

**ROMANIA: 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**

di Francesco Carella

Il 29 Ottobre la Corte Costituzionale romena ha convalidato il referendum confermativo tenutosi ai sensi dell'art 147 par.3 cost., della legge di revisione costituzionale approvata definitivamente dal Parlamento a settembre , che modifica 62 articoli dei 152 del testo del 1991 , e che inoltre elimina 5 articoli e ne introduce 9 nuovi.

Il referendum, fortemente voluto e propagandato dal presidente Iliescu e dal Primo ministro Nastase, e invece criticato da quasi tutti gli altri partiti, dai nazionalisti di Vadim Tudor ai liberali di centro-destra, ha registrato una affluenza piuttosto bassa, ma superiore comunque al quorum del 50% degli aventi diritto, cioè 55,16%. I sì hanno largamente prevalso con circa il 90%.

La revisione tocca quasi tutte le parti in cui è suddivisa la costituzione romena:

Titolo I principi fondamentali – 5 artt modificati su 14 - ; Titolo II sui diritti, libertà e doveri dei cittadini- 19 artt modificati, 1 eliminato e 4 aggiunti su 43-; Titolo III, Autorità pubbliche, 28 modificati, 4 eliminati e 2 nuovi su 76; Titolo IV Economia e Finanza pubblica- 5 modificati su 6, e 1 aggiunto- Titolo V Corte Costituzionale- 3 modificati su 6; Titolo V bis denominato Integrazione euro-atlantica del tutto nuovo con 2 articoli; Titolo VII Disposizioni transitorie e finali – 2 modificati su 4. Il Titolo VI Revisione Costituzionale non è stato interessato da alcun cambiamento.

Per ciò che riguarda la forma di governo le modifiche costituzionali non sono rilevanti; però si tratta di modifiche potrebbero avere qualche conseguenza su un'eventuale riassetto istituzionale in prassi a partire dalla prossima legislatura nel 2004.

I cambiamenti fondamentali sono riassumibili nei seguenti punti:

In tema di ruolo e poteri del Capo dello Stato notiamo innanzitutto il prolungamento del mandato presidenziale a 5 anni e la fine della contestualità delle elezioni (presidenziali e primo turno delle legislative) che perdura dalle prime libere del 1991 ( art 83 par. 1 però solo a partire dal prossimo mandato presidenziale quindi dal 2004- 2009, art. 151 par.3) , l'elemento chiave che sin qui aveva consentito un'interpretazione forte del ruolo presidenziale;

la limitazione ulteriore dell'intervento del Pdr nel rapporto fiduciario con il Governo ( come si sa piuttosto "dualista" ma soltanto nella prassi poiché neppure nel testo del 1991 si ritrovavano nomina e revoca libere) sanzionato dall'art 106 par.1 che toglie ogni dubbio "Il Pdr non può revocare il Primo Ministro".

Solo il combinato disposto dagli artt.104 e 109 ci indica adesso gli spazi, limitatissimi, della revoca del Governo.

Sembra volersi scongiurare sia la pratica della demission – révocation che risale al primo mandato di Iliescu e alla vicenda Roman nel 1991 (Roman era incerto se dare le dimissioni, Iliescu dichiarò di accoglierle), peraltro mai consolidatesi, sia la revoca vera e propria come quella di Vasile da parte di Costantinescu nel 1999.

Tra l'altro viene limitato l'intervento presidenziale in caso di rimpasto del Governo ( art. 85 par3 ) allorché si dice che il Pdr dovrà attenersi soltanto a nominare o revocare i ministri, seguendo sia le proposte del Premier, sia l'approvazione del Parlamento., escludendosi pertanto manovre più audaci del capo dello Stato, come ad esempio proprio la revoca giustificata dall'eccessivo protrarsi della crisi di governo.

Vengono mantenute inalterate sostanzialmente importanti materie come la nomina del Governo

( artt-85 par 1 e art 102; investitura iniziale presso le camere congiunte ) la disciplina dello scioglimento (art. 89 tranne che per un ulteriore limite aggiunto, quello degli stati di guerra e mobilitazione, prima non previsti, al par.3), il potere di indire referendum ( art.90) la controfirma ( art.99), la mozione di sfiducia ( art. 112) mentre è maggiormente regolata la

questione di fiducia (art.113) come si sa mutuata e anzi ampliata, dal modello francese; al par 3 si prevede che, in caso di conferma del Governo, il progetto di legge sul quale era stata posta la fiducia, si considera approvato, così come l'attuazione ( nel testo precedente era solo "il programma")di quella dichiarazione di politica generale su cui pure il Governo, ex par2 dello stesso art.113, può impegnarsi.

L'art.111 che regola "interrogazioni, interpellanze e mozioni semplici" è riformulato in modo sostanzialmente simile alla vecchia dizione, a parte, al par.1 l'esplicito rimando ai regolamenti delle Camere per ciò che riguarda la disciplina di presentazione da parte dei parlamentari; resta confermata la possibilità di dibattito e mozione finale sul punto in questione dell'interpellanza (art 111 par.2).

