stato e in caso di verifica delle condizioni richieste per l'iniziativa legislativa popolare. Tutte queste attribuzioni si spiegano con la volontà di affidare a un organo reputato neutrale e indipendente le competenze necessarie a presidiare la nascente democrazia da minacce totalitarie<sup>46</sup>, rafforzando gli strumenti che garantiscono la regolarità dei rapporti fra i poteri<sup>47</sup>.

E, tuttavia, in ordine agli effetti da conferire alle pronunce di incostituzionalità, si sono palesate gravi mancanze, sanate con la riforma costituzionale del 2003. Fino a quella data, nella ipotesi di un controllo *a priori*, l'effetto della decisione di incostituzionalità era molto limitato: se il Parlamento, a maggioranza dei due terzi, riadottava la legge nella sua prima formulazione, ciò valeva a superare l'ostacolo rappresentato dalla pronuncia della Corte. Ulteriori dubbi discendevano in ordine all'efficacia delle pronunce rese in via incidentale – se limitate alle parti o estensibili *erga omnes* –, fermo restando che spettava agli organi competenti – Parlamento o Governo, a seconda che si trattasse di leggi od ordinanze – prendere le misure necessarie per espungere dall'ordinamento la norma viziata, senza alcun vincolo temporale<sup>48</sup>. Ragion per cui, alla ricerca di un temperamento fra esperienze di un remoto passato<sup>49</sup>, retaggi socialisti<sup>50</sup> e adesione ai modelli occidentali, l'effetto della ibridazione era alquanto criticabile<sup>51</sup>.

Nel 2000 venne istituita una commissione parlamentare incaricata di formulare un progetto di revisione costituzionale<sup>52</sup>. La riforma si è infine concretizzata nella modifica di ben 62 articoli sui

---

Constantinescu, *La jurisdiction constitutionnelle en Roumanie*, in *Ann. intern. Justice const.*, 1995, 12 ss. Tenuto conto delle attribuzioni, avvicina la Corte romena a un sistema di giustizia politica. S. Bartole, *Modelli di giustizia costituzionale a confronto: alcune recenti esperienze dell'Europa centro-orientale*, in *Quad. cost.*, 1996, 238. Sulle analogie strutturali della Corte romena con il *Tribunal constitucional* portoghese, v. F. Fede, *La giustizia costituzionale nei paesi dell'Est europeo*, in *Giur. cost.*, 1994, 716.

<sup>46</sup> E ugualmente accade in molti altri ordinamenti, dei quali dà conto G.F. Ferrari, *Le forme di controllo di costituzionalità "anomale"*, in questa *Rivista*, 2000, 374.

<sup>47</sup> Sul ruolo di garante della regolarità dei rapporti fra poteri previsto per la Corte costituzionale romena, si v. A. Rinella, *op. cit.*, 345.

<sup>48</sup> Cfr. S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale: da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, il Mulino, 1993, 200; C. Doldur, *op. cit.*, 333; I. Muraru, M. Constantinescu, *op. cit.*, 15 ss.; M. Mazza, *La giustizia costituzionale in Europa orientale*, Padova, CEDAM, 1999, 343; F. Dal Canto, *La giustizia costituzionale nei Paesi dell'Europa orientale*, in J. Luther, R. Romboli, R. Tarchi (cur.), *Esperienze di giustizia costituzionale*, II, Torino, Giappichelli, 2000, 466; M. Mistò, *La giustizia costituzionale nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in M. Olivetti, T. Groppi (cur.), *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2003, 317. Considerazioni sugli effetti sospensivi delle pronunce di incostituzionalità sono svolte da W. Sadurski, *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht, Springer, 2008, 82 ss.

<sup>49</sup> Le origini del controllo di costituzionalità in Romania si fanno risalire ai primi del Novecento, allorché il Tribunale di Bucarest sancì la superiorità della Costituzione rispetto alle leggi, così dando vita a un sindacato di tipo diffuso. Nel 1923 il giudizio venne accentrato in capo alla Corte di cassazione. Così I. Muraru, M. Constantinescu, *op. cit.*, 12; F. Vasilescu, *The role and competences of the constitutional court*, in AA.VV., *The role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law*, Strasbourg, Council of Europe Press, 1994, 34.

<sup>50</sup> *Amplius*, M. Mazza, *op. cit.*, 321 ss.

<sup>51</sup> Cfr. A. Spadaro, *"Due" custodi della Costituzione rumena? Una carta sospesa fra "sovrantà" parlamentare e "supremazia" costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, 457 ss.; F.B. Vasilescu, *Croniques, Roumanie*, in *Ann. intern. Justice const.*, 1995, 984; F. Julien-Laferrère, *op. cit.*, 1239 s.; B. Lime, *op. cit.*, 359 ss.

<sup>52</sup> Sulla procedura e sui limiti alla revisione costituzionale si vedano le considerazioni di F.B. Vasilescu, *Révision de la Constitution et justice constitutionnelle, Roumanie*, in *Ann. intern. Justice const.*, 1994, 223 ss.

152 del testo risalente al 1991, oltre alla introduzione di 9 nuovi articoli e alla eliminazione di 5. Uno degli obiettivi della novella è di ricondurre nell'alveo parlamentare il ruolo del Capo dello Stato, per cui la nostra indagine si limita ad alcune di quelle modifiche che incidono sull'assetto degli organi di vertice<sup>53</sup>.

Il mandato presidenziale è prolungato da quattro a cinque anni<sup>54</sup>, per metter fine alla contestualità della sua elezione con il primo turno per il rinnovo parlamentare, concomitanza che non è mai stata in grado di assicurare la stabilità di governo e che ha invece consentito ai Presidenti di porsi quale fulcro determinante per la formazione degli esecutivi<sup>55</sup>.

L'intrinseca fragilità del sistema politico ha difatti agevolato l'assunzione di forti poteri nelle mani dei Capi dello Stato<sup>56</sup>, in particolare in due frangenti: nel 1991, allorché il Presidente Iliescu obbligò alle dimissioni il Premier Roman<sup>57</sup>; e nel 1999, con la revoca dell'allora Capo di Governo Vasile, da parte di Costantinescu<sup>58</sup>. Il punto è che la Costituzione non conferisce al Presidente il potere di dimissionare il Primo Ministro. Ora, il novellato art. 107, c. 2, Cost. dispone a chiare lettere che «Il Presidente della Repubblica non può revocare il Primo Ministro».

