

7 • 2 • 2025



**Sulle “nuove” condizioni costituzionali
di candidabilità per la Presidenza della
Romania e sui nodi irrisolti della
Curtea Constitutională
Simone Gianello**

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

SULLE “NUOVE” CONDIZIONI COSTITUZIONALI DI CANDIDABILITÀ PER LA PRESIDENZA DELLA ROMANIA E SUI NODI IRRISOLTI DELLA *CURTEA CONSTITUȚIONALĂ*

ON THE ‘NEW’ CONSTITUTIONAL CONDITIONS FOR ELIGIBILITY FOR THE PRESIDENCY OF ROMANIA AND ON THE UNRESOLVED ISSUES OF THE *CURTEA CONSTITUȚIONALĂ*

*Simone Gianello **

 ORCID: SG 0000-0001-6058-4448

ABSTRACT

[It] Il saggio tratta la questione delle elezioni presidenziali in Romania dal punto di vista dei requisiti di candidabilità ed eleggibilità dei contendenti. In particolare, si concentra sul nuovo quadro assiologico introdotto dalla Corte Costituzionale a partire dalla sentenza n. 2 del 5 ottobre 2024, allorché il Giudice delle leggi ha stabilito l'esistenza di nuove condizioni sostanziali di ordine generale relative al rispetto dei valori fondamentali sanciti dalla Costituzione. Partendo da questi presupposti, l'Autore analizza criticamente la richiamata decisione originaria della Corte Costituzionale e alcune pronunce successive dalle quali emerge un quadro giurisprudenziale in chiaroscuro foriero di ingenerare conseguenze negativo nel medio e lungo termine.

Parole chiave: Romania – Elezioni presidenziali – Corte costituzionale – Unione europea – Eleggibilità.

[Eng] The essay addresses the issue of Romania’s presidential election from the perspective of eligibility conditions. In particular, it focuses on the new axiological framework introduced by the Constitutional Court since ruling no. 2 of October 5, 2024, when the Constitutional Judges have laid down the occurrence of new substantive conditions of general order related to the observance of the fundamental values enshrined in the Constitution. On these assumptions, the Author critically addresses the original Constitutional Court’s decision and some subsequent rulings from which emerges an unclear jurisprudential framework, which may produce a negative impact in the middle and long term.

Keywords: Romania – Presidential Election – Constitutional Court – European Union – Eligibility.

* Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l’Università degli Studi di Milano-Bicocca (ror: 01ynf4891). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. 2. Una breve panoramica sullo *status quo ante*. 3. La svolta con la decisione n. 5 del 2 ottobre 2024. 4. Una duplice “ratifica” con le decisioni n. 7 dell’11 marzo e n. 22 del 17 marzo 2025. 5. La decisione n. 17 del 16 marzo 2025: un’apparente dissonanza... in cerca di ulteriori conferme. 6. Alcune riflessioni d’insieme sul nuovo corso della *Curtea Constituțională* in tema di contenzioso elettorale per la Presidenza della Romania. 7. Proteggere la democrazia, ma a quale costo?



1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Quando lo scorso 26 maggio, dinanzi al Parlamento riunito in seduta comune come vuole l’art. 82, comma 2 della Costituzione, Nicușor Dan ha prestato giuramento come nuovo Presidente della Romania in molti devono aver tirato un sospiro di sollievo. Taluni per la più ovvia delle motivazioni, ossia la vicinanza di vedute con l’ex Primo Cittadino di Bucarest, la cui matrice politica si fonda su un centrismo di stampo filoeuropeista, dopo che quest’ultimo era stato in grado di sconfiggere al ballottaggio del 18 maggio George Simion, ribaltando l’esito del primo turno. In quell’occasione il leader dell’*Alianța pentru Unirea Românilor* (AUR), per certi versi il naturale erede del nazionalismo eurosceptico e critico dell’asse atlantista che aveva visto in Călin Georgescu il suo alfiere¹, era riuscito nell’impresa di strappare il 40,96% dei voti (a dispetto del più esiguo 20,99% di Dan), sì da renderlo il favorito nella corsa verso Palazzo Cotroceni. Altri, invece, per una ragione più profonda nel suo connesso portato sistematico: l’aver intravisto nella solennità simbolica del momento la catarsi di una delle crisi politiche e costituzionali più gravi della recente storia della Repubblica romena².

Una congiuntura, quella intercorsa fra gli ultimi mesi del 2024 e i primi del 2025, nella quale l’architettura ordinamentale della Romania è stata posta sotto la scure di un affatto scontato *stress-test* volto a collaudarne le capacità di resistenza e i cui strascichi, per come si vedrà, non hanno necessariamente esaurito la propria carica propulsiva. L’impatto maggiore, per quanto pleonastico possa apparire il ribadirlo, lo si è misurato con la pubblicazione della sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024 della Corte costituzionale con la quale è stato disposto l’annullamento del processo elettorale per il rinnovo della carica presidenziale. Una invalidazione stabilita sul presupposto che il procedimento fosse «stato viziato in tutto il suo svolgimento e in tutte le sue fasi da molteplici irregolarità

¹ S. Baghiu, *Loony platform politics: the Romanian far-right performance and the digital dystopia of 2024*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 235 ss. Sulle posizioni dei candidati e sul dibattito politico sviluppatosi attorno alle elezioni presidenziali: C. Rogozanu, *Class dynamics in the Romanian ideological landscape: the 2024 presidential election as self-colonization*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 189 ss. e A. Cistelecan, C. Rogozanu, A. Marincea, A. Grama, E. Trifan, S. Baghiu, A. Mercescu, C. Cerce, *The global polycrisis and the Romanian elections of 2024*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 167 ss. In aggiunta, E. Trifan, *From self-help to sovereignty: the rise of Călin Georgescu and Romania’s far-right mysticism*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 221 ss. e A. Marincea, *Romania’s 2024 election crisis: neo-legionarism’s revival of the “Judeo-Bolshevism” myth and the jouissance of punishment*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 201 ss.

² Cfr. F. Caleca, *Romania, una democrazia che si difende. Commento a margine della sentenza Călin Georgescu v. Romania della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo*, in *Diritti Comparati*, 15 aprile 2025.

e violazioni della legislazione elettorale che hanno distorto la natura libera e corretta dell’esperienza di voto espressa dai cittadini e le pari opportunità dei concorrenti elettorali, hanno influito sulla trasparenza e la correttezza della campagna elettorale e hanno violato le norme di legge relative al suo funzionamento. Tutti questi aspetti hanno avuto l’effetto convergente di ignorare i principi essenziali delle elezioni democratiche»³.

Seppur non è questo lo spazio per approfondirne i contenuti, ciò non toglie la possibilità di evidenziare come la decisione *de quo* non fosse affatto scevra da criticità riverberatesi nell’immediato in una sequela di critiche – praticamente *bipartisan* – nei confronti della *Curtea*⁴. A tralasciare le accuse di essersi scientemente gettata nel terreno del confronto politico, escludendo Georgescu in ragione, *inter alia*, della sua “vicinanza” alla Russia – stando alla documentazione su cui si è fondato l’annullamento – è sul piano dell’argomentazione giuridica che emergono non poche aporie⁵. Solo per accennare a quelle di maggior rilievo, ancora oggi permangono dubbi sulla facoltà (auto)riconosciutasi dalla Corte di disporre l’annullamento *motu proprio*, dacché la normativa di riferimento testualmente condiziona ogni possibile intervento alla presentazione di un ricorso nel termine perentorio di tre giorni dalla chiusura delle urne⁶. Lo stesso dicasi per la scelta di disporre l’annullamento «dell’intero procedimento elettorale»⁷ con l’ordine di ripetere *ex novo* ogni operazione propedeutica al voto (dalla presentazione delle candidature all’istituzione di nuovi uffici elettorali) in luogo del solo primo turno sino a quel momento svoltosi. Anche in questo caso la legislazione di riferimento assegna alla *Curtea Constituțională* il potere di ordinare la ripetizione del turno indubbiato di legittimità e non dell’intero processo⁸. Ulteriore biasimo meriterebbe in generale l’ermeticità di alcuni passaggi delle motivazioni, nella possibilità rifuggita di dettagliare con maggior analiticità il nesso eziologico sussistente fra le risultanze delle ormai celebri *Note Informative*

³ *Curtea Constituțională*, dec. n. 32 del 6 dicembre 2024, p.to 5. Per un commento, C. Cercel, *Emergency brake: law, history, and Romania’s constitutional crisis*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 263 ss.; S. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *Federalismi.it*, No. 4, 2025, 162 ss.; E. Shattock, *Electoral Dysfunction: Romania’s Election Annulment, Disinformation, and ECHR Positive Obligations to Combat Election Irregularities*, in *EJIL Talk*, 6 gennaio 2025; A. Mercescu, *The Romanian Constitutional Court doing “militant democracy” (twice and more to come)*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 251 ss.; A. Carrozzini, *The Romanian Constitutional Court’s Annulment of Presidential Elections*, in *VerfBlog*, 13 dicembre 2024; M.R. Maftean, *What the Annulled Election Reveals About Democracy’s Defence*, in *VerfBlog*, 10 dicembre 2024; C. Kuti, *On Means and Ends. The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, in *VerfBlog*, 10 dicembre 2024; B. Selejan-Gutan, *The Second Round that Wasn’t. Why The Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections*, in *VerfBlog*, 7 dicembre 2024. Si aggiungano M.G. Losano, *Le Corti costituzionali di Romania e Colombia sulle interferenze informatiche e sull’intelligenza artificiale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 1, 2025, 117 ss.; A. Simoncini, *L’annullamento delle elezioni presidenziali in Romania. Luci ed ombre di una divisiva decisione costituzionale*, in *Quad. Cost.*, No. 1, 2025, 234 ss.; A. Caputo, *L’annullamento delle elezioni presidenziali in Romania. Un panic shot a difesa della democrazia costituzionale*, in *DirittiFondamentali.it*, No. 2, 2025, 92 ss.; T. Tugui, *The Process for Electing the President of Romania*, in *Revista de Drept Constitutional*, 2, 2024, 124 ss.; C. Spiniello, *La tenuta della “democrazia elettorale” nell’era digitale*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, Vol. 7, No. 1, 2025; R. Viorescu, D. Varela, *Constitutional Analysis of the Judgment of the Constitutional Court of Romania No. 32/2024 Annulling the Presidential Elections*, in *European Journal of Law and Public Administration*, Vol. 11, Issue 2, 2024, 243 ss. e G. Colocrese, *Il dialogo tra la Corte costituzionale della Romania e la Commissione europea nel contrasto alla disinformazione elettorale online*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, Vol. 7, No. 1, 2025.

⁴ Cfr. A. Verteș-Olteanu, D.A. Cărămidariu, *Safeguarding democracy. Constitutional insights from Romania’s election annulment*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 1, 2025, 139 ss.

⁵ Diffusamente, sia concesso un rinvio a S. Gianello, *La difesa della democrazia e i suoi limiti: considerazioni a partire dalle elezioni presidenziali romene e dall’affaire Georgescu*, in *DPCE Online*, No. 2, 2025, 345 ss.

⁶ Art. 52, comma 2 della legge n. 370 del 2004. *Contra*, *Curtea Constituțională*, dec. n. 70 del 5 maggio 1999, p.to I, dalla quale potrebbe inferirsi in via analogica, dacché la fattispecie in quel caso riguardava il potere della Corte di vigilare sul processo referendario, la possibilità di intervenire d’ufficio anche nel procedimento di convalida delle elezioni per la Presidenza.

⁷ *Curtea Constituțională*, dec. n. 32 del 6 dicembre 2024, p.to 19.

⁸ Art. 52, comma 1 della legge n. 370 del 2004.

del servizio di *intelligence* desecretate su ordine del Presidente della Romania a ridosso della decisione e l’alterazione del voto⁹.

Proprio le modalità e le tempistiche della *disclosure* sono divenute la matrice di un aggiuntivo fattore di tensione coincidente con le dimissioni del Presidente Klaus Iohannis, il cui mandato era stato prorogato dalla *Curtea* sino all’insediamento del successore. Divenuto il catalizzatore delle riprensioni di più parti del panorama politico per il suo ruolo nell’annullamento del voto, la scelta di rimettere il mandato il 10 febbraio 2025 è dipesa dal tentativo di non inasprire ulteriormente la crisi ed evitare la procedura di sospensione di cui all’art. 95 della Carta nel frattempo azionata dalle Camere.

Last but not least ad arroventare ancor più il clima ha contribuito l’arresto di Călin Georgescu, fermato dalle forze dell’ordine a Bucarest nella giornata del 25 febbraio mentre, in vista del nuovo turno elettorale, si accingeva a registrare la candidatura¹⁰.

In questa complessa cornice ricca di incertezze vi è un ulteriore aspetto, che per quanto sia stato in grado di stimolare un più contenuto dibattito scientifico rispetto a quello concentratosi attorno all’annullamento delle elezioni presidenziali, risulta meritevole di considerazione. Si tratta delle “rinnovate” direttive con le quali la *Curtea* ha *de facto* e *de jure* ridefinito le condizioni per la registrazione delle candidature alla massima carica istituzionale. Lungi dal configurarsi come una mera operazione di *maquillage*, dalla decisione n. 2 del 5 ottobre 2024 il Giudice delle leggi si è prodigato nella enucleazione di un nuovo «quadro assiologico»¹¹ condizionante *ab initio* la partecipazione del candidato alla corsa presidenziale, assoggettandola al rispetto dei valori fondanti l’ordinamento estrapolabili dai principi generali della *Constituția* e racchiusi nella formula del giuramento. Un’operazione ermeneutica che ha permesso alla Corte costituzionale di tratteggiare una condizione essenziale di eleggibilità implicita o intrinseca¹² e il cui impiego immediato le ha consentito di mietere “vittime illustri”, volendo utilizzare un’iperbole. Seppur in ragione di una diversa giustificazione, i nuovi parametri hanno fornito alla Corte lo strumento per escludere dalla corsa alla Presidenza l’eurodeputata e Presidente del Partito ultranazionalista *S.O.S. România*, Diana Iovanovici Șoșoacă e, a seguito dell’annullamento del voto, Călin Georgescu.

Ciò che induce ad una riflessione non è tanto l’altisonanza del nome escluso dalla contesa, quanto la possibilità – che allo stato non sembra essere un obiettivo traguardato – di definire le coordinate e con esse la prevedibilità dell’esito di tale *species* di giudizio. Consci che un pronunciamento non può mai risolversi negli automatismi di un mero sillogismo è pur vero che l’impossibilità di accedere al *modus* con cui il parametro valoriale possa venire di volta in volta assunto nella fattispecie rischia di dilatare oltremisura il margine di discrezionalità riconosciuto al Giudice delle leggi¹³. In questo modo, gettando un alone di

⁹ In chiaroscuro spunti in tale direzione emergono dall’*opinion* formulata dalla Commissione di Venezia. Seppur in nessun passaggio si censuri direttamente l’intervento d’ufficio della Corte romena, in più punti viene ribadita la straordinarietà di un possibile annullamento e la necessità che la scelta sia sostenuta da un solido impianto probatorio e argomentativo. Commissione di Venezia, *Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts*, CDL-PI(2025), Strasburgo, 27 gennaio 2025, p.ti 42-43. Sulla necessità di maggior “pubblicità” dei procedimenti, *passim*, T.E. Frosini, *Proteggere la democrazia? Sì, ma con metodo liberal-democratico*, in *Federalismi.it*, No. 16, 2025, V.

¹⁰ Interrogato ed in seguito rilasciato, nei suoi confronti era stata disposta la sottoposizione a controllo giudiziario per un periodo di sessanta giorni pendendo a suo carico accuse che andavano dalla commissione di azioni dirette contro l’ordine costituzionale all’utilizzo illecito di fondi durante la precedente campagna elettorale, sino alla fondazione e al sostegno di organizzazioni di stampo fascista, razzista, xenofobe e antisemite.

¹¹ *Curtea Constituțională*, dec. n. 7 dell’11 marzo 2025, p.to 108.

¹² *Curtea Constituțională*, dec. n. 5 del 2 ottobre 2024, p.to 46.

¹³ All’art. 146, lett. f) della Costituzione.

indeterminatezza sui possibili futuri impieghi di un così poderoso strumento e sulle conseguenze che potrebbero derivarne a livello democratico.

Di seguito, pertanto, si cercherà di mettere in luce la progressiva evoluzione del recente *case law* della *Curtea Constituțională* evidenziandone, per quanto possibile, i fondamenti giustificativi e i principali limiti concettuali attraverso lo spettro analitico di una tutto sommato altalenante giurisprudenza. Infine, si tenderà di collocare questa particolare forma di controllo nel quadro dei meccanismi propri della *democrația protecță* e delle sfide che attualmente impegnano gli ordinamenti liberaldemocratici al fine di ponderarne l’efficacia in relazione agli obiettivi che persegue.

2. UNA BREVE PANORAMICA SULLO STATUS QUO ANTE

Per comprendere appieno quanto si va dicendo è opportuno un passo indietro, soffermandosi sullo “stato dell’arte” entro il quale, sino alla decisione n. 5 del 2 ottobre 2024, venivano setacciate le domande di registrazione delle candidature per la Presidenza. Controlli per lo più formali, scevri da valutazioni relative al programma del candidato o alla sua condotta pubblica.

La formulazione delle candidature è disciplinata a livello costituzionale e legislativo. L’art. 37 della *Constituția* assicura l’elettorato passivo ai cittadini romeni con diritto di voto ai quali non sia posto il divieto di appartenere a partiti politici o ad associazioni¹⁴ e che alla data del voto abbiano compiuto trentacinque anni. Inoltre, ex art. 81, comma 4 della Carta, nessuno può aver già ricoperto la carica più di due volte, anche non consecutive. I precetti costituzionali sono integrati dalla legge n. 370 del 2004¹⁵. L’art. 27 disciplina i contenuti delle domande da depositare presso il *Biroul Electoral Central* (l’Ufficio Elettorale Centrale)¹⁶, mentre l’art. 28 aggiunge il divieto di candidatura per chi abbia ricevuto condanne detentive passate in giudicato per aver commesso delitti dolosi, salvo riabilitazione, amnistia o depenalizzazione della fattispecie criminosa. L’Ufficio Centrale Elettorale riceve la richiesta e registra o respinge la candidatura nel termine di 48 ore. I ricorsi, da depositarsi entro 24 ore, competono alla Corte costituzionale che deciderà nelle successive 48 ore¹⁷.

In virtù dell’impianto normativo descritto non stupisce se per lungo tempo i provvedimenti del *Biroul Electoral Central* e le decisioni di appello della Corte costituzionale fossero tendenzialmente laconici. Nella maggior parte dei casi, e salvo rarissime eccezioni¹⁸, le problematiche attenevano principalmente

¹⁴ Come stabilito dall’art. 40, comma 3 della Carta, in questo elenco vi rientrano i giudici della Corte costituzionale, gli Avvocati del popolo, i membri della polizia e delle forze armate, i componenti dell’ordinamento giudiziario, nonché altri dipendenti della Pubblica Amministrazione in forza di quanto stabilito da una legge organica.

¹⁵ Il testo è reperibile all’indirizzo: <https://legislatie.just.ro/public/detalii/document/55481>.

¹⁶ Tra questi, la norma in questione prescrive l’indicazione della firma del vertice del partito o dell’alleanza che sostiene il candidato, in alternativa alla propria qualora si presenti come indipendente. Il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita, lo stato civile, il domicilio, il titolo di studio e l’occupazione, a cui va aggiunta l’attestazione del possesso dei requisiti per l’esercizio dell’elettorato attivo. Alla richiesta va allegata l’acceptazione della candidatura, la dichiarazione patrimoniale e l’attestazione giurata con cui il candidato riferisce il suo essere stato o meno un agente o un collaboratore della *Securitate*. Infine, l’elenco dei sostenitori nella misura minima di 200.000 elettori.

¹⁷ Art. 29, commi 1 e 2 della legge n. 370 del 2004.

¹⁸ Si tratta di due vicende analoghe – per quanto separate da un quadriennio – riguardanti il *dies a quo* dal quale conteggiare il cumulo dei mandati presidenziali svolti dal candidato. In ambedue le circostanze i reclami riguardavano Ion Iliescu, il quale al momento della candidatura aveva già ricoperto teoricamente cariche equipollenti a quella presidenziale nella fase intercorrente fra la Rivoluzione del 1989 e la proclamazione della Carta costituzionale, per poi essere riconfermato Capo dello Stato nel dicembre nel 1992. A fugare ogni dubbio ci pensò la Corte costituzionale affermando come l’art. 81, comma 4 della Carta, secondo cui la carica di Presidente può essere ricoperta per un massimo di due mandati «non è applicabile al periodo anteriore alla Costituzione. A tal proposito [...] qualsiasi giudizio in merito alla logica, al significato e alle implicazioni del

alla validità delle firme o alle condizioni soggettive del candidato quali la cittadinanza o il possesso dei diritti elettorali¹⁹.

In nessun caso le due istituzioni erano andate oltre l'osservanza del dato positivo, obiettivamente chiaro nell'individuazione dei parametri di riferimento formali. Soprattutto, la Corte costituzionale aveva dimostrato ripetutamente un *self-restraint* il quale può essere efficacemente riassunto nella formulazione sovente impiegata: «le motivazioni invocate nel ricorso non costituiscono impedimenti giuridici alla candidatura alla carica di Presidente della Romania [...] per loro natura, tali motivi eccedono i poteri della Corte Costituzionale [...] e possono, eventualmente, essere valutati solo dall'elettore in occasione dell'espressione del proprio voto»²⁰. In diverse altre occasioni la *Curtea* ha anche avuto modo di specificare *expressis verbis* come «le condizioni di eleggibilità [e] gli impedimenti costituzionali all'elezione a Presidente della Romania sono espressamente ed esaustivamente previsti dalla Costituzione e dalla legge n. 370 del 2004»²¹ e la loro esegesi interpretativa deve sottostare a canoni di stringente rigore, escludendo variazioni estensive²².

Un'ermeneutica affatto sconosciuta alla *Curtea* e che proprio rispetto al Capo dello Stato aveva già impiegato nel giudizio di legittimità della legge sull'elezione dei membri della Camera e del Senato nella parte in cui consentiva al Presidente di presentarsi come candidato indipendente all'interno delle liste di un partito negli ultimi tre mesi del mandato. Una prospettiva ritenuta incompatibile con l'art. 84, comma 1 della Costituzione che gli vieta, perdurante l'incarico, di essere membro di una formazione politica. Secondo il Giudice delle leggi, in virtù del «principio di interpretazione restrittiva delle eccezioni»²³, non poteva dirsi rinvenibile alcuna incompatibilità. Solo «attraverso un'interpretazione forzata, per aggiunta alle norme costituzionali»²⁴ si potrebbe leggere il divieto dell'art. 84, comma 1 della *Constituția României* al punto da estenderlo all'ipotesi di candidabilità del Presidente *in pectore* sullo spirare dell'incarico.

testo della Costituzione [comprensivo della parte] relativa all'istituzione del Presidente della Romania, deve essere analizzato e interpretato a partire dalle situazioni che si verificano dopo la sua entrata in vigore [sicché] il testo dell'art. 81, comma 4 [...] si applica solo per il futuro. Le affermazioni, per le quali il principio di irretroattività non si applicherebbe, poiché 'le norme costituzionali che hanno governato la Romania dopo la Rivoluzione del 1989 e fino all'entrata in vigore dell'attuale Costituzione regolavano allo stesso modo il numero di mandati per tutte le posizioni eleggibili', sono infondate. Sia il Comunicato al Paese del Consiglio del Fronte di Salvezza Nazionale del 22 dicembre 1989, sia il preambolo del Decreto-legge n. 2 del 1989, in cui sono sanciti tali principi programmatici, avevano un valore politico, di carattere dichiarativo, per la configurazione del futuro assetto costituzionale del Paese. Pertanto, la loro istituzionalizzazione doveva essere realizzata attraverso successivi atti legislativi. Tuttavia, la limitazione dell'esercizio della funzione di Presidente della Romania a un massimo di due mandati trovò la sua consacrazione solo nelle disposizioni dell'art. 81, comma 4, della Costituzione del 1991». In conclusione, pertanto, il mandato intercorso fra il 1992 e il 1996 doveva considerarsi come il primo mandato costituzionale di Iliescu quale Presidente della Romania. *Curtea Constituțională*, dec. n. 1 dell'8 settembre 1996. Approccio in precedenza affermato da *Curtea Constituțională*, dec. n. 18 del 7 settembre 1992.

¹⁹ Valga il riferimento alla vicenda di Lucian Orasel, la cui candidatura era stata annullata dalla *Curtea* stante il possesso da parte di quest'ultimo della doppia cittadinanza, romena e statunitense. Prima della revisione costituzionale del 2003, l'art. 16, comma 3 della Carta stabiliva che le funzioni e le dignità pubbliche, civili o militari, potessero essere rivestite da persone che possedevano esclusivamente la cittadinanza rumena e il domicilio nel Paese. Secondo il Collegio giudicante, pertanto, «ai sensi dell'art. 35, comma 1, in combinato disposto con l'art. 16, comma 3 della Costituzione [il possesso della doppia cittadinanza del candidato] costituisce causa di esclusione dalla possibilità di essere eletto [...] e di ricoprire tale carica, [...] alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene fondati i ricorsi presentati contro la candidatura alla carica di Presidente della Romania del Sig. Lucian Orasel, che richiedono la cancellazione della registrazione di tale candidatura». *Curtea Constituțională*, dec. n. 40 del 7 novembre 2000.

²⁰ Ex multis, *Curtea Constituțională*, dec. n. 17 del 16 settembre 1996 e dec. n. 12 del 7 settembre 1992. In dottrina, B. Iancu, *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, published online 7 aprile 2025, 12. Sul contenzioso elettorale, M. Safta, *Rolul Curții Constituționale în alegerile din România*, in *JURIDICE.ro*, 22 dicembre 2024.

²¹ *Curtea Constituțională*, dec. n. 21 del 20 settembre 2014; dec. n. 45 del 26 settembre 2019 dec. n. 41 del 26 settembre 2019; dec. n. 21 del 25 settembre 2019 e dec. n. 10 del 7 settembre 1992.

²² *Curtea Constituțională*, dec. n. 12 del 7 settembre 1992.

²³ *Curtea Constituțională*, dec. n. 339 del 17 settembre 2004.

²⁴ *Ibidem*.

Per analogia una siffatta interpretazione potrebbe condurre al paradosso di impedire al Capo dello Stato di presentarsi nelle liste di un partito allo scopo di concorrere legittimamente alla conquista del secondo mandato. Un *nonsense* che «celerebbe una genuina creazione di una norma costituzionale, contravvenendo al principio di supremazia della Costituzione [...] nonché allo statuto giuridico della Corte costituzionale che le impedisce di svolgere il ruolo di legislatore positivo»²⁵. Nella sua qualità di garante della Carta «è vietato alla Corte [...] modificare o integrare le disposizioni soggette a controllo»²⁶, così come le è fatto divieto di «procedere, anche mediante un necessario atto interpretativo, alla modifica e all'integrazione di norme costituzionali [trattandosi] di operazioni sottoposte esclusivamente al regime rigidamente disciplinato di revisione costituzionale»²⁷.

Per tornare alla verifica dei requisiti di eleggibilità, è difficilmente controvertibile l'affermazione secondo la quale per lungo tempo la Corte si era ritagliata un ruolo fedelmente adesivo alla base normativa posta a giustificazione del suo controllo. Una deferenza comprensibile anche avendo a mente le caratteristiche del processo in questione. Un giudizio “camerale” che segue le regole dell'art. 52 della legge n. 47 del 1992²⁸, che non prevede la partecipazione della parte interessata, la quale è al massimo informata dell'avvio della procedura, e che si svolge in sessione plenaria sotto la direzione del Presidente e con la presenza necessaria del Pubblico Ministero.

3. LA SVOLTA CON LA DECISIONE N. 5 DEL 2 OTTOBRE 2024

Il momento di passaggio verso una differente forma di giudizio lo si è avuto con l'annullamento della candidatura di Diana Iovanovici řošoacă. Nel solco dei precedenti propri e della *Curtea* l'Ufficio Elettorale Centrale aveva preso atto dell'inesistenza degli impedimenti e della bontà della documentazione depositata dall'eurodeputata, convalidandone la richiesta²⁹. A stretto giro era stato depositato un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale il cui peculiare *petitum* sosteneva la necessità di escludere la candidata in ragione della sua condotta politica, incompatibile con la possibilità di ricoprire la massima carica della Repubblica. Ad esserne contestato, in particolar modo, il sostegno nei riguardi della fuoriuscita della Romania dall'Unione europea e dall'Alleanza Atlantica in concomitanza con un riposizionamento del Paese verso Mosca.

Nell'abbracciare queste tesi, la *Curtea* ha annullato la registrazione proponendo una nuova cornice valoriale destinata a rimodulare in modo molto più selettivo le future candidature per Palazzo Cotroceni. Una re-interpretazione delle condizioni di eleggibilità frutto di un'estensione “costituzionalmente orientata” del dato normativo che si giustifica nella funzione che la Carta costituzionale assegna al Giudice delle leggi. L'espressione impiegata dall'art. 146, lett. f) della Costituzione, secondo cui spetta a quest'ultima il dovere di assicurare l'osservanza della procedura elettiva del Capo dello Stato, non può essere interpretata restrittivamente nel senso di un controllo di legalità subordinato al mero rispetto dei precetti della legge n. 370 del 2004, ma va rilettta tenuto conto del suo ruolo di garante del primato

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Il provvedimento è disponibile all'indirizzo: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/2250>.

²⁹ *Biroul Electoral Central*, dec. n. 18/D del 3 ottobre 2024, reperibile all'indirizzo https://prezidential2024.bec.ro/wp-content/uploads/2024/10/Decizie_18D_P.pdf.

della Carta³⁰. Ove così non fosse, nel dare precedenza ai profili di legalità a discapito di quelli di ordine costituzionale, si pregiudicherebbero i poteri di controllo della Corte e la stessa razionalità giuridica dell'ordinamento *tout court*³¹.

I requisiti di eleggibilità alla Presidenza si suddividono in “formali”, individuati dalla legge n. 370 del 2004, e “sostanziali”, disciplinati dalla Costituzione. Tra questi ultimi vale un’ulteriore suddivisione fra “speciali”, stabiliti dall’art. 16, comma 3, dall’art. 37 e dall’art. 81, comma 4 della Costituzione, e “generali”, desumibili dai principi fondamentali custoditi nella prima parte della Carta ed in particolare fra le righe dell’art. 1, comma 3 della *Constituția* per cui la Romania è uno Stato democratico e sociale, governato dallo Stato di diritto, nel quale la dignità umana, i diritti e le libertà dei cittadini, il libero sviluppo della personalità umana, la giustizia e il pluralismo politico rappresentano valori supremi, nello spirito delle tradizioni democratiche del popolo rumeno e degli ideali della Rivoluzione del dicembre 1989. L’art. 80 della Costituzione assegna al Capo dello Stato il compito di assicurarne il rispetto, per cui chi è chiamato a ricoprire l’ufficio deve dimostrare la permanente adesione e l’attaccamento ai suddetti valori che incarnano l’identità costituzionale dello Stato e del popolo romeno³².

Da ciò consegue che «l’integrazione euro-atlantica e il fatto che la Romania faccia parte della grande famiglia europea fondata sull’idea di uno Stato democratico e governato dalla legge rappresentano una pietra miliare nella storia costituzionale dello Stato, il che indica un processo costituzionale irreversibile. È assiomatico che l’adozione della Costituzione del 1991 implichi il rifiuto di regimi totalitari, autoritari o anarchici, e ciò significa che le leve democratiche non possono essere impiegate per stravolgere, distorcere o mettere in discussione l’ordinamento costituzionale così stabilito o il percorso europeo della Romania. L’adesione all’UE e alla NATO costituiscono la garanzia politica e militare dell’evoluzione democratica dello Stato e l’esistenza stessa dello Stato di diritto»³³. L’appartenenza all’assetto euroatlantico diviene, dunque, il *trait d’union* in grado di traslare sul piano operativo i dettami costituzionali definitori della democrazia romena. Una sorta di percorso esclusivo ed ineludibile la cui funzione si risolve nella necessaria attribuzione del crisma della precettività ad affermazioni di principio che

³⁰ Secondo l’opinione di maggioranza, affidando alla Corte costituzionale la supervisione del processo elettorale presidenziale, il Costituente ha inteso conferirle un potere di ordine generale, dalla verifica delle operazioni di voto, al controllo di legittimità costituzionale, non esistendo modalità alternative di accesso che possano garantire la legittimità delle disposizioni della legge n. 370 del 2004 la cui portata tenderebbe ad assolutizzarsi. *Cfr. Curtea Constituțională*, dec. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 53. In precedenza, un’apertura verso un più diffuso controllo delle operazioni elettorali era stata affermata con la decisione n. 66 del 1º ottobre 2019, p.to 31, laddove la Corte stabilì che in funzione di quanto disposto dall’art. 146, lett. j) della Costituzione «il mandato [...] di vigilare sul rispetto della procedura di elezione del Presidente non può essere dissociato dal ruolo della Corte costituzionale nell’architettura costituzionale, che è quello di garantire il primato della Costituzione. Pertanto, la competenza della Corte costituzionale non può ridursi al solo controllo di legalità [...] ma si affianca al controllo di costituzionalità che solo la Corte costituzionale è competente ad esercitare. Il controllo costituzionale, nel suo insieme, è garanzia giuridica fondamentale della supremazia della Costituzione». Va aggiunto che in quella occasione i Giudici Stanciu e Tănăsescu allegarono una loro opinione concorrente nella quale osservarono criticamente come la Corte non possegga una giurisdizione onnicomprensiva sulle controversie elettorali presidenziali, ma disponga delle più limitate funzioni previste dalla legge n. 47 del 1992 e della legge n. 370 del 2004. Il suo intervento è confinato alla risoluzione di una controversia riguardante esclusivamente il possesso dei requisiti per la registrazione della candidatura. L’estensione «pretoria [...] a tutte le operazioni riguardanti la procedura di elezione del Presidente della Repubblica [...] equivarrebbe ad eccedere il principio di attribuzione della sua giurisdizione [...]. Nella misura in cui [la Corte] riconoscesse di avere una competenza implicita, di ultima istanza, in tutte quelle situazioni in cui i soggetti non dispongono di altro rimedio [...] rischierebbe di trasformarsi in un Tribunale di diritto comune» (p.to 1.3 dell’opinione concorrente). Sull’irriducibilità dei poteri di controllo del Giudice delle leggi, invece, *Curtea Constituțională*, dec. n. 727 del 9 luglio 2024.