Un altro potere presidenziale appare limitato in conseguenza dell'esclusione espressa della revoca prima menzionata: quello di nominare Gabinetti ad interim ( art. 106 par.2) poiché adesso il Pdr può farlo, tranne che in caso di Premier che si dimetta; ex art 109 il presidente le accoglie dopo una sfiducia votata dal parlamento o comunque nel caso in cui il Premier sia impossibilitato a governare per più di 45 giorni.

Al contrario, in uno dei domini condivisi in cui risalta la figura del Pdr come parte dell'Esecutivo, cioè in politica estera (art.91), il limite prima fissato di 60 giorni per sottoporre alla ratifica del Parlamento i trattati negoziati dal Governo e conclusi dal Pdr, viene sostituito da un "entro termini ragionevoli", anche se dopo viene stabilito che l'adesione ai trattati che non ricadono in quelli di cui sopra, saranno regolati dalla legge. Tale materia è soggetta a controfirma del Premier( art.99).

Nell'art.93 sui poteri in materia di difesa del Pdr, viene inserito un altro paragrafo, il 4, che stabilisce la convocazione de jure del Parlamento entro 24 ore dalla proclamazione di mobilitazione o guerra, prima non previste dall'ordinamento costituzionale romeno.

La destituzione del Capo dello Stato è ora regolata da due articoli, il 95, già presente,che regola la messa in stato d'accusa per "gravi atti contro la Costituzione" con referendum confermativo alla fine dell'iter della procedura, e il nuovo 95 bis in cui è trasfusa l'altra fattispecie dell'alto tradimento ex art 84 par3 ora abrogato , maggiormente dettagliata per quanto riguarda la "necessità di difesa del Pdr" e tempestività della notifica dell'accusa stessa; permane dunque questa strana "duplicità" dei modi per revocare il Pdr già notata dagli analisti nel 1991 (peraltro ampiamente utilizzata durante la prima presidenza Iliescu dalle opposizioni con disappunto della Corte Costituzionale).

Ne emerge complessivamente un ruolo maggiormente "garante" sottolineato dal fatto che il Pdr è ora investito della possibilità di adire la Corte Costituzionale per conflitti di attribuzione tra organi ex art. 144 lettera c 2.

Il prolungamento del mandato, ora superiore a quello delle Camere, sembra rispondere a questa logica, separando le elezioni del "garante" depotenziato da quelle degli "organi politici" che esprimeranno poi il Governo, a cui invece non è stato attribuito nessun potere rilevante in questa revisione

Importanti sono due modifiche operate nel capitolo dedicato al Parlamento ( artt-58- 79) e in particolare all'iter legislativo( artt 72-79).

Le revisioni sembrano attenuare quella situazione di bicameralismo quasi perfetto che ha caratterizzato fino ad oggi la forma di governo, che si esplicava nelle ampie previsioni in cui le Camere erano riunite congiuntamente, e nella sostanziale indistinguibilità delle funzioni.

Il modificato art. 73 e il successivo nuovo art.73 bis rappresentano la base della riforma parlamentare.

Il primo, oltre che al par.1 lasciare l'iniziativa legislativa al Governo e ai parlamentari, abbassando la soglia per l'iniziativa di legge popolare , ( da 250000 a 100000 elettori sempre in ¼ delle contee del paese e 5000 non più 10000 elettori in ognuna delle contee di Bucarest), al par.3 stabilisce un limite alla parità delle Camere , imponendo al Governo la presentazione di un progetto di legge "alla Camera che ha competenza per la sua adozione, come Camera investita per prima[1]"; il par.5 provvede a estendere anche alle iniziative parlamentari questo obbligo.

L'art.successivo 73 bis elenca al par.1 le diverse competenze per la camera e il Senato; scorrendo l'elenco, la Camera dei Dep appare prevalente sul Senato, investito delle sole residue competenze

( alla Cam spetta la potestà "primaria" di legiferare, tra le altre cose, su radio e televisione , divieti di partecipazione a partiti politici, alcune materie riservate a legge organica, organizzazione del Cons. dei Ministri, difesa nazionale, uso di lingue minoritarie, organizzazione della Corte Costituzionale).

Al par 2 si stabilisce che la Camera competente per prima, deve pronunciarsi entro 45 giorni, o 60 in caso di leggi particolarmente dettagliate, pena l'approvazione tacita secondo e al par 3 , inviare il tutto all'altra Camera per la decisione finale; il par.4 regola l'eventuale respinta da parte della seconda Camera di una legge inviatale dalla prima, concedendo il ritorno alla prima Camera ( quella "di competenza") di una legge modificata indebitamente; la decisione presa in seconda battuta sarà definitiva. Infine il par. 5 estende il ritorno alla camera competente per prima, di quelle norme, su cui ha competenza, eventualmente contenute in un progetto di legge discusso all'altra Camera.