Con riferimento alla Corte costituzionale, la novella del 2003 ha inciso sia sulle attribuzioni che sugli effetti delle pronunce di incostituzionalità<sup>59</sup>. Due nuove funzioni sono state affidate alla Corte: la verifica dei trattati internazionali, secondo il modello fornito dal *Conseil constitutionnel*, e la risoluzione dei conflitti giuridici di natura costituzionale fra autorità statali<sup>60</sup>. I ripetuti contrasti sorti fra Capo dello Stato, da un lato, e ordine giudiziario e Parlamento, dall'altro, hanno reso

<sup>53</sup> In dettaglio, si v. A. Di Gregorio, *Le elezioni presidenziali e parlamentari del 2004 in Romania: le prospettive della forma di governo alla luce della revisione costituzionale del 2003*, in questa *Rivista*, 2005, 336 ss.

<sup>54</sup> Ai sensi dell'art. 83, c. 1, Cost.

<sup>55</sup> Sugli svantaggi della contestualità elettorale, cfr. W. Sokolewicz, *Tra sistema parlamentare e sistema presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e in Romania*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (cur.), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale. Élite, istituzioni e partiti*, Torino, Giappichelli, 1998, 27 ss. Viceversa, sull'effetto di trascinarsi della elezione del Capo dello Stato francese sulla composizione parlamentare, a seguito della riduzione del mandato presidenziale a cinque anni, v. M.A. Orlandi, *op. cit.*, 111 ss.

<sup>56</sup> In un sistema politico debole come quello romeno, il ruolo configurato per il Capo dello Stato può rappresentare un fattore di stabilità come un elemento di pericolo per la vita democratica del Paese, come ricorda S. Bartole, *Riforme costituzionali*, cit., 102. Il 27-11-2007 si è svolto il referendum per introdurre l'uninomiale a doppio turno, consultazione che non ha raggiunto il *quorum* di partecipazione, essendosi presentati alle urne solo il 26,5% degli aventi diritto. Ciò non ha fermato il Presidente Băsescu, che ha insistito nell'opera di modifica del sistema elettorale. Nel febbraio 2008 è entrata in vigore la nuova legge che introduce il sistema uninominale per le elezioni parlamentari e locali con una clausola di sbarramento del 5%. La Corte costituzionale, adita in via preventiva da un gruppo di ventisei senatori che sostenevano l'incostituzionalità della legge, ha rigettato il ricorso all'unanimità. Cfr. il comunicato stampa della Corte del 12-3-2008 sul sito [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro) (dove è reperibile anche la decisione sul rispetto della procedura referendaria tenutasi nel 2007 e la conferma dei risultati); D. Florin, *Uninomial Voting Law – Constitutional, CC Rules*, in [www.nineoclock.ro](http://www.nineoclock.ro), 13-3-2008, n. 4140.

<sup>57</sup> Si trattò di un caso di dimissioni-revoche provocate dal Presidente Iliescu, che annunciò le dimissioni di Roman prima che questi le rassegnasse formalmente. Cfr. A. Rinella, *op. cit.*, 333.

<sup>58</sup> Cfr. M.A. Orlandi, *op. cit.*, 245 ss.; Id., *La revoca del Primo Ministro Radu Vasile. Una lettura "alla francese" della Costituzione romena?*, in questa *Rivista*, 2000, 151 ss.

<sup>59</sup> Quanto alle sentenze, ora si dispone che nei casi di incostituzionalità di leggi non ancora promulgate, il Parlamento è tenuto a riesaminare le disposizioni al fine di renderle rispettose alla decisione della Corte costituzionale (art. 147, c. 2, Cost.). Per quanto riguarda gli effetti derivanti da un controllo in via incidentale, ora l'organo competente ha 45 giorni di tempo per modificare l'atto dichiarato incostituzionale, pena la sua decadenza; in questo arco di tempo, l'efficacia della disposizione viziata è sospesa (art. 147, c. 1, Cost.).

<sup>60</sup> Rispettivamente, art. 146, lett. b), e art. 146, lett. e), Cost. Adita in merito al progetto di revisione, la Corte dichiarò incostituzionale la disposizione originaria che faceva riferimento a conflitti di competenza fra autorità pubbliche, in quanto troppo vaga e imprecisa. Il rischio palesato era quello di tramutare i giudici delle leggi in arbitri di controversie dal tenore politico. Cfr. E.S. Tănăsescu, *Croniques, Roumanie*, in *Ann. intern. Justice const.*, 2004, 784.

evidente l'impossibilità di affidare alla figura presidenziale quale unico mediatore fra gli organi di vertice dello Stato e la necessità di prevedere, secondo schemi ben collaudati in Europa, un meccanismo di risoluzione delle controversie fra i poteri.

Di conseguenza, mentre la riorganizzazione della forma di governo ha portato a un rafforzamento della Corte, sia in veste di giudice delle leggi che in qualità di arbitro fra gli organi supremi, per ciò che riguarda i rapporti fra Parlamento, Governo e Presidente, le modifiche risultano di scarso respiro.

3. – La non chiara connotazione ideologica e programmatica dei numerosi partiti presenti in Parlamento e la mancanza di cultura democratica sono gli elementi più richiamati per descrivere la situazione politica romena<sup>61</sup>. Essa è caratterizzata da un elevato tasso di conflittualità fra le forze politiche e fra i vertici dello Stato, in qualche occasione sfociati pure in denunce alla magistratura.

Un momento tipico nello scontro fra organi supremi si ebbe nel 1994, allorché si tentò di revocare l'allora Presidente Ion Iliescu per violazione costituzionale, a causa di dure critiche rivolte al potere giudiziario. La mozione, dopo parere consultivo negativo della Corte costituzionale, venne respinta dal Parlamento in seduta comune, con una maggioranza di 242 voti contro 166<sup>62</sup>. Per la seconda volta nella storia romena, il 20 febbraio 2007 è stato attivato l'iter per la rimozione del Presidente, promosso da 182 esponenti delle forze di opposizione, a seguito di ripetuti dissidi fra il Capo dello Stato, Traian Băsescu, e il Primo Ministro, Calin Popescu-Tariceanu<sup>63</sup>.