³¹ *Curtea Constituțională*, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 53.

³² *Idem*, p.to 37.

³³ *Idem*, p.to 38.

altrimenti rischierebbero di risolversi in mere stipulazioni programmatiche³⁴. Una diade complementare ed indissolubile alla quale viene attribuita una portata deontica talmente cogente per cui la cui sua messa in discussione, ancorché preliminare a qualsiasi atto materiale dotato di portata giuridica, impone al Giudice delle leggi – e all’Ufficio Elettorale Centrale in prima istanza – di escludere il candidato che se ne sia fatto megafono³⁵.

Il fulcro attorno al quale far aderire il nuovo impianto valoriale diviene la formula del giuramento spettante al Capo dello Stato ai sensi dell’art. 82, comma 2 della Costituzione. Il solenne impegno proferto dinanzi alle Parlamente in seduta comune non esprime una mera osservanza della Costituzione, obbligo generale spettante in capo a ciascun cittadino, ma costituisce, nella unicità della sua formulazione – differenziata da quella delle altre cariche pubbliche – la «manifestazione attiva e responsabile»³⁶ della sua piena applicazione, valorizzazione e protezione. Poiché «non possono sussistere incongruenze valoriali di carattere costituzionale tra lo *status* di candidato e quello di eletto»³⁷ gli oneri ricadenti su quest’ultimo retroagiscono al momento dell’assunzione delle vesti di candidato sublimando in una vera e propria condizione intrinseca di eleggibilità. Pertanto, anche se il giuramento è prestato dal solo candidato risultato vincitore, il rispetto dei suoi contenuti rappresenta una condizione sostanziale che ciascun contendente deve essere in grado di assicurare al momento della candidatura in quanto «sarebbe inammissibile e contrario alla natura del processo democratico»³⁸ consentire la partecipazione alle elezioni di chi *ab initio* fosse privo di tali attributi³⁹.

4. UNA DUPLICE “RATIFICA” CON LE DECISIONI N. 7 DELL’11 MARZO E N. 22 DEL 17 MARZO 2025

A seguito dell’esclusione della *leader* del Partito S.O.S. România il banco di prova sul quale testare i nuovi parametri non si è fato attendere, complice l’annullamento delle elezioni. Come si è già detto,

³⁴ La democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto della Costituzione «costituiscono le coordinate essenziali, immutabili e determinanti dello Stato romeno. L’adesione alla UE e alla NATO sono opzioni costituzionali fondamentali per la democrazia e rappresentano l’esito finale di un lungo e faticoso processo storico-politico raggiunto grazie agli sforzi dell’intera società romena e, in queste circostanze, costituiscono la garanzia dei valori sanciti dalla Costituzione. [...] L’erosione di questi valori e di queste garanzie equivale a un rifiuto delle scelte democratiche fondamentali stabilite dal rovesciamiento del regime dittoriale-comunista e imposte dagli imperativi della Rivoluzione del dicembre 1989 e dalla volontà sovrana del popolo romeno espressa dai referendum di approvazione della Costituzione del 1991 [...] e della sua legge di revisione del 2003». *Curtea Constituțională*, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 39.

³⁵ Dalle argomentazioni della Corte pare emergere un limite anche al processo di revisione costituzionale, il quale deve essere effettuato «nel pieno rispetto dei valori e delle regole democratiche, escludendo la regressione democratica o dello Stato di diritto. In quanto tale, la revisione costituzionale è sempre orientata alla valorizzazione e alla tutela dei valori e dei principi costituzionali, nonché dei diritti e delle libertà fondamentali». *Curtea Constituțională*, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 40. Benché non venga affermato apertamente, una tale indicazione, immediatamente successiva alle considerazioni sulla irreversibilità del processo di integrazione europea e della partecipazione all’Alleanza Atlantica, sembra prefigurare una sorta di ulteriore limite implicito al procedimento di modifica della Carta. Laddove i due fronti simbolici dell’adesione ai valori occidentali costituiscono i baluardi essenziali di difesa della democrazia romena, la loro abiura non potrebbe che conseguire ad un ripudio “sostanziale” di tale insieme di valori. Su questi temi, in generale, F. Guida, *L’idea di una Romania europea*, in *Il Mulino*, No. 4, 2013, 650 ss.

³⁶ *Curtea Constituțională*, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 44.

³⁷ *Idem*, p.to 41.

³⁸ *Idem*, p.to 48.

³⁹ *Ibidem*. L’adesione ai valori della Carta costituisce un carattere che il candidato matura nel corso del tempo, in funzione della sua partecipazione al dibattito pubblico la quale «deve essere caratterizzata da un discorso pubblico coerente e orientato al rispetto assiologico della Costituzione, al fine di imporre, consolidare e rafforzare in modo credibile un atteggiamento di lealtà costituzionale attraverso il dialogo e il confronto» (p.to 45).

l'invalidazione dell'intero processo ha comportato la ripresa del procedimento elettorale nella sua interezza, comprendendo la presentazione di nuove candidature.

Il primo a finire sotto la scure dei riveduti criteri è stato proprio Georgescu, la cui istanza è stata rigettata dall'Ufficio Centrale Elettorale. Secondo il *Biroul*, a seguito della decisione n. 2 del 5 ottobre 2024, la *Curtea* ha configurato un «nuovo quadro assiologico»⁴⁰ all'interno del quale si svolgono le elezioni presidenziali, prefigurando che coloro i quali decidano di candidarsi debbano «adempiere alle condizioni che risultano dalla sacrosanta formula del giuramento [...] vale a dire rispettare la Costituzione e la difesa della democrazia, condizioni che il candidato deve soddisfare sin dal momento della presentazione della propria domanda»⁴¹. Poiché ai sensi dell'art. 147, comma 4 della Carta, le decisioni del Giudice delle leggi sono generalmente vincolanti dalla loro pubblicazione, corre l'obbligo dell'Ufficio di darvi seguito. Addirittura, il *Biroul* si è spinto ad affermare come la valutazione dei requisiti “formali” e “sostanziali di ordine speciale” previsti dalla legge n. 370 del 2004 e della Costituzione dovranno essere vagliati solo in via sussidiaria rispetto ai nuovi parametri “sostanziali e generali” dai quali dovrà emergere «un atteggiamento idoneo [...] a non violare il quadro costituzionale»⁴² da parte del candidato. Di conseguenza, i contenuti della decisione n. 32 del 6 dicembre 2024 – benché non facciano mai espresso riferimento a Georgescu – portano a concludere che il candidato indipendente non soddisfi tali condizioni. Avendo violato le regole elettorali, egli è venuto meno al dovere di difesa della democrazia che si fonda sull'integrità del suffragio in assenza del quale è lo stesso ordinamento costituzionale a risultare alterato⁴³.

Sottoposto ad una serie di ricorsi, il rigetto del *Biroul* è stato confermato *de plano* dalla Corte costituzionale con la decisione n. 7 dell'11 marzo 2025. Ad accomunare le diverse ragioni dei gravami era la natura ultronea del rifiuto disposto dall'Ufficio Elettorale Centrale, avendo operato al di fuori della rigorosa applicazione del dato normativo che non includerebbe le nuove prospettazioni della Corte. Premesso quanto già affermato in occasione del verdetto di ottobre in ordine all'imprescindibile vaglio degli «elementi contenuti nel giuramento di fedeltà [...] condizioni sostanziali di eleggibilità per la carica di Presidente della Romania, che il candidato deve soddisfare al momento della presentazione della propria candidatura»⁴⁴, il Giudice delle leggi ha avvalorato la bontà del giudizio del *Biroul*. I riferimenti della decisione n. 2 del 5 ottobre 2024 costituiscono statuzioni di principio valevoli *erga omnes*, non circoscrivibili *intuitu personae*⁴⁵ e in quanto pronunciati dalla *Curtea* si impongono come vincolanti per ciascuna istituzione nazionale. Annullando «il processo elettorale del 2024 e riprendendolo integralmente (anche per quanto riguarda la presentazione delle candidature), a seguito dell'inosservanza del candidato delle norme di legge relative alla procedura elettorale, essenziali per la democrazia e lo Stato di diritto, la Corte costituzionale [ha] pronunciato una sentenza implicita e generalmente

⁴⁰ *Biroul Electoral Central*, dec. n. 18/D del 9 marzo 2025, reperibile all'indirizzo: https://prezidentiale2025.bec.ro/wp-content/uploads/2025/03/decizie_18D.pdf.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Prosegue il provvedimento affermando che se l'Ufficio non provvedesse ad analizzare l'intero contesto della candidatura e convalidasse la registrazione, in assenza di una impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, si concretizzerebbe la possibilità di vedere partecipare ed eventualmente vincere un candidato privo dei requisiti fondamentali imposti dalla formula del giuramento. Un'ipotesi alla quale non potrebbe che conseguire un nuovo provvedimento di annullamento della *Curtea* e annessa ripetizione del voto. *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Curtea Constitutională*, dec. n. 7 dell'11 marzo 2025, p.to 118.

⁴⁵ *Idem*, p.to 123.

vincolante anche in merito al mancato rispetto delle condizioni previste dalla legge per la registrazione della candidatura presentata dal Sig. Călin Georgescu, rendendo inammissibile che, al momento della ripresa del processo elettorale, la stessa persona [...] possa essere considerata in possesso delle condizioni per accedere alla carica di Presidente»⁴⁶.

Di indubbio rilievo è l'inciso conclusivo della Corte nella parte in cui ha escluso la violazione delle garanzie del giusto processo, non avendo Georgescu potuto prendere parte né al giudizio dinanzi al *Biroul*, né a quello difronte alla *Curtea*. Nel rigettare l'eccezione, il Collegio si è causticamente limitato ad affermare come alcuna tutela processuale possa estendersi a tale procedimento – ad eccezione della presentazione di memorie difensive da parte dell'interessato – il quale non ha carattere contenzioso e, soprattutto, è finalizzato a risolvere una controversia di natura “astratta”⁴⁷. Significativo ricordare come proprio quest'ultimo aspetto fosse divenuto la base per la formulazione della *opinie separata* del Giudice Laura Iuliana Scântei allegata alla decisione n. 2 del 5 ottobre 2024 secondo la quale «sanzionare la violazione dei limiti della libertà di espressione è il risultato di procedure giudiziarie stabilite dalla legge che sono di competenza di altre istituzioni statali a seguito di un procedimento giudiziario e non un potere espressamente riconosciuto alla Corte costituzionale nell'esercizio della sua competenza di garantire il rispetto della procedura per l'elezione del Presidente della Romania»⁴⁸.

Ad analoga sorte è andato incontro anche il tentativo di (ri)candidatura di Diana Șoșoacă. Diversamente dalla decisione n. 18/D del 3 ottobre 2024 con la quale il *Biroul* aveva approvato la sua registrazione, essendo *medio tempore* mutati i valori di riferimento ed essendo già intervenuta la Corte costituzionale ad escludere la compatibilità della condotta anti-atlantista e anti-europeista della candidata con la formula del giuramento presidenziale (*supra* § 3), all'Ufficio Centrale Elettorale non residuava che prenderne atto, rifiutando la richiesta⁴⁹. Il responso definitivo, in ogni caso, è giunto con la decisione n. 22 del 17 marzo 2025 della *Curtea* laddove, a margine di una conferma dei più recenti *decisa*, ha fornito ulteriori spunti sui quali vale la pena concentrarsi.

Il primo riguarda la possibile sussistenza di un rapporto di pregiudizialità-dipendenza fra il giudizio di convalida della sua elezione a membro del Senato – nella legislatura 2020-2024 Diana Șoșoacă aveva ricoperto il ruolo di Senatrice – e il rigetto della sua candidatura per la Presidenza. La registrazione dell'Ufficio Elettorale della Circoscrizione n. 42 di Bucarest era stata impugnata sulla falsariga delle argomentazioni che in seguito verranno riproposte dinanzi alla Corte costituzionale. Poiché l'art. 52 della legge n. 208 del 2015, nell'individuare i requisiti per la candidatura a membro del Parlamento riporta, salvo qualche eccezione di carattere formale⁵⁰, condizioni analoghe a quelle previste (su base normativa) per la Presidenza, e

⁴⁶ *Idem*, p.to 111.

⁴⁷ *Idem*, p.to 128.

⁴⁸ *Curtea Constituțională*, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 5 *opinie separata*.

⁴⁹ *Biroul Electoral Central*, dec. n. 34/D del 15 marzo 2025, reperibile all'indirizzo: https://prezidential2025.bec.ro/wp-content/uploads/2025/03/decizie_34D.pdf. Nell'ambito del ciclo elettorale avviato nel 2024, la Corte Costituzionale aveva già eseguito un «controllo di legittimità e costituzionalità della candidatura della Sig.ra Diana Iovanovici Șoșoacă», rilevando che la registrazione della sua candidatura «viola[va] i requisiti di eleggibilità previsti dalle disposizioni costituzionali di cui all'art. 1, commi 3 e 5, dell'art. 82, comma 2, in combinato disposto con gli artt. 148 e 149 della Costituzione, con riferimento ai valori della democrazia, dello Stato di diritto, del rispetto della Costituzione, correlati alla loro garanzia politico e militare, rispettivamente [derivanti] dall'appartenenza della Romania all'UE e alla NATO».

⁵⁰ L'art. 52, comma 14 della legge n. 208 del 2015 dispone che «non possono candidarsi le persone che, alla data di presentazione della candidatura, non soddisfano le condizioni previste dalla legge, le condizioni previste dall'art. 37 della Costituzione della Romania [...] e le persone che, alla data di presentazione della candidatura, sono state condannate in via definitiva alla reclusione per reati commessi intenzionalmente, a meno che non sia intervenuta la riabilitazione, l'amnistia post-condanna o la depenalizzazione».

poiché i ricorsi all’epoca presentati dinanzi al Tribunale di Bucarest erano stati respinti assumendo valore di giudicato, l’eventuale esclusione di Șoșoacă per l’elezione a Capo dello Stato si sarebbe configurata come una violazione del *ne bis in idem*⁵¹. Secondo la Corte costituzionale non vi sarebbe alcuna incompatibilità fra la sua eleggibilità a membro del Senato e la sua incandidabilità a Capo dello Stato trattandosi di due differenti procedure, assegnate a differenti organi giudicanti. E se fino a questo punto la risposta della *Curtea* non stupisce, più interessante è l’ulteriore differenziazione fra la funzione di parlamentare e di Capo dello Stato. Uno scarto che nelle parole del Collegio sembra deporre a favore di una sorta di originaria e “necessitata neutralizzazione” del Presidente della Repubblica nella fase ancestrale della candidatura in ragione della “solitudine” che ne caratterizza l’ufficio e che, invece, per un membro del Parlamento si risolve nella dinamica “assembleari” che informano l’operatività dell’organo: «il Parlamento è un organo collegiale, che rappresenta il potere legislativo, mentre il Presidente della Romania è un organo unipersonale, parte del potere esecutivo. Pertanto, non si può sostenere che le condizioni di ammissibilità per le rispettive Dignità debbano essere identiche, ma possono essere diverse e variare a causa della loro posizione istituzionale e del loro ruolo nel sistema costituzionale»⁵².

