

Il Presidente della Repubblica in Romania tra semipresidenzialismo mite e parlamentarismo a forte impronta presidenziale nella dottrina costituzionale e nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*

Simone Gianello**

(27 maggio 2015)

Indice: *Premessa.* - 1. *Elementi comuni alla nascita delle forme di governo delle nuove democrazie dell'Europa orientale.* - 2. *Il ruolo assegnato al Capo dello Stato nelle nuove forme di governo.* - 3. *Il semipresidenzialismo (?) romeno nella lettera della Costituzione e nella prassi successiva.* - 3.1. *Il Capo dello Stato, così come tratteggiato dalla Carta Costituzionale del 1991 e dalla successiva riforma del 2003.* - 3.1.1. *Il presidente come mediatore tra imparzialità ed inevitabile politicità.* - 3.1.2. *La formazione del Governo e la nomina dei Ministri.* - 3.1.3. *Il rapporto tra il Capo dello Stato ed il Parlamento: lo scioglimento delle Camere e i messaggi presidenziali.* - 3.2. *Le condizioni politico-costituzionali per un possibile riaccentramento della figura Presidenziale nelle dinamiche istituzionali.* - 3.3. *La prassi costituzionale ed il rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato.* - 3.3.1. *L'era Băsescu: un Presidente-giocatore in conflitto perenne con gli altri poteri di indirizzo politico.* - 3.3.2. *Il primo tentativo di sospensione del Presidente Băsescu nel 2007.* - 3.3.3. *Il secondo tentativo di sospensione del Presidente Băsescu nel 2012.* - 4. *Alcune considerazioni a margine dei due tentativi (falliti) di revocare il Capo dello Stato.* - 5. *Una nuova veste costituzionale per il Presidente?*

- **Premessa.**

Tradizionalmente la ricostruzione della figura del Capo dello Stato all'interno di una forma di governo segue un approccio metodologico classico che muove dal rapporto relazionale che si instaura, nella sua dinamicità, tra lo stesso e le altre istituzioni componenti l'assetto istituzionale. Nella maggior parte dei casi, giacché è patrimonio comune che l'istituzione presidenziale è ontologicamente il frutto di un'inseparabile commistione di aspetti afferenti al

* Scritto sottoposto a *referee*.

mondo del diritto ed aspetti provenienti da quello della politica¹, si tende, per lo più, ad approcciare lo studio partendo dal legame che questo tesse con gli organi costituzionali aventi una funzione politica e cioè il Parlamento ed il Governo.

Orbene, se ciò è fuor di dubbio è altresì vero che un ruolo di prim'ordine nel delineare i connotati delle più alte cariche è sicuramente rappresentato dall'apporto offerto delle Corti Costituzionali chiamate, soprattutto in quei Paesi ove si è giunti solo negli ultimi anni ad un progressivo consolidamento democratico, a svolgere con la loro giurisprudenza quella funzione di chiusura del sistema costituzionale cercando di bilanciare il rapporto fra i poteri nell'opera di stabilizzare e rafforzare la separazione dei poteri all'interno di un dato ordinamento.

In questo senso, un esempio importante è sicuramente offerto dalle vicende che si sono succedute nella giovane democrazia romena a partire dagli anni della sua fondazione dopo la caduta del sistema socialista, che aveva egemonizzato una significativa porzione dei Paesi dell'Est Europa sino ad oggi.

La rilevanza offerta dall'esperienza della realtà politico-costituzionale romena è altresì emblematica perché permette allo studioso che si avvicina ad un esame comparatistico delle nuove forme di governo post-socialiste di cogliere, al tempo stesso, i caratteri esclusivi dei nuovi impianti istituzionali, così come le contraddizioni strutturali, che hanno segnato e, tuttora, continuano a contrassegnare il costituzionalismo di questi Paesi.

La mancanza di una solida tradizione democratica iscritta nella loro storia ha di sovente spinto questi Paesi a cogliere dalle esperienze costituzionali dei più stabili e collaudati modelli occidentali ispirazione e spunti sui quali fondare il nuovo ordinamento mantenendo però, allo stesso tempo, una serie di connotazioni esclusive, frutto dei connessi portati culturali e sociali. Come ha opportunamente rilevato autorevole dottrina, il relativamente rapido processo di transizione verso la democrazia che si è potuto osservare a cavallo degli anni Novanta nell'Europa dell'Est è stato *“il risultato di una operazione complessa della quale risaltano in primo piano due aspetti: la recezione o importazione dei modelli tratti dalle esperienze delle democrazie occidentali; la reviviscenza di*

¹ Cfr. C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 9.

*caratteri risalenti agli ordinamenti costituzionali pre-comunisti; e, infine, non di rado la presenza di crittotipi radicatisi nel corso di circa quattro decenni di costante riferimento al modello sovietico*².

Sarebbe altresì riduttivo soffermarsi ad un'analisi del fenomeno mantenendo una prospettiva che si limitasse a cogliere solo lo strato superficiale del fenomeno tralasciando il più profondo dato sociologico e politico da cui esso è contraddistinto: la volontà di questi Paesi di avviare un processo di ritorno in quell'Europa³ che era stata loro negata dal Regime comunista a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale e, soprattutto, la volontà di aderire ai valori costituzionali sottostanti la modellistica prescelta e tra i quali spicca sicuramente quello del pluralismo⁴.

Ciò detto, è doveroso ricordare che soprattutto questo ultimo elemento di ricerca di una nuova identità valoriale che fosse in grado di affacciarsi con un rinnovato spirito osmotico verso le istituzioni dell'Europa occidentale, ha dovuto scontrarsi con l'eredità di un sistema, quello comunista, che aveva lasciato dietro sé segni molto più profondi nella plasmazione della società e del ceto politico rispetto a quelli che una significativa parte del resto dell'Europa aveva ricavato dalle esperienze autoritarie che a cavallo tra le due Guerre Mondiali, ne avevano egemonizzato i tratti sociali oltre che politici e costituzionali⁵.

² A. Rinella, *I "semipresidenzialismi" dell'Europa centro-orientale*, in L. Pegoraro – A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, 1997, p. 219.

³ Secondo Ganino, quanto avvenuto nell'Est Europa non ha rappresentato solamente una ricerca dei valori di stampo occidentale quanto, in talune esperienze, una sorta di ritorno a più antiche origini iscritte nella storia di ogni singolo Paese coinvolto nel rinnovamento. Osserva l'Autore come il tendenziale orientamento seguito sia stato quello *"di dare vita ad ordinamenti costituzionali abbastanza differenziati, con la ripresa di diversi istituti e meccanismi dalle Costituzioni o dalla pratica occidentali, ma anche sovente dalla propria esperienza costituzionale precedente la parentesi socialista e quindi configurare non solo un ritorno in Europa, ma in diversi casi anche un ritorno in patria"*. M. Ganino, *Presidenti e governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, in *Nomos*, a. II, 1997, n. 3, p. 82.

⁴ Sul punto in questione non si può fare a meno di rinviare alle parole scritte da Bartole all'indomani della nascita di queste nuove esperienze democratico-costituzionali. Il pensiero dell'Autore si sofferma soprattutto sulla comparsa di un considerevole numero di partiti sulla scena politica che, una volta aver accompagnato in buona parte dei casi il processo di transizione, si affacciavano per la prima volta dopo anni sul piano della contesa politica. Riprendendo un passo del suo prezioso contributo è significativo sottolineare che *"la rapida comparsa dei partiti sulla ribalta della scena costituzionale va addebitata all'effetto convergente dell'adesione ai principi del pluralismo politico e alle regole della democrazia rappresentativa, ovvero – in negativo – della reazione al totalitarismo dei partiti comunisti e del ripudio dei canoni del centralismo democratico"*. S. Bartole, *Trasformazione costituzionali nell'Est europeo*, in *Quad. Cost.*, a. XII, n. 3, dicembre 1992, p. 384.

⁵ M. Ganino, *Presidenti e governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, cit. pp. 82-83. L'Autore sottolinea la sensibile incidenza che il cd. *"socialismo reale"* ha prodotto nei diversi ranghi della società finendo, nel lungo periodo, con il trasformare in modo profondo la stessa identità di una popolazione e con essa dei propri dirigenti. In

La sfida delle nuove democrazie orientali ha dovuto, inoltre, scontrarsi con la necessità di porre rimedio alle spaccature insite nella società. Strappi che, per le ragioni che si sono appena affrontate, non derivavano tanto da una differente impostazione politica dei vari strati della popolazione quanto, invece, dalla irriducibile rivendicazione di appartenenze etniche nonché dal pericolo, insito in ogni momento di transizione, di possibili derive autoritarie da parte di gruppi in grado di esercitare un forte grado di influenza su di un'opinione pubblica ancora acerba e, per di più, in assenza di effettivi contrappesi istituzionali che potessero placarne le aspirazioni⁶.

Come si vedrà a breve, i nuovi Costituenti hanno cercato di porre un freno a tali pericoli delineando forme di governo che (almeno nelle aspirazioni di essi) fossero in grado di contemperare le esigenze di un vertice politico tendenzialmente forte in grado di rappresentare la guida della nazione in maniera effettiva dando risposte rapide alle esigenze della società⁷, così come di ridurre ad unità le varie anime di cui essa si componeva. Accanto ad esso si è quasi sempre optato per un Parlamento di stampo bicamerale con significativi poteri di controllo dell'operato Presidenziale e dell'esecutivo nel quale, grazie a formule elettorali principalmente di matrice proporzionale, rappresentassero le molteplici sensibilità non più schiacciate dall'egida socialista.

Accanto alla struttura istituzionale e alla prassi (ancora) in via di consolidamento dei nuovi organi componenti la forma di governo, un ruolo decisivo nell'evoluzione del costituzionalismo dei Paesi dell'Europa orientale è

questo modo *“si è creata così una sorta di omogeneità dovuta ad un'esperienza comune che non può essere priva di conseguenze e di influenze e che a tratti ha infatti condotto a non ritenere estranei alla nuova situazione gli stessi uomini posti alla direzione di partiti eredi in qualche modo degli scomparsi partiti operai, tanto da affidare ad essi in numerosi casi la guida della transizione”*. *Ibidem*.

⁶ *“New democracies face characteristic challenges. Some are external, as with the likelihood that they will face military confrontation with neighbors. Most, however, are internal. Of the internal challenges there are two that are most prevalent. In fractured societies, emergent democracies confront the risk of historic enmities defined by race or religion or ethnicity being redirected to political mobilizations vying for state power. Too often, the battle for power is simply the struggle for the ability to carry out the conflicts of the past in the name of state authority”*. S. Issacharoff, *Constitutional Courts and the Boundaries of Democracy*, in *Constitutional Courts*, 5 aprile 2009, p. 1.

⁷ È all'uopo il caso di ricordare che il collasso dei regimi socialisti, oltre ad aver comportato una rilevante trasformazione del sistema politico e della forma di Stato, ha altresì richiesto un radicale mutamento dell'intero sistema economico imponendo, al tempo stesso, sacrifici alla popolazione già di per sé in condizioni di forte difficoltà, e soprattutto un intervento su larga scala della politica che avrebbe dovuto guidare il rinnovamento attraverso il superamento del centralismo tipico del regime appena passato. M.A. Orlandi, *La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale*, in A. Giovannelli (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 134.

stato giocato dalle Corti Costituzionali (strutturate nella maggior parte dei casi sulla scorta degli insegnamenti di stampo Kelseniano) chiamate, salvo alcune eccezioni, a svolgere nelle fasi di passaggio dallo Stato socialista a quello democratico “*un ruolo centrale e determinante*” quasi divenendo “*il simbolo della qualità dello Stato di diritto*”⁸.

Esse hanno operato principalmente su due piani differenti ma tra di loro uniti da un unico filo conduttore: quello della ricerca di un giusto equilibrio dinamico del nuovo, quanto fragile, sistema sociale e costituzionale. Il primo dei due livelli è stato quello della garanzia dei diritti; l'altro livello di operatività, ed è quanto qui più interessa, è stato quello della garanzia della separazione dei poteri e, soprattutto, della definizione dei labili e spesso indefiniti ambiti entro i quali le disposizioni costituzionali hanno stabilito, talvolta secondo schemi non propriamente lineari e di facile interpretazione, l'operare dei diversi organi. Le Corti, dunque, sono state chiamate ad intervenire affinché si riuscisse a stabilire, all'interno di cangianti punti di riferimento politici e sociali, un equilibrio omeostatico in grado di reggere la sfida delle nascenti democrazie alla prova dei fatti.

Nelle pagine che seguiranno sarà possibile avere la riprova di quanto appena asserito attraverso il vaglio dell'esperienza dello Stato romeno ove, la Corte costituzionale – nonostante l'iniziale ruolo secondario che si sarebbe potuto inferire dalla mera lettura della Costituzione, almeno sino alla riforma del 2003 che ne ha ampliato significativamente le attribuzioni affidandone il ruolo di chiusura del sistema – è stata chiamata in più occasioni a decidere in relazione ai confini di responsabilità e all'estensione del perimetro di operatività dei poteri del Presidente della Repubblica.

Senza voler qui anticipare le conclusioni, è comunque possibile affermare sin da subito, che l'azione della Corte si è stata per lo più improntata verso un approccio ermeneutico di carattere estensivo delle prerogative di cui è adornata la figura presidenziale – soprattutto nei confronti del potere esecutivo – pur manifestando altrettanta attenzione ad evitare il crearsi di sacche di potere nei meandri del silenzio della Carta nei quali potesse insinuarsi il

⁸ F. Fede, *La giurisdizione costituzionale nelle repubbliche europee della ex Unione sovietica*, cit. pp. 2-3. Per un'analisi comparata degli istituti di giustizia costituzionale si rinvia al contributo di L. Pegoraro, *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata*, Giappichelli Editore, Torino, 1998.

pericolo di un incremento incontrollato di potere all'origine di successive forme autoritarie.

Per quanto, dunque, le sentenze che successivamente si analizzeranno possano apparire in alcuni loro passaggi, se non incerte nell'affrontare le questioni poste al loro vaglio, quantomeno generate da un compromesso che a volte può apparire arduo da raggiungere, si dovrà sempre considerare che esse debbono produrre i loro effetti all'interno di un quadro istituzionale di riferimento fortemente instabile in quanto figlio, in alcuni suoi rilevanti aspetti, di un'ontologica difficoltà ad essere inquadrato entro i classici schemi del costituzionalismo classico.

Giunti a questo punto, è opportuno svolgere qualche breve e generale considerazione sui caratteri del costituzionalismo Europeo post-socialista, in modo da inquadrare sin da subito le principali questioni e problematiche di fondo con le quali ci si troverà più volte *vis-à-vis*.

1. Elementi comuni alla nascita delle forme di governo delle nuove democrazie dell'Europa orientale.

Un primo punto di interesse che accomuna le varie esperienze dell'Europa orientale concerne le modalità con cui si è giunti all'approvazione delle nuove Carte Costituzionali una volta affrancatesi dalla pervicace influenza comunista.

Se si escludono le varie differenze che hanno poi riguardato ogni singolo Stato, sono state principalmente due le modalità che sono state seguite e che, alla luce delle effettive condizioni politiche delle diverse realtà, hanno guidato la fase di transizione. Come è stato a suo tempo evidenziato da studiosi delle dinamiche di questi Paesi privi di una solida tradizione democratica su cui poggiare le fondamenta del nuovo sistema *“i primi passi verso una ricostruzione delle istituzioni democratiche hanno seguito percorsi diversi da Paese a Paese, di volta in volta condizionati o dalla presenza di un forte movimento di opposizione clandestina sostenuta da larghi strati popolari, oppure dal fatto che la dissidenza al regime sia rimasta relegata negli angusti circoli intellettuali senza riuscire a coinvolgere la società civile. Nel primo caso le vecchie classi dirigenti sono state costrette a scendere a compromessi e, nel*

*corso di estenuanti tavole rotonde, che hanno visto riuniti per la prima volta gli esponenti più moderati del Partito Comunista al potere e i rappresentanti delle forze di opposizione, sono stati elaborati i primi importanti emendamenti alle Costituzioni vigenti al fine di adattarle alle nuove esigenze democratiche; nel secondo caso, i vecchi-nuovi dirigenti hanno preferito elaborare e far approvare, dalle Assemblee legislative dominate dagli ex Partiti Comunisti, nuove Costituzioni*⁹.

Profili di continuità con il passato e rottura dai precedenti schemi politico-costituzionali, dunque, sono i caratteri che ricorrono di frequente nell'assetto ordinamentale delle nuove democrazie dell'Est Europa. Ciò ha fatto sì che i nuovi ordinamenti siano stati spesso il prodotto di quella che è stata efficacemente descritta come una rivoluzione svoltasi sulla base di regole dettate dallo stesso regime da cui intendeva prendere le distanze¹⁰.

Elementi che, come vedremo in seguito, spesso hanno finito per mescolarsi tra di loro dando vita a compromessi sul piano della struttura istituzionale comprensibili solo ove, senza pregiudizio, si consideri il contesto di riferimento nel quale sono state redatte queste nuove Carte Costituzionali.

Da ultimo non si deve dimenticare il ruolo di prim'ordine svolto dalle Corti Costituzionali le quali hanno operato secondo uno schematismo comune contribuendo in maniera determinante *“al mutamento della cultura giuridica [...] ed alla effettiva tutela di numerosi diritti riconosciuti dalle nuove Costituzioni”*¹¹ oltre a stabilizzare il sistema da un punto di vista istituzionale.

2. Il ruolo assegnato al Capo dello Stato nelle nuove forme di governo.

Un secondo elemento che accomuna la gran parte degli Stati dell'Europa orientale riguarda il ritaglio di poteri conferiti al Capo dello Stato. Infatti, al netto di poche eccezioni si è puntato in direzione unitaria verso un sensibile

⁹ M.A. Orlandi, *La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale*, cit. p. 140.

¹⁰ Sul punto si veda, A.M. Febbrajo, *Il costituzionalismo romeno nella post-transizione*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2011, p. 211. Per una più ampia visuale sulla questione delle cd. “rivoluzioni” post-sovietiche si vedano i contributi di: A. Arato, *Dilemmas Arising from the Power to Create Constitutions in Eastern Europe*, in *Cardozo L. Rev.*, 1993, pp. 673 e ss; A. Sajò, *Preferred Generations: a Paradox of Restoration Constitutions*, in *Cardozo L. Rev.*, 1992-1993, pp. 847 e ss.

¹¹ A.M. Febbrajo, *Il costituzionalismo romeno nella post-transizione*, cit. p. 212.

rafforzamento della più alta magistratura nazionale affiancandola ad un altrettanto accresciuto ruolo delle Assemblee legislative, divenute – almeno sulla carta – veri e propri centri di potere nei quali vengono assunte le principali scelte di politica del Paese¹².

Il perché del reciproco rafforzamento delle due Istituzioni democratiche fonda le sue ragioni su motivazioni differenti ma che, ad ogni modo, non sono altro che il naturale riflesso del loro recente passato. Da un lato, infatti, il potenziamento dell'organo parlamentare si poneva, al tempo stesso, come negazione dell'esperienza socialista in cui il governo del Paese così come le principali scelte politiche venivano assunte in capo agli organi amministrativi dello Stato sotto l'egida della dirigenza del Partito Comunista, ed era altresì funzionale a permettere la più ampia partecipazione e rappresentazione delle forze politiche. Di fatto, ciò si è tradotto nel riconoscimento all'Istituzione parlamentare dell'esclusività dell'azione legislativa nonché del controllo del Governo.

Anche sul piano normativo la scelta di rafforzare le Assemblee parlamentari è apparsa indubbia. Infatti, al di là delle “*inadeguatezze che [...] caratterizzano la disciplina costituzionale delle fonti*”¹³, è certo che sul piano della produzione legislativa sia stato riconosciuto al Parlamento il ruolo di monopolista. Diversamente dall'esempio francese, ove il Costituente ha proceduto ad una sorta di ribaltamento prospettico tra fonti primarie (legislative) e secondarie (regolamentari) incrementando sensibilmente la funzione normativa dell'Esecutivo, nei Paesi dell'Europa orientale si è imboccata la strada opposta accrescendo la funzione legislativa parlamentare indipendentemente dall'effettiva volontà di rafforzamento e, al contempo, anche il ruolo del Presidente e/o del Governo. Benché ciò possa apparire una contraddizione in termini è opportuno non perdere di vista il permanente timore per un eccessivo rafforzamento degli altri organi di indirizzo politico. Un

¹² Cfr. J. Gicquel, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, XI ed. Montchrestien, 1991, pp. 572 e ss.

¹³ L. Pegoraro, *Il sistema delle fonti giuridiche nelle Costituzioni dell'Est europeo*, in *Quad. Cost.*, a. XV, n. 1, aprile 1995, p. 117. L'Autore critica soprattutto la complicazione del sistema delle fonti a causa dell'incremento di categorie dall'incerta collocazione gerarchica. In particolare, infatti, è elemento comune alle nuove Costituzioni, la previsione di atti normativi quali le Leggi organiche e altre tipologie di leggi da approvare solo in presenza di maggioranze qualificate che, sempre secondo Pegoraro, dimostrano la “*carente disciplina costituzionale della materia*”. *Ibidem*.

evidente sintomatismo che, come sottolineato da Pegoraro, anche laddove la forma prescelta si è ispirata oppure è stata influenzata dai modelli presidenziali o semipresidenziali, ha spinto il Costituente a mantenere una particolare cautela rispetto all'attribuzione all'Esecutivo di un forte potere nell'ambito della produzione normativa¹⁴.

Dall'altro, invece, l'edificazione di un Presidente della Repubblica forte ed eletto direttamente dal popolo si spiega con la volontà e, soprattutto, con la convinzione dei dirigenti del Partito Comunista di possedere ancora una consistente capacità attrattiva verso ampie sacche della popolazione e che, quindi, per via dell'elezione diretta del Capo dello Stato sarebbero riusciti ad imporre al corpo elettorale un proprio candidato favorito rispetto agli altri contendenti¹⁵.

Non è certo un segreto che l'esempio della Quinta Repubblica francese rappresentasse agli occhi della dirigenza comunista un modello da cui era possibile cogliere interessanti spunti da riproporre successivamente nelle nuove Carte Costituzionali che si andavano vergando. Su tutte si pensi ai casi concreti delle Costituzioni di Romania e Polonia che, nonostante i contrasti dottrinali

¹⁴ L. Pegoraro, *Il sistema delle fonti giuridiche nelle Costituzioni dell'Est europeo*, cit. p. 127. L'Autore prosegue il proprio ragionamento affermando che *“proprio quest'ultima caratteristica sembra marcare una peculiarità delle Costituzioni dell'Europa centro orientale. Senza per ciò assurgere a blocco classificatorio a sé stante, per ciò che riguarda la forma di governo, esse non di meno hanno temperato le proprie scelte in proposito dimostrando una (eccessiva?) prudenza nel tratteggiare i rapporti tra gli organi dello Stato, a vantaggio delle Assemblee rappresentative: con ciò confermando che la principale preoccupazione era per tutte rappresentata dall'ingresso nel club delle liberal-democrazie, assai più che la scelta (anch'essa strategica) sul tipo di democrazia che si intendeva instaurare”* *Ibidem*.