La Costituzione individua due fattispecie di reati presidenziali, dai quali discendono fasi procedurali e sanzioni diverse. Quella che qui interessa maggiormente è disciplinata agli art. 95 e 98 Cost. La procedura si attiva nelle ipotesi in cui il Presidente abbia commesso gravi reati in violazione della Costituzione. Questi è sospeso dall'incarico se il Parlamento in seduta comune, dopo aver consultato la Corte costituzionale, in tal senso vota a maggioranza assoluta. La proposta di sospensione deve essere presentata da almeno un terzo dei componenti di Camera e Senato e deve essere immediatamente notificata al Presidente. Entro trenta giorni dalla sospensione, il Presidente del Senato, in veste di Capo dello Stato *ad interim*, indice il referendum affinché gli elettori si esprimano sulla revoca del Presidente sospeso<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Quantunque la frammentazione partitica sia diminuita in modo significativo a seguito di alcune riforme elettorali introdotte nel decennio 1990-2000; v. J.K. Birnir, *Institutionalizing the Party System*, in H.F. Carey, *Romania since 1989. Politics, Economics, and Society*, Lanham, Lexington Books, 2004, 142. Sulla scarsa cultura democratica v. L. Ciocarlie, *Les avatars de la démocratie roumaine*, in S. Milacic (cur.), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 517 ss.

<sup>62</sup> Cfr. W. Sokolewicz, *op. cit.*, 33; AA.VV., *Country-by-country updates on constitutional politics in Eastern Europe and the ex-Urss, Romania*, in *East European Const. Rev.*, 3-4, 1994, 17. Per una disamina dei capi di accusa, cfr. V. Gionea, *Limites de la séparation des autorités dans l'État dans la consolidation de l'état de droit*, in *Recherches sur l'histoire des institutions et du droit*, XVI, 1996, 12 ss.

<sup>63</sup> Si v. V. Fara, *Romania. La rivincita di Băsescu*, in questa Rivista, 2007, 1268 ss.

<sup>64</sup> Più precisamente, ai sensi dell'art. 95 Cost., «Se compie fatti gravi che violano le disposizioni della Costituzione, il Presidente della Romania può essere sospeso dalle sue funzioni dalla Camera dei Deputati e dal Senato, in seduta comune, a maggioranza dei voti dei deputati e dei senatori, dopo un parere della Corte costituzionale. Il Presidente può dare spiegazioni al Parlamento in merito ai fatti che gli sono contestati. La proposta di sospensione dalle funzioni è presentata da almeno un terzo del numero dei deputati e dei senatori ed è immediatamente comunicata al Presidente. Se la proposta di sospensione dalla funzione è approvata, entro un termine massimo di 30 giorni è organizzato il referendum per revocare il Presidente». L'art. 98 Cost. dispone che «Se la carica di Presidente diviene vacante, o se il Presidente è sospeso dalla sua funzione o se si trova temporaneamente impedito nell'esercizio delle sue attribuzioni, l'*interim* è affidato, nell'ordine, al Presidente del Senato o al Presidente della Camera dei Deputati».

Diversamente, nella ipotesi di alto tradimento, l'art. 96 Cost. dispone che il Capo dello Stato sia messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, con il voto di due terzi dei componenti. La proposta di *impeachment* è presentata dalla maggioranza di deputati e senatori e, senza ritardo, deve essere notificata al Presidente, il quale può presentare memorie in relazione ai fatti che gli vengono contestati<sup>65</sup>. Dalla data di messa in stato di accusa fino alla decisione finale, il Presidente è sospeso. La Romania non attribuisce alla Corte costituzionale il giudizio su tale reato: l'organo deputato a decidere è l'Alta Corte di cassazione e giustizia. In caso di condanna, il Presidente viene dimesso *de jure* e gli viene irrogata una pena.

In generale, l'indeterminatezza è una caratteristica intrinseca dei reati presidenziali, in quanto la genericità della fattispecie e la particolarità della procedura e del giudizio sono tutti elementi riconducibili alla gravità dei fatti e alla importanza degli interessi in gioco<sup>66</sup>. Nella prassi si osserva inoltre che la linea di demarcazione fra responsabilità politica e giuridica dei soggetti che godono di immunità processuali non è mai così netta come lo schema teorico presupporrebbe. L'ambiguità discende dalla mescolanza di comportamenti politici con fattispecie delittuose, da cui scaturisce l'esigenza di un giudizio e di sanzioni anch'esse di natura ibrida, sia giuridica che politica<sup>67</sup>. In tal modo si giustificano il ruolo centrale assegnato alle Assemblee parlamentari e la previsione di organi di natura ora giurisdizionale, ora politica, ora mista a cui affidare la decisione<sup>68</sup>.

La dottrina romana distingue le due fattispecie summenzionate riferendosi alla responsabilità politica nella ipotesi di cui all'art. 95 Cost. e alla responsabilità penale nella ipotesi ex art. 96 Cost.<sup>69</sup>. A chi scrive pare invece sostenibile, per ciò che concerne l'art. 95 Cost., che a un istituto di originaria natura politica si sia anche attribuita una valenza giuridica, disponendo che l'attivazione si fondi su gravi violazioni della Costituzione, comportando una responsabilità presidenziale di ordine giuridico-costituzionale.

Ciò solleva un ulteriore problema, ossia quello di distinguerlo adeguatamente dall'altra fattispecie di reato presidenziale. Si è osservato che l'alto tradimento, se inteso come grave mancanza del Capo dello Stato verso i doveri che la Carta fondamentale gli assegna, è anch'esso una forma di violazione della Costituzione. Per cui, il criterio distintivo sarebbe rinvenibile solo nella sanzione che, in ipotesi di violazione costituzionale, è esclusivamente politica, portando alla revoca per via referendaria<sup>70</sup>. La scelta romana altro non farebbe che riprodurre – e finanche amplificare – luci e ombre riscontrabili in molti altri ordinamenti.