Il secondo profilo lega l’esclusione di Șoșoacă a quella di Georgescu e attiene alla asserita “perpetuità” della sanzione. In entrambe le vicende i ricorrenti avevano sostenuto che il rigetto delle loro domande, benché riguardasse la tornata elettorale del 2025, avrebbe pregiudicato *ad libitum* qualsiasi loro velleità di prendere parte ad elezioni successive. Georgescu, infatti, era stato giudicato inidoneo in ragione dei fatti commessi nel processo elettorale del 2024 andato annullato. La Presidente del Partito S.O.S. România, invece, era stata esclusa sulla fedele riproposizione delle ragioni che avevano condotto alla decisione del mese di ottobre, senza un vero e proprio processo *bis* che ne affrontasse singolarmente le ragioni. In altri termini, laddove il procedimento elettorale del 2025 potesse ritenersi un mero prolungamento di quello oggetto di annullamento allora, e solo in questo caso, l’infrazione della incandidabilità avrebbe potuto considerarsi temporalmente limitata all’interno di un solo ciclo. Qualora fosse invece intervenuta una soluzione di continuità fra le due elezioni, l’esclusione fondata su fatti accaduti nella tornata trascorsa avrebbe creato una sorta di “precedente insanabile”, destinato e perpetrarsi senza possibilità di riabilitazione.

La complessità del quesito non può dirsi essere stata risolta con linearità dalla Corte. La dogianza secondo la quale il *Biroul* avrebbe dovuto effettuare una nuova valutazione della candidatura di Diana Șoșoacă, «distinta da quella effettuata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 2 del 5 ottobre 2024»⁵³, ha portato la *Curtea* a rilevare come «con la decisione n. 7 dell’11 marzo 2025 [essa] ha stabilito che il processo elettorale per l’elezione del Presidente della Romania nel 2025 rientra nelle stesse coordinate e nello stesso paradigma di garanzia della successione del mandato presidenziale del 2019»⁵⁴. Un processo elettorale che per quanto «nuovo»⁵⁵ avrebbe come fonte generativa, «di avvio, organizzazione e svolgimento, la decisione n. 32 del 6 dicembre 2024»⁵⁶. Di conseguenza, la Corte avrebbe «consentito l’applicazione diretta da parte del [Biroul]

⁵¹ Cfr. *Curtea Constituțională*, dec. n. 22 del 17 marzo 2025, p.to 11.

⁵² *Curtea Constituțională*, dec. n. 22 del 17 marzo 2025, p.to 59.

⁵³ *Idem*, p.to 50.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Curtea Constituțională*, dec. n. 7 dell’11 marzo 2025, p.to 120. Una posizione che la Corte costituzionale ha in parte cercato di calmierare nella successiva decisione concernente l’eurodeputata affermando che “non esisterebbe” alcun ciclo elettorale precedente a quello del 2025, se non quello del 2019, frutto di una sola ed ininterrotta successione dei mandati nel corso del tempo. Cfr. *Curtea Constituțională*, dec. n. 22 del 17 marzo 2025, p.to 52.

⁵⁶ *Ibidem*.

della Costituzione solo per questo processo elettorale condotto nelle circostanze eccezionali determinate dall’annullamento del processo elettorale del 2024»⁵⁷. Indi per cui, non vi sarebbe nessuna sanzione perpetua relativa ai medesimi «atteggiamenti, condotte, posizioni contrarie ai principi e ai valori costituzionali»⁵⁸, le quali continueranno ad essere analizzate caso per caso, all’interno di una «certa temporalità legata alla ciclicità delle elezioni e alla valutazione della conformità dei candidati ai principi e ai valori costituzionali»⁵⁹.

La complicata e a tratti macchinosa motivazione della Corte non convince del tutto. In primo luogo, infatti, permangono dei dubbi sulla riconducibilità delle tornate 2024 e 2025 all’interno di un unico processo. L’art. 52, comma 1 della legge n. 370 del 2004 affida al Giudice delle leggi la facoltà di annullare le elezioni se lo scrutinio e la determinazione dei risultati siano avvenuti con frodi tali da alterare l’assegnazione del mandato o l’ordine dei candidati ammessi al secondo turno⁶⁰. In detta evenienza, la Corte «ordina la ripetizione del turno di scrutinio la seconda domenica successiva alla data dell’annullamento delle elezioni». In una simile ipotesi è ragionevole supporre un principio di continuità. La tempistica prevista per la riassunzione delle operazioni di voto segue l’ordinaria scansione bisettimanale che intercorre fisiologicamente fra i due turni, lasciando invariata, per esempio, l’istituzione degli uffici elettorali. Al contrario, se si prende l’inciso contenuto nella parte conclusiva della decisione n. 32 del 6 dicembre 2024, si vede chiaramente come l’invalidazione si ponga al di là di quanto prescritto dalla succitata disposizione legislativa la quale, peraltro, non viene neppure richiamata nelle motivazioni o nel dispositivo. In quell’occasione la Corte ha testualmente annullato l’«intero processo elettorale [...] svolto sulla base della decisione del governo n. 756 del 2024 sulla fissazione della data delle elezioni [...] e della decisione del governo n. 1061 del 2024 sull’approvazione del programma del calendario per lo svolgimento delle azioni necessarie per l’elezione»⁶¹. La conseguenza di tale decisione «riguarda tutte le operazioni elettorali effettuate sulla base delle due decisioni del governo, compresi i voti già esercitati nel secondo turno di votazioni»⁶². Per l’effetto, il procedimento elettorale «sarà ripreso nella sua interezza, con il Governo che fisserà una nuova data per l’elezione [...] nonché un nuovo calendario per eseguire le azioni necessarie. Tutti questi aspetti comprendono l’istituzione di nuovi uffici elettorali e lo svolgimento di una nuova campagna elettorale, corretta e trasparente, in relazioni ai principi e ai valori costituzionali»⁶³. Poco importa che la Corte abbia utilizzato il verbo “riprendere”, a voler significare un *continuum* fra i due momenti⁶⁴. L’insieme delle indicazioni suesposte fa propendere per una scissione tra il processo del 2024 e quello del 2025. Ancor più della dicitura nella quale si fa espressa menzione all’intero processo e anziché al singolo turno, è dal dettagliato elenco di operazione da ripetere che discende lo iato tra le due elezioni⁶⁵.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Curtea Constituțională*, dec. n. 22 del 17 marzo 2025, p.to 50.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Cfr. *Curtea Constituțională*, dec. n. 39 del 14 dicembre 2009.

⁶¹ *Curtea Constituțională*, dec. n. 32 del 6 dicembre 2024, p.to 19.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Curtea Constituțională*, dec. n. 32 del 6 dicembre 2024, p.to 20.

⁶⁴ Per una visione contrastante si veda l’intervista rilasciata dalla Giudice della *Curtea Elena-Simina Tănasescu* a Jean-Philippe Derosier, dal titolo *Élection présidentielle en Roumanie : comprendre en cinq questions à Elena-Simina Tănasescu, Juge à la Cour constitutionnelle de Roumanie*, in data 16 giugno 2025, reperibile all’indirizzo: <https://www.etudesparlementaires.fr/actualite/election-presidentielle-en-roumanie-comprendre-en-cinq-questions/>.

⁶⁵ La decisione della Corte può dirsi insita nella determinazione stessa dei motivi che hanno spinto all’annullamento. Non si è trattato, infatti, di un vizio occorso in occasione del voto o dello spoglio, quanto di un più articolato e diffuso processo di alterazione della volontà degli elettori e della pari opportunità fra i candidati perpetratosi durante la fase finale della campagna elettorale. A poco sarebbe servita la mera ripetizione del voto a breve distanza. Motivo per il quale fra la tornata di novembre 2024 e quella di maggio 2025 sono intercorsi quasi sei mesi.

Per quale ragione annullare l'intero processo – ammesso che ciò sia avvenuto – per poi negare l'assunzione di una simile scelta? È qui che sembra intrecciarsi un cortocircuito di possibili motivazioni che combinano l'argomento giuridico alla polemica politica. Nel tentativo di muoversi con il dovuto rigore, rischiando di non eccedere sul piano speculativo, si cercherà di offrire una possibile e al tempo stesso attenta chiave di lettura, ritenuta la più plausibile.

La ragione della duplicazione dei processi elettorali ha a che fare *prima facie* con l'esclusione di Georgescu dal voto del 2025. Qualora fosse stata ordinata la mera ripetizione del turno vulnerato non ci sarebbe stata nessuna possibilità di escludere la partecipazione del candidato indipendente la cui candidatura era stata già registrata dal *Biroul*. Di converso, per quale ragione ordinare la ripresentazione delle candidature laddove si fosse deciso di rimanere all'interno del medesimo procedimento elettorale? Delle due l'una, come si suol dire. Il pericolo sottostante, oltre che nella sua dimensione politica, rischiava di assumere una portata sistemica e a farne maggiormente le spese sarebbe stata proprio la Corte costituzionale. Non bisogna dimenticare come fra l'annullamento del voto e l'estromissione di Georgescu le sue quotazioni, registrate praticamente all'unanimità dai sondaggi, indicassero una sua ascesa passata dal 22,94% iniziale al celere superamento della soglia del 40%. La sua ipotetica vittoria, a lato della principale questione attinente all'intromissione estera (russa) nelle dinamiche elettorali della Romania, avrebbe vanificato la già fortemente discussa decisione di dicembre della *Curtea*, con l'ulteriore innesco di un possibile conflitto fra il Capo dello Stato e l'organo di garanzia con esiti imprevedibili.

Al tempo stesso, però, la disunione dei momenti elettorali avrebbe inasprito la portata dei provvedimenti contro Georgescu e Șoșoacă introducendo una sanzione di tipo “permanente”. Sia concesso qui la proposizione di un parallelo dal quale emerge l'inopportunità, almeno in base agli apprezzamenti provenienti dal piano sovranazionale, di provvedimenti irreversibili che incidano sui diritti elettorali stante il loro difetto di proporzionalità. Uno dei casi più noti è quello riguardante l'allora Presidente della Lituania Rolandas Paksas, il primo Capo di Stato europeo ad essere rimosso dall'incarico sotto la scure dell'*impeachment*⁶⁶. Dinanzi alle intenzioni dell'ex Presidente, il cui sostegno popolare rimaneva saldo, di ripresentarsi come candidato, il *Seimas* emendò la legislazione sull'elezione presidenziale introducendo una ipotesi di incandidabilità per chi fosse stato rimosso attraverso il processo costituzionale di messa in stato di accusa⁶⁷. La novella, purtuttavia, stabiliva un tempo limite entro cui avrebbe operato il divieto, commisurandolo nell'arco temporale di non meno di cinque anni. Impugnata dinanzi alla Corte costituzionale, nel confermare l'assenza di vizi di illegittimità, ella ne rafforzò il proposito giacché aggiunse che il bando non poteva essere temporalmente limitato ma che l'unica lettura costituzionalmente conforme

⁶⁶ Per una ricostruzione complessiva S. Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Giappichelli, 2018, 307 ss. In aggiunta, M. Simion, *Liability of the President in Lithuania. The Case of President Rolandas Paksas*, in *International Journal of Juridical Science*, No. 4, 2013, 206 ss.; R. Krickus, *The Presidential Crisis in Lithuania: Its Roots and the Russian Factor*, in *Lithuanian Quarterly Journal Of Arts and Science*, Vol. 3, No. 3, 2007; A. Bozzini, *L'impeachment del Presidente Paksas*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 4, 2004, 1864 ss. e R. Lopata, A. Matonis, *Several Causes of the Presidential Crisis in Lithuania*, in A. Jankauskas (ed.), *Lithuanian Political Yearbook 2003*, Vilnius, 2004, 11 ss.

⁶⁷ Ai sensi dell'art. 86 della Costituzione lituana «the person of the President of the Republic shall be inviolable: while in office, he may neither be arrested nor held criminally or administratively liable. The President of the Republic may be removed from office ahead of time only for gross violation of the Constitution or breach of oath, also when it transpires that a crime has been committed. The issue of removal of the President of the Republic from office shall be decided by the Seimas according to the procedure for impeachment proceedings». La rimozione impone una maggioranza congressuale dei 3/5, il cui voto dovrà esprimersi previo giudizio della Corte costituzionale sulla fondatezza delle accuse. Solo laddove la Corte si esprima positivamente sarà possibile procedere all'eventuale condanna del Presidente della Repubblica. Sulla vicenda in questione, si veda Lithuanian Constitutional Court, *Case No. 14/04*, 31 marzo 2004.

ne avrebbe imposto il carattere della definitività⁶⁸. Fu così che, a stretto giro, il *Seimas* intervenne con un secondo provvedimento con il quale si stabiliva la permanente incandidabilità per qualunque persona rimossa dal proprio ufficio pubblico attraverso *impeachment*, anche per la carica di parlamentare. La vicenda finì alla Corte di Strasburgo, innanzi alla quale venne invocata da Paksas la violazione dell’art. 3, prot. 1 della CEDU che salvaguarda il diritto a libere elezioni⁶⁹. Dopo aver ripercorso la “peculiarità” del processo d’*impeachment* lituano, stante l’irreperibilità nel consesso del Consiglio d’Europa di procedure similari incidenti anche sull’esercizio dei diritti elettorali da parte del condannato, il Giudice europeo rinvenne la violazione della Convenzione stante un palese difetto di proporzionalità della misura impugnata. Nelle parole conclusive della Corte, «*having regard to all the above factors, especially the permanent and irreversible nature of the applicant’s disqualification from holding parliamentary office, the Court finds this restriction disproportionate and thus concludes that there has been a violation of Article 3 of Protocol No. 1*»⁷⁰.

Ovviamente permangono diversità sensibili fra l’accennata vicenda lituana e quella romena: su tutte, l’intervento della Corte EDU fu in quel caso possibile solo perché il destituito Presidente Paksas invocò la violazione della Convenzione in ragione della sua impossibilità di concorrere per il *Seimas*, oltre che per la Presidenza del Paese. È risaputo che l’art. 3, prot. 1 della CEDU non possa essere invocato dinanzi a supposte violazioni palesatesi in occasione di procedimenti elettorali del Capo dello Stato. Il *case law* della Corte di Strasburgo è odiernamente granitico nell’escludere *ratione materiae* l’applicabilità del diritto a libere elezioni qualora invocato al di fuori dei processi di investitura dei membri di un organo legislativo, ancorché non di livello nazionale. Lo stesso Georgescu, che aveva proposto ricorso alla Corte europea dei diritti dell’uomo a seguito della decisione n. 32 del 6 dicembre 2024 si è visto rigettare il reclamo per dette ragioni⁷¹. Dunque, anche se è del tutto improbabile che la previsione di un ipotetico divieto di candidabilità permanente pronunciato dalla *Curtea* sarebbe incorso in una censura sul fronte del controllo sovranazionale, è probabile la sua “giustificazione” avrebbe trovato maggiori difficoltà di accoglimento. Si sarebbe pur sempre trattato di un bando vitalizio individuato secondo modalità pretorie nel quadro di una non certo irreprensibile argomentazione giuridica *praeter legem* e, soprattutto, *praeter Constitutionem*, per di più pronunciato in una fase particolarmente tormentata della democrazia e dell’ordinamento costituzionale romeno.

⁶⁸ Lithuanian Constitutional Court, *Case No. 24/04*, 25 maggio 2004.

⁶⁹ Per un commento L. Trucco, *L’impeachment del Presidente lituano davanti alla Corte di Strasburgo*, in *Quad. Cost.*, No. 2, 2021, 431 ss. *Passim*, C. Ciuffetti, *Il diritto a libere elezioni: orientamenti del Consiglio d’Europa e giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights, No. 1, 2013 e Corte EDU, Grand Chamber, *Advisory Opinion on the assessment, under Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention, of the proportionality of a general prohibition on standing for election after removal from office in impeachment proceeding*, Requested by the Lithuanian Supreme Administrative Court (P16-2020-002), Strasburgo, 8 aprile 2022. Per una raccolta della giurisprudenza sull’art. 3, Prot. 1, Corte EDU, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, 28 febbraio 2025.

⁷⁰ Corte EDU, Grand Chamber, *Case of Paksas v Lithuania*, Appl. no. 34932/04, 6 gennaio 2011, p.to 112.