Come si vede il bicameralismo paritario è soltanto attenuato dal riconoscimento di specifiche competenze alla Cam dei dep , e dallo snellimento della procedura legislativa, che vede prevalere più spesso la Cam dei Dep in materia di "ultima parola" sui progetti di legge.

Ma il resto della normativa è rimasto immutato; ad esempio in tema di rapporto fiduciario con il Governo ex art 102 , sempre stabilito con entrambe le Camere in seduta congiunta.

Addirittura i casi in cui le Camere si riuniscono in seduta congiunta sono aumentati; l'art. 62, infatti, comprende nuove fattispecie al par.2 tra cui, in politica estera, l'esame di "strategie di difesa della patria", nominare l' Ombudsman, non più scelto dal solo Senato, e decidere su indennità e diritti derivanti dallo status parlamentare, per cui è stato abrogato l'art.71.

Altresì vengono aumentate le riserve di legge organica di cui all'art.72 par.3, non delegabili al Governo ex art. 114 par.1, aggiungendo nuove materie ( lettere c , r, risp. status parlamentare e indennità, dall'art.71 abrog, , e soprattutto status delle minoranze nazionali) oppure specificando meglio nelle materie già comprese nell'elenco

( lettere a , b , f, cioè risp l'istituzione di un Ufficio Elettorale Centrale oltre al sistema elettorale, il finanziamento oltre al funzionamento e organizzazione dei partiti, e stato di mobilitazione tot e parz oltre ad assedio e emergenza).

In materia di delega legislativa ( art.114) viene maggiormente normata la decretazione d'emergenza del Governo ai par 4, 4 bis e 4 ter; essi stabiliscono le fattispecie e i limiti temporali e materiali di questa eventualità, collegandoli anche al nuovo disposto in materia di competenze primarie delle 2 Camere, imponendo un termine di 30 giorni per l'approvazione nella Camera competente e l'urgenza nella seconda. Si può notare anche qui che comunque l'approvazione del decreto resta a entrambe le Camere, anche se si parla di emergenza; una conferma della moderazione della riforma parlamentare . Il par. 5 e 5 bis regolano meglio gli effetti di una respinta dei decreti in tema di diritti acquisiti.

In tema di giustizia costituzionale, oltre ad inserire esplicitamente il compito primario della Corte Costituzionale al par.1 dell'art.140, la garanzia della supremazia della Costituzione, le modifiche in tema di poteri della Corte, all'art.144, sono importanti notando soprattutto la nuova lettera c 2 dell'art. ove sono espressamente citate le "dispute legali tra organi pubblici" su cui la Corte ha competenza e che le possono essere sottoposte dal Pdr, dai Presid delle Camere, premier, Presid Cons. Sup Magistratura. Altre modifiche riguardano sia i soggetti che possono adire la Corte, essendo inseriti in via preventiva l'Ombudsman e la corte di Cassazione alla lettera a, sia le materie, cioè trattati e accordi internazionali su iniziativa dei Presid.Camere, 50 deput o 25 senat, ex lettera a bis.

L'art.145, in tema di efficacia delle sentenze della Corte, è assai più dettagliato di prima; il par.1 impone un limite espresso, prima inesistente, di 45 giorni a parlam e Gov per la riformulazione di atti considerati incostituzionali, la cui efficacia in quel periodo è sospesa de jure, pena la decadenza completa dell'atto; il par.2 rende obbligatoria la riformulazione di una legge incostituzionale per il Parlam, eliminando del tutto la possibilità di annullare con una nuova delibera la sentenza della Corte; il par.3 obbliga gli organi competenti a non ratificare accordi internazionali incostituzionali ex art.144 lettera a bis.

La Corte appare dunque significativamente potenziata; i suoi poteri sono ora "ultimi" e di "chiusura" dell'ordinamento, in modo molto più chiaro di prima ; anzi la Corte romana assomma adesso notevolissimi poteri di tutti i tipi ( preventivi, successivi, attivabili in via d'azione, dal giudice a quo, dall'Ombudsman, su tutti gli atti normativi) tra cui spicca il conflitto

di competenza tra organi dello Stato, ignorato dai costituenti del 91'.

Tralasciamo qui le importanti riforme che hanno investito l'organizzazione del potere giudiziario

( sostituzione della Corte Suprema di Giustizia con l'Alta corte di Appello e Giustizia, nonché il potenziamento del Consiglio Sup della Magistratura).

Come influiranno in futuro queste nuove norme costituzionali?

L'appuntamento, fatti salvi eventuali scioglimenti anticipati, più che alle elezioni ancora concomitanti del 2004 sembra essere rimandato al 2008-09 quando, a distanza di un anno, si terranno le elezioni legislative e poi le presidenziali. Il semipresidenzialismo romeno potrebbe allora spostarsi maggiormente sulla centralità del Premier.

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali