

La difesa della democrazia e i suoi limiti: considerazioni a partire dalle elezioni presidenziali romene e dall'affaire Georgescu

di Simone Gianello

Abstract: *The defense of democracy and its limits: considerations from the Romanian presidential election and the Georgescu affaire* – The essay aims to analyze Romanian events during the Head of State's election process. Starting from the concept of militant democracy, the author offers a critical analysis of the main decisions of the Constitutional Court in order to understand and investigate lights and shadows of the new profiles arose in relation to Romanian protected democracy.

Keywords: Democracy; Romania; Constitutional court; Presidential election; Georgescu

1. Qualche riflessione preliminare per inquadrare la vicenda

345

Tra i dilemmi che ruotano attorno al concetto di democrazia, per citare il titolo di una celebre opera di Robert Dahl¹, ve n'è uno che forse più di ogni altro è intrinseco alla sua natura, al punto da toccarne le corde che attengono alla sua stessa sopravvivenza: sino a che punto un ordinamento democratico può tollerare il diffondersi interno dell'intolleranza²? Come porsi nei confronti dei propri nemici, di chi, invero, portando alle estreme conseguenze i dettami di libertà ad essa intrinseci ed irrinunciabili si renda assertore di un insieme di azioni complessivamente volte a compromettere e finanche superare quell'ordine di matrice politico e costituzionale costituente le fondamenta stesse di una democrazia³?

Democrazia e libertà sono i due lati di una medesima medaglia. Essi possono essere descritti, reciprocamente e a ragion veduta, come il pilastro procedurale e quello sostanziale di uno precipuo regime politico o forma di Stato – almeno sinché si protenda per l'opzione di rimanere all'interno di uno specifico quadro tassonomico – quello della democrazia liberale. Un sistema

¹ R.A. Dahl, *I dilemmi della democrazia pluralista*, Milano, 1996.

² Cfr. A. Di Giovine, *La protezione della democrazia fra libertà e sicurezza*, in Id. (a cura e con introduzione di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, 2005, 8.

³ Sull'argomento, A. Gatti, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, Padova, 2023.

che sebbene «pieno di difetti e soggetto a continui rischi mortali»⁴, è difficilmente contestabile possa considerarsi surrogabile da soluzioni alternative nell'ambito delle multiformi, articolate e plurali società contemporanee. Un campione, quello liberaldemocratico, che laddove si sollevi lo sguardo, e al contempo si restringa il perimetro di riferimento, in direzione del duplice fronte sovranazionale dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, assume, o dovrebbe assumere, carattere prescrittivo, imponendosi deonticamente come l'unica soluzione in grado di collimare con l'insieme di valori e principi fondanti i due ordinamenti. Quest'ultimo aspetto, sebbene posto in discussione dal provenire di evidenti segnali da talune, per il momento limitate, realtà statali sul presupposto ideologico e pratico di una scissione della diade democrazia-libertà in ragione di nuovi archetipi populistici di stampo illiberale⁵, non ha per ciò solo perso il tratto della propria coerenza⁶.

La democrazia liberale in quanto prodotto di diretta derivazione del costituzionalismo si fonda ontologicamente sul presupposto di una connaturata limitazione interna. Come il concetto di limite è inscritto *naturaliter* in quello di diritto, così l'esercizio delle libertà fondamentali poste a suo fondamento – ed in particolar modo quelle politiche – non può avvenire sul presupposto di un'acritica illimitatezza, in specie laddove la loro esteriorizzazione possa mettere a repentaglio la sussistenza proprio di quel sistema che l'espressione di quelle libertà consente e salvaguarda. Nondimeno, in questo delicato equilibrio, permane latente una continua tensione in base alla quale «due concetti, come quello di libertà e democrazia, l'uno declinazione dell'altro, possono, nel mondo contemporaneo, divenire i protagonisti di una sorta di tragedia greca in cui la “madre”, la democrazia, arriva a sacrificare la sua figlia più amata e necessaria, la libertà di pensiero

⁴ A. Spadaro, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, 2017, 1, 1. In aggiunta, Id., *Dalla “democrazia costituzionale” alla “democrazia illiberale” (populismo sovranista, fino alla)...* “democrazia”, in *DPCE online*, 2020, 3, 3875 ss.

⁵ Valga un breve rimando alla risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 allorché gli eurodeputati, rammaricandosi dell'inazione delle altre istituzioni europee, ed in specie del Consiglio, reo di non essersi prodigato, in forza dell'art. 7, par. 1, TUE, ad attestare l'esistenza in Ungheria di un chiaro rischio di grave violazione dei valori fondamentali su cui poggia l'Unione, hanno espresso il loro «rammarico per il fatto che la mancanza di un'azione decisa da parte dell'UE abbia contribuito al crollo della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Ungheria, trasformando il Paese in un regime ibrido di autocrazia elettorale». Risoluzione del Parlamento europeo, *Esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione*, P9-TA(2022)0324, 15-9-2022, p.to 2. A commento, S. Gianello, *Lo stato della democrazia in Ungheria e le istituzioni dell'Unione: qualche spunto a partire dalla risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022*, in *Dir. comp.*, 22-11-2022, www.diritticomparati.it/lo-stato-della-democrazia-in-ungheria-e-le-istituzioni-dellunione-qualche-spunto-a-partire-dalla-risoluzione-del-parlamento-europeo-del-15-settembre-2022/.

⁶ Per una ricostruzione d'insieme, *ex multis* A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*, in *DPCE online*, 2020, 3, 3923 ss.

e di associazione, in nome dell'autoconservazione»⁷. Un circolo vizioso in fieri, o meglio in potenza, destinato però a tramutarsi in vero e proprio cortocircuito (a valle) qualora difettino i riferimenti perimetrali di un efficace bilanciamento (a monte) fra le opposte istanze, ancorché mutevole e destinato ad evolvere con lo strutturarsi temporale della società, del sistema politico e del consolidamento del sistema istituzionale, dunque con il progredire del cammino democratico di un ordinamento.

Non è una coincidenza, o il frutto di una casualità determinata dalla mera trasmigrazione della modellistica costituzionale, se la nozione di democrazia protetta, il cui principale archetipo di riferimento fra le democrazie dell'area occidentale trova espressione fra i commi dell'art. 21 della *Grundgesetz*⁸, da iniziale eccezione è andata plasmandosi sempre più come regola⁹, in particolare a seguito della più recente ondata di democratizzazione¹⁰. Un dato il cui riscontro empirico trova il suo *zenith* allorché si guardi alle Costituzioni di quei Paesi un tempo orbitanti nella galassia dell'Unione Sovietica, dacché la necessità di individuare strumenti volti in primo luogo alla difesa dei caratteri democratici dell'ordinamento è parsa assumere una valenza praticamente irrinunciabile. Se il significato di *wehrhafte (streitbare) Demokratie*, così come la sua esportazione nell'iniziale quadro delle democrazie che odiernamente si è soliti appellare con la qualifica di "consolidate", ha fondato la sua *raison d'être* nella volontà di rifuggire la riemersione degli spettri autoritari del passato, eventualmente sotto nuove spoglie, nel contesto di quegli Stati che più di recente hanno abbracciato i valori della democrazia tale esigenza è andata inserendosi in un quadro più complesso. Focalizzando l'attenzione sui Paesi dell'Europa dell'Est, alla volontà di affrancarsi dall'egida del monopolio politico (e non solo) comunista, sono andate sommandosi ulteriori consapevolezze: la presenza di società divise al proprio interno e, in taluni casi, un distacco realizzato solo parzialmente dai centri di potere e dalle articolazioni del precedente regime, rimasto non di rado in grado di esercitare un elevato tasso di influenza durante le complesse fasi di transizione. Da ultimo, poi, una generale inattitudine rispetto all'esercizio

⁷ S. Ceccanti, D. Tega, *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare ossessione*, in A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, cit., 62-63.

⁸ F. Furlan, *La Repubblica Federale Tedesca*, in F. Furlan, S. Gianello, M. Iacometti, C. Martinelli, G.E. Vigevari, M.P. Viviani Schlein, *Costituzioni Comparate*, V ed., Torino, 2022, 191 ss.

⁹ Cfr. S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola prima e dopo le Twin Towers*, Torino, 2004. A questo si aggiungano U. Haider-Quercia, *I profili costituzionali della democrazia interna ai partiti in Germania ed in Austria*, in *DPCE online*, 2021, 1, 429 ss.; A. Zei, *La nuova giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sull'incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in *Nomos*, 2017, 1; F. Fede, S. Testa Bappenheim, *Lo scioglimento dei Partiti antisistema in un'ottica comparata*, in *St. Urbinate*, 2015, 65(4), 487 ss.; I. Nicotra, *Democrazia convenzionale e partiti antisistema*, Torino, 2007 e C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, 1985.

¹⁰ In proposito, S.P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, 1998.

dei canoni e degli stilemi liberali, storicamente sconosciuti o rimasti per decenni repressi dall'imposta conformazione valoriale socialista¹¹. A questi elementi, spostandosi sul versante della forma di governo, si aggiunga la cognizione di una obiettiva instabilità, o comunque di una insurrogabile (almeno nella fase iniziale) debolezza istituzionale, inidonea alla funzione di assorbire al proprio interno, con lo scopo di calmierare, l'eventuale emergere di idee, movimenti e finanche di vere e proprie formazioni politiche espressive di visioni antitetiche al nuovo ordine costituzionale¹².