⁷¹ L’unica eccezione alla regola è rappresentata dalla possibilità che le attribuzioni del Capo dello Stato – specie in ambito legislativo – ne consentano l’equiparazione al Parlamento. Nel caso della Romania, «*the President’s power accessory to the Parliament’s legislative power is not a competence pertaining to the proper act of lawmaking, but must be construed as being necessary and strictly limited to the system of the inter-institutional “checks and balances”, common to most European democracies [...] In the light of the above, the Court finds no indication that the powers of the President of Romania are such as to make that office part of the “legislature” of the respondent State, within the meaning of Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention*». Corte EDU, Fourth Section, *Decision, Case of Călin Georgescu v. Romania*, Appl. no. 37327/24, 11 febbraio 2025, p.ti 25-27.

5. LA DECISIONE N. 17 DEL 16 MARZO 2025: UN'APPARENTE DISSONANZA... IN CERCA DI ULTERIORI CONFERME

Quello che sembrava profilarsi come un nuovo filone giurisprudenziale si è scontrato con un tendenziale *revirement* che solleva dubbi circa il margine di discrezionalità della Corte costituzionale e la coerenza con la quale possa dispiegarsi il controllo sulle candidature alla Presidenza. Ci si riferisce alla decisione n. 17 del 16 marzo 2025 con la quale, risolvendo il ricorso presentato contro il provvedimento di registrazione n. 31D del 15 marzo del *Biroul*⁷², il Giudice delle leggi ha confermato la candidatura di George Simion, il candidato dell'AUR, a fronte di una serie di rilievi similari a quelli affrontati nell'*affaire Șoșoacă*. Secondo il reclamo, «il Sig. George Simion [avrebbe] rilasciato dichiarazioni e intrapreso azioni pubbliche che violano i principi costituzionali e lo Stato di diritto, in quanto [avrebbe] incitato alla violenza, attaccato le istituzioni statali e promosso discorsi estremisti che minano l'ordine costituzionale. A questo proposito, si sostiene che George Simion [...] abbia preso parte a proteste violente e abbia avuto scontri con le forze dell'ordine»⁷³.

Che persista una certa “magmaticità” nella profilazione dei possibili intenti perseguiti lo si comprende in modo quasi sintomatico dalle conclusioni del Pubblico Ministero, parte necessaria del contenioso dinanzi alla Corte. Dopo aver posto il proprio *placet* sulla competenza del Giudice delle leggi stante la parte “formale” del ricorso, ossia la carenza di motivazioni insita nella decisione di *Biroul*, qualche dubbio si è palesato in merito agli altri aspetti invocati, ovvero alle condotte pubbliche del candidato: su tali profili «il rappresentante del Pubblico Ministero sostiene che questi possono riguardare varie forme di responsabilità, lasciando alla discrezionalità della Corte valutare se essi sollevino questioni dal punto di vista dei criteri di ammissibilità previsti dalla Costituzione»⁷⁴.

Il problematico margine di apprezzamento decisionale si è mostrato in tutta la sua ampiezza nella fattispecie in questione. Se una serie di doglianze – vizi lamentati in ordine alle firme contenute nelle liste dei sostenitori – non potevano dirsi fondate dal punto di vista formale, è sull’orizzonte sostanziale che la decisione desta “sorpresa”. Quanto a tali domande, si legge, la Corte «rileva che esse non formulano critiche circa le condizioni di eleggibilità e gli impedimenti costituzionali alla carica di Presidente»⁷⁵, bensì «esprimono valutazioni e opinioni personali del candidato»⁷⁶. Viepiù, e si tratta di un aspetto che non deve rimanere inosservato, a dispetto della canonica ricostruzione delle coordinate

⁷² Reperibile all’indirizzo: https://prezidentiale2025.bec.ro/wp-content/uploads/2025/03/decizie_31D.pdf

⁷³ *Curtea Constituțională*, dec. n. 17 del 16 marzo 2025, p.to 3. Il principale oggetto di contestazione verteva sul fatto che l’Ufficio Elettorale Centrale, diversamente da quanto fatto a seguito della decisione n. 2 del 5 ottobre 2024, si fosse limitato alla supervisione dei requisiti indicati dalla legge n. 370 del 2004 senza porre l’accento sui nuovi criteri estrapolati dalla Corte costituzionale. Fra le censure non considerate dal *Biroul* veniva indicato l’appoggio di Simion a Georgescu, successivo al suo arresto, avendone pubblicamente sostenuto l’investitura alla carica di Primo Ministro qualora eletto Presidente. Il *leader* del Partito dell’*Alianța pentru Unirea Românilor*, nel suo discorso pubblico, avrebbe assunto posizioni, proclami e condotte sovrapponibili a Șoșoacă e che ne avevano giustificato il rigetto della candidatura. È stato dichiarato “persona non gradita” in Ucraina e, soprattutto in Moldavia, in quanto le sue posizioni irredentiste rappresentano un pericolo per la sicurezza dello Stato e per la stabilità del Paese (p.ti 14-16). In più occasioni sono state mosse nei suoi riguardi accuse di legionarismo, antisemitismo, estremismo, discriminazione e intolleranza, a cui si aggiungerebbe una comprovata affinità filo-russa. Per tutto ciò «si ritiene che George Simion professi un discorso antidemocratico costante e una condotta sistemica, persistente e di lunga durata, intesa a incidere sui fondamenti costituzionali dello Stato romeno e sull’appartenenza della Romania alle strutture euro-atlantiche. Dichiarazioni pubbliche, posizioni ed espressioni di convinzioni in contraddizione con i valori costituzionali e le esigenze di una società democratica sono motivi sufficienti per indicare che il Sig. George Simion, in quanto candidato alla carica di Presidente della Romania, metta in discussione l’obbligo di rispettare la Costituzione» (p.ti 26 e 27).

⁷⁴ *Curtea Constituțională*, dec. n. 17 del 16 marzo 2025, p.to 32.

⁷⁵ *Idem*, p.to 40.

⁷⁶ *Ibidem*.

normative e giurisprudenziali che la Corte è solita premettere nelle proprie motivazioni, nella vicenda è completamente scomparso ogni riferimento ai criteri costituzionali di nuovo conio. Non una traccia, al punto che improvvisamente i parametri di risoluzione del contenzioso sono tornati ad essere i soli stabiliti dall’art. 37, in combinato con l’art. 40, comma 3 della Costituzione e dall’art. 27 della legge n. 370 del 2004.

Una “mancanza” sottolineata dalla Giudice Scântei, redattrice di una nuova *concurring opinion* – dopo quella *separata* formulata nella decisione n. 5 del 2 ottobre 2024 – dai contenuti critici nei confronti dell’operato dei colleghi. Il punto dolente dell’impianto argomentativo non andrebbe considerato nella possibilità di una differente valutazione della condotta di Simion qualora posta a confronto con l’azione pubblica di Șoșoacă, e più limitatamente di Georgescu; quanto nel fatto che la Corte non ha espresso alcun giudizio sulla stessa considerando i rilievi nei confronti del Presidente dell’AUR come una sommatoria di generiche critiche alle sue opinioni. Un’omissione «tanto meno giustificata in quanto le [...] condizioni di eleggibilità sono state esplicitamente enunciate e precedentemente analizzate dalla Corte costituzionale nel caso di altri candidati, rispettivamente con la dec. n. 2 del 2024 e con la dec. n. 7 del 2025»⁷⁷. A meno di un’inversione giurisprudenziale e di una disparità di trattamento dei candidati, la *Curtea* non avrebbe potuto esimersi dal verificare se Simion soddisfacesse i requisiti di natura costituzionale relativi al rispetto della Costituzione.

Una dogianza particolare di “metodo”⁷⁸, a cui se ne somma una generale nel “merito”, estesa alla possibilità rivendicata dalla *Curtea* (nelle altre due decisioni) di poter giudicare il tenore subiettivo della condotta pubblica dei candidati. Le condizioni generali di eleggibilità di natura sostanziale elaborate dalla Corte «non possono avere come bersaglio il discorso, le opinioni, le dichiarazioni pubbliche o gli atteggiamenti della persona che presenta la propria candidatura [...] poiché tutti questi aspetti di natura soggettiva rientrano nella sfera della libertà di espressione di coloro che si candidano a una carica, una libertà protetta e garantita dalla Costituzione»⁷⁹. L’eventuale sanzione al superamento dei limiti alla libertà di espressione «può essere il risultato di procedure giudiziarie previste dalla legge, di competenza di altre istituzioni statali, e non può essere esercitata dalla Corte costituzionale come attribuzione implicita o derivata dalla sua competenza generale di vigilare sul rispetto della procedura di elezione del Presidente della Romania»⁸⁰. Come più volte ribadito dalla stessa Corte costituzionale, se il contenzioso elettorale riguardante il Capo dello Stato si concreta in un giudizio riconducibile nell’alveo tassonomico dei procedimenti astratti, di legittimità più che di merito, dovrebbe essere una conseguenza logico-giuridica l’impossibilità di estenderne la cognizione ai profili soggettivo-sostanziali, estrapolabili e giustiziabili solo a seguito di una valutazione materiale del comportamento del candidato.

Più di ogni altra considerazione, infine, secondo Scântei, anche ove si volesse affermare una simile competenza della Corte, ciò implicherebbe necessariamente l’elaborazione di «condizioni e criteri

⁷⁷ *Idem*, p.to 3 *opinie concurrentă*.

⁷⁸ Per quanto, a giudizio della Giudice Scântei, la Corte non avrebbe potuto sottrarsi alla giurisdizione da essa stessa stabilita, rimane fermo che qualora il Collegio si fosse spinto a porre sotto analisi le azioni pubbliche di Simion avrebbe dovuto rigettare il ricorso, in quanto «non può vietare ad una persona di esercitare il suo diritto di essere eletta esclusivamente perché ha ritenuto che la persona in questione abbia violato i limiti del diritto alla libera espressione previsti dall’art. 30, comma 7 della Costituzione». *Curtea Constituțională*, dec. n. 17 del 16 marzo 2025, p.to 4 *opinie concurrentă*.

⁷⁹ *Curtea Constituțională*, dec. n. 17 del 16 marzo 2025, p.to 5 *opinie concurrentă*.

⁸⁰ *Ibidem*.

oggettivi chiari, precisi e prevedibili, accompagnati da garanzie effettive che riflettano il diritto a un giusto processo, affinché tale valutazione non sia soggettiva e arbitraria»⁸¹. Detto diversamente, per quanto l'*opinie* non si spinga a tanto, affinché l'estensione della giurisdizione si possa ritenere conforme ai principi dello Stato di diritto e della democrazia costituzionale che governano l'ordinamento romeno, come indicato dall'art. 1, comma 3 della Costituzione, occorrerebbero almeno due modifiche difficilmente rinunciabili: la trasformazione procedurale del processo elettorale dinanzi alla Corte, integrando quanto meno la partecipazione dell'interessato e dilatando i termini per l'esercizio del diritto di difesa da un lato e, dall'altro, la previsione di un quadro di riferimento chiaro, intellegibile e prevedibile, per impiegare un linguaggio caro alla Corte EDU. Un traguardo difficilmente raggiungibile in assenza di un intervento additivo/conformativo della legge n. 370 del 2004 da parte del *conditor iuris*.

6. ALCUNE RIFLESSIONI D'INSIEME SUL NUOVO CORSO DELLA CURTEA CONSTITUTIONALĂ IN TEMA DI CONTENZIOSO ELETTORALE PER LA PRESIDENZA DELLA ROMANIA

Queste ultime considerazioni dimostrano come diverse siano le ombre che ammantano la più recente giurisprudenza della Corte. Le modalità con le quali sono state desunte le nuove condizioni di eleggibilità, a dispetto di quanto sbrigativamente sostenuto dal Giudice delle leggi⁸², impattano significativamente sul carattere della loro conoscibilità. Anche laddove, per proporre un parallelo con la giurisprudenza di Strasburgo, ci si voglia spingere ad attribuire alle nuove restrizioni il perseguimento di uno scopo legittimo, di certo non si potrà sostenere il carattere altrettanto essenziale della prevedibilità, corollario indefettibile del principio di legalità⁸³. Il fatto che la Corte abbia per la prima volta, a distanza di anni, enucleato dei nuovi criteri valutativi non previsti testualmente dalla normativa costituzionale e primaria di riferimento è la plastica affermazione della loro imprevedibilità, o comunque dell'impossibilità di orientare la condotta del singolo nella consapevolezza della sanzione in caso di violazione. Lo stesso richiamo delle nuove condizioni senza alcuna continuità pratica – come dimostrato dalle vicende Șoșoacă e Georgescu qualora poste a raffronto con il verdetto riguardante Simion – aumenta con indubbia evidenza il tasso di aleatorietà, per non parlare di vera e propria arbitrarietà, con cui il Giudice delle leggi ha ritenuto, almeno per il momento, di poter ricorrere allo strumento.

La vicenda riguardante George Simion è indicativa e merita di essere evidenziata in quanto non si tratta solamente di una diversa valutazione sulla rilevanza della condotta attribuita al candidato dell'AUR. Portando il ragionamento alle estreme conseguenze si potrebbe anche sostenere che la Corte costituzionale abbia ritenuto le azioni contestate a Simion non provate o comunque dotate di una “pericolosità” costituzionale e democratica al di sotto del livello di guardia il cui superamento impone il suo l'intervento. Tuttavia, non è quanto accaduto. Nella decisione n. 17 del 16 marzo 2025 il Giudice delle leggi

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Trattandosi di criteri insiti nella Carta e naturalmente legati alla funzione presidenziale, la loro conoscibilità dovrebbe darsi *in re ipsa*. Cfr. Curtea Constitutională, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 50

⁸³ Rifacendosi alla Corte EDU, «one of the requirements flowing from the expression “prescribed by law” is foreseeability. Thus, a norm cannot be regarded as a “law” unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail». *Ex plurimi*, Corte EDU, *Rekrényi v. Hungary*, Appl. no. 25390/94, 20 maggio 1999, p.to 34.

ha omesso qualsiasi richiamo ai nuovi indici costituzionali diffusamente richiamati nei ricorsi presentati avverso la registrazione del *Biroul*, dando vita a quello che senza troppi giri di parole si potrebbe definire un *non liquet*. Un margine di manovra (ancora) troppo indefinito e foriero di dar vita ad una eterogeneità dei fini fra cui, su tutti, la possibilità che in futuro una *Curtea* maggiormente politicizzata – aspetto affatto remoto considerati i fenomeni di *capture* verificatisi all’interno di alcuni limitrofi Paesi dell’Est europeo⁸⁴ – possa farne un uso “selettivo”, operando sulle condizioni di candidabilità così da escludere dalla corsa alla Presidenza candidati invisi alla maggioranza⁸⁵.

A dispetto di ciò, laddove sono stati impiegati i nuovi criteri, è come se la Corte «moved Art. 146 (k) militant democracy instruments to Art. 146 (f), without the attendant procedural guarantees»⁸⁶. La prima disposizione indicata è quella che attribuisce alla *Curtea* il potere sciogliere i partiti e le organizzazioni politiche le quali, attraverso i loro obiettivi o la loro attività, si battono contro il pluralismo politico, i principi dello Stato di diritto o la sovranità, l’integrità o l’indipendenza della Romania⁸⁷. La seconda, invece, è quella che le affida la vigilanza sulla procedura elettiva del Capo dello Stato. Come si può facilmente intendere, è del tutto diverso il tenore complessivo delle due disposizioni, come le funzioni che da esse discendono in capo dal Giudice costituzionale. Per quanto non si possa pretendere che in detti ambiti la definizione delle fattispecie assurga al livello di tassatività proprio della determinazione penalistica, è pur vero che l’art. 40 della Carta identifica in maniera relativamente puntuale tanto le condizioni affinché le formazioni politiche possano porsi sistematicamente in condizioni di convergenza con quanto voluto dal Costituente, quanto il potere di supervisione della Corte, la cui scure può addivenire sino alla loro dissoluzione. Un compito a cui corrisponde un vaglio di natura “sostanziale” il quale, immerso nel contesto storico-politico e giuridico del Paese, non potrà che focalizzarsi sulle finalità del partito preso in considerazione, sul progetto politico e sulle idee propagandate, sulla condotta dei suoi membri, sulla capacità di realizzazione degli obiettivi e, in definitiva, sulla sua “pericolosità” democratica e costituzionale.

Nulla di tutto ciò è stato predisposto per la verifica delle condizioni in presenza delle quali registrare la candidatura alla Presidenza. In questa evenienza, il sindacato originariamente pensato per la Corte non avrebbe potuto che essere “formale” o “astratto” in quanto ad esserlo sono – o forse sarebbe meglio dire erano – le condizioni di eleggibilità previste dalla Carta e dalla legge, da cui discende la stringente tempistica per la presentazione dei ricorsi contro le decisioni dell’Ufficio Centrale Elettorale, le modalità procedurali del giudizio e il fatto che non è neppure contemplata la presenza della parte interessata.