¹⁵ Come ricorda Ganino, il progetto portato avanti dai dirigenti del Partito Comunista era quello di riuscire ad ottenere l'elezione di un Presidente esponente o, comunque non distante dalle posizioni del partito, *“il quale avrebbe dovuto avere gli strumenti di politica estera ed interna per guidare la transizione in modo da dare sufficienti garanzie all'Unione Sovietica della non rottura degli equilibri internazionali e partecipare attivamente alla direzione della politica interna. In qualche modo il Presidente doveva esercitare o comunque essere in grado di influenzare almeno in parte le funzioni direttive, già del Presidium [...] e del partito, secondo un meccanismo adottato nell'Urss di Gorbaciov [...] e probabilmente pensato già nella redazione della Costituzione del Nicaragua del 1987, nel tentativo, inizialmente riuscito, di mantenere l'influenza del Partito Sandinista attraverso l'elezione del suo capo a Presidente particolarmente dotato di poteri”*. M. Ganino, *Presidenti e governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, cit. p.86. Per un ulteriore approfondimento delle tematiche affrontate si veda anche M. Ganino, *Le forme di governo dei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in L. Mezzetti - V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi*, Giappichelli Editore, Torino, 1997, pp. 360 e ss. Anche secondo altra parte della dottrina, nonostante l'impegno degli opposti schieramenti politici nella ricerca di punti comuni sui quali dialogare per erigere il nuovo sistema costituzionale, alla fine anche il più nobile dei piani riformatori ha dovuto piegarsi alle esigenze dei contingenti interessi dettati dalle rispettive strategie politiche. Sul punto si veda M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 128.

sulla loro effettiva riconduzione al modello originario gollista, presentavano caratteri almeno astrattamente di estrazione francese.

Si deve altresì aggiungere, ai fini di una doverosa completezza ricostruttiva, che le medesime ragioni poc'anzi elencate a giustificazione del rafforzamento del ruolo presidenziale, hanno incontrato il netto e deciso dissenso delle opposizioni preoccupate che dietro all'incremento dei poteri del Capo dello Stato vi intravedevano lo spettro del ritorno ad una fase autoritaria che si voleva superare una volta per tutte così come anche, più semplicemente, si voleva evitare di cedere una carica così rilevante alla controparte politica appartenente alla dirigenza comunista¹⁶.

Secondo un'altra corrente dottrinale che vede in Lasage un suo autorevole esponente, non sarebbe possibile tracciare una linea che sia in grado di racchiudere sotto un'unitaria visione finalistica la *ratio* della decisione di rendere elettiva la carica presidenziale¹⁷. Se la riforma costituzionale francese del 1962 aveva quale scopo principale quelle di affrancare ulteriormente il Capo dello Stato dal già flebile contro-potere parlamentare conferendogli una forte legittimazione che avrebbe permesso lui, salvo periodi di coabitazione, di poter giocare un ruolo di indiscusso protagonista (per non dire a tratti solista) sul piano dell'implementazione politica, lo stesso non pare potersi dire se si volge lo sguardo verso oriente.

Come è stato attentamente evidenziato, questa correlazione tra elezione diretta ed incremento delle sue prerogative sembra essere mancante, o quantomeno recessiva, negli Stati post-socialisti. È, infatti, possibile in taluni casi apprezzare che *“la maggior visibilità offerta da un Capo di Stato godente della legittimazione popolare, e capace di impersonare sia il radicale mutamento del regime politico, sia la (ri)conquistata indipendenza; in altri casi se ne pone in evidenza l'autorevolezza quale valido contrappeso all'instabilità ministeriale [...] facendo del Capo dello Stato un commissario alle crisi di chiara impostazione weberiana; in altri casi si giunge ad una tale scelta in maniera del*

¹⁶ A tal proposito si vedano le considerazioni espresse da M. Lasage, *Les nouvelles configurations des executives*, in S. Milalic (a cura di), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 95 e ss.

¹⁷ Sul punto in questione si veda M. Lasage, *Transitions vers la démocratie et l'Etat de droit et changement constitutionnel*, in M. Lasage (a cura di), *Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*, Paris, 1995, pp. 28 e ss.

*tutto casuale solo perché [...] la netta contrapposizione degli schieramenti rappresentati in Assemblea rendeva impossibile il raggiungimento della maggioranza qualificata necessaria per un'elezione parlamentare del Capo dello Stato*¹⁸.

A tale mancanza di omogeneità cui va sicuramente aggiunta, come per quanto riguarda il Presidente della Repubblica in Romania, l'assegnazione di tutta a serie di poteri che, sebbene potenzialmente possano enfatizzare il centralismo del Capo dello Stato nella forma di Governo, in verità sono esercitabili solo sulla base di un preventiva autorizzazione da parte dell'organo legislativo, si capisce come sia complesso inquadrare queste nascenti forme di governo all'interno dei sistemi semipresidenziali di matrice francese, ovvero, a *"preminenza del Presidente"*¹⁹. A ciò si aggiunga l'endemica difficoltà di riuscire a far collimare le diverse anime del Capo dello Stato, ovvero, quella di vertice dell'Esecutivo con quella di garante delle Istituzioni, nonché rappresentante della Nazione.

Quanto appena riferito permette di comprendere le ragioni stesse per le quali una buona parte della dottrina transalpina abbia scrutato con una iniziale freddezza l'espansione verso oriente di possibili riproduzioni della forma di governo caratterizzante la Francia a partire dal 1958²⁰.

Parafrasando il contenuto delle più veementi critiche mosse nei confronti dei sistemi istituzionali adottati dai Paesi post-socialisti, si potrebbe dire che una tale adesione sia avvenuta più che sulla base di un'effettiva aderenza sostanziale ai valori ed alle finalità che hanno guidato il Costituente francese, sulla necessità di assumere, in assenza di una effettiva originalità sul piano dell'ingegneria costituzionale, i connotati di un modello che ai loro occhi pareva essere in grado di esprimere un'effettiva funzionalità ed efficacia sul piano decisionale. Semplificando all'osso il ragionamento di coloro che si ponevano come detrattori di una simile trasmigrazione del modello francese, i Costituenti dell'Est Europa non avevano compreso l'essenza del semipresidenzialismo francese ma erano convinti che se ne potesse riprodurre le condizioni da

¹⁸ M.A. Orlandi, *La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale*, cit. p. 142.

¹⁹ M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, IV ed., Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 162.

²⁰ Cfr. M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, cit. p. 130.

questo prodotte nel corso di trent'anni solo riproducendone pedissequamente le Istituzioni e le peculiarità che lo caratterizzavano²¹.

Si è giunti, infatti, a descrivere i neonati sistemi costituzionali come delle vere e proprie sofisticazioni dell'originario modello d'oltralpe, figlie della volontà della nuova classe politica di copiare le strutture costituzionali che avevano *"idealizzato durante il periodo di opposizione al comunismo"*²². Dunque, se ne criticava, nella sostanza, la volontà di ricercare nella forma delle istituzioni occidentali una sorta di biglietto da visita che avrebbe permesso loro di apparire sotto una nuova luce attraverso il conferimento di un'aura valoriale di matrice occidentale che, però, ancora non avevano dimostrato appieno di comprendere sino in fondo e, dunque, di potervi appartenere.

Solo con il passare degli anni alcuni angoli sono stati smussati, nonostante, permanga, forse indelebilmente, una sorta di sfiducia immanente verso i Paesi dell'Europa occidentale e del nuovo costituzionalismo sorto all'ombra del regime comunista e sbocciato all'alba della caduta del Muro di Berlino. Una mancanza di credito che è nata, spesso, dall'aver considerato tali forme di ibridazione, forse talvolta addirittura in maniera inconsapevole da parte dei redattori delle nuove Costituzioni, dei modelli occidentali come una sorta di incapacità di porre alla base delle loro scelte una profonda riflessione su cosa effettivamente avrebbero voluto perseguire (al di là del superamento di un modello ormai morente quale era divenuto quello socialista) e, soprattutto, sulle modalità con cui avrebbero meglio potuto ottenerlo.

Vengono allora in mente le parole utilizzate da Bartole secondo il quale *"le frequenti aporie [...] e indeterminatezze [...] delle funzioni di garanzia del Capo dello Stato, come certe ingenuità e grossolanità di altre normative di forse minore rilevanza, sono anche la testimonianza dello stato della cultura giuridica di quei Paesi. Talvolta questa dà la sensazione di essere rimasta legata a schemi concettuali della letteratura costituzionalistica degli anni Trenta [...] e di aver avuto maggiori possibilità di recupero sui temi a quella più congeniali della forma di governo che sui terreni nuovi della garanzia e della difesa degli*

²¹ Per un approfondimento del punto in questione si rinvia al contributo di B. Badie, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992.

²² C. Castano, *La construction de l'institution présidentielle dans les Pays de l'Est (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie)*, in *RDP*, n. 6, 1993, p. 1644.

*ordinamenti costituzionali*²³.

Non si può evitare di notare che, mentre si poneva l'attenzione sulle doti "salvifiche" che l'importazione del sistema di governo francese avrebbe potuto apportare, non si coglieva appieno la sua evoluzione verso un modello caratterizzato (salvo nel caso di una coabitazione) da una prassi "sostanzialmente monista".

Invece, le nascenti Costituzioni dell'Est hanno fatto nella maggior parte dei casi una scelta chiaramente volta verso un sistema di stampo dualista, attraverso il rafforzamento dell'organo parlamentare a cui contrapporre la figura del Capo dello Stato. Di nuovo, dunque, ecco riaffiorare quella contraddizione di fondo di cui si è in precedenza già fatto cenno e cioè, la necessità del Costituente di ricreare un corretto equilibrio tra l'esigenza di aprire le porte delle aule parlamentari alla più ampia platea possibile di rappresentanti politici, per decenni esclusi da ogni decisione politica e quella di evitare una deriva Assembleare che ne pregiudichi la capacità decisionale dell'intero sistema²⁴.

Da qui discendono quelle contraddizioni di cui scriveva Bartole a proposito delle vicende legate alla forma di governo romana ed alle connesse vicissitudini di rango costituzionale legate all'insormontabile difficoltà di definire una volta per tutte i confini entro i quali sia legittimato ad operare il Capo dello Stato al pari con la necessità di una più chiara e comprensibile ripartizione delle reciproche competenze tra questo ed il Governo.

In quale logica deve essere letto il rapporto tra Presidente della Repubblica e Parlamento dove il primo non ha la possibilità, se non in rari ed eccezionali casi, di sciogliere il secondo anche nell'eventualità di risolvere un conflitto istituzionale che rende immobile il sistema decisionale chiamando ad

²³ S. Bartole, *Trasformazione costituzionali nell'Est europeo*, cit. p. 388.

²⁴ Un interessante punto di vista sulle difficoltà in parola è offerto dallo Studio proposto da Maria Angela Orlandi la quale punta la propria attenzione sulla questione della debolezza del sistema partitico al contempo caotico e fortemente frammentato trovando elementi di forte comunanza con le esperienze costituzionali del primo dopoguerra. Secondo l'Autrice, anche le democrazie pluraliste dell'Europa centro-orientale, così come altre realtà a cavallo tra la Prima e la Seconda guerra mondiale "risultano caratterizzate [...] dal problema dei partiti e del loro inserimento nel processo decisionale [...] oscillando tra la scelta a favore di una netta centralità del Parlamento e la ricerca di equilibri più o meno marcatamente dualistici volti a scongiurare i pericoli connessi all'instabilità ed all'ingovernabilità che l'opzione per il sistema parlamentare potrebbe comportare a causa dell'alto numero di partiti che, dopo più di quarant'anni di totalitarismo, tornano ad affacciarsi sull'arena politica, sia a causa della natura di alcuni di questi che per struttura e programmi possono essere considerati antisistema". M.A. Orlandi, *La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale*, cit. p. 152.

esprimersi il corpo elettorale e il secondo, al contempo, non ha la possibilità di sfiduciarlo? Allo stesso modo, secondo quali schemi deve essere interpretata l'impossibilità di imporre al Parlamento la nascita di Governi "presidenziali" dell'investitura fiduciaria iniziale, pur essendo consapevoli dell'endemica ed ineliminabile instabilità insita nel sistema politico-partitico tale da rendere pressoché impensabile la presenza di Governi in grado di durare un'intera legislatura?

Problemi e tematiche che verranno riproposte nelle pagine seguenti e che metteranno in luce come, in assenza di un'originaria separazione dei poteri in grado di contemperare l'esigenza di un sistema decisionale stabile evitando altresì il concretizzarsi del pericolo di derive autoritarie, il compito di individuare un equilibrio all'interno del sistema è ricaduto spesso sulle spalle delle Corti Costituzionali chiamate, in plurime occasioni, a dirimere conflitti istituzionali dettando, di volta in volta, i principi di diritto da porre alla base di una nuova eventuale prassi evolutiva della forma di governo.

3. *Il semipresidenzialismo (?) Romeno nella lettera della Costituzione e nella prassi successiva.*

I contrasti che hanno pervaso il dibattito dottrinale attorno alla possibilità di qualificare entro i classici schemi delle forme di governo le nascenti democrazie post-sovietiche hanno trovato nello studio della nuova Costituzione romena terreno fertile soprattutto per quanto concerne il ruolo del Capo dello Stato nel rapporto con il Governo e con le Assemblee legislative²⁵.

Come è stato ricordato dai principali commentatori, il centro dell'attenzione si è sin da subito focalizzato sull'eventuale primato del Presidente sul Governo e, più in generale, sull'intero sistema costituzionale²⁶. I primi commentatori che si sono imbattuti nell'arduo tentativo di ricostruire i tratti essenziali della nuova forma di governo hanno dovuto confrontarsi con una serie di aspetti equivoci ed ambivalenti che, a seconda dei casi, hanno spinto a definirla come un sistema parlamentare con un accentuato rafforzamento della

²⁵ Per un quadro complessivo sulla forma di governo della Romania e sulle difficoltà connesse alla sua possibile qualificazione si veda, tra gli altri contributi, quello di G. Sartori, *Sul sistema costituzionale romeno*, in *Studi Politica. Romanian Political Science Review*, 2003, n. 3, pp. 617 e ss.

²⁶ Per una ricostruzione del dibattito dottrinale si rinvia a: I. Stanomir, *Some remarks on Romanian Semi-presidentialism*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2011, p. 247.

figura presidenziale²⁷ ovvero, di converso, come una forma di governo semipresidenziale tendenzialmente rivolta verso il modello parlamentare data la debolezza dei poteri conferiti al Capo dello Stato²⁸. Secondo altri autori come Ganino, *"l'Assemblea Costituente cercò di avvicinare il ruolo del Presidente a quello proprio di un Capo di Stato in un sistema parlamentare, bilanciando la forza che l'investitura popolare avrebbe apportato con la limitazione dei suoi poteri"*²⁹.

Atri autori non hanno mancato di porre in luce la natura aperta delle disposizioni costituzionali tali da non poter essere cristallizzata all'interno di uno schema unitario e dipendendo, invece, da altri fattori tra i quali, soprattutto, i rapporti di forza politici tra i vari organi costituzionali³⁰.

²⁷ F. Julien-Laferrière, *La Constitution roumanie du 8 décembre 1991 ou le difficile apprentissage de la démocratie*, in *Rev. Dr. Pubbl.*, n. 5, 1993, pp. 1226 e ss.

²⁸ B. Lime, *Le système constitutionnel roumain*, in *Rev. Dr. Pubbl.*, n. 2, 1994, pp. 353 e ss.

²⁹ M. Ganino, *Presidenti e governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, cit. p. 92. Secondo l'Autore, infatti, *"sia che si fosse voluto equilibrare con la legittimazione popolare una posizione costituzionale complessivamente debole, sia che si fosse, invece, disegnato un statuto costituzionale debole in considerazione dell'esistenza di un Presidente (Iliescu, già in carica) [...] forte per la posizione personale assunta come Capo del Fronte di Salvezza Nazionale e già eletto dai cittadini direttamente nel 1990 sulla base della Costituzione Provvisoria [...] con amplissimo sostegno popolare [...] dal testo costituzionale prendono l'avvio momenti di forza e di debolezza dell'istituto presidenziale"*. *Ibidem*. Secondo Lanchester, per quanto dopo il 1989 nell'Europa dell'Est la scelta istituzionale sia ricaduta principalmente sul semipresidenzialismo nelle sue diverse varianti e neoparlamentarismo fondato sulla figura del Primo Ministro, *"solo in Romania è rilevabile l'adozione di alcuni elementi del parco di poteri a favore dell'esecutivo esistente nell'ordinamento della V Repubblica francese"*. F. Lanchester, *La forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale: prime considerazioni*, in S. Bartole e P. Grilli di Cortona (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale. Elites, istituzioni e partiti*, Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 86. Ricorda Gionea come il dibattito sulla forma di governo è stato ampiamente dibattuto in seno all'Assemblea Costituente non appena terminato quello relativo alla scelta della forma di Stato, ricaduta, non senza posizioni contrarie, sulla Repubblica. Egli sottolinea, infatti, come la scelta del Costituente, almeno da un punto di vista formale, abbia escluso il parlamentarismo e sia ricaduta sul semipresidenzialismo. Nonostante ciò, però, *"non si sono attribuiti al Presidente della Romania poteri più ampi che al Presidente dell'Italia, della Grecia o della Turchia"*. V. Gionea, *La nuova Costituzione Rumena garanzia dello Stato di diritto e di democrazia*, in *Quad. Cost.*, a. XII, n. 3, dicembre 1992, p. 487. Tanasescu mette in luce che la possibile ambiguità nella definizione dei caratteri della forma di governo è riconducibile alla volontà di adottare un sistema dotato, al contempo, di una guida forte ma che fosse altresì posto al riparo da possibili ritorni ad un passato autoritario. Come la stessa Autrice ricorda: *"the tribulations of the communist epoch should have made Romanians more cautious with respect to a President who would be too powerful in comparison with weaker State authorities, and, most certainly, the choice of the lawmakers in terms of institutional design clearly gives more substance to this caveat. In order to prevent any possibility that people turned out to vote in simulated parliamentary elections as if it were an already made decision, the drafters of the 1991 Constitution established a Parliament and a President with equal legitimacy. In the words of one of the drafters of the Constitution, the so-called semi-Presidential political system was not chosen to facilitate the totalitarianism, but quite on the contrary"*. E.S. Tanasescu, *The President of Romania or the slippery slope of a political regime*, in *European Constitutional Law Review*, n. 4, 2008, p. 65.

³⁰ Come ricordato da Dimulescu, *"The Romanian case indicates a situation in which the ambiguity of the constitutional text allowed the parliamentary majority to sanction the President on loose charges"*.

Ad ogni modo, è indubbio che nel disegnare gli organi di vertice della forma di governo, Capo di Stato in *primis*, il Costituente romeno abbia adottato quale punto di riferimento principale quello offerto della Costituzione francese della V Repubblica. Sebbene la redazione della Carta fondamentale abbia seguito uno schema assimilabile maggiormente alla scelta dei Costituenti tedeschi di Bonn e italiani del 1948, piuttosto che a quelli francesi, giacché nella topografia costituzionale della Costituzione romena il ruolo presidenziale viene tratteggiato dopo quello parlamentare e prima di quello governativo, è chiaro che molti dei caratteri propri del Capo di Stato romeno sono tratti direttamente dall'esperienza francese³¹.

Ciò però non deve portare a trarre conclusioni affrettate circa la reale sostanza della figura presidenziale. Infatti, *“se [...] si procede a una comparazione della Costituzione romena con lo schema costituzionale del prototipo francese, è assai agevole riscontrare la puntuale importazione di talune disposizioni. La fedeltà dell'imitazione costituzionale appare talora, sul piano formale, persino sorprendente: intere disposizioni o precisi meccanismi di ingegneria costituzionale vengono ripresi di sana pianta dalla Costituzione francese del 1958 e recepiti dal Costituente romeno. Se si guarda, però, all'impianto generale della Costituzione romena e all'armonia del sistema costituzionale, devono farsi rilevare alcune rilevanti differenze”*³².

Se la diretta legittimazione del Capo dello Stato può far pensare ad un Presidente chiamato a giocare un ruolo centrale nella dinamica istituzionale, al pari del suo omologo francese, la ricostruzione complessiva della normativa costituzionale di riferimento tradisce la diversa impostazione ideologica del Costituente romeno. In quest'ultimo caso non vi era la necessità di individuare un centro decisionale forte a superamento di un parlamentarismo assembleare suscettibile di produrre quella frammentarietà da cui era sorto quell'immobilismo che stava rapidamente erodendo l'intero sistema costituzionale. Nel caso della Costituzione romena del 1991, il dibattito che l'ha preceduta in Assemblea

The institutional tug of war continued between the President, PM and Parliament because the Romanian Constitution does not provide for a reliable mechanism to resolve such constitutional conflicts”. V.A. Dimulescu, *Presidential impeachment in semi-presidential system. Case study: Romania 2007*, in *Europolis*, vol. 4, no. 1/2010, p. 101.

³¹ Cfr. A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, in *Federalismi.it*, 20 maggio 2009, p. 8.

³² A. Rinella, *I “semipresidenzialismi” dell'Europa centro-orientale*, cit. p. 241.

Costituente ha assunto toni profondamente diversi. Più che operare secondo un'impostazione volta rafforzare il Capo dello Stato, si è agito attraverso un duplice schema talvolta ricco di contraddizioni. Se da un lato si è, infatti, deciso di tratteggiare i contorni di un Presidente che, almeno in potenza, potesse essere in grado di assurgere ad un ruolo di primazia all'interno della forma di governo, si è al contempo e con una certa minuzia, ancorato l'esercizio delle sue prerogative a tutta una serie di limitazioni provenienti dalla condivisione di quei poteri con altri organi e tali da rendere *"in fact [...] the President of Romania rather dependent on other State authorities"*³³. Dunque, più che un Capo di Stato dotato di forti poteri di *decision-making*, la scelta dell'Assemblea Costituente, in fin dei conti, sembra essere ricaduta sull'enfaticizzazione di un Presidente avente principalmente un ruolo di arbitro moderatore o regolatore dello scontro politico, più che di un protagonista attivo³⁴. Per usare le parole di Maria Angela Orlandi, l'analisi dei poteri dell'inquilino di Palazzo Cotroceni non sembra riproporre il medesimo equilibrio istituzionale sbilanciato sul ruolo presidenziale che si può apprezzare nella Costituzione francese; al contrario, *"pare piuttosto il frutto di un sapiente e consapevole dosaggio di vari istituti tratti da entrambe le esperienze costituzionali francesi del secondo dopoguerra"*³⁵ della IV e V Repubblica.

Ciò detto, è opportuno partire dall'analisi delle principali disposizioni costituzionali riguardanti il Capo dello Stato ed alla successiva prassi, per poter meglio comprendere l'effettivo spazio d'intervento del Capo dello Stato nell'agone politico così come le variabili da cui ciò dipende.

3.1. Il Capo dello Stato, così come tratteggiato dalla Carta Costituzionale del 1991 e dalla successiva riforma del 2003.

In Romania la fase di transizione successiva alla caduta del regime di Ceaușescu è stata guidata dal Consiglio Fronte di Salvezza Nazionale, una sorta di governo provvisorio in funzione a partire dal dicembre 1989, al suo interno composto tanto da ex appartenenti al Partito Comunista, quanto da esponenti di frange dissidenti e guidato da Ion Iliescu, già Ministro di

³³ E.S. Tanasescu, *The President of Romania or the slippery slope of a political regime*, cit. p. 65.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, cit. p. 232.

Ceaușescu, successivamente allontanato dal Partito Comunista, e Petre Roman, anch'egli contrario alle politiche del precedente regime. Con due decreti legge adottati a breve distanza l'uno dall'altro³⁶ quest'organo, di fatto, ha operato un vero e proprio superamento del precedente sistema costituzionale dettato dalla Carta del 1952, di fatto, aprendo le porte alla successiva Costituzione del 1991³⁷.

In primo luogo veniva prevista la formazione di un Parlamento bicamerale a sua volta composto da una Camera ed un Senato aventi un ruolo centrale nella forma di governo ed eletti a suffragio universale diretto. Il ruolo cardine della nuova istituzione derivava proprio dalla previsione di un rapporto fiduciario con il Governo e da un vasto riconoscimento di prerogative sul piano normativo. Al contempo si istituiva la figura del Presidente della Repubblica “*chiamato a svolgere principalmente funzioni di arbitro e garante nei rapporti tra gli stessi organi costituzionali*”³⁸.

Nello specifico, per quanto qui più interessa, con il decreto n. 92 del 1990 veniva stabilito che il Parlamento avrebbe svolto la funzione di Assemblea Costituente dovendo peritarsi alla redazione della nuova Costituzione entro 18 mesi. Si dettavano, inoltre, le regole per l'elezione proporzionale del Parlamento (che sarebbe stato poi sciolto di diritto con l'entrata in vigore della nuova Carta) e per quella del Capo dello Stato che sarebbe dovuto avvenire secondo un sistema maggioritario a doppio turno entro un anno dall'entrata in vigore del decreto.

L'importanza di questo secondo decreto sta, soprattutto, nell'aver tracciato le linee guida della forma di governo semipresidenziale, successivamente riconfermate dall'Assemblea Costituente.

³⁶ Il primo decreto è stato il n. 2 del 27 dicembre 1989 mentre il secondo è stato il n. 92 del 14 marzo 1990. Con l'approvazione dei due provvedimenti appena indicati venivano a stabilirsi le prime direttrici del nuovo ordinamento che si andava fondando. In particolare si stabiliva l'eliminazione del ruolo dirigente del Partito Comunista e si affermava, altresì, il principio di separazione dei poteri e la tutela delle minoranze oltre ad una più ampia platea di diritti politici e sociali.

³⁷ Per una ricostruzione degli eventi salienti del periodo di transizione si rinvia a A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, cit. pp. 1 e ss; nonché I. Tanasescu, *The Presidency in Central and Eastern Europe: A comparative analysis between Poland and Romania*, in *The Countours of legitimacy in Central Europe: New Approaches in Graduate Studies*, European Studies Centre, St. Antony's College, Oxford, 1999, pp.11 e ss.

³⁸ A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, cit. p. 3.

3.1.1. Il presidente come mediatore tra imparzialità ed inevitabile politicità.

La norma cardine dello statuto presidenziale è senza dubbio rappresentata dall'articolo 80 della Costituzione il quale prevede che il Capo dello Stato fungesse da rappresentante dello Stato e garante dell'indipendenza nazionale, nonché dell'unità territoriale. A tal fine *“the President of Romania shall guard the observance of the Constitution and the proper functioning of the public authorities. To this effect, he shall act as a mediator between the Powers in the State, as well as between the State and society”*.

Il richiamo alla Costituzione francese della V Repubblica tocca in questa disposizione della Carta romena il più alto punto di contatto tra le due differenti realtà. Come insegna la stessa esperienza francese, però, l'attribuzione della funzione di *arbitrage* è suscettibile di assumere diversi significati tali da poter rendere il Presidente *“un imparziale garante del rispetto delle regole del gioco o, al contrario un arbitro (nel senso giudiziale del termine), che decide i contrasti relativi alle scelte di indirizzo politico potendo assicurare, attraverso il suo intervento, la prevalenza di un determinato orientamento”*³⁹.

Ad un'attenta osservazione delle norme che seguono, invero, sembra che la comunanza tra i due testi sia destinata a divergere su più punti. Infatti, nonostante il Presidente goda di un'ampia legittimazione popolare giacché per la sua elezione è chiesto il raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti calcolata sul numero degli iscritti alle liste elettorali e non a quello degli effettivi votanti, pena il ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno, il Capo dello Stato romeno non ha le medesime facoltà del suo omologo francese di incidere sull'indirizzo politico del Paese⁴⁰.

³⁹ M.A. Orlandi, *La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale*, cit. p. 165.

⁴⁰ Come è stato messo in luce da importanti esponenti della dottrina romena, *“Article 80 of the Romanian Constitution is directly inspired by Article 5 of the French Constitution of 1958. Just as in France, the Head of State is configured with an intentional sense of indeterminacy, which makes it difficult to make a connection between the notions of mediator and guarantor and a unique State authority entrusted with a unique mission. Just as in the French case, the meaning of the constitutional text cannot be deduced entirely by means of a simple exegesis, but follows more from the use each President makes of the powers with which he had been entrusted. But whereas the French Head of State was provided with important means of action in the Constitution, and in practice always has been quite powerful and succeeded in penetrating the entire constitutional architecture with his authority, the Romanian Head of State is considerably weaker in view of the instruments available to him”*. E.S. Tanasescu, *The President of Romania or the slippery slope of a political regime*, cit. p. 75.

Si può dire, dunque, che ad una potenziale personificazione del potere nelle mani dell'inquilino di Palazzo Cotroceni, non sia seguita un'altrettanto parallela istituzionalizzazione delle sue prerogative giacché la tendenza seguita dal Costituente è stata quella di legare l'effettivo esercizio di una considerevole parte dei suoi poteri al necessario "benessere" degli altri organi costituzionali ed, *in primis*, del Parlamento⁴¹.

In aggiunta a quanto poc'anzi riferito, in forza dell'art. 84 della Costituzione⁴², gli è altresì fatto divieto di essere, nel corso del mandato, membro di un partito politico "*in linea con la scuola di pensiero che vede il Capo dello Stato come il rappresentante dell'unità politica del popolo e dell'interesse generale dello Stato, avulso dalla logica di frazione*"⁴³. Per quanto una simile disposizione possa sembrare una evidente contraddizione in termini giacché sembrerebbe chiedere al Capo dello Stato, una volta essere stato eletto sulla base di un preciso programma politico condiviso con il partito di cui esso è indubbiamente un esponente di spicco (nella maggior parte dei casi i Capi di Stato eletti sono stati a loro volta presidenti dei rispettivi partiti come nel caso di Iliescu nel 1992 e nel 2000, Constatinescu nel 1996 e Băsescu nel 2004 e nel 2009), di interrompere con esso ogni legame. Per riprendere le osservazioni di Tanasescu, tale disposizione costituzionale ha una portata più di principio che di effettiva implementazione sul piano pratico⁴⁴. Essa, infatti, si pone come obiettivo quello di accentuare il grado di indipendenza e neutralità politica del Presidente evitando di farlo apparire come il mero esponente di una fazione politica. Ciò detto, però, è allo stesso tempo vero che "*even if the President strictly observes the mandatory neutrality with respect to political*

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Il testo della Costituzione sul punto appare chiaro giacché afferma che "*during his term of office, the President of Romania may not be a member of any political party, nor may he perform any other public or private office*".

⁴³ A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, cit. p. 10.

⁴⁴ Per un'analisi conforme si rinvia a T. Drăganu, *Drept contitutional și institutii politice. Tratar elementar*, Vol. II, Lumina Lex publishing house, 1998, Bucarest, p. 234. Secondo l'Autore, infatti la disposizione di cui all'art. 84 della Costituzione romena "*was bound to be just paper*". *Even if, after the elections, the President is not the formal leader of the political party with whose support he won, he will continue to be the invisible guide of this party, at least in terms of the most important political matters. Additionally, if he wants to have the support of his own party in the presidential or parliamentary elections to follow the expiry of his term of office, the President of Romania will inevitably be placed in a position of having to pose as a member of this party and to behave as its true army commander*".

*parties, his actions will undoubtedly serve the same political programme of the party of which he was a member until the elections. In other words, even if the President is subjectively neutral, he will be objectively confined to a certain form of political bias*⁴⁵.

Un ottimo spunto può essere offerto dalla decisione n. 339 del 2004 della Corte Costituzionale concernente il giudizio di costituzionalità di una norma che prevedeva la possibilità per il Presidente, al termine del suo mandato, di presentarsi per le elezioni parlamentari quale candidato indipendente all'interno, però, delle liste di un determinato partito politico. Più precisamente la norma in questione prevedeva la possibilità del Capo dello Stato di indicare la propria candidatura a partire dagli ultimi tre mesi del suo mandato e dunque, nonostante l'approssimarsi del termine dell'incarico, prima dello scadere dello stesso. Pertanto, si riteneva che la disposizione in parola fosse in contrasto con il dettato dell'art. 84 Cost.

La Corte ha escluso tale possibilità. Infatti, dopo aver ribadito che le eccezioni al diritto di elettorato passivo devono essere interpretate in maniera restrittiva, nel caso di specie non può, dunque, essere invocato l'art. 84 della Costituzione giacché esso non limita la facoltà del Presidente di candidarsi quanto, invece, gli fa divieto di appartenere ad un determinato partito politico in pendenza di mandato⁴⁶. Ove, al contrario, venisse seguito l'approccio ermeneutico fornito dalla parte che ha sollevato il ricorso si finirebbe, paradossalmente, con il limitare al Presidente la possibilità di prendere parte a qualunque competizione elettorale mentre perdura il suo mandato. Questo produrrebbe l'effetto paradossale di escluderlo anche dalla facoltà di presentarsi per un secondo mandato, non potendo essere sostenuto da alcun partito o

⁴⁵ E.S. Tanasescu, *The President of Romania or the slippery slope of a political regime*, cit. p. 71.

⁴⁶ “*The President of Romania is not included in those limited categories of citizens who are denied the fundamental right to be elected, even if during his mandate he cannot be a member of a political party. According to the principle of the strict interpretation of exceptions, the Court cannot opine that the situation provided in Article 84 paragraph 1 of the Constitution, establishing a temporary political incompatibility for the President of Romania, could have as a consequence the prohibition of the right to be elected President of Romania so long as he does not become a member of a political party, since the appropriate constitutional provision is missing in this respect. The Court finds that only an extreme interpretation of the situation provided in the challenged text could convert this situation into the incompatibility provided in Article 84 paragraph 1 and in the denial of the right to be elected, as stated in the referral. Such an interpretation, which would be the creation of a constitutional provision in disguise, is contrary to the principle of constitutional precedence, to the constitutional and judicial status of this Court, forbidding it to play the part of a positive legislator*”. Curtea Constituțională, Decizie n. 339 del 17 settembre 2004.

coalizione⁴⁷.

La pronuncia dalla Corte deve essere letta quale naturale prosecuzione di quanto in precedenza aveva affermato nel primo parere consultivo a proposito della richiesta di *impeachment* del Presidente Băsescu. Sebbene sul punto si tornerà in seguito con un'analisi dedicata alla fattispecie, è qui opportuno ricordare come in quella sede la Corte, facendo prevalere il dato sostanziale su quello formale, aveva riconosciuto l'impossibilità di considerare la disposizione costituzionale in un'ottica estensiva giacché non sarebbe immaginabile un Capo dello Stato che, una volta eletto mediante un'investitura popolare diretta alla luce di uno specifico programma elettorale, sostenuto anche dal partito di riferimento di cui è esponente, ad un tratto si ritrovi a dover interrompere qualsiasi rapporto con esso.

Ad ogni modo risulta assai arduo riuscire a tracciare i confini entro i quali possa svolgersi l'attività di mediazione richiamata dall'art. 80 della Costituzione poiché parrebbe oggettivamente un ossimoro anche il solo pensare che il Capo dello Stato chiamato a mediare tra le forze politiche, non finisca per essere inevitabilmente catapultato nella logica del confronto politico. Dunque, non si può neppure sostenere che nell'adempiere al suo compito il Presidente non sia quantomeno spinto a far valere il suo programma elettorale che corrisponderà, a sua volta, con quello della fazione politica di originaria appartenenza.

Sino a che punto e in quali termini il Presidente può spingersi sul piano del confronto politico? Una volta ancora è stata la Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 53 del 28 gennaio 2005 a dover intervenire cercando di apportare maggior chiarezza al criptico e, obiettivamente vago, dettato costituzionale⁴⁸.

⁴⁷ “[...] the possibility given to the President of Romania to submit his nomination as an independent candidate on the list of a political party for a term of office of deputy or senator does not provide grounds for the unconstitutionality of the legal provision under analysis. [...] The matter of the means whereby the President fulfils his role in the State depends on the extent to which the President meets his obligations and on his ethics during the exercise of the mandate, which, if completely disregarded, may make the mandate holder constitutionally accountable. Otherwise, *mutatis mutandis*, the situation will be similar if the President runs for a second successive term of office, according to the provision of Article 81, paragraph 4. One could not know how to ban a current President from running on the lists of a political party for a second successive term of office, since it would make the constitutional provisions referred to impossible to apply and void”. *Curtea Constituțională*, Decizie n. 339 del 17 settembre 2004.

⁴⁸ Vale la pena ricordare che il giudizio della Corte è stato reso a seguito di un conflitto di attribuzione sollevato dalla Camera dei Deputati e dal Senato contro il Presidente della repubblica reo di aver rilasciato alcune dichiarazioni pubbliche alla stampa di dura critica nei confronti di alcuni partiti presenti in Parlamento. Secondo questi, le espressioni del Presidente sarebbero state tali da eccedere le sue competenze di cui all'art. 80 della Costituzione, finendo per travalicarne i limiti e, pertanto,

Nell'occasione la Corte non ha esitato a mettere in luce due fattori qualificanti il ruolo del Presidente e che, a loro volta, sono tali da caratterizzare l'intero ordinamento costituzionale: in primo luogo la mancanza di poteri vincolanti del Presidente rispetto alle altre Istituzioni nello svolgimento della sua attività di mediatore delle forze politiche e, in secondo luogo, l'inevitabile politicità connessa alla sua azione.

Per quanto concerne il primo dei due elementi poc'anzi richiamati, secondo i Giudici Costituzionali, *“i giudizi di valore [...] così come le opinioni o i suggerimenti sulle modalità con cui dovrebbe agire una certa autorità pubblica o le sue strutture, benché critici, non sono tali da attivare delle vere e proprie strozzature istituzionali se non sono seguite da azioni od omissioni tali da ostacolare l'adempimento dei doveri costituzionali spettanti ad un'altra autorità pubblica. Tali pareri o proposte rimangono entro i limiti della libertà di espressione politica, con le limitazioni previste dall'art. 30 della Costituzione”*⁴⁹. Pertanto, secondo i Giudici, poiché le opinioni espresse dal Presidente nell'esercizio della sua azione di cui all'art. 80 Cost. non sono suscettibili di produrre effetti legali vincolanti nei confronti degli altri organi costituzionali (nel caso di specie verso il Parlamento) non avendo natura decisionale, trovano un proprio limite esclusivamente nell'art. 30 della Costituzione che disciplina la libertà di espressione. Quindi, in definitiva, *“the constitutional role of the President of Romania is that of a mediator, but as such is devoid of any constraining effect”*⁵⁰.

Venendo, invece, al secondo profilo, la Corte non perde l'occasione per rinnovare nuovamente quella visione del ruolo politico del Presidente che già in precedenza aveva avuto modo di esprimere confermando, dunque, una volta

pregiudicando l'effettiva libertà ed autonomia dell'attività parlamentare.

⁴⁹ *Curtea Constituțională*, Decisione n. 53 del 28 gennaio 2005.

⁵⁰ E.S. Tanasescu, *The President of Romania or the slippery slope of a political regime*, cit. p. 80. Un'interessante interpretazione della funzione di cui all'art. 80 è stata proposta da un emerito ed illustre componente della Corte Costituzionale romena, Ion Deleanu, secondo cui il termine mediazione non andrebbe inteso nella sua possibile accezione di *arbitrage* propria dell'evoluzione costituzionale francese della V Repubblica. Dalle sue parole sembrerebbe potersi inferire che il Capo dello Stato romeno più che un potere di carattere propositivo, avrebbe una sorta di prerogativa di natura responsiva tale da richiederne l'intervento solo in un secondo momento e solo a definizione del conflitto; *“Consequently, while performing this function, the Romanian President must act in a neutral fashion and use constitutional tools to appease a conflict because the presidency does not give him/her necessary leeway to impose a certain solution”*. Cfr. G. Borsa, *Quelques considerations sur le role du President de la Roumanie*, in *Curentul Juridical Current*, 2007, n. 3, p. 94.

ancora, la propria consolidata giurisprudenza. Orbene, secondo i Giudici del conflitto di attribuzione *“ogni candidato alla presidenza propone all'elettorato una dottrina politica, un programma alla cui realizzazione si impegnerà, se eletto, durante il suo mandato [...] i divieti [derivanti dall'art. 84 Cost.] non escludono la possibilità di esprimere ulteriori opinioni politiche o di formulare impegni nel rispetto delle sue prerogative costituzionali volti a sostenere il raggiungimento e l'implementazione del suo programma elettorale. La funzione di mediazione tra i poteri dello Stato e tra Stato e società, come previsto dall'art. 80 Cost. secondo comma, impone l'imparzialità del Presidente della Romania, ma non esclude la possibilità di esprimere la sua opinione sul modo migliore per risolvere le divergenze”*⁵¹.

3.1.2. La formazione del Governo e la nomina dei Ministri.

Un'interessante cartina al tornasole per capire le effettive differenze tra il sistema di governo francese e quello romeno è dato dai limiti entro i quali il Capo di Stato di quest'ultimo è attorniato nella fase di formazione dell'Esecutivo. Secondo l'art. 85 Cost. il Presidente *“designa un candidato alla carica di Primo Ministro e nomina il Governo in seguito al voto di fiducia concesso al Parlamento”*. Tale disposizione deve essere necessariamente letta in combinato disposto con l'art. 102 Cost. che, a sua volta, richiede che prima di procedere alla designazione, il Capo dello Stato è chiamato a consultare il partito di maggioranza assoluta in Parlamento e, nel caso in cui non fosse possibile per mancanza di un partito con tale rappresentanza, tutti gli altri partiti presenti in Parlamento. Insomma, non solo sono evidenti gli esigui margini di discrezionalità del Presidente nella fase che precede la designazione del Primo Ministro⁵², ma anche la necessaria investitura parlamentare attraverso un voto di fiducia a scrutinio segreto e richiedente la maggioranza assoluta, diversamente da quanto accade in altri Paesi come la Francia ed il Portogallo ove essa può essere data per implicita, segnano il solco tra il semipresidenzialismo romeno e quelli a forte tendenza presidenziale quale, appunto quello della V Repubblica francese⁵³.

⁵¹ *Curtea Constituțională*, Decisione n. 53 del 28 gennaio 2005.

⁵² Cfr. A. Rinella, *I “semipresidenzialismi” dell'Europa centro-orientale*, cit. p. 244.

⁵³ Come sottolineato da Vannucci, *“nessuna disposizione costituzionale consente infatti di ritenere che*

Nonostante ciò, prima della riforma del 2003 che, come si vedrà, ha costituzionalizzato il divieto presidenziale di dimissionare il Primo Ministro, nell'ambiguità del testo costituzionale⁵⁴ e, soprattutto, in virtù di un determinato quadro politico rafforzativo della figura del Capo dello Stato, si era andata a formare una prassi che sembrava consentire al Capo dello Stato la facoltà di revocare il Primo Ministro. Benché ciò possa portare qualcuno a vedere delle analogie con la pratica delle *démision-révocation* francese della Quinta Repubblica, “*le circostanze che portarono alle dimissioni del Governo Roman sono, a ben vedere, più l'espressione di debolezza del Presidente della Repubblica che di forza*”⁵⁵, in quanto furono la conseguenza di forti proteste di piazza da parte dei minatori contro le riforme economiche messe in atto dal Governo. Le proteste vennero strumentalizzate dallo stesso Capo di Stato, da tempo in rotta di collisione con il suo Primo Ministro. Le dimissioni di quest'ultimo, ad ogni modo, non saranno prive di conseguenze sul piano politico giacché porteranno alla scissione del Partito FSN (sostenitore del Presidente) dando vita al Partito Democratico-FSN che in seguito confluirà all'interno dell'Unione Social-Democratica e costringeranno il Capo dello Stato a nominare quale successore Teodor Stolojan, tecnocrate e politicamente vicino al dimissionario Roman.

Un secondo episodio significativo è avvenuto sotto la Presidenza Constantinescu. In questo caso, diversamente dalle vicende appena descritte,

il Governo emani dal Presidente come invece accade in Francia grazie ad un'interpretazione in senso presidenzialista dell'art. 8 Cost.”. A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, cit. p. 11. Anche secondo Maria Angela Orlandi è possibile affermare che, diversamente da altre esperienze semipresidenzialistiche contemporanee e del passato (Weimar), “*il Governo non procede, per così dire, dal Capo dello Stato*”. M.A. Orlandi, *La revoca del Primo Ministro Radu Vasile. Una lettura “alla francese” della Costituzione romena?*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2011, p. 160. Vieppiù da aggiungere che il rafforzamento della derivazione parlamentare anziché presidenziale del Governo è frutto anche dei regolamenti Parlamentari giacché, prima del voto di fiducia, essi prevedono l'audizione dei candidati a ricoprire il ruolo di Ministri presso le varie Commissioni competenti per materia. Tale previsione, dunque, “*non solo rende assai laboriosa la scelta dei membri del Governo ma [...] in assenza del sostegno di una solida e soprattutto disciplinata maggioranza parlamentare che riconosca nel Presidente della Repubblica il suo leader; appare in grado di limitare notevolmente la possibilità da parte del Capo dello Stato di influire sulla composizione stessa del Gabinetto*”. *Ibidem*.

⁵⁴ L'articolo 105 Cost. recita al primo comma che: “*Membership of the Government shall be incompatible with the exercise of any other public office in authority, except for the office of a Deputy or Senator. Likewise, it shall be incompatible with the exercise of any office of professional representation paid by a trading organization*”; mentre l'art. 106 dispone “*Membership of the Government shall cease upon resignation, dismissal, disenfranchisement, incompatibility, death, or in any other cases provided by law*”.

⁵⁵ M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, cit. p. 242.

già in partenza il suo mandato sarebbe stato segnato da un difficile equilibrio politico caratterizzato dall'ampia ed eterogenea coalizione parlamentare a sostegno delle politiche presidenziali tanto da far dire che la sua fosse “*una presidenza impegnata più a ricercare un'intesa tra le diverse forze politiche piuttosto che ad affermare una primazia sull'Esecutivo*”⁵⁶. All'origine della crisi tra Presidente e Primo Ministro che non ha evitato di coinvolgere lo stesso Partito Contadino-Crisitano democratico di cui entrambi erano esponenti di spicco, vi sarebbe stata la decisione (forse forzata dal Capo dello Stato) dei Ministri del partito presidenziale (nonché del Primo Ministro) di rassegnare in blocco le dimissioni dai propri incarichi governativi e, successivamente, a tale decisione decisero di aderire anche i restanti Ministri esponenti del PNL. A dispetto di quanti immaginavano che il Primo Ministro avrebbe rassegnato immediatamente le proprie dimissioni, egli rispose a mezzo di una conferenza stampa affermando la propria volontà di procedere ad una verifica di Governo per il tramite di un voto di fiducia giacché convinto della strumentalità di una crisi apertasi solo pochi giorni dopo che una mozione di sfiducia verso il suo Esecutivo era stata respinta. È bene ricordare che l'art. 113 della Costituzione romena dà la facoltà al Governo di porre la fiducia anche sua una dichiarazione di politica generale e questa si ritiene adottata salvo la presentazione e successiva approvazione di una mozione di sfiducia a presentata da un quarto dei componenti delle Camere e votata dalla maggioranza di essi.

Di fronte al pericolo di uno stallo che avrebbe messo in difficoltà non solo la compagine governativa ma l'intero sistema istituzionale, il Presidente Constantinescu ha optato per una soluzione di rottura, giacché priva di precedenti (nel caso Roman vi furono le espresse, benché forzate, dimissioni del Primo Ministro) sollevando con il decreto n. 426 del 13 dicembre 1999, pubblicato il giorno seguente sul *Monitorul Oficial* al n. 609 il Primo Ministro Radu Vasile dal suo incarico⁵⁷.

Chiamata successivamente ad esprimersi sulla costituzionalità del Decreto presidenziale, la Corte Costituzionale, benché una significativa parte di

⁵⁶ M.A. Orlandi, ult. op .cit. p. 245.

⁵⁷ Per una ricostruzione complessiva della vicenda si rinvia a M.A. Orlandi, *La revoca del Primo Ministro Radu Vasile. Una lettura “alla francese” della Costituzione romena?*, cit. pp. 151 e ss.

costituzionalisti romeni rivendicasse la contrarietà alla Costituzione del provvedimento, ha glissato pronunciando l'inammissibilità del ricorso presentato dall'ex Primo Ministro dichiarandosi incompetente a conoscere nel merito il contenuto del provvedimento del Capo dello Stato data l'evidente portata politica dello stesso⁵⁸.

I due casi appena descritti, per quanto significativi, non sono stati in grado di introdurre in via di consuetudine nell'ordinamento romeno la pratica tutta francese delle *démision-révocation* rimanendo due casi isolati. Infatti, a discapito di quanto ritenevano possibile un ampliamento dei poteri presidenziali nella gestione della compagine governativa, con la riforma costituzionale del 2003 in precedenza accennata, il Legislatore è andato in una direzione diametralmente opposta prevedendo un nuovo comma dell'art. 107 Cost. il quale testualmente recita: "*il Presidente non può revocare il Primo Ministro*".

È evidente, dunque, che esista una sorta di riflesso incondizionato da parte delle Istituzioni romene ed, in particolare del Parlamento, ad evitare ogni possibile fuga in avanti del Presidente verso un più ampio rafforzamento delle proprie prerogative costituzionali. Infatti, con la stessa riforma del 2003 non ci si è limitati ad imporre siffatto divieto ma si è inciso anche su di un altro aspetto fondamentale: la durata del mandato. Infatti, il testo della Costituzione del 1991 prevedeva che il Presidente rimanesse in carica per un periodo di quattro anni in modo che la sua elezione avvenisse contestualmente (lo stesso giorno) al rinnovo della Camere creando, dunque, un effetto traino della prima nei confronti delle seconde. La scelta del Legislatore Costituzionale è stata quella di allungare il mandato portandolo a cinque anni in modo da indebolire

⁵⁸ Si deve ricordare che all'epoca della presentazione del ricorso e della successiva pronuncia, la Corte Costituzionale non era ancora competente a conoscere dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato poiché tale prerogativa le è stata riconosciuta solo con la riforma Costituzionale del 2003. Sulla riforma costituzionale si vedano: 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 *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2005, pp. 336 e ss; e F. Carella, *La revisione Costituzionale romena del 2003. La Corte rafforzata, il Presidente più arbitro, il Primo Ministro più al centro dell'esecutivo, una lieve prevalenza della Camera anche se la fiducia resta bicamerale*, in www.formucostituzionale.it. Sul ruolo della Corte Costituzionale nell'ordinamento romeno, soprattutto, in un'ottica di soggetto stabilizzatore degli incerti equilibri della fase della post-transizione si vedano, invece, V.Z. Puskàs, *The Role of the Romanian Constitutional Court in Ensuring the Stability of the Democratic Regime*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2011, pp. 270 e ss; nonché K. Benke, *The Dialogue of the Romanian Constitutional Court with the National Judiciary and the European Courts*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2011, pp. 280 e ss.

ulteriormente la posizione del Capo dello Stato rispetto al Parlamento nonché del Governo essendo ora molto più probabile la formazione di una maggioranza a sostegno del presidente che non coincida con quella parlamentare che in precedenza “*consentiva al Presidente di dare un'interpretazione politicamente forte del proprio ruolo*”⁵⁹.

3.1.3. Il rapporto tra il Capo dello Stato ed il Parlamento: lo scioglimento delle Camere e i messaggi presidenziali.

Anche per quanto concerne il potere di scioglimento della Camere non può dirsi che la scelta optata dal Costituente romeno abbia pedissequamente seguito il modello di riferimento francese poiché, diversamente dall'archetipo d'Oltralpe, nel caso specifico si è deciso di limitare sensibilmente la discrezionalità del Capo dello Stato in modo da evitare un uso dell'istituto che potesse, nel corso del tempo, piegare l'autonomia parlamentare alla volontà presidenziale. Come disposto dall'articolo 89 Cost. il Presidente può provvedere con Decreto allo scioglimento della Camera e del Senato solo dopo aver consultato i rispettivi Presidenti nonché i gruppi parlamentari e solo nell'ipotesi in cui il Parlamento non abbia accordato la fiducia per un periodo di sessanta giorni a partire dal primo voto e unicamente nel caso in cui vi siano state due votazioni senza che si sia riuscita a conferire la fiducia al Governo. Nel corso di un anno il Parlamento può essere sciolto solo una volta e, in ogni caso, le elezioni avranno luogo non prima di venti e non oltre quaranta giorni dallo scioglimento. Rimane ferma altresì l'impossibilità di una *dissolution* negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale o quando sia stato dichiarato lo stato di guerra, assedio, emergenza o mobilitazione. Si percepisce dall'esegesi della disposizione costituzionale che, anche in questo caso non si sia andati nel senso di conferire un potere al Capo dello Stato in grado, almeno potenzialmente, di aumentarne la centralità nell'ordinamento facendo prevalere, al contrario, il Parlamento come luogo privilegiato della rappresentanza. In Romania, dunque, il potere di scioglimento “*è considerato esclusivamente nella sua accezione sanzionatoria nei confronti di un Parlamento incapace di garantire una maggioranza a un Governo. Non può quindi essere inteso come*

⁵⁹ A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, cit. p. 13.

*un'arma in mano presidenziale per incidere sul quadro politico ricorrendo all'arbitrato del corpo elettorale*⁶⁰.

Anche la possibilità di incidenza sullo svolgimento dei lavori parlamentari è limitata. A norma dell'articolo 88 Cost., il Presidente può inviare alle Camere messaggi *“on the main political issues of the nation”*. Anche in questo caso la Corte Costituzionale è intervenuta specificare il contenuto di tale norma con la Decisione n. 87 del 30 settembre 1994. In particolare, dopo aver premesso la natura squisitamente politica del messaggio in *“quanto atto politico insindacabile del Presidente*⁶¹” e cioè a dire che il contenuto del messaggio è discrezionalmente deciso dal Capo dello Stato senza che su di esso neppure la Corte possa sindacarne la compatibilità rispetto all'art. 88 Cost., ha aggiunto che il Parlamento ha il solo *“obbligo di ricevere”* l'atto senza neppure che a ciò vi debba necessariamente seguire una discussione. L'unico obbligo che sorge in Capo alle Camere, una volta aver ricevuto il messaggio del Capo dello Stato, è quello di organizzare una seduta comune nella quale dare atto del contenuto del messaggio avanti ai parlamentari⁶².

In virtù di una separazione dei poteri volta a differenziare nettamente le prerogative e le funzioni del Legislativo da quella della Presidenza della Repubblica, prosegue la Corte, sarebbe contraria al dettato Costituzionale la possibilità di prevedere *“una discussione del messaggio alla presenza del Presidente*⁶³. Egli, infatti, benché avente una legittimazione popolare che per la Corte è paritetica a quella del Parlamento, *“non può partecipare al dibattito parlamentare poiché ciò significherebbe impegnarlo politicamente secondo modalità tali che sono contrarie alla sua posizione costituzionale, ponendolo in una condizione simile a quella del Governo che, ai sensi dell'art. 108 comma 1, Cost. è politicamente responsabile dinnanzi al Parlamento*⁶⁴.

Per quanto non sia facile cogliere la *ratio* sottesa a quest'ultima parte della decisione, giacché sembra proprio che la Corte, dopo aver ribadito la pari

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ *Curtea Constituțională*, Decisione n. 87 del 30 settembre 1994.

⁶² È evidente che una simile impostazione si pone in senso contrario rispetto ad una lettura fortemente politico-decisionista del Capo dello Stato. Basti pensare, in termini di comparazione che, persino nel sistema parlamentare italiano, i messaggi del Presidente inviati al Parlamento, seppur al loro seguito non è richiesto alcun voto, comportano pur sempre una discussione sul loro contenuto.

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ *Ibidem.*

legittimazione dei due organi, confonda il piano del rapporto fiduciario con quello di un eventuale impegno politico del Presidente che, ad ogni modo, non creerebbe in alcun caso un vincolo tra questo ed il Parlamento che possa anche solo lontanamente essere ricondotto a quello della logica fiduciaria, appare evidente che l'intento della Corte sia quello di separare nettamente la sfera presidenziale da quella parlamentare evitando ogni possibile sovrapposizione, ancorché limitata e incidentale. Quindi, appare rilevante che il contenuto del messaggio non abbia una portata giuridicamente vincolante nei confronti delle Camere, le quali hanno solo l'obbligo di riceverlo e di darne lettura in seduta comune poiché ciò rappresenta una delle “*modalità di collaborazione tra le due autorità elette direttamente*”⁶⁵, ma non anche quello di darne un effettivo seguito.

3.2. Le condizioni politico-costituzionali per un possibile riaccentramento della figura Presidenziale nelle dinamiche istituzionali.

Fino ad ora si sono viste, principalmente, quell'insieme di disposizioni tendenti ad offrire una lettura della funzione di mediazione presidenziale di cui all'art. 80 Cost. secondo una sua accezione minimale tendente a disegnare un Capo dello Stato garante dell'ordinamento più che effettivo attore protagonista delle logiche politico-costituzionali. Senza certamente rinnegare quanto sopra, è però possibile che in determinate condizioni politiche il Presidente si trovi nella possibilità di poter esercitare a proprio vantaggio una serie di prerogative che la Costituzione gli garantisce in modo da poterne derivare un riequilibrio della bilancia istituzionale verso Palazzo Cotroceni, anche grazie al supporto offerto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

In Romania, nel corso degli anni successivi alla fondazione del nuovo ordinamento si è, di fatto, assistito al medesimo fenomeno che ha caratterizzato le forme di governo presidenziali degli Stati Sudamericani e cioè, quel parallelismo tra la norma della Costituzione e l'effettivo svolgimento delle dinamiche istituzionali. Anche qui, infatti, a discapito di una lettera della Carta, ulteriormente accentuata dalla riforma del 2003, tendente a tratteggiare un

⁶⁵ *Ibidem.*

Capo dello Stato in funzione di garanzia e defilato dal centro della vita politica, la realtà dei fatti si è dovuta scontrare con una sua evoluzione in senso decisionista ed accentratore del potere statale a “svantaggio” di Parlamento e Governo⁶⁶.

Ciò non deve stupire giacché una simile evoluzione che, come si vedrà, ha visto anche nel supporto della Corte Costituzionale un fedele alleato, era potenzialmente già iscritta nelle disposizioni costituzionali.

Il Capo dello Stato, secondo la lettera costituzionale, non ha un potere di iniziativa legislativa ma, a dispetto di ciò, può chiamare il popolo ad esprimersi mediante l'indizione di un referendum consultivo su questioni di interesse nazionale ai sensi dell'art. 90 Cost. con l'unico limite di dover precedentemente consultare il Parlamento. Orbene, come è stato sottolineato, nulla vieta che il Presidente possa fare dello strumento di consultazione popolare, un mezzo attraverso il quale assumere un ruolo attivo nella vita politica⁶⁷. Ciò sarebbe possibile, principalmente per due ragioni: in primo luogo non va dimenticata la forte legittimazione popolare di cui è investito e che è tale da permettergli, in linea di massima, un significativo sostegno dell'elettorato di fronte alle proprie iniziative. In secondo luogo il Capo dello Stato potrebbe essere portato a sfruttare, in casi di stallo politico, il referendum per chiamare il corpo elettorale

⁶⁶ Cfr. A. Vannucci, *Băsescu vince le presidenziali e richiama al Governo Boc. Riflessioni sulla crisi politico-istituzionale in Romania*, in *Federalismi.it*, n. 25/2009, pp. 5-6. Come osserva l'Autore, “è notorio che l'interpretazione delle norme è talvolta più determinante della norma stessa, con una tensione permanente tra il testo scritto e la prassi. È un aspetto da tener in considerazione soprattutto in un contesto come quello romeno, dove il diritto è sovente governato dalla politica”. Adesivamente si veda anche: D. Barbu e I.V. Motoc, *Né diritto, né potere. Ovvero quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, in A. Giovannelli (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, cit. pp. 261 e ss. L'autore mette in luce la tendenza, inscritta nella stessa natura degli Stati post-totalitari, di piegare la Costituzione formale a quella materiale ponendo il loro stesso funzionamento, talvolta, fuori dal diritto. Ciò sarebbe particolarmente evidente in Romania ove “*le politiche pubbliche sono espresse in termini legislativi e, in secondo luogo perché la norma di diritto continua ad essere fondata in modo ideologico. Così il diritto è in particolare posto come legittimazione degli atti del Governo, costituendone una sorta di contenuto a trompe d'oeil delle politiche pubbliche. La funzione del diritto non è tanto quella di fondare lo Stato di diritto, quanto di legittimare la politica e le politiche*”.

⁶⁷ Cfr. S. Baldin, *Il Referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romena: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2009, p. 69. Sulla natura e sui possibili utilizzi del Referendum si veda, nella dottrina, romena: E.S. Tanasescu, *Drept constitutional și institutii politice*, II, Bucarest, ed. 12, Editura C.H. Beck, 2005, pp. 3030 e ss. Anche secondo Ganino, poi, il potere riconosciuto dall'art. 90 Cost al Capo dello Stato poiché non contornato da limiti espliciti “*né nell'iniziativa, né nell'oggetto, richiedendo [...] solo la consultazione del Parlamento, può assumere particolare rilievo nel caso di un Presidente che interpreti come governante il proprio ruolo*”. M. Ganino, *Presidenti e Governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, cit. p. 94.

ad esprimersi attraverso un plebiscito sulla sua persona, risolvendo il conflitto tanto con le Camere quanto, potenzialmente, con lo stesso Governo⁶⁸.

Nelle intenzioni del Costituente pare esservi stata quella di creare una sorta di filo rosso che legasse il Capo dello Stato alla Nazione, chiamata ad esprimersi in ultima istanza su richiesta di quest'ultimo a soluzione di ipotetiche controversie costituzionali. Un legame del tutto particolare che “*sembra trovare un consequenziale contrappeso weimariano nel potere che le Camere, riunite in seduta comune, hanno di deferirlo al giudizio popolare*”⁶⁹ nel caso di sua messa in stato di accusa.

Nelle mani del Capo dello Stato supportato da un'ampia maggioranza, lo strumento di consultazione popolare, può davvero divenire quel mezzo per superare anche le più significative resistenze dei contrappesi istituzionali della forma di governo. Sebbene non si possa tacere sulla natura “formalmente” solo consultiva dello stesso, priva di vincolatività giuridica rispetto agli altri organi, è altresì vero che di fronte ad un'ampia maggioranza espressasi favorevolmente su una determinata questione posta dal Presidente, non sarebbe possibile ignorare gli esiti “sostanzialmente” vincolanti della deliberazione popolare. Vieppiù, può dirsi che il potere presidenziale esca rafforzato dalla Decisione della Corte Costituzionale romena n. 70 del 5 maggio 1999 con la quale è stata dichiarata, su ricorso in via preventiva del Capo dello Stato, l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge sull'organizzazione e lo svolgimento del referendum, volti a limitare eccessivamente l'esercizio dello stesso, in palese contrasto con il testo dell'art. 90 Cost.

Nello specifico, l'art. 11 della legge in questione disponeva che il Presidente avrebbe potuto indire il referendum su questioni di interesse nazionale solo prima che il Parlamento avesse adottato su di esse determinate misure e provvedimenti. L'intento del legislatore era chiaramente finalizzato a limitare l'utilizzo discrezionale dello strumento consultivo. Infatti, secondo il testo della norma poi dichiarata incostituzionale, il Presidente avrebbe potuto

⁶⁸ Cfr. E.S. Tanasescu, *The President of Romania or the slippery slope of a political regime*, cit. p. 80. come è stato scritto da Rinella, “*se si mette in relazione tale potere con la legittimazione popolare che gli deriva dall'elezione diretta, si avrà modo di constatare che il Capo dello Stato finisce per essere investito di una potestà di appello al popolo il cui esercizio, privo di controlli effettivi, virtualmente gli consente di ingaggiare una prova di forza con il Parlamento o con il Governo*”. A. Rinella, *I “semipresidenzialismi” dell'Europa centro-orientale*, cit. p. 246.

⁶⁹ M.A. Orlandi, *La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale*, cit. p. 167.

indirlo solo nel caso in cui il Parlamento, previamente, avesse sottoposto al suo vaglio alcune misure da adottare su temi ritenuti di interesse nazionale. Dunque, si sarebbe trasformato il referendum in una sorta di controllo a priori ed astratto sui provvedimenti del Legislativo e, così facendo, se ne sarebbe radicalmente stravolta la natura.

Secondo la Corte, infatti, gli unici limiti previsti dall'art. 90 Cost. sono individuabili nella richiesta del previo parere consultivo e non vincolante che il Parlamento è chiamato ad esprimere e, in secondo luogo, nel cd. "*interesse nazionale*" della questione che il Presidente ritiene di sottoporre al corpo elettorale. Per quanto riguarda poi questo ultimo aspetto, "*egli solo avrà il diritto di stabilire quali siano le questioni di interesse nazionale in base alle quali chiedere alla popolazione di esprimere la propria volontà attraverso il referendum*"⁷⁰. Qualunque ulteriore previsione legale che introducesse vincoli ulteriori e non previsti direttamente ed in modo esplicito dall'art. 90 Cost. deve essere considerata come una violazione del dettato costituzionale che ha optato per conferire al Presidente, in via esclusiva, il potere di indire la consultazione popolare.

Nella medesima sentenza, per di più, la corte è stata nuovamente chiamata a confrontarsi con lo spinoso tema dei limiti di carattere politici delle azioni del Presidente nel perdurare del suo mandato. Infatti, all'art. 30 della legge sull'attuazione del referendum era stato previsto letteralmente che "*durante la campagna referendaria, i partiti politici e i cittadini hanno il diritto di esprimere liberamente e senza discriminazioni le loro opinioni, attraverso incontri pubblici e attraverso l'utilizzo dei mass media*". Come è facilmente riscontrabile anche da una rapida scorsa del testo normativo, salta all'occhio la mancanza di una specifica previsione del Capo dello Stato e cioè di colui che ha attivato l'intero procedimento. Un'omissione derivante da un errore materiale nella redazione testuale oppure una precisa presa di posizione da parte del Legislatore, intento ad escludere il Capo dello Stato da un suo possibile intervento nella campagna per il referendum? Nell'attesa della pronuncia della Corte si sono scontrate diverse posizioni facendo riemergere, per l'ennesima volta, il mai sopito conflitto di vedute circa le modalità con le quali debba essere

⁷⁰ *Curtea Constituțională*, Decisione n. 70 del 5 maggio 1999.

interpretato l'art. 80 Cost. e, più in generale, il ruolo del Capo dello Stato all'interno della forma di governo tra chi ne ha sempre sostenuto la natura politicamente attiva e chi, al contrario, lo ha sempre interpretato come un arbitro imparziale.

Per quanto la mera esegesi della decisione della Corte non permetta di rilevare alcun elemento di novità poiché essa si è limitata a ribadire che la semplice assenza della previsione testuale del Presidente tra i depositari del diritto di svolgere liberamente la campagna debba essere letta secondo uno *strict scrutiny* e, dunque, poiché l'esclusione di qualunque soggetto, pubblico o privato, dall'esercizio di un diritto non può rappresentare la regola bensì l'eccezione, il mancato richiamo del Capo dello Stato dalla previsione di cui all'art. 30 non ne esclude di certo la possibilità di prendere parte alla campagna per il referendum, rappresentando un'ulteriore riconoscimento del potere politico presidenziale. Una volta ancora, dunque, la Corte chiamata a interpretare, seppur indirettamente, la portata dell'art. 84 Cost., ne offre un'interpretazione minimale, restrittiva, riconoscendo nuovamente la facoltà del Presidente di prendere parte, proprio in virtù della sua legittimazione popolare, alla vita politica nelle sue diverse declinazioni in prima persona, anche attraverso l'indizione di un referendum⁷¹.

Un altro aspetto interessante dell'attività del Capo dello Stato riguarda l'art. 85, comma 2 Cost. a norma del quale, in caso di rimpasto di Governo ovvero di dimissioni di un suo Ministro, il Presidente “*shall dismiss and appoint*” su proposta del Primo Ministro, rispettivamente, il membro del Gabinetto uscente e quello che ne assumerà le veci. Il problema, ancora una volta, si è posto in relazione alla reale estensione dei poteri presidenziali nell'ambiguità

⁷¹ Da sottolineare come, nel corso degli anni, la Corte sia intervenuta in altre occasioni sulla materia referendaria confermando la giurisprudenza sul tema iniziata con la sentenza n. 70 del 5 maggio 1999 e limitandosi, tuttalpiù, a contenere la discrezionalità del Capo dello Stato soprattutto nella scansione tempistica relativa all'indizione della consultazione popolare. Così, ad esempio, la Corte Costituzionale con la pronuncia n. 355 del 2007 ha stabilito che “*the referendum may be called for at any moment during the year, on condition that Parliament had been previously consulted on the matter or that it had endorsed the suspension of office of the President of Romania. According to the Constitution, there is no other condition that would ban the organisation and development of a referendum simultaneously with the presidential, parliamentary or local elections or elections to the European Parliament, or during a certain period before or after the elections mentioned above*” aggiungendo altresì che “*the definition of matters of national concern is the attribute of the President of Romania, whereas Parliament must be consulted with respect to the call for a referendum on these matters of national concern*”. A tal proposito si veda anche la Decisione n. 567 del 2006.

del testo costituzionale e, nello specifico, all'eventuale potere del Capo dello Stato di rifiutare la nomina di un nuovo membro del Governo designato dal Primo Ministro.

In un primo caso, la Corte Costituzionale con la Decisione n. 356 del 4 aprile del 2007 sembrava avere optato per un'interpretazione in senso "parlamentare" della forma di governo stabilendo che la nomina dei Ministri, anche ove successiva ad un rimpasto ovvero alla rassegnazione delle dimissioni da parte di uno di essi, vedesse nel Capo dello Stato un soggetto con funzioni meramente "notarili" nel senso che a quest'ultimo non fosse concesso alcun potere di veto ma, soltanto, la possibilità di esercitare nei confronti del Primo Ministro una sorta di *moral suasion* giuridicamente non vincolante sulla scelta della candidatura, al pari delle Commissioni parlamentari chiamate ad esprimere un parere obbligatorio ma non vincolante ai sensi degli articoli 72 comma 2, 3 e 76 del Regolamento sulle riunioni congiunte di Camera e Senato⁷². Dunque, parrebbe che la Corte, nell'occasione, abbia individuato nel Primo Ministro e non nel Presidente il *dominus* per quanto concerne la composizione del Governo.

Una tale impostazione, però, è stata successivamente superata da un vero e proprio *overruling* dagli stessi Giudici Costituzionali con la pronuncia n. 98 del 7 febbraio 2008 con la quale, attraverso un'interpretazione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, hanno fondato l'esistenza di una sorta di diritto di veto presidenziale sospensivo (ovvero esercitabile una sola volta rispetto ad un candidato e pur sempre motivando la decisione) sulle

⁷² Secondo la Corte, infatti, "i candidati per l'incarico di Ministro del Governo [...] proposti dal candidato Premier, debbono essere ascoltati dalle Commissioni permanenti delle Camere del Parlamento competenti per materia che, sulla base dei risultati, emettono pareri favorevoli o negativi; nell'eventualità di un'opinione negativa, il candidato Premier proporrà un altro candidato per il ruolo di Ministro". Gli stessi Giudici proseguono poi affermando che, "come il Parlamento non esercita un diritto di veto, ma solo il compito di verificare le condizioni per la conformità del candidato a ricoprire la carica ministeriale [allo stesso modo] nessun Presidente romeno ha il diritto di veto contro la proposta del Primo Ministro, ma ha il diritto di verificare la condizione di conformità per il candidato al ruolo e [in caso contrario] chiedere al Primo Ministro di proporre un candidato alternativo. In tutti i casi il rigetto della domanda deve essere motivata". *Curtea Constituțională*, Decisione n. 356 del 4 aprile 2007. La Corte, dunque, muove un parallelo tra il ruolo del Capo dello Stato e quello delle Commissioni parlamentari chiamate ad un preventivo *screening* delle persone indicate per il ruolo di Ministro. In entrambe le circostanze, le funzioni che questi si vedono chiamati a svolgere concernono esclusivamente un vaglio preventivo di conformità della persona indicata dal Primo Ministro rispetto alla funzione che dovrà andare a svolgere. Quindi, viene affermato un potere non giuridicamente vincolante ma meramente persuasivo da ricercare più che sul piano del diritto, su quello politico.

nomine proposte dal Primo Ministro ai sensi dell'art. 85 Cost.⁷³. In assenza di una chiara ed uniforme interpretazione del significato letterale dell'art. 95 Cost., per la Corte Costituzionale è necessario rinvenire la chiave ermeneutica nel ricorso ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale⁷⁴. Per il raggiungimento degli obiettivi a cui lo Stato, per propria natura, è ontologicamente obbligato a perseguire è richiesto il buon funzionamento dell'amministrazione pubblica latamente intesa *“nel rispetto dei principi della separazione e dell'equilibrio dei poteri, senza ostacoli istituzionali”*⁷⁵.

Per evitare, dunque, il verificarsi di eventuali situazioni di stallo istituzionale occorre trovare un criterio guida che possa informare il rapporto tra Primo Ministro e Capo dello Stato nell'esercizio dei poteri ad essi conferiti dall'art. 85 Cost. La Corte rinviene, allora, in via analogica nell'art. 77 comma 2 Cost. (norma che prescrive il potere presidenziale di rinviare prima della promulgazione e solamente per una volta la legge alla Camere), il principio guida da applicare anche nelle nomine di un membro del Governo su proposta del Primo Ministro. Dunque, il Capo dello Stato, di fronte all'indicazione operata da quest'ultimo conserverà, sebbene per una sola occasione, il diritto di rifiutare (motivando la scelta) la nomina di un candidato non gradito e ciò perché le relazioni tra i due cefali dell'azione governativa debbono essere improntati ad un rapporto collaborativo.

Significativo osservare, poi, come il Giudice delle leggi legghi indissolubilmente, una volta ancora, l'espansione della sfera di attribuzione del

⁷³ Curioso appare in tal senso la premessa utilizzata dalla Corte per giustificare il proprio mutamento di giurisprudenza. Secondo i Giudici, infatti, in occasione del precedente giudizio essi, benché fossero stati chiamati a risolvere un conflitto di attribuzione tra Presidente e Primo Ministro, poiché nelle more del giudizio la controversia era stata risolta politicamente attraverso la nomina, per usare le parole dei Giudici, di un candidato *“inizialmente invisito al Presidente”*, non hanno ritenuto di entrare direttamente nella merito della questione spingendosi oltre a quanto sancito in quell'occasione. Dunque, hanno ritenuto opportuno evitare di affrontare la questione sottesa al quesito principale e relativa al *“numero dei casi in cui il Presidente può rifiutare la proposta del Primo Ministro”* ovvero entro che limite sia *“concesso al Primo Ministro di ribadire la proposta iniziale respinta dal Presidente”* Cfr. *Curtea Constituțională*, Decisione n. 98 del 7 febbraio 2008. In quest'ultima occasione, invece, la Corte ricorda come ai sensi dell'art. 142 Cost. essa sia il garante della Costituzione e che in virtù di una lettura analogica dell'art. 3 del Codice Civile romano del 1864, ella *“non può rifiutarsi di giudicare in base alla circostanza per la quale non esiste una legge che prescriva la soluzione oppure perché la legge si presenta come oscura”*. *Ibidem*.

⁷⁴ In particolare, la Corte fa espresso richiamo all'art. 1 comma 2 della Costituzione il quale stabilisce che *“la Romania è uno Stato democratico e sociale, governato dal diritto in cui la dignità umana, i diritti e le libertà dei cittadini, il libero sviluppo della personalità, la giustizia ed il pluralismo politico rappresentano valori supremi nello spirito della tradizione democratica del popolo romano e negli ideali della rivoluzione del dicembre 1989 e come tali vanno garantiti”*.

⁷⁵ *Curtea Constituțională*, Decisione n. 98 del 7 febbraio 2008.

Capo dello Stato alla sua legittimazione popolare ed alla sua responsabilità verso gli elettori: *“come per l'esercizio degli altri poteri previsti nella Costituzione, il Presidente rimane politicamente responsabile dinanzi agli elettori, per come ha motivato il rifiuto di dare seguito alla proposta formulata dal Primo Ministro, così come egli ed il Governo sono politicamente responsabili nei confronti del Parlamento”*⁷⁶.

Anche in questo caso una lettura estensiva delle prerogative presidenziale è stata resa possibile sfruttando il dato offerto dalla sua investitura popolare diretta. È come se la Corte, allo stesso tempo, ponesse in luce, enfatizzandoli, i due lati della medaglia connessi alla legittimazione elettorale del Capo dello Stato. Il conferimento della “fiducia” degli elettori, inevitabilmente, non può che assegnare lui un peso specifico da riversare sul campo della politica, anche nel momento di formare o solo integrare la formazione dell'Esecutivo; dall'altro lato, però, il Presidente, esponendosi sul piano delle scelte prettamente di indirizzo politico finisce per mettere in gioco la sua responsabilità assumendosi davanti agli elettori la paternità del rifiuto. Il dato complessivo che esce dalla decisione, al di là di alcune evidenti aporie sul piano logico-argomentativo⁷⁷, è la naturale tendenza al riconoscimento di maggiori poteri nei confronti di un soggetto, il Presidente della Repubblica, che proprio per via di quel rapporto diretto che lo lega al corpo elettorale sarà chiamato a spendere quell'attestazione di credito popolare sul piano politico-istituzionale nella più naturale evoluzione di un semipresidenzialismo intriso di un'essenza fortemente francese.

Da ultimo, al Presidente è concessa la facoltà, in forza dell'art. 86 Cost.,

⁷⁶ *Curtea Constituțională*, Decisione n. 98 del 7 febbraio 2008.

⁷⁷ Significativa, in tal senso, il rilievo sollevato nell'opinione separata dai Giudici Toader e Puksás secondo i quali il richiamo all'art. 77 della Costituzione, per quanto possa essere pertinente alla risoluzione in via analogica della questione di rilievo costituzionale sottoposta alla Corte, è incompleto. Infatti, come ricordano i due componenti della Collegio giudicante, una volta che il Capo dello Stato ha rinviato alle Camere la legge sottopostagli per la promulgazione, queste hanno la facoltà di riapprovarla nel medesimo contenuto. Lo stesso discorso può, dunque, valere anche per la nomina di un Ministro su cui era stato precedentemente posto il veto dal Presidente della Repubblica? La Corte sul punto rimane in silenzio limitandosi ad un generico richiamo all'art. 77 della Cost. Parimenti è contestato dai due Giudici, il *revirement* improvviso della Corte giacché fondato, di fatto, sulla medesima rilettura dei principi richiamati nella precedente Decisione n. 356 del 4 aprile 2007. Se in quel caso si era sostenuto che non potesse in alcun caso sorgere un diritto di veto in capo al Presidente, non si capisce per quali ragioni, a distanza di un anno dalla precedente pronuncia e, soprattutto, in assenza di modifiche di carattere normativo-costituzionali, si sia giunti ad un così notevole ampliamento del bagaglio di poteri presidenziali.

di consultare il Governo su questioni ritenute urgenti e di particolare importanza e, soprattutto, partecipare alle riunioni che deliberano in materia di politica estera, di difesa e di ordine pubblico, oltre che in tutti quei casi in cui vi sia una richiesta espressa in tal senso da parte del Primo Ministro⁷⁸.

3.3. La prassi costituzionale ed il rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato.

Tutto ciò, come correttamente osservato da Ganino, “può spingere un Presidente attivo a considerare innanzitutto il rapporto fiduciario instaurato con il Paese e tentare di interpretare il colloquio con il Governo in termini non diversi da quelli che caratterizzavano in Francia l'esperienza del periodo di De Gaulle, tanto da considerare immanente nel sistema romeno il principio della doppia fiducia”⁷⁹.

Ovviamente, però, perché ciò possa accadere si rende necessaria la presenza di una condizione politica parlamentare tale da garantire al Capo dello Stato una maggioranza coesa in grado di assecondarne la volontà e il disegno politico da questo proposto⁸⁰, ovvero quando nessun partito riesca ad ottenerla poiché nella frammentazione lo spazio di manovra del Presidente è chiaramente destinato ad aumentare⁸¹. Ed infatti la prassi costituzionale è andata profilandosi in maniera diversa rispetto all'originario disegno voluto dal Costituente in quanto i Presidenti che si sono succeduti hanno, sebbene con diverse sfumature ed intensità, impersonato il ruolo di un Capo di Stato attivo, tutt'altro che avulso dalle logiche politiche.

In *primis* è stato Iliescu a sfruttare al massimo gli spazi di manovra che il testo della Costituzione lasciava alla più alta istituzione dello Stato. In tale

⁷⁸ Difficile immaginare, però, la formazione di un vero e proprio dominio riservato in tali materie da parte del presidente sulla falsariga di quanto avvenuto in Francia. Infatti, in tali ambiti – dalla conclusione dei trattati internazionali negoziati dall'Esecutivo, sino alla dichiarazione dello stato di emergenza o di assedio – diversamente dal suo omologo francese, il Capo dello Stato romeno necessita della necessaria controfirma da parte del Primo Ministro.

⁷⁹ M. Ganino, *Presidenti e Governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, cit. p. 94.

⁸⁰ In senso concorde si è espressa anche la dottrina secondo la quale “come insegna l'esperienza francese, simili attribuzioni costituzionali, lungi dal relegare il Presidente della Repubblica ad una funzione mediatrice e di impulso dell'azione dei poteri politicamente attivi dello Stato, possono consentirgli, in particolari condizioni politiche, di svolgere un ruolo governante, partecipando in modo incisivo [...] alla determinazione dell'indirizzo politico del Paese”.

⁸¹ Cfr. 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*, cit. p. 340.

senso, sfruttando la forte legittimazione popolare legata alla sua immagine di guida del FSN che aveva condotto in prima linea la fase di transizione dal precedente regime autoritario, Iliescu è riuscito a delineare *“un'immagine del Capo dello Stato direttamente impegnato nella conduzione dell'azione di Governo, specie nei tradizionali settori della politica estera, della difesa e della sicurezza, dalla quale il suo successore non si è completamente discostato, inaugurando inoltre alcune prassi che si sono poi consolidate nel tempo”*⁸².

In particolare, Iliescu, durante i suoi due mandati ha agito soprattutto sfruttando la facoltà concessa al Capo dello Stato di partecipare, presiedendolo, al Consiglio dei Ministri, trasformato dallo stesso in una vera e propria cabina di regia dalla quale sovrintendere alle principali decisioni in ambito di politica estera e di sicurezza interna.

Sebbene con una minor incidenza rispetto al suo predecessore a causa di una coalizione a sostegno del Presidente⁸³ ben più complessa di quella che aveva sostenuto Iliescu⁸⁴, anche la presidenza di Constantinescu è stata caratterizzata da un forte centralismo presidenziale nella direzione della vita pubblica quale vero e proprio potere governante. Infatti, nonostante la sua elezione avvenuta nel 1996 avesse fatto presagire un indebolimento dell'istanza presidenziale a favore delle Camere giacché, per la prima volta nella breve storia della Romania democratica si era passati *“da una maggioranza presidenziale con il solo obiettivo di mettere in pratica la volontà del Capo dello Stato a cui era legata a doppio filo una maggioranza di coalizione più impegnata a conservare gli equilibri interni che a seguire le direttive presidenziali”*⁸⁵, gli eventi che seguiranno saranno tali da tradire le premesse.

⁸² M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, cit. p. 240.

⁸³ Si trattava della Convenzione Democratica a sua volta composta da una serie di piccoli partiti di ispirazione cristiano-liberale, dall'Unione Socialdemocratica a sua volta formata dal Partito Socialdemocratico e dal Partito Democratico ed, infine, dall'Unione Democratica dei Magiari.

⁸⁴ Come ha fatto notare da V.A. Dimulescu, *Presidential impeachment in semi-presidential system. Case study: Romania 2007*, cit. p. 118, l'influenza presidenziale anche sull'andamento del Governo si è resa possibile poiché, in quegli anni, la forte legittimazione di Iliescu e la tendenziale personificazione del potere attorno a Palazzo Controceni avevano creato nell'opinione pubblica la convinzione che la maggioranza parlamentare altro non fosse che una maggioranza presidenziale e che lo stesso Governo altro non fosse che una *“Presidential creation validated by Parliament”*. D. Barbu, *The absent Republic: politics and society in post-communist Romania*, Bucharest, Nemira, 1999, p. 176. Per un'ampia analisi delle dinamiche politiche dell'epoca si rinvia a A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, cit. pp. 20 e ss.

⁸⁵ *Ibidem*.

Infatti, saranno proprio i confusi equilibri della coalizione presidenziale ad enfatizzare, una volta ancora, il ruolo del Capo dello Stato quale vera e propria guida politica della Nazione imponendo un suo indirizzo chiaro e deciso all'azione del Governo⁸⁶.

Da ultimo, se gli anni del terzo mandato del Presidente Iliescu eletto nel 2000 si segnaleranno per un'inversione di tendenza tesa al rafforzamento del Governo e del Primo Ministro, ruolo che lo stesso Capo dello Stato, non più ricandidabile per il superamento del limite dei mandati, assegnerà al suo delfino Nastase il quale, guiderà il Governo più stabile e longevo dell'esperienza Repubblicana figlio anche di una significativa crescita economica e di una politica fortemente indirizzata verso ovest, ossia, in direzione europea.

3.3.1. L'era Bănescu: un Presidente-giocatore in conflitto perenne con gli altri poteri di indirizzo politico.

Con l'elezione di Traian Bănescu⁸⁷ alla carica di Presidente della Repubblica il quadro politico e della stessa forma di governo muta fortemente. Sconfitto al secondo turno Nastase, il delfino dell'ex Capo di Stato Iliescu, con una coalizione formata da partiti di centrodestra (Alleanza, Giustizia e Verità), la presidenza Bănescu sarà segnata dal forte accentramento dei poteri nelle mani del Capo dello Stato che lo porterà in più occasioni a scontrarsi con il Governo e con le forze politiche presenti in Parlamento e che sfoceranno nel 2007 ad un primo tentativo di rimozione del Capo dello Stato, accusato, tra i vari capi, di essere un fattore di grave instabilità del sistema di governo in contrasto con il suo ruolo di garante e mediatore.

D'altronde Bănescu sin dall'inizio del mandato non aveva mai fatto segreto della sua ambizione di rivestire il ruolo di un Presidente-giocatore, pienamente attivo nell'esercizio del suo ruolo e delle sue prerogative costituzionali non perdendo l'occasione per criticare l'operato dei partiti politici e del Governo nel suo insieme⁸⁸.

⁸⁶ Nonostante ciò si deve segnalare una riduzione di influenza nelle materie in cui Iliescu aveva creato un vero e proprio *domaine réservé*, avendo dovuto assegnarle ad esponenti della coalizione facente parte di partiti non direttamente legati al Capo dello Stato.

⁸⁷ Per una ricostruzione critica delle politiche di Bănescu si veda G.L. Stoica, *Il populismo in Romania in Democrazia e diritto*, n. 3-4/2010, pp. 432 e ss.

⁸⁸ A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, cit. p. 28. Come messo in luce da Stoica, fortemente critico verso le politiche

Al di là dei diversi capi di accusa mossi contro Bănescu, la ragione principale dalla quale scaturirà la sua sospensione ai sensi dell'art. 95 Cost. va ricondotta nell'alveo dell'esacerbato scontro politico in atto tanto nella maggioranza quanto, e soprattutto, nel duello frontale instaurato tra il Capo dello Stato ed il "suo" Primo Ministro Triceanu⁸⁹.

Una volta ancora politica e diritto finiscono per intrecciarsi nella responsabilità del Capo dello Stato. Infatti, l'art. 95 della Costituzione prevede che nell'eventualità in cui il Presidente ponga in essere gravi atti diretti contro la Costituzione, possa essere sospeso dal suo ufficio attraverso il voto a maggioranza assoluta da parte della Camera e del Senato, per l'occasione riuniti congiuntamente, ed in seguito all'emissione di un parere consultivo della Corte Costituzionale in merito alla gravità della condotta presidenziale. In ogni caso, comunque, la sua rimozione sarà possibile solamente a seguito di una delibera popolare da esercitarsi mediante un referendum che dovrà essere indetto nel termine massimo di 30 giorni dalla sospensione. Nel frattempo sarà il Presidente del Senato a sostituire il Capo dello Stato sospeso nelle sue funzioni⁹⁰.

populiste del Capo dello Stato "il bersaglio principale a cui si rivolge la sua critica è costituito dai partiti al pari del Parlamento, in cui si trovano, secondo Bănescu, i corrotti e tutti i reazionari. In generale, chiunque ostacoli le sue azioni ed il suo desiderio di dominare tutto il sistema politico". G.L. Stoica, *Il populismo in Romania*, cit. p. 439.

⁸⁹ Tra le varie ragioni che hanno infiammato il confronto tra le due cariche dello Stato si deve ricordare il rifiuto di Bănescu di nominare a Ministro degli esteri il Senatore Adrian Cioroianu proposto dal Primo Ministro in sostituzione del dimissionario Ungureanu e che costringerà il Premier ad assumere l'incarico ad interim ed a ricorrere alla Corte Costituzionale che, come visto in precedenza, con la Decisione n. 356 del 4 aprile 2007 darà torto al Capo dello Stato. Ma più di ogni altro evento, la rottura tra il Primo ministro e Bănescu si consumerà con la formazione del nuovo Governo guidato dal Triceanu. In quell'occasione, infatti, il Premier, dopo aver annunciato lo scioglimento della coalizione Alleanza, Verità e Giustizia che aveva sostenuto l'elezione presidenziale, formerà un Gabinetto dal quale saranno totalmente esclusi i membri del Partito Democratico da cui proviene Bănescu e da molti considerato quale mezzo presidenziale privilegiato per insinuarsi nel cuore della vita politica del Paese. Cfr. A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, cit. p. 28. Per un quadro complessivo delle vicende politiche romene nel corso del 2007 si rinvia a: M. Iordache, *Beghe istituzionali*, in www.balcanicaucaso.org, 27 marzo 2007; nonché M. Iordache, *Un Presidente sospeso*, in www.balcanicaucaso.org, 10 maggio 2007 e M. Iordache, *E il Ministro si dimette...*, in www.balcanicaucaso.org, 31 ottobre 2007;

⁹⁰ La Costituzione al successivo art. 96 prevede, invece, un diverso procedimento di accusa del Presidente, in caso di alto tradimento. In questo caso sembrerebbe che l'intento del Costituente fosse stato quello di far valere un regime di responsabilità più giuridica che politica. Infatti, in questa ipotesi la proposta di messa in stato di accusa del Capo dello Stato deve provenire da un voto congiunto di camera e Senato con una maggioranza qualificata dei due terzi a cui segue l'automatica sospensione del Presidente dalla carica. La differenza principale rispetto allo strumento di rimozione previsto dall'articolo 95 Cost., oltre che nella diversa maggioranza richiesta, risiede nell'individuazione dell'organo deputato al suo giudizio finale che, in questo caso, non sarà più il corpo elettorale ma la Corte di Cassazione che potrà, ove ritenga fondate le accuse, rimuoverlo dalla carica.

Com'è facilmente intuibile si è di fronte ad uno strumento atto a far valere una responsabilità prettamente politica del Capo dello Stato⁹¹ giacché, nonostante il parere della Corte Costituzionale preventivo alla votazione parlamentare sulla sua sospensione, non vi è nulla che impedisca alle Camere di superare l'*advisory opinion* del Giudice delle leggi. Come ben sottolineato da illustre dottrina, il referendum revocatorio previsto all'art. 95 della Costituzione romena fonda le sue origini nell'esperienza dell'art. 43 comma 2 della Costituzione di Weimar ove *“il ricorso alla urne nell'ambito di una forma di governo di tipo dualistico con un Presidente eletto direttamente dal Popolo, 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”*⁹².

Anche in Romania, la scelta del Costituente, dunque, è stata quella di rinviare la scelta finale sul destino politico del Capo dello Stato a quello stesso corpo elettorale che in precedenza lo aveva eletto, ad ulteriore dimostrazione dell'esistenza di un latente legame che unisce il popolo al Presidente per l'intera durata del mandato.

3.3.2. Il primo tentativo di sospensione del Presidente Bănescu nel 2007.

Venendo ora al caso specifico che ha riguardato Bănescu, nei primi mesi del 2007 il Parlamento approvò la costituzione di una inedita Commissione parlamentare di inchiesta con il compito di verificare la conformità delle condotte presidenziali al testo della Costituzione. Il risultato del rapido lavoro della Commissione si concluse con l'imputazione in capo al Presidente di aver

⁹¹ Cfr. M. Volpi, *Le immunità della politica*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, III, 2005, p. 1174.

⁹² S. Baldin, *Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romena: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, cit. p. 64. L'autore non manca di segnalare la particolarità esclusiva del referendum revocatorio romeno rispetto all'idealtipico strumento di rimozione nel quale: a) l'indizione del referendum richiederebbe una votazione da parte delle Camere ad una maggioranza qualificata in modo da non scadere in mero strumento di lotta politica contingente; b) nel caso in cui il popolo sostenga il Capo dello Stato questi dovrà considerarsi come rieletto (o quantomeno confermato nel proprio mandato) e il Parlamento dovrà essere sciolto ricorrendo ad una nuova tornata elettorale per il suo rinnovo. Invece, il procedimento individuato dall'art. 95 della Costituzione romena non prevede alcun meccanismo volto ad evitare, in caso di mancata rimozione del Capo dello Stato, uno stallo istituzionale tra questo ed il Parlamento giacché non è stata prevista alcuna possibilità di un suo automatico scioglimento.

abbandonato il suo ruolo di garante ai sensi dell'art. 80 Cost. avendo, al contrario, assunto in più occasioni un atteggiamento di parzialità politica incompatibile con il suo ruolo istituzionale⁹³. Il Parlamento non perse l'occasione e, come previsto dall'art. 95, formulò i capi di accusa contro il Capo dello Stato sulla base dei risultati della Commissione d'inchiesta e sottopose la questione alla Corte Costituzionale perché si pronunciasse sulla loro fondatezza⁹⁴.

Nella fattispecie Bănescu venne accusato di “*essere un elemento di*

⁹³ I parlamentari del Partito Democratico vicini al Presidente sollevarono la questione di costituzionalità contro gli articoli 67, 68 e 70 del Regolamento riunioni congiunte di Camera e Senato ritenendo illegittima l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta funzionale ad una valutazione preventiva dell'operato presidenziale in vista dell'eventuale azionamento della procedura di rimozione di cui all'art. 95 Cost. Secondo i ricorrenti, infatti, la preventiva istituzione di una Commissione a tal scopo diretta si porrebbe in contrasto con il dettato dell'art. 95 Cost. poiché esso stabilisce che la sospensione debba essere votata dalla maggioranza assoluta dei componenti delle Camere sulla base di una proposta proveniente da almeno un terzo di essi. La previsione di una Commissione d'inchiesta “preventiva” non troverebbe giustificazione in alcuna disposizione della Carta, ed anzi, sarebbe in violazione di questa. La posizione assunta dalla Corte con la Decisione n. 266 del 21 marzo 2007 rigetta totalmente le tesi dei ricorrenti giacché nessuna disposizione vieta alle Camere la facoltà di istituire Commissioni d'inchiesta a diversi fini di interesse nazionale e, dunque, anche per indagare sulle condotte del Capo dello Stato giacché un simile potere rientra a pieno titolo tra le prerogative del Parlamento. Per di più, a detta della Corte Costituzionale, la previsione di una Commissione *ad hoc* risponderebbe ad esigenze di una maggior tutela nei suoi confronti dato che avrebbe il vantaggio di evitare che le indagini sulle sue azioni vengano fatte dallo stesso collegio chiamato, successivamente, a deliberare sulla sua sospensione. *Curtea Constituțională*, Decisione n. 266 del 21 marzo 2007. Anche nell'occasione non mancarono opinioni dissenzienti da parte di due Giudici (Vida e Kozsokár) secondo i quali, non sarebbe ammissibile alcuna lettura estensiva delle disposizioni relative al regolamento sottoposto allo scrutinio della Corte. Secondo loro, l'art. 111 della Costituzione che regola il potere parlamentare di inchiesta, indicando coloro i quali sono obbligati a presentarsi avanti alle Camere ove esse ne facciano richiesta, per essere sottoposti ad indagini conoscitive, non fa in alcun caso richiamo al Capo dello Stato. Dunque, non vi potrebbe essere nessuna inchiesta parlamentare o indagine conoscitiva azionata nei suoi confronti giacché ciò esulerebbe dal testo dell'art. 111 Cost. In aggiunta a quanto sopra, i due Giudici sottolineano come in una precedente occasione (Decisione n. 45 del 1994) la stessa Corte avesse escluso che il Presidente potesse essere sottoposto a Commissioni di inchiesta giacché la Costituzione avrebbe previsto espressamente, nel delineare i rapporti fra le varie branche dell'amministrazione statale, i soggetti direttamente sottoponibili al controllo delle Camere individuando, altresì le modalità attraverso cui avrebbe dovuto avvenire tale controllo. In nessun caso, dunque, ad eccezione della procedura di cui all'art. 95 (e 96) Cost. il Parlamento avrebbe potuto incidere in modo così diretto sul controllo dell'attività presidenziale. In virtù di una lettura restrittiva dell'art. 95 Cost., ne consegue che la previsione di Commissioni volte ad indagare sulle sue condotte deve considerarsi contraria alla Costituzione.

⁹⁴ La procedura prevista dall'art. 95 Cost. in passato era già stata azionata contro l'allora Capo di Stato Iliescu accusato dalle Camere Riunite di gravi intrusioni in alcuni procedimenti giudiziari in palese violazione del principio di separazione dei poteri. Secondo l'accusa, le dichiarazioni del Presidente con le quali aveva affermato l'invalidità di alcune pronunce giudiziarie definitive relative al disconoscimento della proprietà privata su alcuni lotti di abitazione nazionalizzate erano invalide in quanto prive di base legale non essendo stata ancora approvata alcuna legge sulla tematica oggetto della decisione, sarebbero tali da “*compromettere il corretto funzionamento dei meccanismi dello Stato di diritto e costituiscono un vero e proprio atto dittatoriale nonché un attacco alla indipendenza dei giudici*”. Secondo la Corte tali affermazioni, per quanto aventi un tono duro e di forte critica contro un altro potere dello Stato quale la Magistratura, non sarebbero da considerarsi come poste in violazione dell'art. 80 della Costituzione che impone al Capo dello Stato di mediare tra le istituzioni politiche così come fra le forze sociali al fine di prevenire il formarsi o, comunque, l'acuirsi di possibili scontri tra (e all'interno) di esse. L'argomentazione della Corte poggia sul fatto che, per

instabilità del sistema e di aver messo in crisi il funzionamento del Governo (con tentativi di imporre le dimissioni del Primo Ministro, partecipazione a sedute dell'Esecutivo al di fuori dei limiti previsti dalla Costituzione, ostruzionismo alla politica estera promossa dal Governo, offese alla reputazione dei Ministri), del Parlamento (con accuse alla moralità dei singoli Deputati e Senatori), della Magistratura e dei servizi segreti (con costanti ingerenze nella loro attività)”⁹⁵.

La Corte, come si vedrà a breve, colse l'opportunità non solo per procedere ad una mera e puntuale valutazione dell'idoneità delle accuse a giustificare la sospensione di Bănescu ma, traccerà un vero e proprio spaccato della figura presidenziale all'interno della forma di governo in una chiave di lettura evolutiva che, di fatto, finirà per avallare l'attività presidenziale e, con essa, il crescente attivismo decisionale dell'inquilino di Palazzo Cotroceni ponendolo al centro della vita politica del Paese⁹⁶.

In primo luogo la Corte si è trovata a dover affrontare la questione relativa alla specificazione di ciò che l'art. 95 Cost. definisce come “*gravi atti contro la Costituzione*” tali da giustificare l'azionamento del procedimento di rimozione. Secondo i Giudici, “*è evidente che un'azione attiva od omissiva che*

utilizzare le parole di Dimulescu, “*the holder of the presidential office is entitled to express political opinions or to propose – not impose – ways of solving the issue at hand since his/ her statements are not supposed to have any legal effects on the public authorities*”. V.A. Dimulescu, *Presidential impeachment in semi-presidential system. Case study: Romania 2007*, cit. p. 119. Dunque, il Presidente non solo ha il diritto ma, in funzione e in attuazione dell'art. 80 Cost., egli ha il dovere costituzionale di proporre possibili soluzioni a livello politico-istituzionale, finalizzate al componimento dello scontro in atto. All'uopo non è possibile neppure limitare oltremisura la facoltà di esprimere il proprio pensiero ancorché volto a criticare duramente altre autorità statali. Ciò che avrebbe potuto rappresentare una grave violazione della Costituzione sarebbe stata la possibilità per il Presidente di incidere direttamente sulla validità delle decisioni giudiziarie in parola. Ma, poiché ciò non è possibile proprio in virtù del principio di separazione dei poteri, non si può rimproverare al Capo dello Stato alcuna condotta gravemente lesiva del dettato costituzionale. Come stabilito dalla stessa Corte Costituzionale nell'occasione: “*una sentenza definitiva o finale è obbligatoria e non può essere riformata o contestata da nessuno tranne che per via giudiziaria ai sensi della legge. Pertanto, le dichiarazioni del Signor Presidente Ion Iliescu sono una scelta politica, senza rilevanza giuridica e, pertanto, rientrano ai sensi dell'articolo 84, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 70 della Costituzione, che tutelano l'insindacabilità delle espressioni del Presidente nella stessa misura in cui sono tutelate quelle dei parlamentari*”. *Curtea Constituțională*, Aviz Consultativ n. 1 del 5 luglio 1994.

⁹⁵ D. Bosioc, *Romania: la sospensione del Presidente Traian Bănescu e il referendum revocatorio del 29 luglio 2012*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2013, p. 276.

⁹⁶ Tra i primi commenti alla sentenza si veda V. Fara, *La rivincita di Bănescu*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, III, 2007, p. 1268 e ss.; e E.S. Tansescu, *Réussite de la procédure de suspension et échec de la déchéance du Président de Roumanie*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/1 n° 73, pp. 181 e ss.

*viola la Costituzione, è grave anche in relazione alla violazione*⁹⁷ e, dunque, non ogni violazione di essa è tale da giustificare la sospensione del Presidente, ma solo quei fatti che siano così gravi da incidere direttamente sul fisiologico andamento della forma di governo. Dunque, possono considerarsi gravi violazioni della Costituzione solo quegli atti che sarebbero suscettibili di *“ostacolare il funzionamento delle altre autorità pubbliche, di sopprimere o anche solo limitare i diritti e le libertà dei cittadini, ledere o mirare a modificare l'ordine costituzionale, così come altri atti della medesima natura che sarebbero o, comunque, potrebbero essere in grado di produrre effetti simili”*⁹⁸. La premessa della Corte Costituzionale relativa alla qualificazione dei “gravi fatti”, benché sia stata per la prima volta esplicitata in una forma così ampia ed argomentata, riprende il medesimo principio che era stato utilizzato nel precedente *Aviz Consultativ* relativo al caso della proposta di rimozione del Presidente Ion Iliescu in forza del quale, al di là della gravità oggettiva della condotta, il discrimine tra comportamento idoneo o meno a giustificare la sospensione va ricercato nella sua capacità di produrre effetti giuridici vincolanti verso le altre istituzioni o verso i cittadini.

Passando ora ai diversi capi di imputazione formulati contro Băsescu, in primo luogo egli è stato accusato di aver rifiutato, in momenti critici per la salute del sistema politico-costituzionale della Romania, di consultarsi con il Governo e con i partiti politici in asserita violazione degli articoli 86 e 103 della Costituzione. Orbene, secondo i Giudici, ambedue gli articoli non impongono in alcun caso un obbligo esplicito del Presidente di procedere a consultazioni ma ne facoltizzano la scelta sulla base di valutazioni che, però, spettano in via esclusiva al Capo dello Stato. Per quanto riguarda poi l'accusa di non aver consultato i partiti presenti in Parlamento ai fini della nomina del Primo Ministro Triceanu, la Corte ribadisce che non vi sarebbe alcuna violazione della Carta Costituzionale data l'indifferenza che essi hanno mostrato al momento di concedervi la fiducia. Dunque, benché in presenza di una violazione della Costituzione, non sarebbe giustificata l'accusa contro il Presidente giacché

⁹⁷ *Curtea Constituțională, Aviz Consultativ n. 1 del 5 aprile 2007. Sempre secondo la Corte, “la gravità dei motivi posti alla base di un ricorso deve essere valutata in relazione al valore del bene che danneggia, così come alle conseguenze pregiudizievoli prodotte o anche solo potenziali, ai mezzi adottati, nonché alla posizione soggettiva dell'autore del fatto”.* Ibidem.

⁹⁸ Ibidem.

finirebbe con il contraddire lo stesso voto delle Camere con cui hanno queste hanno deciso di concedere la fiducia al Governo guidato da Triceanu. In altre parole, se le Camere avessero ritenuto che la mancata consultazione dei partiti avesse leso all'epoca una loro prerogativa, non avrebbero dovuto concedere la fiducia e, successivamente, promuovere il procedimento di sospensione del Capo dello Stato⁹⁹.

Un punto saliente della decisione dei nove Giudici Costituzionali concerne la *vexata quaestio* dell'art. 84 Cost. che fa divieto al Capo dello Stato di essere parte, durante il proprio mandato, di un partito politico. Băsescu era stato accusato di partigianeria nei confronti del Partito Democratico di cui era stato membro e Presidente, a svantaggio degli altri partiti, discriminati dalla condotta del Capo dello Stato che in occasione di più interventi pubblici li aveva apertamente attaccati per le loro politiche. La Corte sul punto offre un saggio di realismo politico-istituzionale difficilmente criticabile, a meno di voler negare la realtà fattuale della posizione presidenziale. Infatti, è necessario, secondo i Giudici, mantenere separate due diverse questioni: una prima di carattere formale e una seconda prettamente sostanziale, anche a costo di svuotare di significato una norma costituzionale, sino a renderla priva di qualunque effettività.

Come si è detto, il testo dell'art. 84 Cost. “*stabilisce che [il Presidente in carica] non può essere membro di un partito politico*”¹⁰⁰ ponendo, dunque, un limite formale all'appartenenza politica del Capo dello Stato. Al contempo, però, secondo il ragionamento della Corte, non gli può essere “*proibito mantenere contatti con il partito che ne ha sostenuto l'elezione o con altri partiti politici [...] tale divieto non sarebbe nello spirito della Costituzione. Il Presidente è eletto a suffragio universale sulla base di un un programma politico, e nei confronti degli elettori egli ha il dovere di agire al fine di realizzare tale programma. Ovviamente nell'attuazione del programma per il quale è stato eletto, il Presidente può continuare il suo dialogo con il partito di cui faceva parte, o con*

⁹⁹ Parte della dottrina ha subito sottolineato criticamente la *ratio* seguita dalla Corte sul punto in questione. Infatti, come è stato fatto notare, “*il ragionamento della Corte lascia perplessi, in quanto si potrebbe dedurre che il collegio avvalori 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*”. S. Baldin, *Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romena: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, cit. p. 76.

¹⁰⁰ *Curtea Constituțională*, Aviz Consultativ n. 1 del 5 aprile 2007.

*qualsiasi altra parte politica che potrebbe sostenere l'attuazione del programma*¹⁰¹. È come se la Corte, finalmente, riconoscesse apertamente la contraddizione insita nel testo dell'art. 84 Cost. e, senza rinnegarlo, lo svuotasse del proprio originario significato riempiendolo di una nuova essenza, al passo con lo spirito evolutivo dell'istanza presidenziale. Infatti, come visto in precedenza, nel disegno dei Costituenti, l'art. 84 Cost., per quanto controverso, avrebbe dovuto rappresentare la principale fonte di garanzia alla terzietà ed indipendenza del Capo dello Stato quale mediatore tra le forze politiche lontano dalla contesa politica. La reinterpretazione operata dalla Corte, invece, va in senso diametralmente opposto. Essa non si limita a riconoscere al Capo dello Stato la possibilità di intrattenere rapporti privilegiati con il partito che lo ha sostenuto nella corsa verso Palazzo Cotroceni ma, addirittura, gli impone la ricerca fattiva di un dialogo diretto con quest'ultimo e con gli altri gruppi presenti in Parlamento, al fine di rendere possibile o, comunque, agevolare la realizzazione del programma elettorale sulla base del quale è stato votato. Tra le righe della motivazione non si può fare a meno di notare un ulteriore riconoscimento giuridico di una prassi che ormai da tempo ha visto il progressivo accentramento della vita politica nelle mani del Capo dello Stato, anche attraverso l'utilizzo del proprio partito di appartenenza *“alla stregua di un cavallo di Troia presidenziale nella vita governativa e parlamentare”*¹⁰².

Un ulteriore capo di accusa ha riguardato la circostanza per la quale, in più occasioni, Bănescu avrebbe partecipato alle riunioni governative senza alcun invito formale da Parte del Primo Ministro in sedute aventi ad oggetto tematiche e materie per le quali non è prevista la possibilità di una sua partecipazione in base ad una scelta unilaterale di quest'ultimo. Secondo i Giudici del c decisionale, l'intervento del Capo dello Stato ai Consigli dei Ministri risponde alla duplice esigenza per il Presidente di consultarsi con il Governo ex art. 86 Cost. e, soprattutto, rappresenta un mezzo per il corretto svolgimento dei poteri presidenziali di cui all'art. 80 Cost. Nell'esercizio di tali poteri, *“il Presidente ha la libertà di scegliere di prendere parte a qualsiasi seduta governativa. L'analisi del contenuto dell'art. 87 comma 1 Cost. non prescrive*

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² Cfr. A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, cit. p. 26.

*interdizione alcuna per ciò che riguarda la partecipazione del Presidente della Romania alle sedute di Governo, ma solo un'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, sia, 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 costituzionale tra il Capo dello Stato e il 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*¹⁰³.

A dispetto di quanto scritto in motivazione dai Giudici, appare evidente il rafforzamento del peso che il Capo dello Stato può far valere sul governo, senza che a nulla possano valere le constatazioni circa la mancanza di poteri formali che gli permettano di imporre l'adozione di provvedimenti non voluti dall'Esecutivo. Risulta palese che un Presidente forte, con un'ampia legittimazione popolare ed un cospicuo seguito parlamentare che, per di più, scelga di partecipare assiduamente alle riunioni del Governo (si ricordi bene, presiedendole) finirebbe inevitabilmente, se non con il dettarne direttamente la linea, quantomeno, con il giocare un ruolo da protagonista nella definizione delle linee guida politiche. Difficile immaginare un Capo di Stato che, scegliendo di esercitare appieno tale facoltà, ancorché in materie non di sua competenza e senza alcun invito da parte del Primo Ministro, si limiti poi ad un ruolo meramente notarile di verbalizzazione delle decisioni governative.

Lo spirito di cui è intrisa la sentenza è reso ancor più evidente nel momento in cui la Corte si è trovata a decidere in relazione alle accuse dirette e Băsescu secondo le quali egli avrebbe illegittimamente chiesto la riapertura di procedimenti penali, intimidito oltremisura e accusato direttamente taluni magistrati, ovvero criticato aspramente alcune sentenze della Corte Costituzionale. Anche sul punto la Corte rigetta le ipotesi accusatorie ribadendo come nel processo formativo del Governo e di altre autorità pubbliche, così come nell'iter legislativo, nell'ambito della politica estera, della difesa nazionale e della salvaguardia dell'indipendenza della Magistratura, egli gode di rilevanti

¹⁰³ *Curtea Constituțională*, Aviz Consultativ n. 1 del 5 aprile 2007.

poteri¹⁰⁴ e ciò in forza del disposto dell'art. 80 Cost. che nel tratteggiarne il ruolo di mediatore, presuppone un intervento attivo nella vita politica e sociale del Paese. Come è dato leggersi nelle motivazioni, *“secondo l'art. 80 comma 1 Cost., il Presidente della Romania è il garante dell'indipendenza nazionale, dell'unità e dell'integrità territoriale del Paese [...] deve garantire il rispetto della Costituzione ed il buon funzionamento delle autorità pubbliche agendo come un mediatore tra i poteri dello Stato e tra esso e la società civile. Le sue prerogative costituzionali, così come la sua legittimazione democratica [...] richiedono lo svolgimento di un ruolo attivo nella vita politica non potendo essere ridotte all'esercizio di un protocollo meramente simbolico. Gli obblighi di salvaguardia e vigilanza sanciti dall'art. 80 Cost., per loro stessa definizione, richiedono un'osservazione attenta sulle dinamiche del funzionamento statale, un controllo vigile sull'attività degli attori politici [...] ed il rispetto delle regole e dei principi sanciti nella Costituzione. Nessuna funzione di garanzia può essere esercitata sulla base di una mera contemplazione passiva, richiedendo invece, un'attività dinamica e concreta”*¹⁰⁵.

Secondo i Giudici, dunque, al Capo dello Stato è concessa la facoltà di esprimere opinioni politiche, proporre riforme e muovere critiche verso le altre autorità pubbliche al fine di salvaguardare l'interesse nazionale. Esse, vieppiù, non avendo un carattere decisionale o definitivo, lasciano al ricevente la discrezionalità di darvi o meno seguito rimanendo, quest'ultimo, l'unico responsabile della scelta finale. Ad ogni modo, conclude la Corte, *“l'esercizio di un potere attivo da parte del Presidente nella vita politica e sociale del Paese non può essere qualificato come un comportamento contrario alla Costituzione”*¹⁰⁶.

Benché la Corte non abbia rilevato nelle condotte di Băsescu alcun grave atto contro la Costituzione, in data 19 aprile con una maggioranza di 322 voti favorevoli contro 108 contrari, il Parlamento riunito in seduta comune ha deliberato la sospensione del Presidente chiedendo alla Corte di accertare la sussistenza della circostanze giustificatorie dell'*interim* presidenziale¹⁰⁷. Il

¹⁰⁴ S. Baldin, *Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romena: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, cit. p. 76.

¹⁰⁵ *Curtea Constituțională*, Aviz Consultativ n. 1 del 5 aprile 2007.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Da sottolineare come il Presidente Băsescu, avesse presentato un formale ricorso alla Corte

successivo voto popolare previsto per il giorno 19 maggio 2007 fu preceduto dalla modifica, fortemente voluta dalla maggioranza parlamentare avversa al Presidente sospeso a pochi giorni dal voto, delle regole sullo svolgimento del referendum stabilendo che per la validità del referendum sarebbe bastata la partecipazione della maggioranza dei cittadini iscritti nelle liste elettorali, dunque, riducendo sensibilmente la percentuale di voti validi necessari per la rimozione del Capo dello Stato. Anche in questo caso, la Corte, chiamata ad esprimersi in via astratta sulla legittimità costituzionale della normativa licenziata dalle Camere, espresse un parere favorevole non rinvenendo alcuna violazione della Carta Fondamentale¹⁰⁸.

Il voto popolare per la destituzione del Capo dello Stato avrà esito negativo schiacciante e nonostante l'elevato tasso di astensione – solo il 44% degli aventi diritto ha deciso di recarsi alle urne – il 75% di essi voterà contro la proposta di revoca di Bănescu, confermando la fiducia nel Capo dello Stato e,

Costituzionale avverso la decisione delle Camere Riunite di sospenderlo giacché, secondo le tesi presidenziali, nel dibattito che ha preceduto il voto sulla sospensione non sarebbero emersi elementi di colpevolezza ulteriori rispetto a quelli sulla base dei quali la Corte Costituzionale aveva, in data 5 aprile, emesso un parere con il quale si stabiliva che le sue condotte non erano tali da integrare i requisiti di gravità di cui all'art. 95 della Costituzione. La Corte ha reso nota la sua decisione nella medesima ordinanza n. 1 del 20 aprile 2007 con la quale accertava la sussistenza dei presupposti per l'affidamento *dell'interim* presidenziale al Presidente del Senato Nicolae Vacaroiu. Secondo i Giudici il ricorso del Capo dello Stato era da respingere giacché, in relazione al procedimento parlamentare di sospensione di cui all'art. 95 Cost., successivamente alla pronuncia del suo parere consultivo, la Corte non ha più alcuna funzione di carattere decisorio sostanziale, dovendosi limitare alla verifica della sussistenza dei requisiti formali all'uopo stabiliti dai Regolamenti congiunti per le Camere Riunite. Detta normativa richiede che prima della votazione il Capo dello Stato debba essere invitato a presentarsi avanti al collegio parlamentare per partecipare al dibattito sulla richiesta di sospensione. Orbene, rileva la Corte, risulta agli atti che sebbene invitato, Bănescu abbia declinato la proposta di presentarsi avanti al Parlamento, il quale, a seguito di una discussione ha legittimamente valutato la sussistenza delle condizioni per la sua sospensione. Per quanto concerne, dunque, il ricorso presentato dal Capo dello Stato, la Corte Costituzionale stabilisce che *“spetta al Parlamento decidere, sulla base dei dati e delle informazioni che saranno presentati durante l'udienza, l'esistenza nonché la gravità dei fatti che sono stati proposti per la sospensione del Presidente della Romania, in conformità con l'art. 95 della Costituzione”*. Dunque, nelle parole della Corte, traspare neppure troppo velatamente la natura politica della procedura prevista all'art. 95 Cost. poiché, indipendentemente dal suo parere sulla gravità delle condotte, la scelta finale ed irrevocabile spetterà al Parlamento, senza possibilità di alcun ricorso successivo.