¹¹ Per alcune riflessioni di ampio respiro, L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, 2003; D. Grassi, *Le nuove democrazie. I processi di democratizzazione dopo la caduta del Muro di Berlino*, Bologna, 1999; T. Frye, *A Politics on Institutional Choice: Post-Communist Presidencies*, in *Comp. Pub. St.*, 1997, 30(5), 532 ss. e S. Bartole, *Trasformazioni costituzionali nell'Est europeo*, in *Quad. cost.*, 1992, 3, 383 ss. A questi si aggiungano, C. Filippini, *La comunità degli Stati indipendenti a più di venti anni dalla dissoluzione dell'Urss*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014; A. Arato, *Dilemmas Arising from the Power to Create Constitutions in Eastern Europe*, in 14(3-4) *Cardozo L. Rev.* 661 (1993) e A. Sajò, *Preferred Generations: a Paradox of Restoration Constitutions*, in 14(3-4) *Cardozo L. Rev.* 847 (1993).

¹² Come osservato, i relativamente rapidi processi di transizione democratica a cavallo dell'ultimo decennio del secolo scorso sono stati «il risultato di un'operazione complessa della quale risalta[va]no in primo luogo due aspetti: la recezione o importazione dei modelli tratti dalle esperienze delle democrazie occidentali; la reviviscenza di caratteri risalenti agli ordinamenti costituzionali pre-comunisti; e, infine, non di rado la presenza di crittotipi radicatisi nel corso di circa quattro decenni di costante riferimento al modello sovietico». A Rinella, *I "semipresidenzialismi" dell'Europa centro-orientale*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, 219. È significativo osservare come anche la decisione dei Costituenti sulla forma di governo poteva, almeno in parte, spiegarsi con l'esigenza tipica delle fasi di passaggio di evitare possibili derive autoritarie da parte di gruppi in grado di esercitare forti influenze su opinioni pubbliche ancora acerbe. Da qui la scelta, in molti casi comune, di propendere per il modello semipresidenziale percepito come quello in grado di contemperare al meglio le esigenze di un vertice politico tendenzialmente forte con il compito di ridurre ad unità le diverse anime sociali ed un parlamento bicamerale – di norma eletto su base proporzionale – con ampi poteri di controllo del Capo dello Stato e dell'esecutivo. Cfr. 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 Quad. cost.*, 27-5-2015, 4; 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*, Torino, 2007, 139 ss. In aggiunta, M. Lasage, *Il modello francese nelle nuove Costituzioni dei Paesi dell'Est*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003, 147 ss.; M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, 2002; Id., *La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale*, in A. Giovannelli (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, 1998; M. Ganino, *Presidenti e governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, in *Nomos*, 1997, 3, 81 ss. e Id., *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*, Torino, 1997, 382 ss.

Per quanto di maggior interesse – in ragione di ciò che sarà approfondito *infra* – al ricorrere di questo schema non è rifuggito il Costituente romeno del 1991, la cui volontà di tratteggiare un modello di protezione della democrazia emerge chiaramente dal dettato costituzionale. Se, da un lato, il pluralismo politico nel quadro di uno Stato sociale e democratico è annoverato fra i principi generali come «valore supremo», in forza dell'art. 1, comma 3 della Costituzione romena¹³, il successivo art. 8 – concernente i partiti politici – ne ribadisce l'essenza come la condizione necessaria per la garanzia della democrazia costituzionale. In ossequio a tale postulato, il secondo comma della disposizione *de quo* stabilisce che i partiti politici debbano essere costituiti e svolgere le loro attività in conformità alla legge, contribuendo così alla definizione e all'espressione della volontà politica dei cittadini, nel rispetto della sovranità nazionale, dell'integrità territoriale, dell'ordinamento giuridico e dei principi della democrazia¹⁴. Dall'altro, però, l'art. 40, comma 2 della Costituzione prescrive l'incostituzionalità di quelle organizzazioni politiche che per i loro scopi o la loro attività militino contro il pluralismo politico, i principi dello Stato di diritto o contro la sovranità, l'integrità o l'indipendenza del Paese. In presenza di queste cause, l'art. 146, lett. k) della Carta assegna alla Corte costituzionale il compito di decidere in merito al loro eventuale scioglimento.

Anche la Romania, dunque, nel solco comunemente tracciato da quell'insieme di ordinamenti fondati sull'esigenza di protezione dei valori democratici, ha dispensato sul versante partitico-rappresentativo l'individuazione di espresse limitazioni sul convincimento che il loro essere “centro-motore” della vita politica potesse tramutarli in collettori forieri di incubare internamente idee politiche incompatibili con i suddetti canoni.

Premesso quanto sopra, sorge un cruciale interrogativo: è possibile, in assenza di analoghe disposizioni costituzionali che *expressis verbis* si estendano oltre la declaratoria di illegittimità costituzionale dei partiti “antisistema”, individuare nelle maglie del semipresidenzialismo romeno ulteriori forme di autotutela della democrazia? È possibile estrapolare in chiave ermeneutica, da una esegesi sistemica della Costituzione, un circoscritto ventaglio di valori fondativi, e per tale ragione irrinunciabili, idonei a giustificare restrizioni all'elettorato passivo di chi punti a ricoprire la più alta carica dello Stato, escludendone la partecipazione dalla corsa elettorale? La spirale di eventi occorsi in Romania a cavallo fra il 2024 e il 2025, in concomitanza con le elezioni per il Presidente della Repubblica,

¹³ L'art. 2 della Costituzione dispone che la sovranità appartiene al popolo romeno, che la esercita attraverso gli organi rappresentativi, risultanti da elezioni libere, periodiche ed eque, nonché mediante referendum. Significativo, poi, è quanto disposto dal secondo comma dell'articolo in questione in virtù del quale «nessun gruppo o individuo può esercitare la sovranità in nome proprio».

¹⁴ La libertà di espressione, salvaguardata all'art. 30, comma 1 della Costituzione, è «inviolabile». Essa trova il suo limite al settimo comma della disposizione in questione per cui «ogni diffamazione del Paese e della Nazione, ogni istigazione alla guerra di aggressione, all'odio nazionale, razziale, di classe o religioso, ogni incitamento alla discriminazione, al separatismo territoriale o alla violenza pubblica, nonché qualsiasi comportamento osceno contrario alla morale sono proibiti dalla legge».

dimostra come la questione poc'anzi sollevata non possa essere sbrigativamente iscritta fra i quesiti di ordine pleonastico, toccando *ex adverso* i punti più sensibili del sistema democratico del Paese. Se la storica decisione n. 32 del 6 dicembre 2024, con la quale la Corte costituzionale ha ordinato l'annullamento del processo elettorale sino a quel punto celebratosi, rimanda alla necessità di indagare la capacità di un ordinamento di difendersi da minacce e intromissioni esogene capaci di alterare il genuino svolgersi di una contesa elettorale e il suo esito, altra cosa è riflettere sulle argomentazioni utilizzate dalla stessa Corte nella decisione n. 7 dell'11 marzo 2025 quando, a conferma della pronuncia 18D del 9 marzo 2025 dell'Ufficio Elettorale Centrale, ha rigettato la candidatura di Călin Georgescu, ovvero il vincitore del primo turno svoltosi il precedente 24 novembre. Ovviamente sussiste una chiara connessione che lega l'esclusione di quest'ultimo dal nuovo processo elettorale e le vicende che, nel riguardarlo in prima persona, hanno portato all'annullamento di quello precedente. Tuttavia, le ragioni della sua estromissione trovano il loro fondamento giustificativo *ab origine* in un diverso e più risalente antecedente della *Curtea Constituțională*: nella decisione n. 2 del 5 ottobre 2024 con la quale era stata preclusa la strada della presidenza all'eurodeputata e *leader* del Partito S.O.S. Romania, Diana Iovanovici Șoșoacă. Una pronuncia troppo sbrigativamente archiviata ma i cui effetti non hanno tardato a riproporsi in un lasso temporale assai breve e con una magnitudo maggiore.

Nelle pagine che seguono si cercherà di comprendere se, alla luce di uno studio analitico degli episodi poc'anzi succintamente accennati, sia possibile scorgere l'emersione di un nuovo *modus operandi* insito nei meccanismi protettivi dell'ordinamento romeno e con quali ripercussioni sull'intreccio dialogico fra democrazia e libertà.

2. Uno sguardo d'insieme al quadro normativo

Per comprendere l'operazione ermeneutica del Giudice delle leggi romeno occorre *in primis* considerare i principali riferimenti normativi disciplinanti la procedura elettiva dell'inquilino di Palazzo Cotroceni, facendo particolare attenzione alle condizioni di eleggibilità e alla fase di presentazione delle candidature. Il punto di partenza non può che essere il dato costituzionale. L'art. 37, comma 1, della Carta stabilisce che possano essere eletti tutti i cittadini con diritto di voto, in conformità con quanto disciplinato dall'art. 16, comma 3, della Costituzione¹⁵, purché non rientrino nell'elenco di coloro ai quali è fatto divieto di appartenere ad associazioni o partiti politici, in forza dell'art. 40, comma 3, della Carta¹⁶, e che al giorno previsto per l'elezione

¹⁵ La disposizione in questione afferma che «l'accesso a cariche o dignità pubbliche, civili o militari può essere concesso, secondo la legge, a persone di cittadinanza rumena e con domicilio in Romania. Lo Stato romeno garantisce pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso a tali cariche e dignità».

¹⁶ Come previsto dal citato articolo, «i giudici della Corte costituzionale, gli Avvocati del popolo, i magistrati, i membri attivi delle Forze armate, gli appartenenti alle forze

abbiano compiuto il trentacinquesimo anno di età. L'art. 81, comma 4, da ultimo, prevede che nessuno possa ricoprire la carica presidenziale per più di due volte, anche non consecutive. Come è deducibile dalle disposizioni testé richiamate, laddove si rimanga fedelmente ancorati al testo costituzionale, le condizioni imposte a coloro i quali ambiscano alla più alta carica istituzionale sono definite ad uno stadio tutto sommato conciso, per lo più ricollegate all'esercizio dei diritti elettorali e al numero massimo dei mandati.

I riferimenti costituzionali trovano una loro integrazione nelle prescrizioni della legge n. 370 del 2004 e successive modificazioni¹⁷. L'art. 27 detta le condizioni per l'accettazione delle candidature, stabilendone i contenuti. Ciascuna di esse deve riportare la firma del vertice del partito o dell'alleanza politica che sostiene il candidato, ovvero dello stesso qualora si presenti come indipendente (lett. a); indicare il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita, lo stato civile, il domicilio, il titolo di studio, l'occupazione o la professione, con l'ulteriore attestazione che lo stesso si trovi in possesso dei requisiti previsti dalla legge in relazione all'esercizio dell'elettorato attivo (lett. b). La richiesta essere accompagnata dalla formale accettazione della candidatura, dalla dichiarazione patrimoniale, e da una dichiarazione giurata che attesti il suo essere stato o meno un agente o un collaboratore della *Securităţii*, nonché dall'elenco dei sostenitori, il cui numero non può essere inferiore a 200.000 elettori (lett. c). Il seguente art. 28, comma 1, esclude ricorsivamente la possibile candidatura di chi, alla data della sua presentazione, non soddisfi le condizioni dettate dall'art. 37 della Costituzione, ovvero abbia già ricoperto l'ufficio presidenziale per almeno due mandati. Il comma successivo, da ultimo, vieta la candidatura di chi abbia riportato condanne definitive alla pena detentiva per la commissione di delitti dolosi e per i quali non sia intervenuta la riabilitazione, un provvedimento di amnistia o la depenalizzazione della fattispecie di reato.

La verifica di queste condizioni è eseguita dall'Ufficio Elettorale Centrale il quale, ai sensi dell'art. 29, commi 1 e 2 della legge n. 370 del 2004, nelle 48 ore successive alla ricezione registra le candidature ovvero le respinge in difetto dei relativi requisiti. L'eventuale ricorso contro le sue delibere è ammesso entro un termine massimo di 24 ore e va rivolto alla Corte costituzionale, chiamata a decidere in via definitiva entro le successive 48 ore¹⁸. Questa particolare tipologia di giudizio che ha luogo dinanzi alla Corte non soggiace a regole procedurali speciali, seguendo la procedura generale individuata dall'art. 52 legge n. 47 del 1992 sull'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale. In altri termini, non è prevista la partecipazione della parte interessata. La discussione avrà luogo dinanzi al *plenum* della stessa, sotto la direzione del suo Presidente, con l'aggiunta obbligatoria del Pubblico Ministero o di un suo rappresentante.

La competenza attribuita alla *Curtea* individua il suo primario fondamento a livello costituzionale. Se, ai sensi dell'art. 142, comma 1, della

di polizia, nonché altre categorie di dipendenti pubblici stabiliti da una legge organica, non possono aderire ai partiti politici».

¹⁷ Il testo normativo è reperibile all'url: legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/55481.

¹⁸ Art. 31, commi 1 e 2, della legge n. 370 del 2004.

Constituția viene generalmente riconosciuta la sua funzione di garante della supremazia della Costituzione, al seguente art. 146, lett. f), si stabilisce il duplice potere della Corte di vigilare sul rispetto della procedura per l'elezione del Presidente e di confermare gli esiti del voto. Quest'ultima funzione è meglio specificata dall'art. 37, comma 2, della legge n. 47 del 1992 a norma del quale spetta a quest'ultima il compito di convalidare il risultato finale dell'elezione¹⁹. Nell'ambito di questa attribuzione, l'art. 52, comma 1, della legge n. 370 del 2004, assegna alla Corte la facoltà di annullare le elezioni. Ciò potrà avvenire qualora all'esito dello spoglio emerga che la determinazione del risultato sia avvenuta mediante brogli, purché idonei a modificare l'assegnazione del mandato o, a seconda dei casi, l'ordine dei candidati ammessi al secondo turno. In questa situazione, i giudici ordineranno la ripetizione del voto la seconda domenica successiva alla data di annullamento delle elezioni. Il susseguente comma dell'articolo in parola prevede, però, che la richiesta di annullamento – puntualmente motivata e corredata da risultanze probatorie – debba essere alternativamente presentata dai partiti politici, dalle alleanze politiche o da quelle elettorali, dalle organizzazioni di cittadini appartenenti alle minoranze nazionali rappresentate nel *Consiliul Minorităților Naționale* o dai candidati che hanno partecipato alle elezioni, entro il termine massimo di 3 giorni dalla chiusura delle urne. Nulla viene detto in riferimento alla possibilità che la Corte possa intervenire *motu proprio*, instaurando il giudizio *ex-officio*.

Dalla sinossi della legislazione richiamata emerge come i procedimenti dinanzi all'Ufficio Elettorale Centrale e alla Corte costituzionale in funzione di organo di appello, si risolvano in una forma di controllo prettamente orientata sul lato “formale” dei contenuti richiesti per la validazione delle candidature. Tanto la Costituzione quanto la normativa primaria cui si è accennato non condizionano la registrazione della candidatura al preventivo vaglio del programma politico del candidato o delle sue posizioni espresse in un lasso temporale antecedente, anche laddove queste fossero state manifestate nell'esercizio ufficiale di una carica pubblica. Allo stesso tempo, guardando ai poteri della *Curtea Constituțională*, pare abbastanza evidente il ricorrere dei seguenti profili: in primo luogo, l'attivazione del suo magistero è subordinato alla ricezione di un apposito ricorso; l'eventuale annullamento potrà essere decretato solo in presenza di accertate manipolazioni del voto di una portata tale da sovvertire, o per lo meno alterare, l'attribuzione del mandato o l'assegnazione dell'ordine dei candidati; l'estensione del provvedimento di invalidazione sembra doversi circoscrivere all'annullamento del singolo turno elettorale “viziato”, al punto che la legge prescrive il doveresi procedere alla sua ripetizione a distanza di due settimane, nella canonica giornata domenicale.

Anticipando brevemente talune delle conclusioni cui si giungerà in seguito, non sembra affatto di cadere in errore laddove si affermi che il dato positivo in questione sia stato oggetto di una significativa rilettura estensiva della Corte di Bucarest. Anche a costo di confliggere con alcuni precedenti parte della propria giurisprudenza, essa si è spinta nell'individuazione di

¹⁹ Il testo della legge è reperibile all'url: legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/53577.

nuove condizioni *implicite* atte a limitare l'accesso dei candidati alla corsa presidenziale, ritagliandosi un più ampio margine di intervento sulle modalità di un possibile annullamento delle elezioni. In ambedue le circostanze, derivando i propri poteri da una esegesi sistematica e teleologica della Costituzione, funzionale a salvaguardarne il primato.

3. Il primo atto: l'esclusione di Diana Iovanovici Șoșoacă

Il punto di partenza non può che essere la decisione n. 2 del 5 ottobre 2024 con la quale è stata rigettata la candidatura di Diana Șoșoacă²⁰, avvocatessa con un passato da senatrice, all'epoca dei fatti membro del Parlamento europeo, fondatrice nonché esponente di primo piano del Partito S.O.S. Romania. Formazione politica nata nel 2021 da una scissione interna all'AUR (Alleanza per l'Unione dei Romeni) dal quale Diana Șoșoacă era stata allontanata in virtù delle sue posizioni estremiste e il cui programma è riassumibile nei seguenti termini: «[a party] promotes irredentist positions, including annexation of Ukrainian territories that once belonged to Romania and a union with Moldova. It has adopted more openly pro-Russia positions and has been critical of NATO. It has also called on Romania to withdraw from the EU»²¹.

Se in un primo momento, l'Ufficio Elettorale Centrale aveva provveduto a registrare la candidatura dell'eurodeputata²², il provvedimento in questione era stato prontamente impugnato. L'oggetto delle contestazioni era duplice: accanto ad un vizio di forma, derivante dalla supposta non autenticità di un considerevole numero di firme, il vero e proprio epicentro dell'opposizione atteneva ad un *quid* decisamente più sostanziale, ovvero sia l'incompatibilità delle opinioni espresse dalla candidata con la possibilità di concorrere per Palazzo Cotroceni. Riprendendo i termini del ricorso, sarebbe sussistita una irrisolvibile inconciliabilità fra il ruolo assegnato dalla Costituzione alla carica presidenziale e la propaganda pubblica di tesi contrarie al mantenimento, da parte della Romania, dello *status* di Paese membro dell'Unione europea e dell'Alleanza Atlantica, del pari ad un altrettanto obiettato proselitismo da parte della candidata di aperto sostegno alla Russia, manifestatosi ripetutamente e acuitosi a seguito dell'invasione dell'Ucraina²³.

²⁰ Cfr. B. Selejan-Gutan, *The Second Round that Wasn't. Why the Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Election*, in *VerfBlog*, 7-12-2024, verfassungsblog.de/the-second-round-that-wasnt/.

²¹ S. Fella, *Romania: recent political developments and 2024 elections*, in *House of Commons Library Research Briefing*, 23-12-2024, 24, researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10164/CBP-10164.pdf. In aggiunta K. Calus, *A shift further to the right. Radical parties are gaining popularity in Romania*, in *OSW Center for Eastern Studies Commentary*, No. 592, 29-4-2024 e C.B. Veress, *Romania Political Briefing: The 2024 European Parliament Elections in Romania*, in *China-CEE Institute*, 2024, 75(1), 1 ss.

²² Biroul Electoral Central, dec. n. 18/D, 3-10-2024.

²³ Nei termini dell'impugnativa, siccome la Costituzione vieta quei partiti e quelle organizzazioni politiche che per i loro scopi o la loro attività militano contro il

La *Curtea*, nel far propri tali argomenti, ha impostato le motivazioni a partire dal riconoscimento della supremazia della Carta costituzionale e dei valori fondamentali che la stessa custodisce all'art. 1, comma 3, il quale raffigura la Romania come uno Stato democratico e sociale, governato dallo Stato di diritto, in cui la dignità umana, i diritti e le libertà dei cittadini, il libero sviluppo della personalità umana, la giustizia e il pluralismo politico rappresentano principi supremi, da leggersi assiologicamente nello spirito delle tradizioni democratiche del suo popolo e degli ideali della Rivoluzione del dicembre 1989. Lungi dal rappresentare la declaratoria di una somma di fumosi principi, essi assumono valenza interpretativa di carattere generale il cui significato si risolve nel dovere primario di difesa ordinamentale avverso «ogni tendenza arbitraria, anarchica, estremista, oppressiva o lesiva dell'identità più profonda del popolo romeno, costruita e fondata sull'idea di democrazia e dello Stato di diritto»²⁴. Gli stessi requisiti di eleggibilità che attengono al Capo dello Stato risentono di questa cornice valoriale e, dunque, debbono essere (re)interpretati in un modo confacente all'affermazione di questi canoni. Come si è messo in luce (*supra*, § 2) essi possono suddividersi in due macrocategorie: “formali”, in specie trattasi delle richieste di certificazione documentale imposte al candidato dalla legge n. 370 del 2004, e “sostanziali”, a loro volta individuati direttamente in Costituzione. All'interno di questi ultimi, secondo la Corte, si impone una ulteriore diversificazione fra condizioni “speciali”, come ad esempio l'essere cittadino romeno o il non aver riportato determinate condanne, e “generalì”, ricavabili in via ermeneutica dai principi generali contenuti nel Titolo I della Carta fondamentale²⁵. Ai sensi dell'art. 80, comma 2, la Costituzione attribuisce al Presidente il ruolo di garante della *Constituciei*²⁶ e di

pluralismo politico, i principi dello Stato di diritto o contro la sovranità, l'integrità o l'indipendenza della Romania, e poiché la libertà di manifestazione del pensiero, *ex art.* 30, comma 7, della Costituzione non tutela quelle celebrazioni il cui contenuto si risolve in «comportamenti osceni e contrari alla morale, la diffamazione del Paese e della Nazione, l'istigazione alla guerra di aggressione, all'odio nazionale, razziale, di classe o religioso, l'incitamento alla discriminazione, al separatismo territoriale o alla violenza pubblica», pur in assenza di apposite previsioni costituzionali o legislative dirette in tal senso, sarebbe un inaccettabile controsenso permettere la candidatura alla più alta istituzione dello Stato, di chi fosse patrocinatore di tali convincimenti.

²⁴ Curtea Constituțională, dec. n. 2, 5-10-2024, p.to 33. Proseguono i giudici affermando che «la Costituzione [...] regola il potere pubblico, i diritti e le libertà fondamentali, beneficiando della suprema autorità normativa dello Stato. I valori, i principi, le norme, i requisiti e le procedure di natura costituzionale sono imposti a tutti i soggetti di diritto, il che significa che nell'esercizio della loro condotta [essi] devono valorizzarli, rispettarli e dimostrare lealtà alla Costituzione, ai suoi valori, ai cittadini, e non solo [...] a un partito politico. È innegabile che le leve e le procedure democratiche non possono essere distolte dal loro scopo, così come non è possibile attraverso la loro mediazione giungere alla negazione degli stessi valori e dei principi costituzionali rispetto la cui attuazione e al cui sviluppo sono dirette» (pt. 34).

²⁵ Cfr. Curtea Constituțională, dec. n. 2, 5-10-2024, p.to 30.

²⁶ Un potere che il Presidente è chiamato ad esercitare attivamente, come già chiarito dalla Corte costituzionale nell'*aviz consultativ* n. 1 del 5 aprile 2007 in occasione del primo tentativo di sospensione del Presidente Traian Băsescu ai sensi dell'art. 95 della

mediazione fra i poteri dello Stato²⁷. Data altresì la natura monocratica della carica, chiunque sia chiamato a ricoprirne l'ufficio deve, attraverso la sua condotta istituzionale, dimostrare un pieno e inattaccabile rispetto di tali valori, viepiù che gli stessi informano l'identità nazionale del popolo romeno e l'identità costituzionale dello Stato²⁸. Negare, o più limitatamente snaturare, questi principi equivarrebbe «a rinnegare l'idea stessa di Costituzione e di costituzionalismo, che caratterizzano l'esistenza dello Stato di diritto»²⁹.

Ed è a questo punto che la *Curtea* traccia un collegamento diretto, inedito e apparentemente indissolubile, fra il ruolo istituzionale del Capo dello Stato, la tutela dei valori fondamentali posti alla base dell'ordinamento ed il processo di integrazione euro-atlantica. L'adesione all'Unione europea e alla NATO, tratteggiate rispettivamente come la certificazione e al contempo la garanzia politica e militare dell'appartenenza romena «alla

Costituzione: «secondo l'art. 80, comma 1, Cost., il Presidente della Romania è il garante dell'indipendenza nazionale, dell'unità e dell'integrità territoriale del Paese [...] deve garantire il rispetto della Costituzione ed il buon funzionamento delle autorità pubbliche, agendo come un mediatore tra i poteri dello Stato e tra esso e la società civile. Le sue prerogative costituzionali, così come la sua legittimazione democratica [...] richiedono lo svolgimento di un ruolo attivo nella vita politica, non potendo essere ridotte all'esercizio di un protocollo meramente simbolico. Gli obblighi di salvaguardia e vigilanza sanciti dall'art. 80 Cost., per loro stessa definizione, richiedono un'osservazione attenta sulle dinamiche del funzionamento statale, un controllo vigile sull'attività degli attori politici [...] ed il rispetto delle regole e dei principi sanciti nella Costituzione. Nessuna funzione di garanzia può essere esercitata sulla base di una mera contemplazione passiva, richiedendo invece un'attività dinamica e concreta». In dottrina, S. Baldin, *Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romena: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, in *DPCE*, 2019, 1, 63 ss.

²⁷ Sulla derivazione dell'art. 80 della Costituzione romena dall'art. 5 della Carta costituzionale francese del 1958 a norma del quale il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione e, mediante il suo arbitrato, assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato, E.S. Tănăsescu, *The President of Romania or the Slippery Slope of a Political Regime*, in *Eur. Const. L. Rev.*, 2008, 4(1), 75 ss. Ad ulteriore conferma di questa tesi si veda Curtea Constituțională, dec. n. 683, 27-6-2012 laddove, a risoluzione del conflitto di attribuzione fra Presidenza della Repubblica e Governo sul dovere di rappresentanza del Paese in seno al Consiglio europeo, la Corte deliberò in favore del Capo dello Stato. Sul ruolo del Presidente all'interno del semipresidenzialismo romeno: M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centrorientale: Croazia, Polonia, Romania*, in *DPCE online*, 2023, 1, 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 *DPCE*, 2016, 3, 617 ss.; V. Perju, *The Romanian double executive and the 2012 Constitutional crisis*, in *I-CON*, 2015, 13(1), 246 ss.; A. Vannucci, *Da Ceaușescu allo Stato di Diritto. Considerazioni sull'evoluzione della forma di governo romena*, in *Federasismi.it*, 2009, 10, 1 ss.; C. Castano, *La construction de l'institution présidentielle dans les Pays de l'Est (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie)*, in *Rev. Droit Pub. Sc. Pol.*, 1993, 6, 1643 ss. Da ultimo, S. Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Torino, 2018, 268 ss.

²⁸ Curtea Constituțională, dec. n. 2, 5-10-2024, p.to 37.

²⁹ *Ibidem*.

grande famiglia europea»³⁰, rappresentano «una pietra miliare nella storia costituzionale dello Stato, che indica un'opzione costituzionale irreversibile. È assiomatico che l'adozione stessa della Costituzione del 1991 significhi il rifiuto di regimi totalitari, autoritari o anarchici, e ciò implica che le leve democratiche non possono essere utilizzate per stravolgere, distorcere o mettere in discussione lo stesso ordine costituzionale così stabilito o il percorso europeo della Romania [...] ne consegue che la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto della Costituzione sono le coordinate essenziali, immutabili e caratterizzanti dello Stato rumeno. L'adesione all'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 rumena 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 rovesciamento del regime dittatoriale-comunista e imposte dagli imperativi della Rivoluzione del dicembre 1989 e dalla volontà sovrana del popolo rumeno espressa dai referendum di approvazione della Costituzione del 1991 [...] e della sua legge di revisione del 2003»³¹.

La possibile messa in discussione di questi traguardi storici del costituzionalismo rumeno non può in alcun caso provenire dall'istituzione a cui la Costituzione affida il magistero della sua difesa. Ciò confliggerebbe con il giuramento che l'art. 82, comma 2, della Carta impone al Capo dello Stato dinanzi alla Camera dei Deputati e al Senato per l'occasione riuniti in sessione congiunta³². Un giuramento, quello previsto per il Presidente, che differisce dall'impegno di fedeltà richiesto ad altri funzionari o cariche pubbliche, come ad esempio i deputati e i senatori per i quali l'art. 70, comma 1 della Costituzione rimanda alla sua formulazione in virtù di una legge organica. Questa divergenza, affatto nominale, si spiegherebbe sul piano di una diversità giuridicamente apprezzabile. Il rispetto della *Constituției*, che può dirsi un obbligo generale rivolto a ciascun cittadino, assume una cogenza del tutto particolare per i candidati alla carica di Presidente della Romania e deve essere interpretato alla luce dei doveri che ad esso si impongono in base all'art. 80, comma 2, della Carta; il che significa «che non si tratta di un atteggiamento o di un comportamento di pura e semplice osservanza dei requisiti della Costituzione, ma di una manifestazione attiva e responsabile in tal senso. In altre parole, per quanto riguarda il candidato alla carica

³⁰ Curtea Constituțională, dec. n. 2, 5-10-2024, p.ti 38-39.

³¹ *Ibidem*. Su questi temi G. Vosa, *Sulla problematica tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea: spunti di diritto costituzionale e comparato a partire dal "caso Romania"*, in *DPCE online*, 2022, 4, 2008 ss.; F. Guida, *L'idea di una Romania europea*, in *Il Mulino*, 2013, 4, 650 ss. e F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge, 2009.

³² La formulazione del giuramento è la seguente: «Giuro solennemente che dedicherò tutte le mie forze e il meglio delle mie capacità per il benessere spirituale e materiale del popolo rumeno, per rispettare la Costituzione e le leggi del Paese, per difendere la democrazia, i diritti e le libertà fondamentali dei miei concittadini, la sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale della Romania. Che Dio mi aiuti!».

suprema dello Stato, il diritto ad essere eletto implica necessariamente la condizione di un rispetto inequivocabile della Costituzione e di un comportamento costituzionalmente responsabile, in grado di sostenere la funzione del Presidente della Romania di garantire il rispetto della Costituzione»³³.

L'avveramento di tali condizioni, però, non può richiedersi limitatamente al candidato eventualmente eletto che si appresti a recitare il giuramento. Al contrario, la piena aderenza ai valori della Costituzione deve essere il portato di un atteggiamento pubblico (anche pregresso) di chi voglia concorrere per la presidenza e che nel corso del tempo abbia dimostrato la incontrovertibile volontà di farsi carico della piena salvaguardia dei fondamenti su cui si regge la Costituzione³⁴. Ne consegue che l'obbligo di rispettare la Carta «costituisce una condizione essenziale di idoneità intrinseca e sostanziale per il candidato alla carica di Presidente»³⁵. Sarebbe irrazionale, se non addirittura contrario al processo democratico, consentire la candidatura e la partecipazione all'intero ciclo elettorale di chi, *ab initio*, fosse privo dei requisiti tali da permettergli di prestare giuramento³⁶.

Emerge qui in tutta la sua evidenza la creazione *ex novo* da parte della Corte di una condizione di candidabilità "implicita", non prevista dalla Costituzione o dalla legge attuativa, bensì dedotta i via pretoria da una interpretazione percettibilmente estensiva dei principi fondamentali dell'ordinamento. Un'impostazione che confligge con un precedente rinvenibile nella giurisprudenza del Giudice delle leggi, il quale in passato aveva già escluso la possibilità di dare adito ad applicazioni estensive riguardanti il regime delle eccezioni all'esercizio di un diritto fondamentale. L'oggetto dei quel giudizio atteneva all'eventuale incompatibilità di talune disposizioni della legge sull'elezione dei membri della Camera dei Deputati e del Senato che permettevano al Capo dello Stato di presentarsi durante gli ultimi tre mesi del mandato come candidato indipendente nelle liste di un partito per concorrere alla carica di Deputato o Senatore, e l'art. 84, comma 1, della Costituzione, che vieta al Presidente della Repubblica di essere membro di un partito politico durante la sua permanenza a Palazzo Cotroceni. In virtù del principio «di interpretazione restrittiva delle eccezioni, la Corte non può ritenere che la situazione prevista dall'articolo 84, comma 1, della Costituzione – che stabilisce un'incompatibilità politica temporanea per il Presidente della Romania – possa, in assenza di una disposizione costituzionale, avere la conseguenza di vietare al Presidente della Romania di essere eletto» in circostanze che non sono state espressamente definite³⁷. Solo attraverso «un'interpretazione forzata, che conduca all'integrazione di disposizioni del testo costituzionale, la situazione prevista dal testo normativo sottoposto a scrutinio potrebbe ritenersi conforme all'incompatibilità dettata dall'art. 84, comma 1, della

³³ Curtea Constituțională, dec. n. 2, 5-10-2024, p.to 44.

³⁴ Curtea Constituțională, dec. n. 2, 5-10-2024, p.to 45.

³⁵ Curtea Constituțională, dec. n. 2, 5-10-2024, p.to 46.

³⁶ Curtea Constituțională, dec. n. 2, 5-10-2024, p.to 48.

³⁷ Curtea Constituțională, dec. n. 339, 17-9-2004.

Costituzione»³⁸. Una simile operazione, purtuttavia, «celerebbe la genuina creazione di una norma costituzionale, contravvenendo al principio di supremazia della Costituzione, sancito all'art. 1, comma 5 [...] nonché lo *status* costituzionale e giuridico della Corte che le impedisce di agire come legislatore positivo»³⁹.

Contrariamente a queste considerazioni, nella più recente fattispecie, la Corte ha ritagliato il suo più ampio margine di intervento desumendolo in via praticamente necessitata dal ruolo di garante della Costituzione assegnatole dall'art. 142, comma 1, della Carta. Questa funzione, letta in combinato con la più generale competenza di supervisione l'elezione del Capo dello Stato, di cui all'art. 146, lett. f), attribuisce al Giudice delle leggi una potestà di controllo *sui generis*, non circoscrivibile ad una mera verifica della "legalità", bensì estesa al più ampio concetto di "legittimità", a sua volta finalisticamente improntato all'esaltazione dei fondamenti costituzionali. Qualsivoglia differente soluzione correrebbe il rischio di privare la *Curtea* del suo ruolo, posponendo la necessaria difesa dei valori costituzionali ad una più limitata assicurazione di profili attinenti alla legalità del processo elettivo⁴⁰.

La conclusione del giudizio si deduce *per tabulas*. Poiché la condotta pubblica di Diana Șoșoacă è stata caratterizzata, fra gli altri aspetti, da una continua e reiterata esortazione al sovvertimento dei fondamenti democratici e dello Stato di diritto, fra i quali vi rientrano a pieno l'adesione della Romania allo spazio europeo nella sua duplice dimensione politica (Unione europea) e militare (NATO), la sua candidatura in precedenza registrata dal *Biroul Electoral Central* deve essere annullata in via definitiva⁴¹. Significativo, da ultimo, segnalare la scelta del riferimento normativo in funzione del quale la Corte ha ritenuto di non poter confermare la partecipazione della candidata alla corsa per la presidenza: l'art. 1, commi 3 e 5, della Costituzione, ovvero quel duplice precetto della Carta che richiama ai valori fondanti l'ordinamento e al primato della *Constituției*.

³⁸ *Ibidem*. Proseguono i giudici affermando che nell'esercizio delle funzioni di organo chiamato a garantire la supremazia della Carta, ai sensi dell'articolo 142, comma 1, della stessa, non è consentito alla Corte modificare o integrare le disposizioni che rappresentano il parametro normativo del suo controllo. Inoltre, «alla Corte è vietato procedere, anche con un atto di interpretazione necessaria, a modificare e integrare le disposizioni costituzionali, in quanto trattasi di operazioni soggette esclusivamente al regime strettamente regolamentato di revisione costituzionale».

³⁹ *Ibidem*. In un *obiter dictum* inserito fra le righe della pronuncia di cui si discute la Corte ha poi esteso l'oggetto delle sue argomentazioni all'ipotesi in cui il Capo dello Stato in carica decidesse di candidarsi per un secondo mandato, eventualmente presentandosi nelle liste di un partito o di un'alleanza politica. Impedire al Presidente in carica una simile opportunità significherebbe, per la Corte, stravolgere il significato dell'art. 81, comma 4, della Costituzione che prevede quale unico limite alla sua candidabilità, il non aver già ricoperto la funzione istituzionale per almeno due volte.

⁴⁰ *Curtea Constituțională*, dec. n. 2, 5-10-2024, p.to 53.

⁴¹ *Cfr.* *Curtea Constituțională*, dec. n. 2, 5-10-2024, p.ti 60-63.

4. ... nel mentre, l'annullamento delle elezioni presidenziali 2024

Una esaustiva rappresentazione dalla quale possa evincersi con maggior grado di chiarezza il ruolo da protagonista impersonato dalla Corte costituzionale nel corso degli ultimi mesi, non può fare a meno di soffermarsi sulla decisione n. 32 del 6 dicembre 2024 con la quale, nell'esercizio delle funzioni derivanti dall'art. 146, lett. f), della Costituzione, la *Curtea* ha disposto l'annullamento dell'intero processo elettorale relativo al Capo dello Stato, rinviando all'esecutivo il compito di individuare una nuova data per la sua ripetizione, così di tutti i passaggi prodromici l'espletamento del voto, fra i quali la ripresentazione della candidature⁴². Al di là dell'impatto del provvedimento in questione sugli assetti politico-costituzionali del Paese, immediati e temporaneamente mediati⁴³, e delle ovvie «considerazioni politiche sottese alla decisione [...] che evidenziano un chiaro timore per un passaggio di governo da un campo euro-atlantico a uno di stampo russo-

⁴² Come può leggersi «il procedimento elettorale per l'elezione del Presidente della Romania sarà ripreso nella sua interezza, il Governo fisserà una nuova data per l'elezione del Presidente della Romania, nonché un nuovo calendario per l'attuazione delle azioni necessarie». *Curtea Constituțională*, dec. n. 32, 6-12-2024, p.to 2 del *dispositivo*. Fra i primi commenti, A. Carrozzini, *The Romanian Constitutional Court's Annulment of Presidential Elections*, in *VerfBlog*, 13-12-2024, verfassungsblog.de/shooting-democracy-in-the-foot/; M.R. Maftan, *What the Annulled Election Reveals About Democracy's Defence*, in *VerfBlog*, 10-12-2024, verfassungsblog.de/triumph-in-romania/; C. Kuti, *On Means and Ends. The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, in *VerfBlog*, 10-12-2024, verfassungsblog.de/on-means-and-ends/; J. Pienkowski, *Constitutional Court Nullifies Romania's Presidential Election*, in *The Polish Institute of International Affairs*, 2024, 82, 9-12-2024, www.pism.pl/publications/constitutional-court-nullifies-romania-presidential-election/; E. Shattock, *Electoral Dysfunction: Romania's Election Annulment, Disinformation, and ECHR Positive Obligations to Combat Election Irregularities*, in *EJIL Talk*, 6-1-2025, www.ejiltalk.org/electoral-dysfunction-romania-election-annulment-disinformation-and-echr-positive-obligations-to-combat-election-irregularities/; B. Selejan-Gutan, *The Second Round that Wasn't. Why The Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections*, cit. In aggiunta, A. Verteș-Olteanu, D.A. Cărmădăriu, *Safeguarding democracy. Constitutional insights from Romania's election annulment*, in *DPCE*, 2025, 1, 139 ss.

⁴³ Fra questi ultimi si segnalano le dimissioni del Presidente della Repubblica Klaus Iohannis rassegnate il 10 febbraio 2025. Il Capo dello Stato, il cui mandato era stato prorogato dalla sentenza della Corte costituzionale sino all'insediamento del nuovo Presidente, ha scelto di rimettere le proprie funzioni motivando la decisione con la volontà di evitare che la Romania potesse cadere in una crisi istituzionale ancor più profonda. Di lì a poco, infatti, il Parlamento romeno avrebbe votato la sua possibile messa in stato di accusa ai sensi dell'art. 95 Cost. Il procedimento era stato incardinato dal Partito Alleanza per l'Unità dei Romeni (AUR), da S.O.S. Romania e dal Partito dei Giovani (POT). A questi si era ulteriormente aggiunto il Partito Unione Salvate la Romania (USR) presieduto da Elena Lasconi. Iohannis era divenuto il principale oggetto degli attacchi politici provenienti dal raggruppamento – che si potrebbe definire sovranista – proprio in ragione del suo ruolo negli eventi che hanno preceduto l'annullamento delle elezioni del 24 novembre 2024. Il testo del suo breve comunicato è reperibile all'indirizzo: www.presidency.ro/ro/presedinte/agenda-presedintelui/declaratie-de-presa-sustinuta-la-palatul-cotroceni1739187919.

centrico, sospinto, per altro da ingerenze straniere»⁴⁴, è opportuno addentrarsi fra i gangli dell'impianto argomentativo del Collegio. Solo in questo modo, infatti, si possono comprendere luci ed ombre di una pronuncia nella quale la Corte ha quantomeno ampliato, per utilizzare un eufemismo, l'elastico del suo margine di intervento nel solco già tracciato dalla decisione del precedente mese di ottobre e di cui si è dato atto *supra* (§ 3).

Seppur brevemente, sia consentita una sintetica riproposizione dei fatti principali: il preludio dell'intera vicenda coincide con la chiusura del primo turno elettorale del 24 novembre 2024 e con il sorprendente *exploit* del candidato indipendente Călin Georgescu. Collocatosi in cima all'elenco dei contendenti con il 22,94% delle preferenze, egli si era assicurato il ballottaggio con la seconda candidata più votata, Elena Lasconi (19,17% delle preferenze), esponente della formazione politica Unione Salvate la Romania (USR). Considerato sino a quel momento un *outsider* privo di concrete possibilità di vittoria, Georgescu non era affatto un soggetto pienamente estraneo alle dinamiche della politica. Populista marcatamente nazionalista, antiglobalista, critico nei confronti del progetto europeo – definito in più occasioni fallimentare – da tempo gravitava nell'orbita del Partito Alleanza per l'Unità dei Romeni (AUR), tant'è che il suo *leader* George Simion ne propose la nomina come Presidente onorario e in almeno due occasioni (nel 2020 e nel 2021) lo indicò come candidato alla carica di Primo Ministro. Volendo semplificarne il pensiero politico, in conflitto con l'azione dell'Unione europea e della NATO nella gestione della guerra in Ucraina, «he has described the overthrowing of the Communist regime in 1989 as a coup d'état which was used by the West to steal Romania's resources and says that Romania is now enslaved by the West [he also] expressed admiration for Russian President Vladimir Putin and Hungary's Prime Minister Viktor Orbán and questioned Romania's support for Ukraine and NATO membership and the development of NATO's ballistic missile defence shield in Romania, describing the latter as confrontational»⁴⁵.

Se in un primo momento, dopo aver disposto il riconteggio delle schede, la Corte costituzionale aveva confermato – con la decisione n. 31 del 2 dicembre 2024 – la bontà del risultato e ordinato lo svolgimento del secondo turno il successivo 8 dicembre⁴⁶, in seguito, e precisamente a ridosso del voto decisivo, con la pronuncia n. 32 del 6 dicembre 2024 invalidava l'intero processo elettorale sino a quel momento già svoltosi. L'apparente *revirement* maturava in seguito ad un preciso accadimento: solo due giorni prima, il 4 dicembre, al termine di una riunione del Consiglio Supremo di Difesa dallo stesso presieduta, il Capo dello Stato aveva deciso di

⁴⁴ Cfr. 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*, 2025, 4, 162, 163.

⁴⁵ S. Fella, *Romania: recent political developments and 2024 elections*, in *House of commons Library Research Briefing*, cit., 29-30.

⁴⁶ Sui passaggi intermedi si vedano A. Verteş-Olteanu, D.A. Cărmădăriu, *Safeguarding democracy. Constitutional insights from Romania's election annulment*, cit., 152-153.

declassificare alcune *note informative* del Ministero degli Affari Interni – Direzione Generale per la Protezione Interna, del Servizio Informazioni Esterne, del Servizio di Informazioni Romeno e del Servizio di Telecomunicazioni Speciali dalle quali emergeva che la vittoria di Georgescu sarebbe stata l'esito di molteplici violazioni della legislazione elettorale. Irregolarità che avrebbero distorto il carattere libero del voto popolare, il principio di uguaglianza delle opportunità fra i contendenti, nonché la trasparenza e l'equità del processo elettivo⁴⁷.

Entrando nel merito è possibile “sistematizzare” le infrazioni in tre ambiti differenti, seppur legati da un medesimo *fil rouge*: a) secondo la *Curtea* è risultata lesa la libera espressione del suffragio popolare. Il Presidente della Romania è eletto, *ex art.* 81, comma 1, della Costituzione, con voto universale, uguale, diretto, segreto e liberamente espresso. La libertà degli elettori «di formarsi un'opinione comprende il diritto di essere adeguatamente informati prima di prendere una decisione [...] nel caso di specie, la libera espressione del voto è stata violata dal fatto che gli elettori sono stati disinformati per mezzo di una campagna elettorale in cui uno dei candidati ha beneficiato di una promozione aggressiva, effettuata eludendo la legislazione nazionale in materia elettorale e sfruttando in modo abusivo gli algoritmi delle piattaforme di social media [...] che ha avuto l'effetto di distorcere la manifestazione di volontà degli elettori»⁴⁸; b) in seconda battuta è stata rinvenuta la violazione della pari opportunità dei candidati derivabile dall'art. 37 della Costituzione. In concreto, «le irregolarità nella campagna elettorale hanno avuto un impatto sui concorrenti elettorali, poiché hanno creato una disuguaglianza manifesta tra il candidato che ha manipolato le tecnologie digitali e gli altri candidati che hanno partecipato al procedimento elettorale [...] l'esposizione significativa di un candidato ha portato alla riduzione direttamente proporzionale dell'esposizione mediatica *online* degli altri candidati nel procedimento elettorale»⁴⁹; c) infine, c'è stata una violazione della legislazione elettorale concernente le fonti di finanziamento. Le dichiarazioni presentate all'Autorità Elettorale Permanente (AEP) «da uno dei candidati in merito al suo budget per la campagna, che ha riportato come 0 leu, sono in contraddizione con i dati presentati nelle “note informative” [dacché si] rileva un'evidente incongruenza tra la portata della campagna svolta e l'inesistenza assunta dal candidato in merito alle spese sostenute»⁵⁰.

Premesse queste considerazioni, è utile approfondire due aspetti dell'*iter* argomentativo seguito dal Giudice delle leggi romeno: per prima cosa la matrice giustificativa del suo intervento, considerata l'inesistenza di

⁴⁷ Curtea Constituțională, dec. n. 32, 6-12-2024, p.to 5.

⁴⁸ Più specificamente, prosegue il Giudice delle leggi, «la libertà degli elettori di formarsi un'opinione implica il diritto di ottenere informazioni accurate sui candidati e sul procedimento elettorale da tutte le fonti, anche *online*, nonché la protezione contro l'indebita influenza, attraverso atti/fatti illegali e sproporzionati, sul comportamento del voto». Curtea Constituțională, dec. n. 32 del 6 dicembre 2024, p.ti 13-14.

⁴⁹ Curtea Constituțională, dec. n. 32, 6-12-2024, p.to 16.

⁵⁰ Curtea Constituțională, dec. n. 32, 6-12-2024, p.to 17.

un apposito ricorso depositato presso la sua cancelleria; in secondo luogo, la *ratio* sottesa alla scelta di invalidare l'intero processo elettorale anziché il singolo turno, come invece sembrerebbe suggerire la legislazione di riferimento.

Rispetto al primo punto, è difficile negare il manifestarsi nella fattispecie di un atteggiamento della Corte che potrebbe riassumersi nell'accostamento ossimorico di un'interpretazione al contempo “*contra legem*” e “*in favor constitutionis*”⁵¹. La *Curtea*, infatti, ha dovuto *obtorto collo* trarre la ragione del proprio intervento da una lettura sistematica della Costituzione, non potendo fondarla su una cristallina applicazione della normativa primaria. Non appare affatto una mera coincidenza se nella parte iniziale delle motivazioni dedicata agli aspetti di natura processuale, benché facciano riferimento all'art. 146, lett. f) della Carta e all'art. 37 della legge n. 47 del 1992 da cui discende il potere di vigilare e convalidare gli esiti dell'elezione presidenziale, i Giudici trascurino qualunque riferimento all'art. 52, comma 2, della legge n. 370 del 2004 ove si specifica che l'eventuale annullamento del voto debba soggiacere alla presentazioni di uno ricorso. Una specifica impugnazione da presentarsi nel termine di 3 giorni dalla chiusura delle elezioni a corredo delle prove sulle quali si fonda. In difetto di tale richiamo la Corte si è intestata la potestà di intervenire in ragione di un trittico di elementi: a) il dovere di assicurare la supremazia della Costituzione⁵²; b) la declassificazione delle *note informative* dalle quali sarebbe emerso che il procedimento elettorale è risultato viziato in tutte le fasi da molteplici irregolarità⁵³; c) la salvaguarda delle democrazie e della sovranità nazionale appartenente al popolo romeno il cui corollario transita

⁵¹ Conf. C. Kuti, *The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, cit.,

⁵² Le funzioni costituzionali assegnate alla Corte hanno «lo scopo di assicurare il rispetto del principio di supremazia della Costituzione, previsto dall'articolo 1 comma 5, durante le elezioni presidenziali, nonché i valori costituzionali di cui all'art. 1 comma, 3 e dall'art. 2, comma 1, della Costituzione, che caratterizza lo Stato romeno e che il Presidente della Romania ha il dovere di rispettare e difendere. L'attribuzione della Corte costituzionale secondo cui essa “*assicura il rispetto del procedimento per l'elezione del Presidente*”, disciplinata dall'articolo 146, lett. f) della Costituzione, non può essere interpretata in modo restrittivo. Le disposizioni dell'articolo 146 lett. f), della Costituzione devono essere corroborate da quelle dell'articolo 142, comma 1, della Costituzione e dell'art. 2 della legge n. 47 del 1992, per cui il potere della Corte costituzionale di vigilare sul rispetto della procedura di elezione del Presidente non può essere dissociato dal ruolo della Corte costituzionale nell'architettura costituzionale, quello di garante della supremazia della Costituzione». *Curtea Constituțională*, dec. n. 32, 6-12-2024, p.to 4. Sul ruolo della Corte costituzionale come organo di “chiusura del sistema”, *passim* C. Tanasoiu, *Romania in the European Union: Political Developments and the Rule of Law after Accession*, in A. von Bogdandy, P. Sonnenberg (Eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Hart, 2015, 171 ss. nonché E. Balan, *Romanian Constitutional Court and its Active Role in Assuring the Supremacy of the Constitution*, in *Acta Universitatis Danubius Juridica*, 2015, 11(5), 31 ss.

⁵³ Cfr. *Curtea Constituțională*, dec. n. 32, 6-12-2024, p.to 5.

per la correttezza dei momenti elettorali⁵⁴. Ne consegue, di tal guisa, l'obbligazione ricadente in capo allo Stato in tutte le sue articolazioni e, dunque, anche alla *Curtea Constituțională*, «di assicurare un procedimento elettorale trasparente in tutte le sue componenti al fine di garantire l'integrità e l'imparzialità delle elezioni, essendo queste le premesse di un'autentica democrazia costituzionale, dell'evoluzione democratica dello Stato e di assicurare l'esistenza dello Stato di diritto»⁵⁵.

Detto ciò, va ad ogni modo ricordato come una prima “apertura” in questa direzione la *Curtea* l'avesse già palesata nella precedente decisione n. 66 del 1° ottobre 2019 nella quale rilesse, *de facto*, l'art. 38 della legge n. 47 del 1992 sulla base di quella che potrebbe definirsi una interpretazione costituzionalmente orientata. Il dovere di vigilare sul processo elettivo del Capo dello Stato, che la Costituzione assegna alla Corte in forza dell'art. 146, lett. f) della Carta, non andrebbe confinato alle sole ipotesi espressamente individuate dall'art. 38 della legge n. 47 del 1992, nella parte in cui richiama alla potestà decisionale sui reclami riguardanti la registrazione e/o la mancata registrazione delle candidature. Accanto a questa componente espressa ne sussisterebbe una *implicita*, di carattere generale e al contempo residuale, che ne autorizzerebbe l'intervento ogniquale volta dovesse sorgere una controversia che non trovi nelle maglie dell'ordinamento altro rimedio⁵⁶. Ciò in quanto il significato ultimo dell'art. 146, lett. f) della Costituzione consterebbe nella volontà del Costituente di attribuire al Giudice delle leggi un potere di intervento *ad omnia* su tutti gli accadimenti che possano verificarsi nel periodo intercorrente fra l'avvio delle operazioni elettorali per la scelta del Capo dello Stato e la proclamazione del vincitore. La giurisdizione della Corte non può mai essere dissociata dal suo ruolo nell'architettura istituzionale che è quello di garante ultimo della supremazia della Carta. In contropiede, la conferma della sua competenza diffusa sul processo elettorale presidenziale dovrebbe inferirsi da un'ulteriore circostanza: mentre le procedure elettive diverse da quella relativa al Capo dello Stato sono assegnate dalla Costituzione alle Corti ordinarie, quest'ultima è stata affidata in via esclusiva alla *Curtea* e ciò rafforzerebbe l'idea di una estensione del suo perimetro di controllo al di là della mera verifica dei presupposti di legalità⁵⁷.

⁵⁴ Per la Corte la democrazia rappresenta un elemento informatore dell'ordinamento nazionale e il diritto a libere elezioni assume le vesti della più profonda espressione dell'organizzazione di una società democratica, tant'è che il diritto di voto, come quello ad essere eletti, risultano essenziali per stabilire e mantenere le basi di una democrazia costituzionale autentica, effettiva e governata dallo Stato di diritto. Quelli elettorali sono «diritti fondamentali di natura politica [e rappresentano] una *conditio sine qua non* della democrazia e del funzionamento democratico dello Stato e [devono] essere esercitati nel rispetto dei requisiti della Costituzione e delle leggi [...] la correttezza delle elezioni è un'espressione di sovranità e un principio fondamentale dello Stato romeno [...]». *Curtea Constituțională*, dec. n. 32, 6-12-2024, p.ti 7-9.

⁵⁵ *Curtea Constituțională*, dec. n. 32, 6-12-2024, p.to 9.

⁵⁶ *Cfr.* *Curtea Constituțională*, dec. n. 66, 1-10-2019, p.to 22.

⁵⁷ *Curtea Constituțională*, dec. n. 66, 1-10-2019, p.to 22. È opportuno ricordare come l'impostazione seguita dalla Corte non incontrò il parere conforme dell'intero Collegio.

Ulteriori accenni alla possibilità di un intervento ampio della Corte costituzionale, ovvero in assenza di un'attivazione eteronoma, possono parimenti trarsi – in via analogica – da alcuni passaggi della decisione n. 70 del 5 maggio 1999, un giudizio di legittimità costituzionale astratto azionato dal Capo dello Stato su alcune disposizioni legislative regolanti l'organizzazione e lo svolgimento del referendum. Fra le norme oggetto di censura si individuava il potere della Corte di annullare – su richiesta motivata presentata dai partiti o da eventuali alleanze politiche – una tornata referendaria qualora la votazione e/o i relativi esiti fossero stati il frutto di una comprovata frode. La disposizione impugnata, nel richiedere la necessaria presentazione di un ricorso, si sarebbe posta in contrasto con l'allora art. 144, lett. g) e lett. d) della *Constituția*⁵⁸ che, nell'utilizzare la medesima terminologia, attribuisce al Giudice delle leggi il potere generale – dunque non soggetto alla previa formulazione di un reclamo – di vigilare sul rispetto della procedura per l'organizzazione e lo svolgimento del referendum, nonché per l'elezione del Presidente della Romania, confermando gli esiti del voto. Secondo la Corte, il cui giudizio si è limitato al confronto con il solo parametro costituzionale relativo al controllo della procedura referendaria, l'art. 144, lett. g) della Costituzione le riconosce «il diritto di risolvere specifici contenziosi costituzionali e, da questa posizione, di occuparsi di ricorsi o reclami riguardanti possibili violazioni della procedura e delle regole del processo referendario [...] non è meno vero, tuttavia, che il diritto conferitole dalla Costituzione di 'vigilare' sul rispetto delle modalità di organizzazione e svolgimento del referendum comprende anche la possibilità per la Corte di avviare un procedimento quando riscontra direttamente, o ha informazioni (da parte dei cittadini, della stampa, di organizzazioni non governative, ecc.), in relazione al mancato rispetto di tali regole e procedure»⁵⁹. Questa possibilità «è inestricabilmente legata

All'opinione di maggioranza venne allegata una duplice *concurring opinion* dei Giudici Stanciu e Tănăsescu. Secondo questi ultimi, infatti, le competenze attribuite alla Corte costituzionale dal combinato disposto delle leggi "attuative" nn. 47 del 1992 e 370 del 2004 andrebbero interpretate in modo rigoroso, in base ad un'esegesi di stampo letterale, così da dedurne la loro indicazione non come il frutto di una mera esemplificazione, bensì come la determinazione di un *numerus clausus*, non dilatabile in via ermeneutica. Riprendendo i loro argomenti, «l'estensione pretoria della competenza della Corte costituzionale in materia di controversie elettorali presidenziali a tutte le operazioni riguardanti la procedura di elezione del Presidente della Romania [...] equivarrebbe ad eccedere il principio di attribuzione della sua giurisdizione come definita dall'art. 146 della Costituzione. Nella misura in cui [la Corte] riconoscesse di avere una competenza implicita, di ultima istanza, in tutte quelle situazioni in cui i soggetti giuridici interessati non dispongano di altro rimedio per correggere una presunta situazione di inosservanza della legge [...] rischierebbe di trasformarsi in un Tribunale di diritto comune, idoneo a risolvere ogni tipo di reclamo o ricorso in materia elettorale, compresi, ad esempio, quelli riguardanti contravvenzioni previste dalla legge elettorale [...] ma che la Costituzione non ha disciplinato» (p.to 1.3 dell'opinione concorrente).