Per un raffronto si considerino i contenuti del *Code of Good Practice in Electoral Matters* della Commissione di Venezia alla voce *Deprivation of the right to vote and to be elected* di cui alla lett. d)⁸⁸. Ivi si legge come l’esclusione dell’elettorato (attivo e passivo) possa avvenire in presenza delle seguenti condizioni,

⁸⁴ Essendovi amplissima bibliografia, valga l’ampia e precisa ricostruzione di A. Di Gregorio, *Tra vulnerabilità politica e possibilità di “cattura”: la selezione dei giudici costituzionali nelle esperienze dell’Europa centrale ed orientale*, in DPCE Online, 281 ss. Passim, M. Cartabia, *Le Corti e la democrazia*, in *Quad. Cost.*, No. 1, 2025, 69 ss. Sul ruolo delle Corti costituzionali nei contesti di regressione costituzionale, A. Di Gregorio, *Constitutional Courts in the Context of Constitutional Regression. Some Comparative Remarks*, in M. Belov (ed.), *Courts, Politics and Constitutional Law: Judicialization of Politics and Politicization of the Judiciary*, Routledge, 2020, 209 ss.

⁸⁵ Cfr. R. Cornea, *Romanian Militant Democracy in Action. Shielding Democracy from Subversion and Annulment of the Elections*, in *VerfBlog*, 1° gennaio 2025.

⁸⁶ B. Iancu, *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, cit., 15.

⁸⁷ Art. 40, comma 2 della Costituzione.

⁸⁸ Il documento è reperibile all’indirizzo: <https://rm.coe.int/090000168092af01>.

cumulativamente considerate: a) un'apposita previsione legislativa; b) il rispetto della proporzionalità; c) l'incapacità mentale o una condanna penale per crimini particolarmente gravi, con l'ulteriore previsione che la privazione per vizio di mente non possa prescindere da un provvedimento emesso da un Tribunale a seguito di un'attenta istruttoria⁸⁹. Ora, non vi sono grossi dubbi circa il fatto che la sanzione inflitta a Șoșoacă e a Georgescu non corrisponda ad una vera e propria *deprivation* dell'elettorato passivo, non precludendo, per esempio, la possibilità del candidato rimasto escluso di concorrere per un seggio al Parlamento nazionale e finanche a quello europeo. Se, però, ci si approccia “analogicamente” alle indicazioni della Commissione di Venezia, estendendole (un po’ forzatamente) anche ad ipotesi più circoscritte, contenute in declaratorie di incandidabilità, ci si accorgerà come due delle tre condizioni non risultano rispettate dall’impianto prospettato dalla Corte costituzionale – e già di per sé ciò basterebbe a configurarlo in violazione dello strumento di *soft law* – mentre sulla terza permangono perplessità. Muovendo da quest’ultima, infatti, anche alla luce di quanto si è messo in evidenza (*supra* § 4) va da sé che la proporzionalità del provvedimento potrebbe dirsi sussistente solo quando si configurasse l’esclusione come non definitiva, ossia legata alla singola tornata elettorale. Al di là di ciò, però, di certo non potranno dirsi soddisfatte le pretese di legalità che impongono la circostanziata previsione normativa delle condizioni in presenza delle quali l’esclusione potrà essere pronunciata, così come l’altrettanto necessario intervento di una condanna penalmente rilevante. Proprio quest’ultimo elemento, ancorché scisso dalla configurabilità criminale della condotta, è però indice di quello che pare essere un imprescindibile passaggio pregiudiziale alla restrizione dei diritti elettorali: un giudizio emesso da un Tribunale.

Premessa l’assenza di una decisione giurisdizionale nella vicenda Georgescu e ancor meno in quella Șoșoacă, il rigetto non è avvenuto sulla base di comportamenti penalmente rilevanti. Se per il primo sono valse le accuse di violazione – diretta e indiretta – della normativa elettorale, per la Presidente del Partito S.O.S. România l’esclusione è seguita alla rielaborazione dell’impegno romeno all’interno dell’Unione europea e della NATO, da cui una sorta di irreversibilità del processo integrativo. Più in profondità, l’elaborazione del nuovo parametro euroatlantico, al punto da farlo divenire una precondizione assoluta per chi ambisca a Palazzo Cotroceni, è potuta avvenire sulla base di una duplice affermazione: il ruolo centrale del Presidente in politica estera e l’ipotizzabile inclusione della permanenza in seno ai due consensi nell’ambito della “clausola di rigidità” prevista all’art. 152, commi 1 e 2 della Costituzione dove si sottrae al potere di revisione costituzionale il carattere nazionale, indipendente, unitario e indivisibile dello Stato, la forma di governo repubblicana, l’integrità territoriale, l’indipendenza della giustizia, il pluralismo politico e alla lingua ufficiale, nonché la soppressione dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini, o le relative garanzie. A meno di non voler affermare che qualunque modifica *in peius* delle relazioni con UE e NATO coincida *ex se* con la soppressione *qua partem* dei diritti e delle libertà fondamentali, non v’è traccia che consenta di derivare un divieto di fuoriuscire dalle due organizzazioni sovranazionali dal suddetto art. 152 della Costituzione. Basti qui ricordare quanto stabilito dalla revisione costituzionale del 2003 laddove vennero inseriti l’art. 148 e l’art. 149 della Carta, rispettivamente funzionali all’ingresso nell’Unione europea e nella NATO. Ambedue le disposizioni sono espressamente focalizzate sugli aspetti procedurali relativi ai processi di adesione. Rispetto alla prima, se si fa eccezione al secondo comma, dove si stabilisce la prevalenza del diritto comunitario sulla fonte legislativa interna,

⁸⁹ Su questi temi, G. Citroni, I. Spigno, P. Tanzarella (eds.), *The Right to Political Participation A Study of the Judgments of the European and Inter-American Courts of Human Rights*, Routledge, 2022.

e al quarto, che prescrive il dovere di tutte le istituzioni (compresa la Presidenza della Repubblica) di garantire la completa attuazione delle obbligazioni che da ciò derivano, per il resto si sancisce che l'adesione della Romania all'Unione europea dovrà avvenire mediante una legge approvata in seduta comune dalla Camera dei deputati e dal Senato, con la maggioranza qualificata dei due terzi⁹⁰.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, nel trattaeggiare i rapporti fra la dimensione interna e quella esterna, non si era mai spinta sino di determinare un legame inscalfibile. Nella decisione n. 148 del 2003, ad esempio, il Giudice delle leggi specificò che gli effetti dell'atto di adesione all'Unione europea non comportassero una profonda incidenza sulla sovranità del Paese, al più una sua relativizzazione⁹¹, e che attraverso il trasferimento di determinate competenze alle strutture dell'Unione, queste non acquisissero «per dotazione, una ‘supercompetenza’, una sovranità propria»⁹². L'obiettivo dell'integrazione doveva darsi più circoscritto, limitato alla scelta sovrana del Paese di condividere l'esercizio di talune competenze discendenti e/o tradizionalmente connesse alla sovranità con gli altri Stati membri e con le istituzioni europee nei limiti del principio di attribuzione⁹³. Addirittura, nella successiva decisione n. 683 del 2012, la *Curtea* aggiunse come il coeve assetto dell'Unione europea potesse descriversi come una mera «Unione di Stati»⁹⁴. Una definizione il cui riflesso rimanda figurativamente ad un idealtipo composito come quello “confederale” il cui livello di compenetrazione reciproca fra ordinamenti si colloca su una scala inferiore a quella con cui attualmente, e anche all'epoca della pronuncia, si è soliti appellare il modello organizzativo con base a Bruxelles⁹⁵.

Anche affrontando la questione sotto il profilo delle modalità con le quali potrebbe addivenirsi ad una fuoriuscita della Romania dall'Unione o dalla NATO gli argomenti prefigurati della Corte costituzionale non appaiono fino in fondo convincenti. La *membership* «in the EU and the North Atlantic Alliance are constitutionally protected by the usual EU-related provisions and a special, heightened treaty-ratification procedure, all resulting from a massive revision in 2003. Denunciation may occur under the same terms as the ratification: two thirds of the MPs voting in a joint sitting of parliament»⁹⁶. È lo stesso art. 148, comma 3 della Costituzione a stabilirlo, prevedendo la ripetizione del meccanismo imposto per l'adesione iniziale anche per gli atti susseguiti alla revisione dei Trattati. Non si comprenderebbe, altrimenti, per quali ragioni l'eventuale *exit* dovrebbe sottostare a una diversa procedura, considerato come la stessa non è in alcun modo regolamentata.

⁹⁰ Lo stesso per l'adesione alla NATO che avverrà con legge approvata in seduta comune dalla Camera e dal Senato a maggioranza dei due terzi degli aventi diritto.

⁹¹ Cfr. *Curtea Constituțională*, dec. n. 148 del 16 aprile 2003, p.to I, aggiungendo che «nell'attuale era della globalizzazione delle questioni umane, degli sviluppi interstatali e della comunicazione interindividuale su scala planetaria, il concetto di sovranità non può più essere concepito come assoluto e indivisibile, senza il rischio di un isolamento inaccettabile».

⁹² *Ibidem*.

⁹³ In dottrina, H. Dumbrava, *The effects of Constitutional Court Judgement in the context of integration: the case of Romania as an EU Member State*, in *ERA Forum*, Vol. 25, 2024, 61 ss. e D. Nacea, *Review of the Judgement of the Romanian Constitutional Court of 8 June 2021 Concerning the Limits of the Primacy of EU Law within the Romanian Judicial Order*, in *Revista Forumul Judecătorilor*, No. 1, 2022, 67 ss. Da ultimo, C. Tanasoiu, *Romania in the European Union: Political Developments and the Rule of Law after Accession*, in A. von Bogdandy, P. Sonnevend (eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Hart, 2015, 171 ss. Sui più recenti conflitti fra Corte costituzionale romena e Corte di Giustizia a proposito di primato europeo e identità nazionale, E.S. Tănăsescu, B. Selejan-Gutan, *A Tale of Primacy*, in *VerfBlog*, 2 giugno 2021; A. Perelli, *Indipendenza ed autonomia della magistratura: lezioni dalla Romania*, in *DPCE Online*, No. 3, 2021, 3183 ss. B. Selejan-Gutan, *When activism takes the wrong turn. The case of the Romanian Constitutional Court*, in M. Belov (Ed.), *Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions. Policy Making in a Time of Illiberalism and Emergency Constitutionalism*, Routledge, 2021, 125 ss.

⁹⁴ *Curtea Constituțională*, dec. n. 683 del 27 giugno 2012, p.to II, par. 1.

⁹⁵ F. Severa, *Il fatto dell'integrazione europea. Trasformazioni costituzionali nello spazio giuridico europeo*, Giappichelli, 2025 ed E. Cannizzaro, *Diritto dell'integrazione europea*, IV ed., Giappichelli, 2022.

⁹⁶ B. Iancu, *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, cit., 15.

Dunque, la domanda da porsi risulta la seguente: dato il quadro giuridico di riferimento, qual è il concreto impatto che un Capo dello Stato potrebbe avere nel condurre il Paese al di fuori dei confini eurounitari? La risposta al quesito non è indifferente in quanto l'affermazione dell'incandidabilità a fronte di un programma contrario alla permanenza del Paese nella UE e nella NATO perderebbe di persuasività laddove un Presidente che si intestasse l'obiettivo non avesse possibilità di guidare la Romania in detta direzione. Scandagliando il patrimonio giurisprudenziale della *Curtea* ci si trova di fronte ad una serie di provvedimenti che nell'affermare la centralità del Presidente nella forma di governo⁹⁷ e specialmente nell'ambito della politica estera⁹⁸, purtuttavia inducono a pensare che lo stesso non possegga, in definitiva, una tale capacità. Un utile appiglio è fornito dagli *aviz* pronunciati in occasione dei tentativi di sospensione promossi dal Parlamento contro l'allora Presidente Traian Băsescu e, prima di lui, Ion Iliescu. L'art. 95 della Costituzione prevede che il Presidente possa essere sospeso con voto delle Camere riunite in seduta comune a maggioranza assoluta, previo pronunciamento della Corte Costituzionale qualora si sia reso colpevole di gravi atti diretti contro la Costituzione. Se la proposta di sospensione è approvata, si disputerà entro 30 giorni un referendum dal cui esito dipenderà la sua rimozione. In questi casi la funzione della Corte è quella di valutare, seppur il suo giudizio non sia vincolante, la rispondenza delle accuse alla definizione contenuta nell'art. 95

⁹⁷ Sulle funzioni del Capo dello Stato in Romania M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centrorientale: Croazia, Polonia, Romania*, in DPCE Online, No. 1, 2023 1129 ss.; F. Clementi, *Garante o governante? La Figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 3, 2016, 617 ss.; V. Perju, *The Romanian double executive and the 2012 Constitutional crisis*, in I-CON, Vol. 13, No. 1, 2015, 246 ss. e C. Castano, *La construction de l'institution présidentielle dans les Pays de l'Est (Bulgaria, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie)*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, No. 6, 1993, 1643 ss. Sui semipresidenzialismi dell'Est europeo, M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica ceca): l'equilibrio innanzitutto*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, 2007, 139 ss.; M. Lasage, *Il modello francese nelle nuove Costituzioni dei Paesi dell'Est*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffrè, 2003, 147 ss.; M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Giappichelli, 2002 e M. Ganino, *Le forme di governo dei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, Semipresidenzialismi, Parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Giappichelli, 1997, 382 ss.

⁹⁸ Su tutte, *Curtea Constituțională*, dec. n. 683 del 27 giugno 2012, laddove venne domandato al Giudice Costituzionale il compito di dirimere un conflitto di attribuzione fra il Presidente della Repubblica ed il Primo Ministro funzionale a definire a chi spettasse la rappresentanza della Romania in seno al Consiglio europeo. Uno scontro insorto da una diversa interpretazione della Costituzione la quale, ai sensi dell'art. 80, comma 1, assegna al Capo dello Stato la rappresentanza dello Stato romeno e la garanzia dell'indipendenza nazionale, dell'unità e dell'integrità territoriale, mentre in forza dell'art. 102, comma 1, attribuisce al Governo il dovere di assicurare l'attuazione della politica interna ed estera del Paese. Per risolvere la questione la Corte ha mosso le proprie argomentazioni dalle origini del semipresidenzialismo romeno, debitore dell'archetipo francese. Citando Duverger, un sistema è "semipresidenziale" quando prevede: a) l'elezione diretta del Capo dello Stato; b) l'attribuzione presidenziale di considerevoli poteri; c) il rapporto di fiducia fra esecutivo e legislativo con la previsione di un Primo Ministro che «assista» il Presidente (II, p.to 4). In tal senso, sussiste un parallelo ideale fra l'art. 5 della Costituzione francese, «fonte di ispirazione per la Costituzione romena», e l'art. 80 della Carta costituzionale della Romania. Laddove il primo attribuisce all'Inquilino dell'Eliseo un potere di *arbitrage*, di vigilanza sul rispetto della Costituzione, di assicurazione del funzionamento dei poteri statali e di garante dell'indipendenza nazionale, il secondo affida al Capo dello Stato romeno, in modo ancor più specifico, la rappresentanza dello Stato. Ciò significa «che in materia di politica estera [il Presidente] lo guida e lo impegna. Questa disposizione costituzionale gli consente di tracciare le linee future che lo Stato seguirà nella sua politica estera, determinandone concretamente l'orientamento nelle relazioni estere, tenuto conto, ovviamente, dell'interesse nazionale. Tale concezione è legittimata dalla natura rappresentativa della carica, essendo il Presidente della Romania eletto dai cittadini con voto universale, uguale, diretto, segreto e liberamente espresso» (II, p.to 6). D'altro canto, ai sensi dell'art. 102, comma 1 della Costituzione, in materia di politica estera il Primo Ministro conserva una competenza finalizzata a garantirne la concreta attuazione. Quest'ultima, però, nella sua estrinsecazione fattiva, è dipendente «dall'orientamento stabilito dal rappresentante dello Stato negli affari esteri, ossia il Presidente [...] il Governo, attraverso il suo rappresentante, deve attuare in modo appropriato le misure a cui lo Stato si è impegnato» (*ibidem*). In conclusione, pertanto, «la Corte ritiene che il ruolo del Governo in politica estera sia piuttosto tecnico, in quanto deve seguire e adempire gli obblighi per i quali la Romania si è impegnata a livello statale. Di conseguenza, il ruolo del Governo è piuttosto derivativo, e non originale, come quello del Presidente della Romania» (*ibidem*).

della Carta⁹⁹. Nei tre casi in cui è stata chiamata in causa, al fine di ricostruire i margini di responsabilità presidenziale, la Corte non ha perso l'occasione per tratteggiare una complessiva raffigurazione del Presidente. Ciò che emerge, considerata l'interpretazione estensiva data all'art. 80 della Carta, è il tratto di un'istituzione sicuramente centrale nelle dinamiche della forma di governo¹⁰⁰, pur tuttavia con un ventaglio di poteri definito, la maggior parte dei quali esercitabili solo in presenza della necessaria controfirma¹⁰¹.

Sopra tutto, nella sua funzione di “mediatore” è concesso al Presidente «in virtù delle sue prerogative e della sua legittimità, esprimere opinioni e opzioni politiche, formulare osservazioni e critiche in merito al funzionamento delle autorità pubbliche e dei loro esponenti, proporre riforme o misure che ritenga auspicabili per l'interesse nazionale»¹⁰². Tuttavia, «le opinioni, le osservazioni, le preferenze o le richieste del Presidente non hanno carattere vincolante e non producono effetti giuridici»¹⁰³, rimanendo di esclusiva responsabilità delle istituzioni cui spetta l'effettivo esercizio della funzione o della competenza di volta in volta richiamata. Sulla base di queste motivazioni la Corte non ha mai espressamente appurato, nei casi sottoposti al suo vaglio, l'insorgenza di una diretta responsabilità in capo al Presidente romeno¹⁰⁴.

Sussumendo questo ragionamento nell'ambito della politica estera, ai sensi dell'art. 91, comma 1 della Costituzione il Presidente conclude i trattati internazionali negoziati dal Governo e li sottopone al Parlamento per la ratifica. In forza dell'art. 87, comma 1 della Carta, può partecipare alle riunioni del Governo in cui si dibattono questioni di interesse nazionale relative alla politica estera, presiedendone la seduta. Più in generale, in base all'art. 150, comma 1 della Costituzione gode del diritto di iniziativa nel processo di revisione della Carta su proposta del Governo la cui deliberazione finale, ad ogni modo, spetta alle Camere

⁹⁹ In tema, S. Gianello, *Il Presidente della Repubblica in Romania tra semipresidenzialismo mite e parlamentarismo a forte impronta presidenziale nella dottrina costituzionale e nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 maggio 2015, 42 ss.; V. Fara, *La rivincita di Băsescu*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 3, 2007, 1268 ss. e E.S. Tănăsescu, *Reussite de la procédure de suspension et échec de la déchéance du Président de Roumanie*, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, Vol. 1, No. 73, 2008, 181 ss.

¹⁰⁰ Secondo l'art. 80 della Carta 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». *Curtea Constituțională, Aviz Consultativ* n. 1 del 5 aprile 2007, p.to 3.9. In aggiunta, *Curtea Constituțională, Aviz Consultativ* n. 1 del 5 luglio 1994, p.to 3.9. *Conf. Curtea Constituțională, Aviz Consultativ* n. 1 del 6 luglio 2012.

¹⁰¹ M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centrorientale: Croazia, Polonia, Romania*, cit., 1170 parla di un Presidente «prigioniero dello schema voluto dai Costituenti: da un lato l'elezione popolare e le funzioni costituzionali lo collocano al centro del processo decisionale del Paese, dall'altro i limiti che la Costituzione stessa pone all'esercizio dei suoi poteri ne fanno un Presidente non molto dissimile da un Capo dello Stato di una forma di governo parlamentare e ciononostante la [Corte costituzionale], sollecitata a intervenire nel corso di numerose crisi [...] non senza incertezze e contraddizioni, abbia via via delineato una funzione presidenziale più attiva, riconoscendo al Capo dello Stato sempre più ampi margini sia di intervento attivo che di natura ostativa»

¹⁰² *Curtea Constituțională, Aviz Consultativ* n. 1 del 5 luglio 1994, p.to 3.9.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Al massimo, nell'*aviz* n. 1 del 6 luglio 2012 la Corte ha affermato come in una occasione il Presidente Băsescu fosse venuto meno alle sue funzioni di mediatore, ingerendosi nell'attività riservata all'esecutivo: «il fatto che il Presidente della Romania [...] abbia pubblicamente assunto l'iniziativa per l'adozione di misure economico-sociali, prima che queste fossero adottate dal Governo [...] può essere considerato come un tentativo di sminuire il ruolo e i poteri del Primo Ministro» (p.to 3.2.). Nello stesso verdetto, i giudici hanno anche stabilito che attraverso i toni offensivi di una serie di dichiarazioni pubbliche nei confronti di alcune categorie sociali, il Presidente non avesse esercitato la sua funzione di mediatore «con la massima efficienza e rigore» (p.to 3.7).

e deve essere seguita da un referendum¹⁰⁵. Come si evince, benché il *Președintele României* possa esercitare un significativo potere di influenza politica in questi settori, in nessun caso egli avrà anche il potere giuridico di determinare l'operato delle altre istituzioni, ed in particolare del Parlamento, il quale rimarrà il decisore finale. Con questo non si vuol affermare un'obiettiva incapacità d'incidenza della carica presidenziale. Tutt'altro, egli rappresenta il cuore pulsante dell'azione estera dello Stato, come anche affermato dalla Corte costituzionale con la decisione n. 683 del 27 giugno 2012¹⁰⁶. Si vuol più limitatamente sostenere come nel quadro della separazione dei poteri romena, un Presidente potrebbe al più farsi carico di attivarsi e influenzare le altre branche istituzionali della forma di governo allo scopo di farle convergere verso un abbandono dell'Unione europea e della NATO. Al tempo stesso, però, non potrebbe operare isolatamente laddove queste non si orientassero nella medesima direzione, cadendo su di loro in via esclusiva – nell'ambito delle rispettive competenze – il potere e la responsabilità di dare concretezza giuridica ad un simile intento. Il che porta ad una osservazione che in parte potrebbe apparire paradossale: raffrontando la decisione n. 2 del 5 ottobre 2024 e l'*avis* n. 1 del 5 aprile 2007 sembrerebbe potersi dire che il perseguimento presidenziale di una fuoriuscita dagli organismi sovranazionali, per quanto conduca all'esclusione preventiva della candidatura, non possa portare invece, almeno sul piano giuridico, ad una configurazione della condotta quale atto grave contro la Costituzione (*ex art. 95 della Carta*) in quanto qualsiasi influenza, indipendentemente dalle modalità di esercizio, non avrebbe portata giuridicamente vincolante e non produrrebbe effetti normativi, rimanendo la decisione finale di esclusiva responsabilità degli altri poteri dello Stato.

Quanto poc'anzi detto può ritenersi nulla più che una mera suggestione, per di più frutto di un'associazione fra due differenti istituti. Da un lato, il giudizio sulla registrazione delle candidature e, dall'altro, il pronunciamento di un "parere" all'interno del giudizio di sospensione. Anche al netto di questo doveroso *caveat*, resta sempre più difficile non intravedere nella più recente giurisprudenza della *Curtea* sul contenzioso elettorale una tangibile forzatura del dettato costituzionale.

7. PROTEGGERE LA DEMOCRAZIA, MA A QUALE COSTO?

Alla luce delle considerazioni di ordine prevalentemente giuridico sull'operato della Corte costituzionale in occasione dell'ultima (duplice) elezione presidenziale, si ritiene opportuno proporre in conclusione qualche ulteriore riflessione di più ampio respiro sulle modalità con le quali il Giudice romeno ha inteso dare concreta attuazione al concetto di "democrazia protetta" contenuto nella Carta del 1993. Da più parti, infatti, il suo operato è stato qualificato come l'picistica affermazione degli istituti di tutela dell'apparato democratico e costituzionale minacciati da influenze esterne – si pensi all'annullamento del procedimento elettorale del 2024 – o interne – si ritorni alle esclusioni di Șoșoacă e Georgescu – in modo da evitare che queste potessero prefigurarsi come il viatico privilegiato che avrebbe sospinto il Paese sempre più verso oriente in direzione russa¹⁰⁷. Semplificando ai minimi termini, la domanda alla

¹⁰⁵ L'art. 101, commi 1 e 2 della Costituzione prevede che «la proposta di revisione deve essere approvata dalla Camera dei Deputati e dal Senato, a maggioranza di almeno due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Se non si riesce a raggiungere un accordo mediante procedura di mediazione, la Camera dei Deputati e il Senato decidono in seduta comune con il voto favorevole di almeno tre quarti dei Deputati e dei Senatori».

¹⁰⁶ *Supra*, nota 98.

¹⁰⁷ Fra gli altri, B. Iancu, *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, cit.; R. Cornea, *Romanian Militant Democracy in Action. Shielding Democracy from Subversion and Annulling the Elections*, cit. e B. Selejan-Gutan, *The Second Round that Wasn't. Why The Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections*, cit.

quale si vuol tentare di offrire una possibile risposta, certo non esclusiva e assolutamente opinabile, insiste sull’attuale compatibilità del classico strumentario adoperato dalla *Curtea* con il coevo modo di concepire la democrazia, sempre più soggetto a tensioni intrinseche provenienti dal crescente propagarsi di movimenti e forze a diverso titolo ascrivibili nella galassia populista. Ciò a cui ci si riferisce, e valga come ultima premessa, non è certo una deduzione analitica sulla ammissibilità in astratto di tali meccanismi, quanto una considerazione sulla coerenza funzionale fra la premessa – difendere la democrazia da forze antisistema – e la sua conclusione – il raggiungimento di un tale, ambizioso, obiettivo.

È risaputo che la dottrina di Karl Loewenstein, racchiusa nei due fondamentali contributi pubblicati nel 1937 sul *The American Political Science Review*¹⁰⁸, dalla sua originaria e più celebre adozione inclusa all’interno dell’art. 21 della *Grundgesetz*¹⁰⁹, è andata moltiplicandosi all’interno delle Carte costituzionali e specialmente in quelle che possono dirsi il prodotto dell’ultima ondata di democratizzazione celebratasi al tramonto del secolo scorso nel cui perimetro collociamo la Romania¹¹⁰. Ritornare, seppur sinotticamente, al suo insegnamento risulta utile in quanto consente di comprendere quale fosse il drammatico contesto europeo entro il quale maturò il bisogno di individuare dei meccanismi in grado di combattere il sopravanzare di ciò che descriveva con l’appellativo di «*fascism emotionalism*»¹¹¹. Non una ideologia e tantomeno una filosofia politica, bensì «the most effective political technique in modern history»¹¹², finalisticamente orientata all’acquisizione di potere «for the sake of power alone, without that metaphysical justification which can be derived from absolute values only»¹¹³ e la cui affermazione «[was] based on its perfect adjustment to democracy. Democracy and democratic tolerance have been used for their own destruction»¹¹⁴. Al tempo stesso, però, la contestualizzazione della sua opera consente di discernere fra le componenti denotanti un maggior radicalismo, le quali non possono trasportarsi *ipso facto* nell’ambito dei moderni regimi democratici, pena l’incorrere in una inevitabile crisi di rigetto, e quegli elementi la cui attualità, invece, è ancora oggi indiscutibile. Dunque, la necessità di rielaborarne il pensiero pur mantenendo fermo lo “spirito”, alla ricerca di soluzioni maggiormente in grado di conciliarsi con le sfide della modernità.

Un pragmatismo, quello caratterizzante il pensiero di Loewenstein, che al realismo non di rado associaava tratti di indiscutibile massimalismo: «democratic romanticism is of itself a contradiction [...] realistically,

¹⁰⁸ K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, in *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 3, 1937, 417 ss. e Id., *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II, in *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 4, 1937, 638 ss.

¹⁰⁹ In argomento, A. Gatti, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, Cedam, 2023, 153 ss.; J. Glathe, M. Varga, *Defending democracy in the Light of Growing radicalization: Tension within Germany’s Militant Democracy*, in *DPCE Online*, No. 2, 2023, 2039 ss.; F. Furlan, *La Repubblica Federale Tedesca*, in F. Furlan, S. Gianello, M. Iacometti, C. Martinelli, G.E. Vigevani, M.P. Viviani Schlein, *Costituzioni Comparate*, V ed., Giappichelli, 2022, 191 ss.; U. Haider-Quercia, *I profili costituzionali della democrazia interna ai partiti in Germania ed in Austria*, in *DPCE Online*, No. 1, 2021, 429 ss. e A. Zei, *La nuova giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sull’incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in *Nomos*, No. 1, 2017. Da ultimi, U. Villani-Lubelli, *La Repubblica Federale tedesca e la difesa della democrazia (wehrhafte Demokratie) tra l’ascesa dell’estrema destra e crisi dei partiti tradizionali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, Vol. 7, No. 1, 2025, 230 ss.; G. Delledonne, *Il cordone sanitario in Germania: significato e limiti della Brandmauer in una democrazia protetta*, in *Diritti Pubblici Comparati ed Europei*, No. 2, 2025, 377 ss. e E. Caterina, *La metamorfosi della “democrazia militante” in Germania. Appunti sulla sentenza NPD del Tribunale Costituzionale Federale e sulla successiva revisione dell’art. 21 della Legge Fondamentale*, in *Diritti Pubblici Comparati ed Europei*, No. 1, 2018, 239 ss.

¹¹⁰ Per una panoramica, S. Ceccanti, D. Tega, *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un’esigenza può diventare ossessione*, in A. Di Giovine, (a cura e con introduzione di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Giappichelli, 2005, 37 ss., nonché S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola prima e dopo le Twin Towers*, Giappichelli, 2004.

¹¹¹ K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, cit., 428.

¹¹² *Idem*, 423.

¹¹³ *Idem*, 422.

¹¹⁴ *Idem*, 423.

the defense of democracy can be projected only on political and legislative lines»¹¹⁵. Se la democrazia «believes in the superiority of its absolute values over the opportunistic platitudes of fascism, it must live up to the demands of the hour, and every possible efforts must be made to rescue it, even at the risk and cost of violating fundamental principles»¹¹⁶. Celebre rimane l'assunto per il quale «fire is fought with fire»¹¹⁷. Qualsiasi possibile soluzione estemporanea, però, per quanto si potesse mostrare immediatamente efficace non avrebbe avuto effetti di lungo periodo in assenza di un intervento «olistico» in grado di eradicare alla fonte le cause che avevano portato alla diffusione delle formazioni autoritarie: «it would be necessary to remove the causes, that is, to change the mental structure of this age of the masses and rationalized emotion»¹¹⁸. Da cui una soluzione che si svelava in chiaroscuro. La sopravvivenza della democrazia non avrebbe potuto transitare per una sua alienazione alla ricerca di un simbolismo uguale e contrario all'emotionalismo fascista¹¹⁹. In quanto modello di governo razionale, «democracy can prove its superiority only by its achievement, which are obfuscated by economic distress and discredited by social shortcomings»¹²⁰. Un'affermazione affatto erosa dal trascorrere del tempo ma che in Loewenstein era destinata a scontrarsi con quello che egli riteneva essere un ulteriore difetto, si potrebbe dire endemico, della democrazia: la sua incapacità di funzionare affrancata dalla sua matrice elitista. Come affermò in una delle parti conclusive del suo secondo saggio, «perhaps the time has come when it is no longer wise to close one's eyes to the fact that liberal democracy, suitable, in the last analysis, only for the political aristocrats among the nation, is beginning to lose the day to the awakened masses»¹²¹.

Attualizzare Loewenstein richiede dei doverosi distinguo. Considerata l'epoca in cui scrive va da sé che l'idea di democrazia a cui si riferiva era parzialmente differente da quella di matrice sociale il cui precipitato positivo è stato inglobato nelle Carte costituzionali promulgate a seguito del Secondo conflitto mondiale. La stessa affermazione della sua irriducibile idea di una difficoltosa integrazione fra il governo democratico e le rappresentazioni politiche di massa dice molto del suo essere debitore di una visione ancora fortemente debitrice del formante liberale ottocentesco della democrazia. D'altro canto, la nettezza del suo approccio si spiega e si comprende solo ove si consideri la nitida dicotomia che gli si presentava dinanzi: democrazia contro autoritarismo, dove la sopravvivenza della prima passava necessariamente per la sconfitta del modello nazi-fascista.

Parlare di *wehrhafte Demokratie* oggi impone l'utilizzo di toni più sfumati, così come più evanescenti sono le modalità con le quali si manifestano gli attacchi alla liberaldemocrazia¹²². Tracciare un parallelo con gli autoritarismi novecenteschi è un esercizio dall'esito anacronistico¹²³ in quanto le maggiori minacce derivano dalle estremizzazioni e dalle radicalizzazioni del populismo¹²⁴ inteso, per riprendere la suggestione di

¹¹⁵ *Idem*, 428.

¹¹⁶ *Idem*, 432.

¹¹⁷ K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II, cit., 656.