¹⁰⁸ Secondo quanto stabilito dalla Corte con la Decisione n. 420 del 3 maggio 2007, non vi è nulla che impedisca al Parlamento, nell'esercizio delle sue prerogative, di procedere alla modifica delle disposizioni della Legge n. 3 del 2000 sullo svolgimento del referendum *“optando per la scelta di una maggioranza relativa ai fini della rimozione del Presidente della Romania”*. Nella fattispecie, ha proseguito la Corte, non si potrebbe neppure parlare di violazione del principio di irretroattività delle leggi poiché la normativa sottoposta al suo sindacato sarebbe stata licenziata dalle Camere all'inizio di febbraio e, dunque, prima che si giungesse all'avvio del procedimento di sospensione presidenziale: *“la forma attuale della modifica normativa è stata adottata il 21 marzo 2007, prima che il Parlamento avesse deciso di sospendere dalla carica il Presidente, e prima della sentenza del 20 aprile 2007, data dalla quale si è saputo che si sarebbe tenuto il referendum per la destituzione del Presidente della Romania”*. Curtea Constituțională, Decisione n. 420 del 3 maggio 2007.

di fatto, avallandone l'atteggiamento interventista nell'arena politica e nella gestione dell'indirizzo politico del Paese¹⁰⁹.

3.3.3. Il secondo tentativo di sospensione del Presidente Băsescu nel 2012.

A dispetto della schiacciante vittoria del Presidente nel lungo braccio di ferro che lo ha visto contrapporsi al Parlamento, il futuro di Băsescu non sarà così roseo come alcuni avrebbero potuto aspettarsi nonostante le successive elezioni del 2008 per il rinnovo delle Camere (le prime non associate a quella presidenziale) abbiano semplificato ulteriormente il quadro politico attraverso l'esclusione del partito anti-sistema Grande Romania e abbiano confermato il Partito Democratico Liberale (PDL) del Presidente quale primo partito del Parlamento. I risultati delle elezioni presidenziali del 2009, però, hanno visto Băsescu riconquistare Palazzo Cotroceni solo al termine del ballottaggio contro lo sfidante socialdemocratico Geoana e con un margine ridottissimo (50,37% contro 49,62%) al termine di una durissima campagna elettorale che lo vedeva sino all'ultimo in svantaggio. Il 6 febbraio 2012, a distanza di poco più di due anni dalla sua nascita, il Governo guidato dal liberaldemocratico Emil Boc che si reggeva su una fragile coalizione di centrodestra è stato costretto alle dimissioni a causa delle violente proteste di piazza scoppiate al termine di un biennio caratterizzato da provvedimenti di riduzione della spesa pubblica ed, in particolare, incidenti su pensioni e stipendi del pubblico impiego¹¹⁰. Anche il nuovo Governo diretto dall'ex Ministro degli Esteri Ungureanu avrà vita breve giacché, investito della fiducia il 9 febbraio 2012, sarà costretto alle dimissioni a distanza di poco più di due mesi (il 27 aprile 2012) a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia promossa nei suoi confronti da 116 parlamentari appartenenti a partiti di opposizione. L'esito delle nuove consultazioni e del trasformismo parlamentare produrrà, per la prima volta nella recente storia democratica romena, il verificarsi di un regime coabitativo tra un Capo di Stato

¹⁰⁹ Come ha evidenziato Vannucci, “è persino superfluo affermare che il risultato delle urne finisce per rafforzare il Presidente che ottiene un milione di voti in più rispetto al ballottaggio del 2004. Una legittimazione che non fa che rinfocolare le tensioni tra un Capo dello Stato forte e un Parlamento debole che esprime un Governo ancora più debole”. A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, cit. p. 27.

¹¹⁰ Cfr. D. Bosioc, *Romania: la sospensione del Presidente Trian Băsescu e il referendum revocatorio del 29 luglio 2012*, cit. p. 277.

conservatore ed un Primo Ministro, Ponta, esponente del Partito Socialdemocratico.

Le premesse per una convivenza pacifica non erano delle migliori ed, infatti, di lì a poco vi sarà la deflagrazione. Il *casus belli*, nell'occasione fu la riunione del Consiglio Europeo in composizione dei Capi di Stato e di Governo del 28 e 29 giugno 2012. Come da prassi l'amministrazione presidenziale inviò a Bruxelles la lista della delegazione indicando al vertice il Presidente. Il giorno successivo fu, invece, il Governo ad inviarne una propria indicando il Primo Ministro a Capo della delegazione¹¹¹. Oggetto del contendere era la diversa interpretazione che le parti davano all'articolo 80 Cost. secondo cui compete al Presidente la rappresentanza del Paese all'estero e in occasione di incontri a livello europeo ed internazionale, e all'articolo 102 Cost. a norma del quale l'Esecutivo garantisce la realizzazione della politica interna ed estera.

Bănescu sollevò immediatamente il conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale la quale, con la Decisione n. 683 del 27 giugno 2012, confermò le tesi presidenziali secondo le quali la rappresentanza della Romania in seno al Consiglio europeo sarebbe stata una prerogativa esclusiva del Capo dello Stato salvo l'ipotesi in cui fosse esso stesso a delegarne l'esercizio al Primo Ministro. La sentenza in questione merita un più ampio approfondimento in quanto non si limita a risolvere il conflitto ma, al contrario, entra a toccare alcuni nervi scoperti della forma di governo romena ed, in particolare, l'estensione dei poteri del Capo dello Stato in politica estera.

In primo luogo, i Giudici definiscono la funzione del Consiglio Europeo descrivendolo come il motore dello sviluppo e luogo principe per l'implementazione delle decisioni sulle politiche istituzionali ed economiche riguardanti i Paesi Membri dell'Unione Europea nonché campo di risoluzione dei conflitti tra di essi. Ciò detto, i trattati non indicano se in uno Stato avente un esecutivo bicefalo la rappresentanza spetti al Presidente o al Premier, ma lasciano agli stessi un margine di discrezionalità che va risolto, secondo la

¹¹¹ Consapevole dell'esistenza di una prassi consolidata attestante il fatto che la rappresentanza sarebbe spettata al Capo di Stato, il Premier Ponta, riuscì ad ottenere dal Parlamento una risoluzione con la quale si riconosceva al Primo Ministro, la capacità esclusiva di rappresentare il Paese in occasione di incontri internazionali. Cfr. E. Sorda, *La calda estate della Romania: impeachment, referendum, riforme e pronunce della Corte Costituzionale mostrano una grave crisi istituzionale e democratica*, in www.diritticomparati.it, 8 novembre 2012, p. 1.

Corte, *“in base ad un’interpretazione teleologica del testo [dei trattati] avendo ben chiaro che l’obiettivo è quello di garantire la rappresentanza dello Stato al suo più alto livello pubblico”*¹¹². Pertanto, occorre capire, innanzitutto, se il sistema istituzionale romeno possa essere inquadrato all’interno della categoria dei sistemi semipresidenziali. La Corte cita *Duverger* secondo cui, perché ciò possa avvenire, è necessaria la compresenza di tre elementi: a) elezione diretta del Capo dello Stato; b) attribuzione di considerevoli poteri; c) rapporto fiduciario tra Esecutivo e Legislativo¹¹³. A questo punto la Corte aggiunge un elemento di grande rilevanza e cioè che la forma di governo romena ha tratto la sua ispirazione dal sistema delineato dalla Costituzione francese del 1958 e, in forza di ciò, traccia un parallelo tra l’art. 5 della Carta francese e l’art. 80 Cost. di quella romena giacché ambedue i testi individuano nel potere di arbitrato, la funzione presidenziale di garantire l’indipendenza nazionale, l’integrità territoriale e il buon funzionamento delle autorità pubbliche. Ne consegue che secondo una corretta interpretazione dell’art. 80 Cost. al Presidente è dato il compito di *“disegnare le linee guida che lo Stato seguirà in politica estera e gli orientamenti da tenere nelle relazioni esterne avendo a riguardo dell’interesse nazionale [poiché] il Presidente rumeno è eletto a suffragio universale, con voto dei cittadini uguale, diretto, libero e segreto”*¹¹⁴. È, dunque, l’investitura popolare, in combinato disposto con l’articolo 80 Cost. (interpretato in analogia all’art. 5 della Costituzione francese della V Repubblica) a conferire al Capo dello Stato quella necessaria legittimazione che gli permette di rappresentare la Romania all’estero¹¹⁵.

All’interno di questo quadro complessivo, il ruolo del Governo in politica

¹¹² *Curtea Constituțională*, Decisione n. 683 del 27 giugno 2012.

¹¹³ Secondo la Corte non vi è ragione di dubitare della loro sussistenza. In particolare, per quanto concerne il secondo criterio, quello dell’attestazione in capo al Presidente di forti poteri (ritenuto il più problematico da dimostrare), i Giudici affermano che *“un elemento indicativo molto importante è rappresentato dal ruolo rivestito in politica estera dello Stato”*. In tale ambito, il Capo dello Stato gode di ampie prerogative essendo comandante delle forze armate, Presidente del Consiglio Supremo di Difesa Nazionale. In aggiunta a questi poteri, egli in ambito prettamente interno, può chiedere al Parlamento il riesame di una legge, notificare un ricorso alla Corte Costituzionale e nominare il candidato primo Ministro, ovvero nominare un Primo Ministro ad *interim*, consultare la popolazione attraverso l’indizione di un referendum, nominare funzionari pubblici e concedere la grazia. Tutto ciò permette *“di classificare il sistema come semipresidenziale”*. *Ibidem*.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Secondo la Corte, poiché l’articolo 80 Cost. rappresenta un principio cardine della Costituzione non potrà essere interpretato in maniera restrittiva poiché, ove ciò avvenisse, si finirebbe per svuotarlo di significato frustrando il testo della Costituzione.

estera viene fortemente depotenziato dalla sentenza della Corte dato che, secondo i Giudici, il potere del Primo Ministro e dell'Esecutivo nel suo insieme sarebbe solo quello di attuare le linee guida assunte in precedenza ad un livello decisionale superiore al quale può partecipare solo il Capo dello Stato. Pertanto, la Corte ritiene che “*il ruolo del Governo in politica estera sia piuttosto tecnico [...] derivato e non originario come lo è per il Presidente della Romania*”¹¹⁶ il quale, tutt'al più, potrà ad esso delegarlo nei modi e nei termini che riterrà più opportuni, tenuto conto del necessario spirito di cooperazione che deve informare il rapporto tra i poteri dello Stato.

Con questa Decisione la Corte pone un altro tassello fondamentale nella ricostruzione del mosaico dei poteri presidenziali superando in maniera netta quelle impostazioni dottrinali e politiche tese a relegare, anche in politica estera, il ruolo del Presidente a quello di mero ambasciatore (passivo) della istituzioni Romene. Per i Giudici, invece, in questo campo come in molti altri indicati nelle motivazioni, il Capo dello Stato gode di significativi poteri originariamente assegnatigli direttamente dalla Carta Fondamentale in virtù di un'interpretazione estensiva dell'art. 80 Cost. In tali materie, pertanto, il Capo dello Stato, gode di un vero e proprio dominio riservato alla stregua del suo omologo francese.

Nonostante la chiara statuizione del Giudice delle leggi, il Primo Ministro ha deliberatamente deciso di contravvenire alla decisione della Corte e di presentarsi a Bruxelles in qualità di capo delegazione asserendo a giustificazione della propria condotta che le sentenze della Corte producono effetti solo dalla loro pubblicazione sul *Monitorul Oficial* che, nell'occasione, sarebbe avvenuta solo in data 12 luglio 2012.

Nei giorni seguenti la Corte Costituzionale, rea di aver emesso ulteriori pronunce contrarie ad alcuni provvedimenti adottati dalla maggioranza parlamentare¹¹⁷, fu sottoposta a duri attacchi da parte del Governo tanto da provocare l'interessamento della Commissione di Venezia, della Commissione Europea e del Consiglio d'Europa, intervenuti a chiedere rassicurazioni sul corretto rispetto del principio di separazione dei poteri ed, in particolare,

¹¹⁶ *Curtea Constituțională*, Decisione n. 683 del 27 giugno 2012.

¹¹⁷ Il riferimento è alle Decisioni nn. 681 e 682 del 27 giugno 2012 emesse nell'ambito di un controllo di costituzionalità preventiva su ricorso del Presidente Băsescu e concernenti la declaratoria di incostituzionalità di alcune modifiche legislative in materia di istruzione e pubblica amministrazione.

sull'indipendenza dei Giudici Costituzionali¹¹⁸. Incurante di ciò, il 4 luglio, il Governo adottò un'ordinanza di emergenza con la quale modificava l'art. 27 della Legge n. 47 del 1992 sul funzionamento della Corte Costituzionale stabilendo che gli atti ed i provvedimenti emessi dal Parlamento e non costituenti fonte legislativa non potessero essere sottoposti al vaglio della Corte e che, in ogni caso, la facoltà di accedervi in via preventiva doveva essere riconosciuta solo ai Presidenti delle Camere, a cinquanta Deputati ovvero venticinque Senatori nonché da un gruppo parlamentare¹¹⁹.

Nel frattempo, in un clima politico esacerbato dallo scontro continuo tra il Capo dello Stato e le forze di maggioranza, il 26 giugno venne approvata un'ulteriore modifica alla disciplina del referendum revocatorio prevedendo che la maggioranza richiesta per la destituzione del Presidente non dovesse più essere la maggioranza dei voti calcolata sulla base dei cittadini iscritti nelle liste elettorali, bensì sarebbe stata sufficiente la sola maggioranza dei votanti¹²⁰.

In attesa che la Corte si pronunciasse in via preventiva sulla validità della legge appena approvata dalle Camere, il 3 luglio 2012, nei due rami del Parlamento si verificò un ulteriore colpo di mano della nuova maggioranza, con la revoca dei Presidenti di Camera e Senato e la loro sostituzione con

¹¹⁸ A fare scattare l'interessamento delle Istituzioni continentali è stata una lettera scritta dai componenti della Corte Costituzionale e ad esse indirizzata con la quale si riferiva della richiesta fatta dal Premier Ponta al suo Guardasigilli di procedere alla destituzione dei membri dell'attuale Collegio ed alla loro sostituzione con nuove nomine. Sul punto si vedano E. Sorda, *La calda estate della Romania: impeachment, referendum, riforme e pronunce della Corte Costituzionale mostrano una grave crisi istituzionale e democratica*, cit. p. 1 e D. Bosioc, *Romania: la sospensione del Presidente Traian Băsescu e il referendum revocatorio del 29 luglio 2012*, cit. pp. 278 e 279.

¹¹⁹ Provvedimento dichiarato incostituzionale con la Decisione n. 729 del 9 luglio 2012 della Corte Costituzionale.

¹²⁰ La novella legislativa introdotta a modifica della Legge n. 3 del 2000 venne dichiarata incostituzionale dalla Corte mediante la Decisione n. 731 del 10 luglio 2012. Nell'occasione i Giudici affermarono la necessità del mantenimento di un *quorum* costitutivo accanto a quello deliberativo poiché la finalità del referendum revocatorio è quella di chiamare il corpo elettorale a decidere sull'applicazione in capo al Presidente di una pena (la destituzione) per aver commesso atti gravi contro la Costituzione. Ove si optasse per l'eliminazione del *quorum* costitutivo si finirebbe per legittimare un evidente controsenso giuridico dato dalla circostanza per la quale per rimuovere il Presidente basterebbe una maggioranza inferiore a quella richiesta per la sua elezione – poiché essa richiede la maggioranza assoluta dei voti, pena il ballottaggio tra i due candidati più votati. Sarebbe oltretutto irragionevole una normativa che prevedesse l'eliminazione del *quorum* costitutivo per il solo referendum revocatorio lasciandolo, invece, inalterato per le due ulteriori espressioni di democrazia diretta quali il referendum consultivo ex art. 90 e quello costituzionale ai sensi dell'art. 151 Cost. in quanto “*la partecipazione della maggior parte delle persone [al referendum] è un atto di responsabilità civile con cui il corpo elettorale è chiamato a decidere se sanzionare il Presidente attraverso il suo licenziamento ovvero confermandogli il mantenimento della sua funzione*”, sarebbe costituzionalmente illegittimo conferire l'esercizio di un tale potere sanzionatorio in capo ad un numero di cittadini potenzialmente anche molto limitato. *Curtea Constituțională*, Decisione n. 731 del 10 luglio 2012.

esponenti dell'Unione Social-Liberale a sua volta formata dal Partito Socialdemocratico (PSD), Conservatore (PC) e Nazionale-Liberale (PNL)¹²¹.

Le condizioni per l'azionamento di una nuova procedura di rimozione del Capo dello Stato erano propizie dato anche il brusco calo di popolarità di Băsescu ritenuto, da una consistente fetta dell'elettorato, il principale responsabile delle politiche di riduzione della spesa pubblica e austerità. Fu così, dunque, che il 4 luglio 2012 venne depositata presso le Camere una proposta di sospensione del Presidente Băsescu a firma di 154 fra Deputati e Senatori. Come già cinque anni prima, le accuse rivolte al Capo dello Stato furono molteplici e per la stragrande maggioranza di stampo prettamente politico¹²², andando dalle ripetute ingerenze nell'attività dell'esecutivo, alla lesione del principio d'indipendenza della Magistratura e della Corte Costituzionale, sino all'imputazione di comportamenti di stampo xenofobo per alcune dichiarazioni rilasciate a proposito della comunità Rom, passando per la violazione del suo ruolo di garante dei poteri dello Stato di cui all'art. 80 della Costituzione.

Come nel precedente parere reso cinque anni prima, la Corte ha ripreso pedissequamente la propria giurisprudenza che vuole del Capo dello Stato, proprio per via della sua forte legittimazione popolare, un soggetto attivo, non potendo limitare la sua presenza nella vita politica all'esercizio di una funzione meramente “*simbolica e protocollare*”¹²³. Anzi, proprio in ragione dell'art. 80

¹²¹ Sulle dinamiche che hanno preceduto l'azionamento della procedura di sospensione presidenziale si rinvia al contributo di A. Siragusa, *Romania “in guerra” per il potere. Il premier Ponta e il Presidente ad interim Antonescu si giocano il proprio futuro politico. Duro rapporto CE su giustizia e corruzione*, in www.lindro.it.

¹²² Tra i vari addebiti mossi contro il Presidente, a titolo esemplificativo, si ricorda che gli fu rimproverato di aver violato i diritti e le libertà dei cittadini a causa delle misure su pensioni e lavoro adottate dal Governo diretto da Emil Boc sulla base di un'asserita espressa volontà del Capo dello Stato, così come la presentazione di un progetto di legge costituzionale volto a modificare la composizione della Camere passando da un sistema bicamerale ad uno monocamerale e con la riduzione del numero dei Parlamentari ritenuto dai suoi detrattori costituzionalmente illegittimo benché sul punto fosse espressa in modo difforme la Corte Costituzionale con la Decisione n. 799 del 17 giugno 2011. Per un approfondimento sul progetto di revisione della Costituzione promosso dal Presidente Băsescu si rinvia al contributo di A. Vannucci, *Romania: verso il monocameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari? Considerazioni sul progetto di Legge di revisione costituzionale di iniziativa presidenziale e sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 799 del 17 giugno 2011*, in *Federalismi.it*, 22 febbraio 2012.

¹²³ Secondo la Corte, infatti, la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica, in qualità di garante dell'indipendenza nazionale, dell'unità e integrità territoriale “*notevoli poteri nella fase di costituzione del Governo, nonché verso le altre pubbliche autorità, così come nel processo legislativo, in politica estera, nella difesa nazionale*”. *Curtea Constituțională*, Aviz Consultativ n. 1 del 6 luglio 2012.

Cost., è a lui richiesta un'attività di continua vigilanza sulle modalità con cui si svolge la vita pubblica e sulle azioni degli attori politici. Per poter realizzare al meglio tale funzione, dunque, *“il Presidente della Romania è legittimato, nell'ambito delle sue prerogative, ad esprimere opinioni e fare commenti critici sul funzionamento delle autorità pubbliche e dei loro rappresentanti, proponendo, altresì, riforme e provvedimenti che ritiene opportuni per l'interesse nazionale”*¹²⁴ giacché, non avendo essi carattere decisionale definitivo, lasciano in capo all'autorità pubblica cui sono diretti l'esclusiva responsabilità di darvi o meno seguito secondo proprie valutazioni discrezionali.

Sulla base di questa premessa la Corte esclude la fondatezza dei successivi capi di accusa. Non è imputabile a Băsescu alcuna violazione dei diritti fondamentali dei cittadini poiché i provvedimenti di cui si contestava la legittimità furono posti in essere dal Governo il quale ha su di essi impegnato appieno la propria responsabilità verso la popolazione¹²⁵. Anche le dichiarazioni rivolte dal Capo dello Stato contro la Magistratura e la Corte Costituzionale non possono considerarsi alla stregua di gravi atti contro la Costituzione poiché, indipendentemente dalla loro forma e continenza, non sono tali da impedire ai Giudici di svolgere la propria funzione in autonomia ed in piena indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato¹²⁶. Da ultimo, viene dichiarata priva di fondamento anche l'accusa sulla presentazione, da parte del Capo dello Stato, di un progetto di legge incostituzionale volto a sminuire oltremisura le prerogative del Parlamento. Secondo la Corte tale rilievo va considerato privo di pregio poiché, come a suo tempo già stabilito con la Decisione n. 799 del 17 giugno 2011, l'iniziativa presidenziale, al di là di alcuni rilievi dal carattere squisitamente formale relativi all'inopportunità di conferire rango costituzionale a normative contenute all'interno di fonti organiche in modo da evitare un eccessivo irrigidimento della Carta fondamentale, non comportava la lesione di

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ Sul punto, secondo le motivazioni dei Giudici, *“per quanto riguarda le accuse di cui al Cap. II della proposta di sospensione [...] la Corte dichiara che le motivazioni fornite dai proponenti in relazione alla violazione dei diritti fondamentali dei cittadini, quali il diritto al lavoro e i diritti pensionistici, non costituiscono elementi tali da giustificare una loro violazione”*. Ad ogni modo, *“la Corte rileva che le misure legislative relative alla riduzione degli stipendi e delle pensioni sono state adottate dal Governo, sotto la propria responsabilità”*. *Curtea Constituțională, Aviz Consultativ n. 1 del 6 luglio 2012.*

¹²⁶ Per quanto concerne, poi, le ragioni accusatorie di cui al Cap. III, la Corte afferma che non avendo esse natura decisoria sostitutiva o anche solo incidente sull'operato dei Giudici, non possano in alcun modo avere ricadute negative sulla loro indipendenza ed autonomia.

alcuna norma Costituzionale. In virtù di quanto sopra, anche in questa occasione la Corte valutò l'insussistenza delle accuse al Presidente e concluse fornendo parere negativo sulla proposta di sospensione.

Ciò detto, però, è opportuno segnalare un paio di punti controversi della sentenza e che vennero successivamente sfruttati in maniera strumentale da parte dei detrattori di Băsescu ai fini della successiva decisione sulla sospensione. La Corte, nell'affrontare il capo d'accusa relativo alle ingerenze del Capo dello Stato nell'attività riservata costituzionalmente all'Esecutivo ai sensi dell'art. 102 comma 1 Cost. ha scritto che le dichiarazioni con cui il Presidente *“ha assunto pubblicamente l'iniziativa per l'adozione di misure economico-sociali, prima che queste fossero adottate dal Governo [...] possono essere considerate come un tentativo di sminuire il ruolo e le competenze del Primo Ministro”*¹²⁷. Parimenti, i Giudici hanno considerato che attraverso alcune statuizioni pubbliche, il Presidente Băsescu, proprio in ragione dei toni esacerbati e delle argomentazioni severe utilizzate verso esponenti di altre forze politiche a lui avverse, non avesse esercitato *“con la massima efficienza le funzioni di mediatore tra i poteri dello Stato e tra lo Stato e la società civile”*¹²⁸ di cui all'art. 80 Cost. In tale frangente, per di più, la Corte si è spinta addirittura a stabilire che la condotta di Băsescu avesse *“violato il ruolo del Presidente [previsto] nella Costituzione”*¹²⁹.