Peraltro, dal raffronto di questa procedura con lo schema ideale si individuano differenze degne di nota, derivanti dalla contaminazione del modello con soluzioni originali. Come appena sostenuto, la previsione di cui all'art. 95 Cost. si allontanerebbe dall'archetipo contemplando una precisa fattispecie di reato e chiamando in causa una responsabilità di tipo giuridico-costituzio-

<sup>65</sup> Con la riforma costituzionale del 2003 sono state estese le garanzie offerte al Presidente in ipotesi di messa in stato di accusa per alto tradimento, esplicitando la necessità della difesa e la tempestività della notifica dell'accusa. La procedura di *impeachment*, in precedenza prevista all'art. 84, c. 3, Cost., è stata ricollocata all'interno della Costituzione: ora si trova all'art. 96, subito dopo l'articolo che disciplina la revoca presidenziale.

<sup>66</sup> In questo senso, v. G. Lombardi, *Note in tema di giustizia penale costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1979, 35. Esempio di ipotesi intermedia fra responsabilità giuridica e politica è l'*impeachment* previsto nell'ordinamento statunitense, ove i reati sono generici, il giudizio è demandato al Senato e la sanzione è politica in quanto comporta la rimozione del Presidente in carica; ciò non esclude che il Presidente possa essere anche sottoposto al giudizio ordinario per gli stessi reati. In dettaglio, cfr. M. Oliviero, *L'impeachment: dalle origini inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Torino, Giappichelli, 2001, 56 ss.

<sup>67</sup> Sul punto, v. M. Volpi, *Le immunità della politica negli ordinamenti democratici*, cit., 171.

<sup>68</sup> Una approfondita ricostruzione di questi profili si trova in T.F. Giupponi, *op. cit.*, 205 ss.

<sup>69</sup> Cfr. I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, 248 ss.

<sup>70</sup> Cfr. B. Lime, *op. cit.*, 370 ss.; A. Rinella, *op. cit.*, 339 ss.

nale. Di più, a ulteriore conferma della mutazione, si ricorda che in base alle norme delle Costituzioni austriaca e tedesca del Terzo Reich, la violazione costituzionale porta alla procedura di *impeachment*, non a quella di revoca referendaria. Tale innesto giustifica una ulteriore novità: l'intervento della Corte costituzionale per verificare la sussistenza dei presupposti per la sospensione del Presidente. L'accertamento si concreta in un parere obbligatorio ma non vincolante inoltrato ai Presidenti dei due rami del Parlamento e al Capo dello Stato.

Oltre a ciò, il figurino romeno si discosta radicalmente dal modello euristico per il fatto di non contemplare lo scioglimento delle Camere nella ipotesi di "assoluzione" del Presidente<sup>71</sup>. Ed è ragionevole supporre che sia stata proprio l'assenza della previsione sanzionatoria a consentire – complice la cronica e asprissima conflittualità fra le forze politiche – l'attuazione del *referendum-revoca*, istituto che appare inoltre preferibile all'*impeachment* a causa delle più esigue maggioranze parlamentari previste per la sua attivazione.

4. – Caduta la storica preclusione per le *advisory opinions*, oggi svariati ordinamenti prevedono l'intervento delle Corti costituzionali in ausilio al Capo dello Stato, al Parlamento o al Governo, mediante la richiesta di pareri facoltativi od obbligatori, vincolanti o meno, su questioni che investono l'architettura costituzionale e i rapporti fra le istituzioni. Del resto, proprio la scarsa cultura sulla separazione dei poteri in ordinamenti che si sono retti per decenni sul principio dell'unità del potere statale giustifica questo tipo di previsione<sup>72</sup>.

Il modello normativo della Romania socialista conosceva solo un controllo "interno" di conformità costituzionale, dove la decisione finale spettava alla Grande Assemblea Nazionale. A essa erano inoltrati i pareri non vincolanti della Commissione costituzionale e giuridica, organo con funzioni consultive i cui membri, oltre a parlamentari, erano docenti universitari in materie giuridiche e magistrati<sup>73</sup>. Data la tradizione, non sorprende l'affidamento di attività consultive alla Corte costituzionale romena, prodotto dell'innesto del modello francese di giustizia costituzionale in un tessuto giuridico particolarmente recettivo<sup>74</sup>.

In base all'art. 146, lett. h), Cost., la Corte è tenuta a rendere un parere sulla proposta di sospensione del Presidente, su domanda del Presidente del Parlamento riunito in seduta comune<sup>75</sup>. Di conseguenza, con *aviz consultativ* n. 1 del 5 aprile 2007, il collegio si è espresso sul caso Bănescu, chiarendo la portata dell'espressione «grave violazione della Costituzione»<sup>76</sup>.

<sup>71</sup> Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente si formulò la proposta di consentire al Presidente sospeso e poi riconfermato in carica di sciogliere il Parlamento, ma non venne accolta. Cfr. E.S. Tănăsescu, *The President of Romania, or: The Slippery Slope of a Political System*, in *Eur. Const. L. Rev.*, 2008, 86.

<sup>72</sup> Il fenomeno si ravvisa in particolar modo nell'Europa centro-orientale, mediante la richiesta di pareri in merito alle procedure che portano alla sospensione o alla messa in stato di accusa del Capo dello Stato. In argomento sia consentito il rinvio a S. Baldin, *Le "altre" funzioni delle corti costituzionali. Modelli europei e recezioni con particolare riferimento all'Est europeo*, Trieste, EUT, 2000, 72 ss.

<sup>73</sup> In dettaglio, v. M. Mazza, *op. cit.*, 326 ss. Sulle tipologie di controllo di costituzionalità "interno" si rinvia a L. Pegoraro, *Giustizia costituzionale comparata*, Torino, Giappichelli, 2007, 60 ss.

<sup>74</sup> Sull'influenza del sostrato socialista nelle odierne corti costituzionali dell'Europa orientale, cfr. A. Di Gregorio, *Il modello interno nella configurazione della giustizia costituzionale nei paesi della ex Jugoslavia, ovvero delle ascendenze socialiste*, in M. Calamò Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (cur.), *I Balcani Occidentali. Le costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008, 257 ss.

<sup>75</sup> Cfr. I. Muraru, M. Constantinescu, *op. cit.*, 23; M. Shafir, *Romania's New Institutions: The Constitutional Court*, in *Report on Eastern Europe*, 42, 1992, 48 ss.

<sup>76</sup> Il parere si può leggere in lingua inglese sul sito della Corte costituzionale: [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro).

Al punto 2 del parere si legge che non ogni tipo di violazione giustifica la sospensione del Presidente della Repubblica. Solo i comportamenti che si traducono in gravi violazioni portano a tale esito. La gravità si accerta sulla base dei valori offesi, delle conseguenze dannose sia reali che potenziali, dei mezzi impiegati, del soggetto che compie l'atto e dello scopo che si prefigge. Di conseguenza, il collegio ritiene che si debbano considerare gravi violazioni della Costituzione quei comportamenti per mezzo dei quali il Presidente intralci, anche con omissioni, il funzionamento degli organi pubblici; o sopprima o restringa i diritti e le libertà dei cittadini; o disturbi o intenda sovvertire l'ordine costituzionale; o intraprenda azioni che potrebbero avere analoghe conseguenze.

Sulla base delle motivazioni addotte dalla commissione parlamentare di inchiesta per sospendere Traian Băsescu, la Corte dichiara, all'*incipit* del punto 3 del parere, di non essere in grado di accertare i fatti, essendo riportati in termini ipotetici, considerati come risaputi. Essa rimette al Parlamento il compito di decidere, sulla base delle informazioni assunte durante i dibattiti parlamentari, in merito alla sussistenza e alla gravità dei comportamenti tenuti dal Presidente.

Posto che le argomentazioni degli organi di consulenza hanno la finalità di colmare le carenze tecniche dei soggetti che richiedono il parere – consentendo a questi ultimi di risolvere nel modo più opportuno i problemi in discussione – tale attività diventa irrealizzabile se mancano i presupposti per poterla espletare. Si manifestano in questo modo sia il limite della funzione consultiva del giudice delle leggi romeno sia la finalità meramente politica del *referendum* revocatorio, non essendovi una effettiva sede giurisdizionale ove accertare i reati presidenziali.

I successivi punti dal 3.1 al 3.14 del parere, ove si riportano i capi di accusa, sono tuttavia significativi in quanto, oltre a gettare una luce molto sconcertante sullo stato dei rapporti fra il Presidente e le altre istituzioni, consentono di evidenziare l'indirizzo politico-costituzionale della Corte in ordine alle competenze spettanti ai massimi organi dello Stato e al tipo di collaborazione che dovrebbe instaurarsi fra essi. Tralasciando la disamina dei reati che non si fondano sulla violazione di specifiche norme costituzionali o che non vengono sviluppati dalla Corte<sup>77</sup>, i restanti capi di accusa vertono su presunte omissioni del Presidente o su menomazioni di competenze altrui, nonché su esternazioni rivolte ad altri organi.

Al punto 3.1 si legge che Băsescu avrebbe negato delle consultazioni ai partiti e al Governo in momenti critici, a dispetto della sua funzione di mediatore. La Corte sottolinea che il Presidente può – non deve – consultarsi col Governo<sup>78</sup>. Quanto alla accusa di non aver consultato tutti i partiti presenti in Parlamento al fine di designare il Primo Ministro, ex art. 103, c. 1, Cost., giova ricordare come la dottrina aveva proprio indicato questo esempio quale ipotesi di grave violazione della Costituzione<sup>79</sup>. Secondo i giudici, però, il fatto non solleverebbe problemi di ordine giuridico a causa della indifferenza dimostrata dalle Camere alla mancata consultazione di tutti i partiti

<sup>77</sup> I capi di accusa riportati dal p.to 3.4 al p.to 3.7 si riferiscono alla revoca di dirigenti amministrativi, alle proposte di nuove leggi e di un *referendum* per un Parlamento unicamerale, alla istituzione di organi *ad hoc* nell'ambito dell'apparato di *intelligence*, alla turbativa nella privatizzazione di aziende elettriche. Fatti non provati oppure sui quali la decisione finale spetta ad altri organi, per cui l'intervento presidenziale non è tale da configurare una violazione costituzionale, a detta della Corte. I p.ti dal 3.10 al 3.14 fanno riferimento alla presunta violazione del segreto su conversazioni telefoniche, alla mancata presentazione in Parlamento della strategia nazionale di difesa del Paese, alla accusa di non aver dato corso legale a una petizione trasmessa dal Premier, di aver reso dichiarazioni sulla politica estera in contrasto con l'indirizzo del Governo, di non aver svolto le sue funzioni di mediatore in conflitti sorti col governo, e fra il governo e il Consiglio superiore della magistratura, e fra la stampa e la classe politica. La Corte qui ritiene che non ci siano state conseguenze giuridiche oppure che non ci siano prove sufficienti per poter decidere in merito. Si v. anche E.S. Tănăsescu, *The President of Romania*, cit., 87 ss.

<sup>78</sup> Secondo l'art. 86 Cost., il Presidente della Romania può consultare il Governo su questioni importanti di particolare urgenza.

<sup>79</sup> Cfr. E. Boc, *op. cit.*, 226.

e, sul versante governativo, dall'ottenimento della fiducia. Il ragionamento della Corte lascia perplessi, in quanto si potrebbe dedurre che il collegio avvalorò un comportamento illegittimo e tuttavia sanato dal dato di fatto. Pur sempre, allora, si tratterebbe di una violazione dolosa della Costituzione e di gravità tale da ledere i diritti delle minoranze parlamentari.

Il punto 3.8 riferisce della accusa rivolta a Bănescu di aver partecipato più volte a riunioni governative che non avevano come ordine del giorno una delle materie per le quali il Presidente può partecipare *motu proprio* alle sedute. La Corte sostiene che questo intervento del Capo dello Stato è una delle possibili modalità di consultazione col governo, oltre che il metodo per rendere effettive altre sue attribuzioni, previste agli art. 80, c. 2, e 86 Cost.<sup>80</sup>.

Nell'esercizio di queste prerogative, si legge nel parere, «il Presidente ha libertà di scegliere di prendere parte a qualsiasi seduta governativa. Una analisi del contenuto dell'art. 87, c. 1, Cost. non prescrive interdizione alcuna per ciò che riguarda la partecipazione del Presidente della Romania alle sedute di governo, ma solo una opzione, da parte sua, a prendere parte sia alle sedute dove i temi in discussione siano materie di interesse nazionale su politica estera, difesa del Paese o salvaguardia dell'ordine pubblico, che, su domanda del Primo Ministro, in qualsiasi altra circostanza. Ciò che connota questa specifica prerogativa presidenziale è che il suo esercizio non altera le relazioni costituzionali fra Capo dello Stato e Governo. Il Presidente non si sostituisce al Governo, né potrebbe impedire al Governo l'adozione di qualsiasi delibera, né potrebbe obbligarlo ad assumere decisioni contrarie alla sua volontà». Ora, l'affermazione della Corte risulta opinabile, in quanto la perifrasi utilizzata mette sullo sfondo l'istanza del Primo Ministro, che a chi scrive pare la *conditio sine qua non* affinché il Presidente possa esercitare la sua libertà in determinati casi.