¹¹⁸ *Idem*, 657.

¹¹⁹ K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, cit., 428.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II, cit., 657.

¹²² Cfr. L. Norman, L. Beckman, *Democratic self-defense and public sphere institutions*, in *Constellations*, Vol. 31, No. 4, 2024, 582 e A.K. Bourne, B. Rijpkema, *Militant Democracy, Populism, Illiberalism: New Challengers and New Challenges*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 18, No. 3, 2022, 375 ss. In aggiunta, A. Sajó, *Militant Democracy and Emotional Politics*, in *Constellations*, Vol. 19, No. 4, 2012, 562 ss.

¹²³ A.K. Bourne, *From Militant Democracy to Normal Politics? How European Democracies Respond to Populist Parties*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 18, No. 3, 489.

¹²⁴ *Passim* V. Federico, S. Sassi, *Countering Radicalization in Europe and Beyond. Does the law matter?*, in *DPCE Online*, No. 2, 2023, 1975 ss.

Loewenstein, come “metodo” politico, più che come ideale retrostante. Tuttavia, se ad un livello minore, una data specificazione del populismo non rappresenta più che «un elemento di disturbo di una sana dialettica democratica e forse di rischio tendenziale di sistema»¹²⁵, nelle sue forme più “aggressive”, in quelle ascrivibili nella galassia dell’“*authoritarian populism*”¹²⁶, non costituisce comunque una totale negazione della democrazia, quanto un pericolo che carsicamente opera al suo interno erodendone la componente valoriale delle libertà e dei diritti fondamentali, nonché le garanzie della separazione dei poteri¹²⁷. Il populismo presuppone l’espressione della “volontà popolare”, ne ha un vitale bisogno quale primaria giustificazione in grado (sola) di consentirgli di superare le limitazioni di diritto imposte dalla Costituzione. Ricevuto il sostegno elettorale l’azione di governo può esercitarsi libera da limitazioni o indebite interferenze provenienti dai contropoteri istituzionali o da altra fonte, sia essa interna o sovranazionale¹²⁸. Il popolo, ridotto strumentalmente ad un *unicum* uniforme diviene il depositario “autentico” dei valori della società a discapito delle possibili rivendicazioni di altri gruppi minoritari. La disintermediazione che rafforza il dialogo diretto fra *leader* e corpo elettorale, a cui fa eco il rifiuto di valori assiologicamente superiori, nega *in nuce* la legittimità di qualsivoglia azione contro-maggioritaria. Seppur in una forma “degenerata” o “regressiva” rispetto ai canonici stilemi democratico-liberali, agli occhi dei suoi sostenitori il populismo diviene in una *reductio ad absurdum* il difensore di una rappresentazione “genuina” della democrazia, liberata dai limiti connaturati all’espressione della sua componente liberale.

Risolvere il “paradosso della tolleranza”¹²⁹ alla luce di quanto si va dicendo si traduce in un’operazione affatto semplice, che al dilemma “classico” ne addiziona uno di tipo “utilitarista”. Non si tratta più, solamente, del bisogno di scovare un equilibrio in grado di far collimare le esigenze di salvaguardia dell’impianto democratico *per se* con la ritenuta necessaria limitazione di quel ventaglio di diritti e libertà fondamentali – per lo più di natura politica – su cui quello stesso sistema si fonda, così da evitare una scissione irreparabile fra la componente “procedurale” e quella “valoriale-sostanziale” della democrazia che porti al perimento di quest’ultima in nome della sopravvivenza della prima. Occorre che i meccanismi normativi e giurisdizionali posti a governo di questo processo siano – ed appaiano – come effettivamente serventi ad assicurare la resilienza dell’impianto democratico-costituzionale dinanzi a pericoli autenticamente *anti-sistemici* e non si mostrino come la massima espressione conservatrice dello *status quo* dinanzi al sopravanzare di nuove prospettive politiche, eventualmente *a-sistemiche*. In una simile eventualità la possibilità di una catalizzazione del loro processo di radicalizzazione appare affatto un’ipotesi peregrina.

L’esclusione di una forza politica o di un candidato dalla contesa elettorale, così come lo scioglimento di un partito, anche qualora doverosamente concepiti come misura di *extrema ratio*¹³⁰, richiamano una

¹²⁵ A. Gatti, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, cit., 25.

¹²⁶ B. Bugaric, *The two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism*, in *German Law Journal*, Vol. 20, No. 3, 2019, 390 ss.; K.L. Scheppelle, *The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism*, in *German Law Journal*, Vol. 20, No. 3, 2019, 314 ss. e G. Halmi, *Populism, authoritarianism and constitutionalism*, in *German Law Journal*, Vol. 20, No. 3, 2019, 296 ss.

¹²⁷ Per citare P. Ridola, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, 1997, 2, si tratta di quei diritti di libertà fondamentali proprio in quanto «non fondati dallo Stato, ma [...] al contrario, ‘fondanti’ della legittimazione dello Stato stesso».

¹²⁸ Cfr. S. Gianello, P. Zicchittu, *Interpretazione costituzionale e populismo: una comparazione tra Italia e Ungheria*, in *DPCE Online*, No. 4, 2020, 4547. Sul populismo e sul suo intreccio con la democrazia, L. Ferrajoli, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, No. 3, 2018, 515 ss. Sul rapporto fra populismo ed illiberalismo, invece, fra gli altri P. Blokker, *Populism and Illiberalism*, in A. Sajo, R. Uitz, S. Holmes (eds.), *Routledge Handbook of Illiberalism*, Routledge, 2021, 261 ss.

¹²⁹ Cfr. S. Rummens, *Resolving the Paradox of Tolerance*, in A. Malkopoulou, A. Kirshner (eds.), *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremism*, Edinburgh University Press, 2019, 112 ss.

¹³⁰ Così A.K. Bourne, F. Casal Bértola, *Mapping Militant Democracy: Variation in Party Ban Practice in European Democracies (1945-2015)*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 13, No. 2, 2017, 223.

dimensione paternalistica dello Stato a cui si accompagna il rischio di portare ad un livello superiore la già radicata retorica populistica contraria alle élite¹³¹, specie laddove il pronunciamento provenga da organi – come quelli giurisdizionali o di giustizia costituzionale – naturalmente difettosi di una legittimazione popolare¹³². Come è stato osservato esistono tre ordini di ragioni dai quali può maturare la convinzione che contro le nuove minacce i più risalenti istituti della democrazia militante non rappresentino (più) la via maestra. In primo luogo «the legitimacy cost of militant democracy are far too high when dealing with populism [...] the very application of militant policies brings the paradox of democratic self-injury to the fore. Restricting the participation of certain political forces not only undermines democratic principles but also paves the way for the formation of a regime where political preferences become meaningless as voters cannot select the party that pursue their preferred policies»¹³³. Soprattutto quando le ragioni alla base dell'estromissione non posseggano un elevato livello di persuasività tale da dimostrare al di là di ogni ragionevole dubbio la portata antisistemica dell'escluso, sia esso un partito o un candidato¹³⁴, vi è un'alta probabilità che la decisione venga tacciata di politicità. Da questo punto di vista gli eventi romeni rappresentano un caso paradigmatico. Tanto il *quomodo* con il quale sono state individuate le nuove condizioni di candidabilità per la carica presidenziale, quanto l'*an* delle limitazioni, su tutte l'irreversibilità del processo di integrazione europea e la perpetuazione della *membership* nella NATO, hanno profondamente indebolito il *decisum* della Corte costituzionale, sollevando profonde critiche nei confronti della Garante della Costituzione.

In seconda battuta, va considerato l'effetto *boomerang* secondo cui «an unintended consequence of the use of militant policies might be increased questioning of the authority and validity of the liberal democratic model as such. Populist will claim that actors which are neither elected nor controlled by 'the people' have decided to censor the party which gives vote to the 'silent minority'»¹³⁵. Anche sotto questo profilo le vicende capitane in Romania appaiono come una conferma della bontà della tesi testé citata, ed in particolare del pericolo di vittimizzazione dell'escluso. Più che a Șoșoacă, il cui seguito politico è sempre stato esiguo, uno sguardo alla vicenda Georgescu può risultare illuminante. Fra l'annullamento dell'elezione del 24 novembre 2024 e la sua esclusione dalla tornata successiva, complici le deboli motivazioni della Corte costituzionale, il suo gradimento ha subito una decisa impennata, raddoppiando nel giro di poche settimane. Lo stesso dicasi dell'*exploit* di Simion alle presidenziali di maggio 2025, considerata la stretta affinità politica che lo legava a Georgescu e a dimostrazione di come sebbene «[a] ban may prevent antidemocrats

¹³¹ Come sostenuto da R. Moller Stahl, B. Ask Popp-Madsen, *Defending democracy: Militant and Popular models of democratic self-defense*, in *Constellations*, Vol. 29, No. 3, 2022, 311, «the problem with the modes of democratic self-defense inspired by militant democracy is twofold. First, on a normative level [...] the idea of defending democratic institutions by limiting popular participation and expression is questionable as its rests on a depoliticizing, elitist, and exclusionary understanding of politics, relying on handing power to unelected and potentially unaccountable technocrats or jurists. Second, on an empirical level [...] a militant approach to democratic self-defense risks, on its own terms, being counterproductive, as the exclusion of certain popular demands by the political elites might only intensify the political narrative on which populists are already harvesting votes. Insofar as the militant model of democratic self-defense depends on creating a conflict between a popular majority and political elites such as representatives, judges, or other unelected magistrates, it risks backfiring by politicizing the cleavage between an authentic people and technocratic elites, through which authoritarian populist projects tend to thrive». In aggiunta A. Sajó, *From Militant Democracy to the Preventive State*, in *Cardozo Law Review*, Vol. 27, No. 5, 2006, 2255 ss.

¹³² Cfr. A. Malkopoulou, L. Norman, *Three Models of Democratic Self-Defence*, in Å. Malkopoulou, A. Kirshner (eds.), *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremis*, cit., 103.

¹³³ C. Rovira Kaltwasser, *Militant Democracy Versus Populism*, in A. Malkopoulou, A. Kirshner (eds.), *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremis*, cit., 85.

¹³⁴ Sulla dimensione individuale della protezione della democrazia, J.W. Muller, *Individual Militant Democracy*, in A. Malkopoulou, A. Kirshner (eds.), *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremis*, cit., 13 ss.

¹³⁵ C. Rovira Kaltwasser, *Militant Democracy Versus Populism*, cit., 86.

from pursuing their political goals using the power of public office, it hardly seems democratic to deny voters the right to choose a party [or a candidate] that they believe best represent their political interests»¹³⁶.

Da ultimo, ed è forse questo l'aspetto che dovrebbe destare maggiore preoccupazione dato il momento storico, «militant democracy hinges upon the assumption that there a wide consensus within society on what democracy means and who the members of the demos are. Only if both a broad majority of the population and those who possess power believe certain political behaviors should be forbidden because they put liberal democracy at risk will the use of militant mechanism be effective»¹³⁷. L'evoluzione del quadro politico degli ultimi quindici anni in molti Paesi del consesso occidentale, non solo europei, ha purtroppo messo in luce l'ormai innegabile inattualità della tesi di Fukuyama sulla “fine della storia” dopo il crollo del Muro di Berlino¹³⁸. I diffusi processi illiberali di regressione costituzionale sono principiati a seguito dell'espandersi di una certa cultura politica propriamente populista sulla falsariga di quanto si è messo in evidenza poc'anzi. Considerata la natura conclamata del progetto politico, costituzionale e financo democratico di cui sono intrisi i programmi di partiti quali *Fidesz* in Ungheria o di *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS) in Polonia, solo per accennare ai casi più evidenti, e gli esiti dei pervasivi processi di riforma adottati negli anni trascorsi al potere, non si comprenderebbe il loro “ripetuto” successo elettorale laddove non s'iniziasse a domandarsi se in una parte consistente dell'elettorato non sia maturata una diversa concezione di cosa debba essere la democrazia, sempre più lontana dall'archetipo liberaldemocratico. Da questo punto di vista le recenti elezioni presidenziali in Polonia, nel rappresentare l'acme di un problema al quale di certo non può dirsi estranea la Romania, hanno segnato un passaggio ulteriore che sino a quel momento poteva dirsi ancora inesplorato¹³⁹. La vittoria del candidato del PiS Karol Nawrocki ha improvvisamente fatto cadere quel velo d'ignoranza in cui molti, soprattutto a Bruxelles, avevano creduto: l'irreversibilità della sconfitta del fronte sovranista dopo le elezioni parlamentari dell'ottobre 2023. Così non è stato, e al di là delle innegabili problematiche con le quali ha dovuto scontrarsi il processo riformatore di ripristino della *rule of law* che il Governo guidato da Tusk si era intestato sin dal principio – dai veti del Presidente Duda alle decisioni del Tribunale Costituzionale¹⁴⁰ – molte sono le colpe ascrivibili al campo progressista e liberale, «diviso, distante nelle sue varie anime, diretto da un politico non più giovane e fin troppo navigato, inviso al popolo delle campagne o delle vecchie generazioni che detestano il cosmopolitismo e l'elitismo dei valori europei»¹⁴¹. La ripartizione delle responsabilità è un esercizio doveroso laddove si voglia evitare di perpetuare i medesimi errori.

¹³⁶ B.A. Schupmann, *Otto Kirchheimer and militant democracy*, in *Constellations*, Vol. 32, No. 1, 2025, 3.

¹³⁷ C. Rovira Kaltwasser, *Militant Democracy Versus Populism*, cit., 87. Conf. A.K. Bourne, *From Militant Democracy to Normal Politics? How European Democracies Respond to Populist Parties*, cit., 492.

¹³⁸ F. Fukuyama, *The End of the History and the Last Man*, Macmillan, 1992.

¹³⁹ Per un affresco puntuale, A. Di Gregorio, *Polonia, prosegue una coabitazione difficile con un nuovo protagonista: quale destino per la democrazia polacca dopo l'esito (inaspettato?) delle elezioni presidenziali del primo giugno 2025*, in *DPCE Online*, No. 2, 2025, XXV secondo la quale «la situazione polacca è dunque un simbolo dei problemi che affliggono sempre più paesi europei. Le istituzioni pensate per un certo quadro politico e un certo momento storico, sono ormai obsolete. La Polonia nel giro di pochi anni ha attraversato diverse soglie critiche ed ora si ritrova in mezzo al guado o meglio su di un argine molto stretto circondato da acque pericolose». In aggiunta, M. Kisilowski, A. Wojciuk, *A Constitutional Settlement Is Poland's Only Hope*, in *VerfBlog*, 18 giugno 2025; P. Milewska, *What Nawrocki's Victory Means for Europe*, in *VerfBlog*, 10 giugno 2025; W. Zomerski, *Anatomy of a Liberal Fall. Poland's 2025 Presidential Election*, in *VerfBlog*, 11 giugno 2025 e M. Skóra, *Poland's Polarised Presidency*, in *VerfBlog*, 22 maggio 2025.

¹⁴⁰ In tema, A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Il laboratorio polacco nella comparazione: tra “degenerazione” e “rigenerazione” costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, No. 1, 2025, 79 ss., nonché J. Sawicki, *Sulle difficoltà di superare in modo liberale un regime illiberale*, in *DPCE Online*, No. 1, 2024, 83 ss.

¹⁴¹ A. Di Gregorio, *Polonia, prosegue una coabitazione difficile con un nuovo protagonista: quale destino per la democrazia polacca dopo l'esito (inaspettato?) delle elezioni presidenziali del primo giugno 2025*, cit., XXIV.

Tuttavia, il dato che risalta maggiormente è la stabilizzazione all'interno del corpo elettorale di una divisione fra la componente progressista, ancorata ad una visione classico-liberale della democrazia, e una nazionalista-sovranista, che non disdegna il processo di involuzione illiberale delle istituzioni di Varsavia nell'ultimo decennio.

Dato questo quadro, estendibile ben oltre l'esempio polacco, è del tutto evidente come i meccanismi di protezione della democrazia finiscano per risultare inadeguati, non potendo tramutarsi da risorse attivabili in casi estremi a strumenti di governo del quotidiano. Ecco, dunque, ritornare in auge il pensiero di Loewenstein nel suo rammentare come la democrazia, qualora confidi nella superiorità dei suoi valori e voglia resistere alle forme di emozionalismo della politica, sia per certi versi condannata a fornire concreta dimostrazione della propria efficacia. La Polonia ha per il momento perso la sua partita. La democrazia romena ha davanti cinque anni per dare buona prova di sé, con la speranza che quanto accaduto a cavallo fra il 2024 e il 2025 rimanga nulla più che il ricordo di una pagina isolata della sua storia.