Secondo alcuni commentatori, simili statuizioni costituirebbero delle evidenti aporie nell'apparato motivazionale della *Aviz Consultiv* considerando, altresì, che la Corte ha ritenuto nel complesso dei comportamenti presidenziali l'assenza di ragioni per la sua sospensione¹³⁰. Se, da un lato non si può negare

¹²⁷ *Ibidem.*

¹²⁸ *Curtea Constituțională, Aviz Consultativ n. 1 del 6 luglio 2012.*

¹²⁹ *Ibidem.*

¹³⁰ D. Bosioc, *Romania: la sospensione del Presidente Traian Băsescu e il referendum revocatorio del 29 luglio 2012*, cit. p. 282. Secondo l'Autore, *“a differenza del parere negativo del 5 aprile 2007 risultò difficile qualificare il parere del 6 luglio 2012 [...] come positivo o negativo [...] inoltre la Corte sembrò cadere in alcune contraddizioni, laddove riconobbe al Presidente la facoltà di proporre riforme considerate nell'interesse della nazione, per poi affermare che le dichiarazioni con cui Băsescu assunse l'iniziativa per l'adozione di determinate misure economico-sociali rappresentassero una limitazione del ruolo del Primo Ministro”*. Nell'analisi di Bosioc, le ragioni dell'apparente inconciliabilità di alcune delle conclusioni a cui è giunta la Corte sarebbero figlie, anche, dell'irragionevolezza dei tempi concessi ai Giudici per redigere il loro parere. Infatti, essi ebbero solo un giorno per assumere la decisione giacché, come confermato dalle dichiarazioni del Presidente delle due Camere, la seduta congiunta per deliberare sulla proposta di sospensione avrebbe avuto luogo indipendentemente dalla comunicazione dell'*Aviz Consultativ* della Corte.

l'inafferrabilità di alcuni punti del parere, dall'altro, è possibile trarne alcuni interessanti spunti. Infatti, ciò che sembra apparire da una lettura complessiva della statuizione della Corte è il doppio piano valutativo entro il quale debbono essere rapportate le condotte presidenziali nel momento in cui ci si appronta a valutarne gli effetti in funzione della sua responsabilità. In primo luogo, la Corte ha dimostrato di muoversi lungo un piano che si potrebbe definire “formale” in quanto si è peritata nel porre in essere un confronto fra il testo costituzionale e l'effettivo comportamento del Presidente in modo da stabilirne l'eventuale conformità ovvero una possibile illegittimità. Ciò è quanto fatto, ad esempio, relativamente alle dichiarazioni di Băsescu le quali, per il loro stesso contenuto, così come affermato dai Giudici, si sono poste in uno stato di obiettiva incompatibilità rispetto a ciò che l'art. 80 Cost. pretenderebbe da un'istituzione alla quale è demandata la funzione di conciliare le diverse anime politiche e sociali del Paese.

A questo primo controllo, la Corte ne ha aggiunto un secondo di carattere “sostanziale” teso a verificare le effettive ricadute concrete della violazione sulla forma di governo. Dunque, non ogni trasgressione delle disposizioni costituzionali sarebbe tale da giustificare la sospensione e la successiva eventuale rimozione del Capo dello Stato ma solo quelle che per la loro stessa natura e gravità siano suscettibili di cagionare effettive ripercussioni deleterie sull'equilibrio dei poteri così come sui diritti fondamentali dei cittadini. Una lettura in questo senso si pone in perfetta linea di conformità con la premessa fatta dalla Corte in entrambi gli *Aviz Consultativ* del 2007 e del 2012 ove veniva specificato che “*un'azione attiva od omissiva che viola la Costituzione, è grave anche in relazione alla violazione*”¹³¹ per poi trarne la conclusione che solo ove questa produca effetti altamente patologici per l'intero sistema costituzionale si potrebbe configurare un'ipotesi di atto grave contro la Costituzione ai sensi dell'art. 95 Cost. Se si osservano i due rilievi critici mossi dai Giudici alle condotte del Presidente Băsescu si noterà che in ambedue le circostanze, nonostante l'illegittimità formale delle sue dichiarazioni rispetto agli articoli 80 e 102 Cost., non abbia negli effetti prodotto alcun surrettizio mutamento dell'originario disegno costituzionale ma sia da considerarsi come una mera

¹³¹ *Curtea Constituțională*, *Aviz Consultativ* n. 1 del 5 aprile 2017 nonché *Curtea Constituțională*, *Aviz Consultativ* n. 1 del 6 luglio 2012.

parentesi biasimevole nel rapporto di leale collaborazione che governa le relazioni tra le istituzioni democratiche romene.

Come era facilmente pronosticabile, il Parlamento, non curandosi delle indicazioni rese dalla Corte Costituzionale alla stregua di quanto aveva fatto nel 2007, con 256 voti favorevoli e 114 contrari approvò la sospensione del Capo dello Stato indicando, altresì, come data della consultazione popolare il 29 luglio 2012. Il ricorso di Băsescu volto a sollevare un conflitto di attribuzioni contro il Parlamento a causa del provvedimento sospensivo privo, secondo il Presidente, dei necessari presupposti giuridici, incontrò (nuovamente) la secca dichiarazione di inammissibilità da parte della Corte poiché nel decidere sulla sospensione le Camere riunite in seduta comune godono della piena discrezionalità decisionale che non può trovare limiti neppure nel precedente parere espresso dalla stessa Corte¹³².

Nonostante il provvedimento con il quale si stabiliva, a ridosso del voto, un prolungamento dei tempi di apertura dei seggi per evitare il rischio di una bassa affluenza, anche questo secondo tentativo di rimuovere il Capo dello Stato si rivelò un fallimento per i suoi promotori poiché si concluse con un ulteriore nulla di fatto. Diversamente dal 2007, però, ove la riconferma di Băsescu era passata attraverso un vero e proprio plebiscito, giacché aveva raccolto più voti di quanti ne avesse ottenuti per la sua prima elezione, nel 2012 fu solo l'elevato tasso di astensionismo, comportando il mancato raggiungimento del *quorum* strutturale, a garantirne la permanenza a Palazzo Cotroceni. Infatti, soffermandosi esclusivamente sulla lettura dei dati in termini di preferenze, il risultato della deliberazione popolare non avrebbe lasciato scampo a Băsescu in quanto circa il 90% dei cittadini recatisi alle urne votò a favore del sua rimozione.

4. Alcune considerazioni a margine dei due tentativi (falliti) di revocare il Capo dello Stato.

Le vicende che hanno riguardato il Presidente hanno avuto il merito di

¹³² Nelle parole dei Giudici, la libertà di movimento del Parlamento sul punto in questione è assoluta non potendo “essere ostacolato nell'esercizio del diritto di sospendere dalle funzioni il Presidente della Romania, a prescindere dal parere positivo o negativo della Corte”. Curtea Constituțională, Decizie n. 730 del 9 luglio 2012.

porre in luce alcuni profili relativi al suo ruolo ed al suo regime di responsabilità, e pertanto, è opportuno fare alcune considerazioni a riguardo.

In primo luogo va sottolineata la difficoltà di scindere il lato politico da quello giuridico nel momento in cui si osservi la concreta applicazione dell'art. 95 Cost. Ciò è dovuto principalmente a due fattori: il primo riguarda l'inestricabile dualismo politico-giuridico che ammantava sin dalle sue origini la figura del Capo dello Stato e che, inevitabilmente, ne connota anche il regime di responsabilità. Un secondo, invece, attiene alla diversa concezione che di essa è stata offerta dagli attori politici, Parlamento in testa, e dalla Corte Costituzionale per il tramite dei due *Aviz Consultativ*. A tal proposito in dottrina è stato correttamente sostenuto che con la stesura dell'art. 95 Cost. *“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 esaustiva contezza dell'istituto”*¹³³, sebbene quest'ultima, di fatto, sembri essere recessiva¹³⁴.

I due tentativi di rimuovere Bănescu hanno mostrato come i detrattori del Presidente abbiano interpretato il procedimento politico-popolare di destituzione alla stregua di uno strumento di lotta politica attraverso il quale le Camere possono, in momenti di scontro frontale con il Presidente, chiamare a supremo giudice del conflitto il corpo elettorale, mettendo in gioco davanti ad esso la propria capacità di raccogliere e convogliare il consenso rispetto a determinati fini. Sebbene mascherate dietro supposte violazioni della Costituzione e dei suoi principi, i capi di accusa mossi contro il Presidente Bănescu hanno sempre tradito l'immanenza tanto di un senso quanto di una finalità squisitamente

¹³³ S. Baldin, *Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romena: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, cit. 78.

¹³⁴ Tesi che è confermata anche nel pensiero di illustri esponenti della dottrina per cui, *“in primo luogo, per quanto concerne i presupposti per l'attivazione della procedura di sospensione, l'art. 95 Cost. prevede la commissione da parte del Capo dello Stato di fatti gravi contrari alla Costituzione ma non circoscrive gli ampi margini di discrezionalità interpretativa in capo al Parlamento in ordine a tale nozione. Il Parere della Corte Costituzionale circa la sussistenza e la gravità dei fatti imputati al Presidente non rappresenta una barriera consistente, in quanto non vincola i parlamentari, la cui decisione può fondarsi su una valutazione quantomai elastica ed approssimativa, anche su meri convincimenti, considerazioni aprioristiche e generiche, non già su situazioni concrete, precise e suffragate da obiettive risultanze. Alla luce di questo labile requisito, l'ago della bilancia tra responsabilità politica e responsabilità giuridico-costituzionale del Capo dello Stato non può che pendere a favore della prima”*. D. Bosioc, *Romania: la sospensione del Presidente Trian Bănescu e il referendum revocatorio del 29 luglio 2012*, cit. p. 282.

politica frutto dell'irrimediabile sublimazione dello scontro fra le due istituzioni¹³⁵.

A mostrare un diverso significato dello strumento di rimozione ci ha pensato la Corte, propensa a legarne il funzionamento all'esaltazione del profilo giuridico della responsabilità del Capo dello Stato. La necessità di collegare la proposta di sospensione alla serietà ed alla gravità delle accuse in funzione della loro ricaduta in termini negativi sull'equilibrio della forma di governo, così come sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini, è il sintomo più palese del tentativo di affrancare, almeno parzialmente, l'azione di responsabilità presidenziale dalla mera opportunità politica. Nonostante il riconoscimento della piena discrezionalità del Parlamento riunito in seduta comune nel decidere sulla sospensione, indipendentemente dal previo parere espresso nell'*Aviz Consultativ*, i Giudici hanno sempre mostrato un atteggiamento contrario all'utilizzo di argomentazioni politiche di lieve entità costituzionale come base di una proposta di sospensione.

Ciò, nelle intenzioni della Corte Costituzionale, non rispecchia solo la sua concezione dell'art. 95 Cost. ma si lega all'ulteriore necessità di garantire l'equilibrio del sistema istituzionale, seriamente minacciato da un utilizzo eccessivo del procedimento di rimozione. Una delle principali aporie dello strumento è, come si è detto a suo tempo, la mancanza di un coordinamento con le risultanze della deliberazione popolare che consenta l'avvicinarsi degli equilibri politico-sociali attraverso la destituzione del Capo dello Stato o lo scioglimento del Parlamento nel caso la sua proposta venga rigettata dai cittadini¹³⁶. Ebbene, la mancanza di una simile valvola di sfogo del conflitto finisce naturalmente, ove il Presidente permanga nelle sue funzioni, con l'esacerbare lo scontro fra un Capo di Stato rinforzato dall'iniezione di fiducia elettorale ed un Parlamento fortemente delegittimato ma con la possibilità di esercitare tutta una serie di poteri che gli permetteranno comunque di ostacolare la via presidenziale.

Sembra proprio che la Corte, consapevole del pericolo insito nello

¹³⁵ La stessa mancanza di maggioranze qualificate, tanto per il voto parlamentare che per quello successivo popolare, decretano la politicità dell'operazione potendo essa venire utilizzata con una certa facilità soprattutto nei periodi di coabitazioni come quello in cui si è trovato Bănescu nel corso del suo secondo mandato.

¹³⁶ D. Bosioc, *Romania: la sospensione del Presidente Trian Bănescu e il referendum revocatorio del 29 luglio 2012*, cit. p. 282.

snaturamento dell'utilizzo del referendum revocatorio, secondo logiche assimilabili a quelle di una mozione di censura parlamentare (basti pensare all'irrilevanza della fondatezza dei capi di accusa mossi contro il Presidente ai fini della deliberazione della Camere sulla sospensione e del corpo elettorale sulla rimozione) e successiva ratifica del voto popolare, ha insistito nello sforzo di conferire, almeno in via pretoria, una valenza istituzionale al procedimento ex art. 95 Cost. sebbene esso continui a mostrare una propria essenza che, nella concezione dei suoi protagonisti, è prettamente politica. A conferma di ciò basti pensare agli esiti del voto referendario nel 2007 e nel 2012 per comprendere quanto si vuole qui dimostrare. Sebbene i capi di accusa fossero per lo più i medesimi, i risultati in termini di preferenze furono radicalmente differenti tanto che, a dispetto di un plebiscito a favore di Bănescu nel primo tentativo, la sua permanenza in carica nel 2012 fu possibile solo grazie al mancato raggiungimento del quorum strutturale, nonostante i voti favorevoli al suo licenziamento fossero nell'ordine del 90%. Una volta ancora è stata la logica della politica a prevalere giacché, se sarà improbabile riuscire a rimuovere un Capo di Stato dotato di grande popolarità, indipendentemente dalle censure delle sue condotte, ben potrà essere rimosso dalle sue funzioni in un momento di sua delegittimazione.

Il secondo dato rilevante è dato, poi, dalla percentuale di votanti recatisi alle urne. La scarsa affluenza, soprattutto nella più recente tornata, evidenzia che anche fra il corpo elettorale manchi la piena consapevolezza del valore istituzionale della procedura che continua ad essere, invece, prigioniera della logica politica, spingendo l'elettorato ad esprimere non un giudizio di merito sulle asserite violazioni della Carta Costituzionale ma di valore sul suo operato politico dal momento della sua elezione a quello della sua, eventuale, conferma o rimozione.

Difficile pensare che nell'immediato futuro si possa assistere ad una svolta verso un utilizzo del referendum revocatorio che sappia accentuarne la funzione giuridico-costituzionale e ciò tanto a causa della sua irriducibilità ad una precisa categoria giuridica che lo sappia contenere in ragione di un'ontologica ambiguità testuale dell'art. 95 Cost., quanto perché il rafforzamento della figura presidenziale all'interno dell'assetto dei poteri

spingerà naturalmente le Camere a trovare uno strumento che permetta loro, in assenza di un rapporto fiduciario, di esercitare un'effettiva forma di controllo sulla condotta del Capo dello Stato, e che vada oltre la mera responsabilità giuridico-costituzionale.

5. Una nuova veste costituzionale per il Presidente?

I due tentativi di porre in stato di accusa il Presidente Băsescu, così come le altre situazioni di conflitto di attribuzione descritte in precedenza hanno rimarcato, si potrebbe dire, inevitabilmente, l'esistenza di quella insanabile contrapposizione tra il potere presidenziale e quello governativo-parlamentare iscritto nello stesso disegno originario del Costituente.

Allo stesso tempo hanno mostrato una chiara presa di posizione della Corte nell'interpretazione ermeneutica della Carta Costituzionale tendente a favorire quell'idea di un "*Presidente giocatore*" attivo nel contesto dell'indirizzo politico a discapito dell'Esecutivo e, soprattutto, in controtendenza rispetto alla riforma costituzionale del 2003 a sua volta finalizzata a ricollocare il Capo dello Stato in una posizione di mero garante dell'ordinamento, *super partes* e affrancato da una "*propria*" maggioranza parlamentare utilizzabile come grimaldello per scardinare quel muro che, potenzialmente, gli avrebbe precluso un più incisivo intervento decisionista.

Il richiamo che l'art. 80 Cost. fa alla figura dell'arbitro presidenziale non può essere scissa dal metodo popolare attraverso cui il Capo dello Stato trae la propria legittimazione poiché sarebbe un ossimoro anche solo il poter pensare che un Presidente, dopo aver proposto ai propri elettori durante l'intera campagna elettorale un vero e proprio programma politico, una volta eletto lo riponga in un cassetto, lasciando ad altri l'implementazione di politiche, magari contrarie all'orientamento da questi proposto ai propri elettori. Secondo la Corte, in piena linea di continuità con la prassi politico-costituzionale posta in essere dai Presidenti Iliescu, Triceanu e Băsescu, l'interventismo del Capo dello Stato troverebbe altresì una propria collocazione *ab origine* nel testo della Costituzione nell'ambito della politica estera, nella facoltà riconosciutagli di invocare l'ordalia popolare a plebiscito sulla sua stessa persona ovvero nel diritto di partecipare, presiedendolo, potenzialmente ad ogni singolo Consiglio

dei Ministri.

Dunque, la Corte, non ha fatto altro che cercare di risolvere quella contraddizione insita nella figura del Capo dello Stato offrendone una chiave di lettura evolutiva in grado di sublimare con effettività il substrato politico-ideologico su cui è stato fondato l'intero assetto dei poteri e cioè, l'idealtipo della Costituzione gollista del 1958-1962. E' proprio dalla legittimazione popolare che il Capo dello Stato trae la forza che ne legittima l'azione riempiendo di significato le sue prerogative.

La Corte, però, sembra aver individuato nel rafforzamento del centralismo presidenziale non solo il naturale sviluppo della forma di governo ma anche la via maestra per cercare di superare l'endemico scontro istituzionale tra Capo dello Stato ed Esecutivo suscettibile di indebolire il sistema istituzionale nel suo complesso. I giudici Costituzionali hanno chiaramente fatto una scelta di valore nel tratteggiare un Capo dello Stato decisionista poiché, così facendo, alzando l'asticella del suo margine d'intervento, avrebbero non solo reso possibile un più ampio utilizzo del suo potere attivo di mediazione tra le forze politiche ma, anche, scoraggiato il ricorso alla procedura di cui all'art. 95. Cost. che, come hanno dimostrato le fattispecie descritte in precedenza, sono state fondate, per lo più, su asseriti straripamenti dei poteri di quest'ultimo a svantaggio degli altri organi dello Stato.

In questa cornice di riferimento, la Corte Costituzionale *“risulta schierata al fianco del Capo dello Stato. Tale è l'impressione che si ricava dalla lettura de[gli] Aviz Consultativ mediante cui i Giudici sembrano offrire un'interpretazione di alcune disposizioni a vantaggio del Presidente non solo per garantire un ruolo attivo, connaturato alla carica. Oltre a questa visione, 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 tra 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”*¹³⁷.

Tutt'altro, infatti, nonostante le pronunce della Corte si caratterizzino, nella maggior parte dei casi, per la loro sinteticità, quando sono chiamati a

¹³⁷ Baldin, *Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romana: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, cit. 79.

rilasciare il parere di cui all'art. 95 Cost., i Giudici hanno sempre offerto un'ampia e dettagliata interpretazione delle norme costituzionali riguardanti il Capo dello Stato singolarmente considerato e, soprattutto, nel rapporto con gli altri organi costituenti la forma di governo. Come giustamente è stato rilevato, nel maturare le proprie decisioni in tali contesti, il Giudice delle leggi è tenuto ad esprimere un chiaro indirizzo politico-costituzionale, rendendo altresì noto, quale potrebbe essere la sua posizione ove venisse coinvolta per le medesime ragioni in via di conflitto inter-organico¹³⁸.

Anche nell'eventualità in cui le Camere optassero per il procedimento destitutivo di cui all'art. 96 della Costituzione, la decisione finale spettante alla Corte di Cassazione, inevitabilmente, dovrà fondarsi tanto sulla lettura delle disposizioni costituzionali, quanto sulla loro interpretazione evolutiva elaborata dalla Corte Costituzionale. Dunque, attraverso la propria giurisprudenza, i Giudici si sono prodigati nel ricercare un equilibrio istituzionale che fosse in grado di assolvere al meglio i compiti che la Carta Fondamentale demanda agli organi di indirizzo politico, Presidente compreso; un nuovo bilanciamento che sapesse trovare le sue radici tanto nel dispositivo costituzionale quanto nella prassi politica degli ultimi vent'anni, superando quelle aporie naturalmente iscritte nella storia di un Paese che nei primi anni Novanta apriva le porte ad un rinnovamento che guardava all'Europa senza, però, avere quelle solide basi che solo anni di collaudata esperienza democratica potevano garantire. In assenza di ciò, allo spirito fortemente presidenzialista della Costituzione francese del 1958 sono stati aggiunti una serie di innesti parlamentaristici e di democrazia diretta che, sebbene finalizzati a moderare il rapporto fra i poteri evitando il ritorno ad un recente passato autoritario, sono finiti per creare un cortocircuito sistematico causa di uno scontro istituzionale che a più riprese ha contrassegnato l'esperienza politica della Romania.

Nella sua funzione di chiusura del sistema, anche grazie al rafforzamento del suo ruolo a seguito della riforma costituzionale del 2003, la Corte ha certamente contribuito alla forgiatura di un'interpretazione costituzionale del Capo dello Stato che sapesse fungere, allo stesso tempo, da Suprema Magistratura di garanzia forte delle attribuzioni che la Costituzione assegna lui e

¹³⁸ *Ibidem.*

da vertice del potere politico al pari del suo omologo francese in forza di quella legittimazione popolare diretta che già in Francia, a partire dalla riforma del 1962, aveva rappresentato uno dei principali fattori evolutivi della forma di governo in senso presidenziale.

Certo, si potrà osservare che un simile sviluppo del Capo dello Stato è il frutto di una particolare instabilità delle forze politiche che per molti anni sono stati incapaci di dar vita e sostenere Esecutivi dotati di una discreta forza e stabilità, oppure che, in fin dei conti, una lettura sistematica delle norme costituzionali avrebbe dovuto indurre sin dal principio a considerare il Presidente non solamente nella sua accezione di garante imparziale¹³⁹, giacché il senso delle norme nel loro complesso andava in ben altra direzione. Non è possibile escludere questi fattori come non si potrà, ovviamente, fare a meno di riconoscere l'influenza evolutiva espressa dalle varie presidenze. Ciò detto, però, è necessario rilevare che se oggi il ruolo del Capo dello Stato pare essersi allontanato sensibilmente da quello passivo e meramente responsivo che sembrava delinearsi nell'intento del Costituente del 1991, la parte del protagonista nel segnare le tappe dell'evoluzione della sua figura è stato impersonato dal Giudice delle Leggi che, scontato un primo periodo di relativa "timidezza" ha sempre saputo proporre, in controtendenza con i segnali provenienti dagli attori politici nonché di parte della dottrina, una dimensione attiva del Capo dello Stato capace di coglierne il vero spirito e la reale essenza.

** Dottorando di ricerca in *Istituzioni, Diritti e Religioni: profili di Diritto Costituzionale Italiano, Comparato ed ecclesiastico* presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca

¹³⁹ In tal senso si veda: I. Tanasescu, *The Presidency in Central and Eastern Europe: A comparative analysis between Poland and Romania*, cit. p. 12. Secondo l'Autrice, infatti, ad una lettura attenta dei poteri che la Costituzione del 1991 assegnava al Capo dello Stato, in fin dei conti, sarebbe stato possibile ritrovarvi le medesime attribuzioni e competenze che la Carta del 1974 conferiva a Ceausescu enfatizzando, soprattutto, come la controfirma ministeriale dei suoi atti fosse richiesta solo in un numero limitato di casi e, dunque, giacché il Capo dello Stato non risponde per i propri atti, ci si sarebbe trovati in una condizione nella quale nessuno sarebbe stato responsabile per l'adozione di provvedimenti sostanzialmente presidenziali.