Gli altri punti del parere vertono su esternazioni o richieste del Presidente rivolte ad altri organi o soggetti istituzionali. Al punto 3.2 si legge che l'atteggiamento di favore tenuto da Bănescu verso il Partito Democratico e le pesanti accuse rivolte contro i partiti dell'opposizione non possono considerarsi gravi violazioni della Costituzione. Quanto alle parole irrispettose nei confronti di alte cariche istituzionali, il Presidente gode della immunità per le opinioni politiche espresse nell'esercizio del suo mandato.

Il punto 3.3 concerne gravi azioni che avrebbero minato il regolare svolgimento delle attività parlamentari: Bănescu avrebbe chiesto la revoca dei Presidenti delle Camere, a tal fine indicando che si emendassero i regolamenti parlamentari; avrebbe inoltre preteso le dimissioni del Premier, quale modo per poter sciogliere il Parlamento. Pure in questo caso, la Corte sostiene che si sia trattato dell'espressione di opinioni politiche, non di azioni vere e proprie.

Il punto 3.9 riferisce che Bănescu avrebbe chiesto la riapertura di processi penali, avrebbe intimidito o rivolto accuse a magistrati, avrebbe criticato duramente alcune decisioni della Corte costituzionale<sup>81</sup>. Secondo il collegio, tutto ciò è riconducibile al ruolo attivo configurato per il Capo dello Stato romeno. Egli ha significativi poteri nel processo di formazione del Parlamento, del Governo e di altre autorità pubbliche, nell'iter legislativo, nell'ambito della politica estera e della di-

<sup>80</sup> Ai sensi dell'art. 80, c. 2, Cost., «Il Presidente della Romania vigila sul rispetto della Costituzione e sul buon funzionamento delle autorità pubbliche. A tale fine, il Presidente esercita la funzione di mediazione fra i poteri dello Stato e fra lo Stato e la società». Ai sensi dell'art. 86 Cost., «Il Presidente della Romania può consultare il Governo relativamente a problemi urgenti e di particolare importanza».

<sup>81</sup> Nel 2006 la Corte venne adita dal Consiglio superiore della magistratura per un possibile conflitto con il Presidente della Repubblica in relazione ad alcune dichiarazioni di corruzione dell'ordine giudiziario. Il caso si risolse con una nota di ammonimento nei confronti del Capo dello Stato. Cfr. E.S. Tănăsescu, *Chroniques, Roumanie*, in *Ann. intern. Justice const.*, 2006, 889 ss. Sulla competenza della Corte costituzionale a giudicare in merito alle controversie fra autorità statali, si v. E.S. Tănăsescu, *Chroniques, Roumanie*, in *Ann. intern. Justice const.*, 2005, 697 ss.

fesa nazionale, e nella salvaguardia della indipendenza della magistratura. Nella ottemperanza dei compiti assegnati al Presidente all'art. 80, c. 1, Cost.<sup>82</sup>, i quali implicano l'attenta vigilanza sul funzionamento degli apparati statali e sulla vita pubblica in generale, egli non può rimanere in «contemplazione passiva, richiedendo invece una attività dinamica e concreta».

Sulla base di questi presupposti, la Corte reputa che il Presidente possa sostenere le sue opinioni politiche, esprimere osservazioni e critiche sul funzionamento delle autorità pubbliche e nei confronti dei loro rappresentanti, proporre riforme o misure ritenute necessarie nell'interesse generale: ciò non ha effetti giuridici diretti. Tuttavia, la Corte esprime, una volta di più, il suo disappunto per le accuse e gli insulti indirizzati ai rappresentanti dello Stato, che non contribuiscono a rafforzare l'ordine costituzionale. Anche se Bănescu è libero di manifestare le proprie opinioni, comunque egli rimane politicamente e moralmente responsabile davanti agli elettori.

In finale, la Corte afferma che gli atti e i comportamenti del Presidente, per i loro contenuti e per le loro conseguenze, non possono qualificarsi come gravi violazioni al punto tale da giustificare la sospensione dall'ufficio. Peraltro, essa rinvia al Parlamento il giudizio sulla reale sussistenza dei fatti adottati, che hanno portato alla attivazione della procedura di cui all'art. 95 Cost.

5. – A seguito del parere, la commissione parlamentare di inchiesta appositamente istituita ha riscontrato la colpevolezza del Presidente; il 19 aprile 2007, il Parlamento in seduta comune ha sospeso Traian Bănescu, con 322 voti favorevoli e 108 contrari<sup>83</sup>.

Il giorno successivo, la Corte costituzionale è stata chiamata ad accertare la sussistenza delle circostanze che giustificano l'*interim* nell'esercizio della carica di Presidente della Romania, secondo quanto disposto dall'art. 146, lett. g), Cost. L'ordinanza n. 1 del 20 aprile 2007 ha dichiarato inammissibile il ricorso di Bănescu promosso contro la sospensione e ha convalidato la procedura seguita<sup>84</sup>. In merito alla presunta violazione procedurale del Parlamento – invocata dal Presidente in quanto le Camere non avrebbero addotto ulteriori prove a giustificazione della sospensione, il cui difetto era stato rilevato dalla Corte –, il collegio sottolinea che il Parlamento ha l'ultima parola sulla questione e che Bănescu, regolarmente invitato a partecipare al dibattito in aula ex art. 95 Cost., non si è presentato. Si ricorda inoltre al Presidente che non è previsto appello avverso la decisione parlamentare. La Corte indi accerta la regolarità della procedura, da cui risulta che a favore della sospensione si sono espressi 322 parlamentari (contrari 108 e 10 astenuti), dichiarando che il Presidente del Senato, Nicolae Văcăroiu, assume *ad interim* la carica di Capo dello Stato.

Il plebiscito è stato preceduto da un accadimento di rilievo, anch'esso chiaro indicatore dello stato dei rapporti fra le istituzioni: la legislazione è stata modificata per accrescere le probabilità di rimozione, abrogando il disposto richiedente il *quorum* di partecipazione ai fini della validità del *referendum*<sup>85</sup>. In quanto il raggiungimento della soglia strutturale può essere interpretato come un giudizio sulla credibilità politica dei promotori<sup>86</sup>, l'eliminazione del *quorum* dà la misura della insicurezza dei parlamentari relativamente all'esito del voto. La Corte costituzionale, adita in via preventiva ex art. 146, lett. a), Cost., per verificare la legittimità della legge di modifica e inte-

<sup>82</sup> «Il Presidente della Romania rappresenta lo Stato romeno ed è il garante della indipendenza nazionale, dell'unità e della integrità territoriale del Paese».

<sup>83</sup> Cfr. E.S. Tănăsescu, *Réussite de la procédure de suspension et échec de la déchéance du Président de Roumanie*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2008, 183 ss.

<sup>84</sup> L'ordinanza si può leggere in versione inglese sul sito della Corte costituzionale: [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro).

<sup>85</sup> Cfr. E.S. Tănăsescu, *Réussite de la procédure de suspension*, cit., 184, nt. 12; Id., *The President of Romania*, cit., 89, nt. 90; M. Dutu, *Romanian political life, where to?*, in [www.nineoclock.ro](http://www.nineoclock.ro), 7-5-2007, n. 3925.

<sup>86</sup> In argomento, A. Di Giovine, *op. cit.*, 1220 ss.

grazione della l. 3/2000 sull'organizzazione e lo svolgimento dei *referendum*, si è espressa positivamente<sup>87</sup>.

Il 19 maggio si è svolto il *referendum* revocatorio, quale giudizio definitivo sulle responsabilità presidenziali. Traian Băsescu è stato riconfermato in carica con una schiacciante maggioranza, il 74,48% dei voti, con un *quorum* di partecipazione del 44,45% degli aventi diritto<sup>88</sup>. Il 23 maggio la Corte costituzionale ha suggellato la regolarità della procedura referendaria, in osservanza di quanto prescritto all'art. 146, lett. i), Cost.<sup>89</sup>.

Dalla data di pubblicazione nel *Monitorul national* della decisione della Corte, Traian Băsescu ha ripreso l'esercizio delle funzioni presidenziali. Il 30 maggio 2007 il Presidente ha tenuto un discorso al Parlamento in seduta comune, chiedendo le dimissioni del Governo e l'indizione delle elezioni legislative. Fino alla naturale scadenza parlamentare – la chiamata alle urne è avvenuta il 30 novembre 2008 – i principali protagonisti della vicenda sono rimasti tutti al loro posto.

6. – La attuazione del *referendum*-revoca ha evidenziato tutta una serie di questioni problematiche, alcune delle quali hanno ricadute negative sull'assetto dei poteri e sulla fase di transizione democratica che questo ordinamento sta vivendo in maniera particolarmente sofferta<sup>90</sup>. Le considerazioni finali toccano i diversi aspetti di natura costituzionale coinvolti nel caso Băsescu, relativi alle responsabilità del Capo dello Stato, al ruolo svolto dalla Corte costituzionale, alla forma di governo; attorno ad essi, ruotano le riflessioni sul "successo" dell'innesto di un istituto del quale, fin dalle origini, si sono palesati limiti e rischi.

La non facile individuazione di netti confini fra i tipi di responsabilità attribuibili ai Capi di Stato trova qui una ulteriore conferma della sua difficile estrinsecazione sul piano sostanziale. I costituenti romeni hanno recepito un istituto di valenza politica e gli hanno conferito anche un significato giuridico, disponendone l'attivazione per gravi violazioni della Costituzione. Singolarmente considerate, né la responsabilità politica né quella giuridico-costituzionale riescono a dare esauritiva contezza dell'istituto esaminato. La responsabilità politica non basta in quanto, anche se la procedura viene così strumentalizzata dagli attori politici, la norma di cui all'art. 95 Cost. prescrive la sussistenza di una grave violazione di ordine costituzionale. Di converso, però, il connotato giuridico non riesce da solo a esprimere la *raison d'être* dell'istituto revocatorio, visto che l'accertamento delle responsabilità del Capo dello Stato è, in definitiva, inconsistente e che il titolo giustificativo per procedere alla rimozione, di natura giuridica, dà luogo a una sanzione di tipo politico.

Un secondo profilo problematico discende dal fatto che il *referendum*-revoca, a differenza del suo archetipo, non ha più valenza istituzionale. Secondo l'elaborazione teorica trasfusa nella Costituzione di Weimar, tale istituto avrebbe dovuto integrare l'essenza della forma di governo, consentire il funzionamento e l'avvicinarsi degli equilibri politico-sociali<sup>91</sup>. Al contrario, dato che qui non è previsto lo scioglimento automatico del Parlamento sconfessato, né è concesso al Presidente di provvedere in tal senso, la accesa conflittualità istituzionale non conosce sbocchi. Proprio quegli sbocchi che dovrebbero invece costituire la *ratio* dell'istituto indagato.

<sup>87</sup> Decisione 3-5-2007, n. 420 reperibile sul sito della Corte costituzionale: [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro).

<sup>88</sup> I dati sono visionabili all'indirizzo: [becreferendum2007.ro/rezultate.html](http://becreferendum2007.ro/rezultate.html).

<sup>89</sup> V. il comunicato stampa della Corte costituzionale di data 23-5-2007, reperibile in [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro).

<sup>90</sup> Sulle logiche politiche che in Romania hanno allungato i tempi della transizione, v. L. Mezzetti, *Teoria e prassi*, cit., 233.

<sup>91</sup> Cfr. C. Mezzanotte, R. Nania, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. e dir.*, 1981, 53 ss.

Provocatoriamente, si potrebbe sostenere che il *referendum*-revoca abbia trovato nuova linfa nell'ordinamento romeno, ponendosi quale variante significativa rispetto al modello esemplare. Tuttavia, il deterrente dello scioglimento parlamentare – motivo per cui si ritiene che tale strumento plebiscitario non venne attivato nella Germania del Terzo Reich<sup>92</sup> e il cui difetto, al contrario, ne ha permesso l'utilizzo in Romania – risulta essere un elemento essenziale dell'idealtipo. Eliminando questo passaggio, si è snaturato il *referendum* della sua originaria funzione: esso non funge da valvola di sicurezza del sistema e, paradossalmente, può solo esacerbare i conflitti.

Le innovazioni dunque appaiono o inefficaci – come il richiamo alla responsabilità giuridico-costituzionale – oppure controproducenti – come la mancata sanzione parlamentare –, perché non permettono di risolvere questioni spinose e tuttavia elevano il tono dello scontro fino a chiamare in causa il popolo. Tanto criticabile è il modello euristico per la sua dubbia efficacia, quanto più lo è allora la sua variante romena.

L'intero impianto costituzionale romeno sembra configurato in modo tale da alimentare potenziali contrasti fra i vertici dello Stato e il *referendum* revocatorio è una cartina di tornasole di questo disegno. Tutti gli elementi suesposti sono indicatori del *trend* della forma di governo romena, che pare aver imboccato una strada diversa rispetto a quella intrapresa da altri ordinamenti dell'Europa dell'Est. Mentre in questi ultimi si sono ridimensionate le aspettative sul ruolo presidenziale<sup>93</sup>, in Romania pare vero il contrario. L'intervento sempre più incisivo dei Presidenti della Repubblica nell'arena politica stride con il ruolo dipinto in Costituzione per il primo cittadino, quale conciliatore delle parti istituzionali e sociali<sup>94</sup>. La natura bicefala dell'Esecutivo, inizialmente sostenuta in dottrina, per taluni sarebbe stata superata dai recenti sviluppi politici, che registrano il rafforzamento della carica presidenziale attraverso uno scontro diretto e costante con gli altri poteri<sup>95</sup>.

In questo quadro, la Corte costituzionale risulta schierata al fianco del Capo dello Stato<sup>96</sup>. Tale è l'impressione che si ricava dalla lettura dell'*avis consultativ*, mediante cui i giudici sembrano offrire una interpretazione di alcune disposizioni a vantaggio del Presidente non solo per garantirgli un ruolo attivo, connotato alla carica. Oltre a questa visione, e andando contro le intenzioni dei riformatori del 2003, parrebbe che si intenda ritagliare per il Capo di Stato un ruolo più decisivo e determinante, conforme alla prassi fin qui sviluppatasi, nell'ambito delle relazioni fra i vertici istituzionali. E che questa lettura presidenzialistica dei poteri di governo avvenga per mezzo di un'arma spuntata – il parere non vincolante – non ne attenua l'impatto.

Mediante l'attività consultiva la Corte fornisce una chiave interpretativa delle norme fondamentali ed esprime anche un suo chiaro indirizzo politico-costituzionale. Inoltre, rende già noto quale sarebbe il probabile responso in fattispecie analoga eventualmente promossa per via di conflitto interorganico, procedimento che si concreta in una decisione definitiva e vincolante per tutti i pubblici poteri. Invero, proprio questo istituto – che dal momento della sua introduzione è già

<sup>92</sup> Così M. Duverger, *Referendum e sistemi politici*, cit., 184; C. Mortati, *op. cit.*, 29.

<sup>93</sup> Cfr. M. Ganino, in M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica ceca): l'equilibrio innanzitutto*, in A. Di Giovine, A. Mastro-marino (cur.), *op. cit.*, 142.

<sup>94</sup> Cfr. F.B. Vasilescu, *Le bilan de la transition roumaine*, in S. Milacic (cur.), *op. cit.*, 532 ss.; E.S. Tănăsescu, *The President of Romania*, cit., 65.

<sup>95</sup> Cfr. E.S. Tănăsescu, *The President of Romania*, cit., 96. Sulla base delle prerogative presidenziali individuano un Esecutivo bicefalo M. Ganino, *Romania*, cit., 351, e A. Rinella, *op. cit.*, 332 ss.

<sup>96</sup> In proposito, la dottrina romena sottolinea l'ambiguità del parere: cfr. E.S. Tănăsescu, *Réussite de la procédure de suspension*, cit., 184. Sul ruolo predominante del Capo dello Stato nella scelta dei giudici costituzionali si v. W. Sadurski, *op. cit.*, 18.

stato utilizzato in nove occasioni<sup>97</sup> – potrebbe essere lo strumento più idoneo a sbloccare almeno alcune delle crisi politiche scatenate da una non agevole applicazione del testo fondamentale, senza dover ricorrere al *referendum*-revoca. Il rischio che la Corte corre schierandosi troppo apertamente col Presidente è quello di non riuscire ad affermarsi con la necessaria autorevolezza – tale reputazione discende, in ultima analisi, dalla neutralità di giudizio che riesce a dimostrare di saper offrire – in seno alle altre istituzioni e che, di conseguenza, non possa supplire alle carenze del contesto socio-politico<sup>98</sup>.

In conclusione, si può mettere l'accento sulla persistente e profonda frattura tra i vertici istituzionali e sull'uso demagogico, peraltro insito in questo strumento, del *referendum* revocatorio. La riuscita della transizione democratica, fenomeno già di per sé complesso e irto di ostacoli, in Romania pare ancora piuttosto lontana.

### *Abstract*

This article examines the circulation of the idea of removing the Head of State through a referendum, after a parliamentary deliberation to suspend the President, since the Weimar Constitution up to present days.

In particular, the author deals with the unique concrete experience of this type of destitution, activated in Romania in 2007. The analysis of the mechanism to remove the President enlightens some procedural requirements. Moreover, in cases of "assolution" of the President by the popular vote, any kind of instrument is contemplated to dissolve the Parliament. These consistent variations respect to the ideal model make possible to do some considerations on the reception and adaptation of this institute in Romania, besides some observations on the democratic transition and the form of government in this legal system.

---

<sup>97</sup> Cfr. la statistica dell'attività della Corte costituzionale dal 1992 fino a gennaio 2009, reperibile su [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro).

<sup>98</sup> Sul ruolo di grande supplenza che dovrebbero assolvere le Corti costituzionali nelle nascenti democrazie, v. G.F. Ferrari, *op. cit.*, 376. Sulla credibilità delle Corti costituzionali nelle democrazie dell'Est, quale preconditione per contribuire all'edificazione dello Stato di diritto, v. F. Vasilescu, *Le rôle des cours constitutionnelles en période de transition démocratique*, in *Rev. eur. droit public*, 1998, 32 ss.