⁵⁸ Nella numerazione odierna, successiva alla revisione del 2003, si tratta, rispettivamente, dell'art. 146, lett. l) e lett. f) della Costituzione.

⁵⁹ Curtea Constituțională, dec. n. 70, 5-5-1999, p.to I.

all'esercizio del potere della Corte di 'confermare' i risultati del referendum»⁶⁰. *Mutatis mutandis*, le suesposte ragioni, in presenza di una perfetta collimazione fra il testo delle lett. g) e d) dell'art. 144 della Costituzione, portano a supporre che anche in relazione al processo elettorale per il Presidente della Romania la Corte ritenesse sin da allora di poter svolgere la propria funzione di "vigilanza" in piena autonomia.

Per concludere sul punto, ancorché sembra si possa scovare nelle maglie dei *decisa* della Corte una predisposizione tangibile ad estendere i margini del proprio intervento nelle dinamiche elettorali per la scelta del Capo dello Stato, è pur vero che tali approdi trovano il loro fondamento in riscontri di esclusivo carattere giurisprudenziale. La plastica dimostrazione di tale preoccupazione si è manifestata nell'inusuale comunicato stampa della *Curtea* del 5 dicembre 2024⁶¹. Dal testo, nel quale si affermava che la Corte avrebbe vagliato eventuali ricorsi presentati da "*candidati qualificati*", seppur fuori tempo massimo, sembrava trasparire – neppure troppo velatamente – un messaggio diretto all'altra (unica) candidata ammessa al secondo turno, Elena Lasconi, affinché presentasse formale reclamo dinanzi alla Corte di Bucarest in virtù delle notizie che nelle more erano divenute di dominio pubblico e dalle quali emergevano irregolarità nel processo elettorale⁶². La dimostrazione tangibile di come i Giudici costituzionali fossero pienamente consapevoli di muoversi su un crinale alquanto precario.

Il secondo grande tema è inerente, invece, alla decisione della Corte di annullare l'intero processo elettorale in luogo del singolo turno, con tutte le conseguenze che da ciò sono derivate, fra cui la ripresentazione delle candidature. Anche a non voler mettere in dubbio la facoltà concessa ai giudici di invalidare *in toto* l'elezione, sebbene l'art. 52, comma 1, della legge n. 370 del 2004 appaia riferirsi al singolo turno, a destare particolare interesse e non poche perplessità, sono le motivazioni, ed in specie la parte relativa alla giustificazione del nesso eziologico fra la gravità delle interferenze e l'alterazione del voto.

Anche in questo caso è utile uno sguardo al *case law* del Giudice costituzionale, e precipuamente alla decisione n. 39 del 14 dicembre 2009, allorché i rappresentanti del *Partidul Social Democrat* (PSD) e del *Partidul Conservator* (PC) domandarono l'annullamento dell'elezione del Presidente Klaus Iohannis in ragione di asseriti brogli verificatisi durante le operazioni di voto. L'importanza di quella pronuncia la si deve ad alcuni assunti in essa contenuti e in grado fornire utili indicazioni di carattere interpretativo. Primariamente, la Corte ha riconosciuto la possibilità che nel corso di un'elezione possano presentarsi delle irregolarità di diversa natura. Purtuttavia, la validità dello scrutinio non dipende essenzialmente dal loro verificarsi, quanto dalla loro entità e dall'incidenza complessiva sugli esiti

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Il comunicato è reperibile all'indirizzo: www.ccr.ro/comunicat-de-pres-a-5-decembrie-2024/.

⁶² Conf. V. Perju, *Analiza constituțională a Hotărârii CCR 32/2024 de anulare a alegerilor prezidențiale*, in *Contributors.ro*, 7-12-2024, www.contributors.ro/analiza-constitutional-a-hotararii-ccr-32-2024-de-anulare-a-alegerilor-prezidentiale/.

del voto. Affinché si possa ordinare l'annullamento è doveroso tenere a mente le seguenti considerazioni: *a)* esso potrà essere disposto solo laddove le votazioni e la consecutiva determinazione del risultato sia avvenuto sulla base di dimostrate frodi⁶³; *b)* non tutte le irregolarità nel processo elettivo equivalgono a frodi elettorali, ma solo quelle che si rivelino in grado di modificare l'assegnazione del mandato (oppure l'ordine dei candidati ammessi a partecipare al secondo turno); *c)* la richiesta di annullamento deve essere motivata e accompagnata da fondate risultanze probatorie⁶⁴. Riassumendo, la presenza di eventuali frodi costituisce fattore necessario ma non sufficiente per invalidare un'elezione, essendo indispensabile dimostrare la determinante incidenza delle stesse sulla manomissione del voto. Motivo per cui, pur in presenza di reiterate irregolarità, nell'occasione la Corte decise di confermare i risultati del ballottaggio del 6 dicembre 2009.

Analoghe considerazioni possono leggersi all'interno del parere urgente formulato dalla Commissione di Venezia su richiesta del Presidente dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 2025⁶⁵. L'annullamento di un'elezione si giustifica solo in presenza di circostanze del tutto eccezionali e chiaramente regolamentate, rappresentando una sorta di *ultima ratio*⁶⁶, il cui scopo si giustifica oltretutto nel bisogno di preservare la fiducia degli elettori nella legittimità dei processi elettorali⁶⁷. Seppur dagli standard internazionali non fuoriesca una proibizione della possibilità che l'invalidazione derivi da un intervento *ex-officio*, è pur vero che questa rimane una soluzione di carattere residuale. Secondo l'organismo del Consiglio d'Europa, come già sostenuto in passato⁶⁸, «such a decision should only be concretized in extraordinary circumstances where evidence of illegality, dishonesty, unfairness, malfeasance or other misconduct is clearly established and where such improper behavior has distorted election results»⁶⁹. Quest'ultimo aspetto, ossia la manipolazione del risultato, per poter condurre alla cancellazione di un'elezione deve essere meticolosamente dimostrata: «in any case the threshold for annulling an election should be

⁶³ Queste ultime da intendersi come qualsiasi atto illecito verificatosi prima, dopo o durante le votazioni, il loro spoglio o la redazione dei verbali e che abbia quale fine quello di falsare la volontà degli elettori, creando vantaggi concreti in termini di voti e/o mandati ad un partito, ad un'alleanza politica o elettorale, ovvero a un candidato indipendente. Cfr. Curtea Constituțională, dec. n. 39, 14-12-2009.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Commissione di Venezia, *Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts*, CDL-PI(2025), Strasburgo, 27-1-2025, [www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI\(2025\)001-e](http://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI(2025)001-e).

⁶⁶ Commissione di Venezia, *Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts*, cit., p.to 18.

⁶⁷ Commissione di Venezia, *Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts*, cit., p.to 27.

⁶⁸ Commissione di Venezia, *Report on Election Dispute Resolution*, CLD-AD(2020)025, Strasburgo, 8-10-2020, p.to 55, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)025-e).

⁶⁹ Commissione di Venezia, *Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts*, cit., p.to 41.

high and it should only be possible if the irregularities raise genuine and objective doubts as to the veracity of the election result»⁷⁰. Tale onere della prova, che di norma spetterebbe ai ricorrenti, trasmigra in capo alla Corte costituzionale (o ad altro organo incaricato di tale funzione) qualora intervenga d'ufficio. In detta evenienza «the court will have to show in its reasoned decision on what evidence the decision is based and why it is convinced that the irregularities may have had an impact on the outcome»⁷¹.

Detto profilo, occorre sottolineare, risulta particolarmente debole nelle motivazioni del Giudice romeno. Muovendo dal contenuto delle *note informative* declassificate esso sembra dedurre in automatico l'incidenza manipolatoria sul voto dalla gravità del fatto. Vero è che nella fattispecie si sarebbe trattato di una sorta di *probatio diabolica*, dacché egli non ha dovuto confrontarsi con dei *vulnera* materialmente apprezzabili come la falsificazione di una determinata quantità di schede elettorali, la loro duplicazione, l'eventuale arbitraria invalidazione o, più generalmente, la constatazione di brogli seriali nel loro conteggio. Nel più recente caso, le irregolarità potevano dirsi pressoché "immateriali", incidenti cioè sulla formazione anteriore e subiettiva della *voluntas* del singolo elettore, prima ancora che nel concreto esercizio posteriore ed obiettivo della sua selezione all'interno di una scheda. Una simile difficoltà, però, anziché indurre ad un arretramento della Corte sul versante delle motivazioni, come avvenuto, avrebbe dovuto spingerla in direzione opposta, alla ricerca di una dimostrazione il quanto più possibile empirica della connessione causale fra la manifestazione delle irregolarità e l'alienazione del voto. E ciò, tanto in ragione della gravità della decisione assunta, quanto in chiave prognostica, sì da delineare alcune possibili linee guida idonee a "standardizzare" i parametri di possibili ulteriori decisioni del medesimo tenore. Come osservato, nel quadro di motivazioni palpabilmente approssimative, dovute anche alle strette tempistiche imposte a tali giudizi e all'approssimarsi del ballottaggio, è affiorato prepotentemente l'interrogativo «se il Giudice romeno abbia precipitato oltremisura gli eventi»⁷²? Quantomeno, la Corte avrebbe potuto soffermarsi maggiormente sul grado di responsabilità attribuita a Georgescu nella causazione degli eventi che hanno condotto all'annullamento. Su questo punto è singolare che nelle motivazioni non compaia mai il suo nome – il Collegio ha utilizzato sempre l'espressione impersonale "un candidato" – né, tantomeno, la piattaforma digitale (TikTok) ove sarebbero avvenute le principali infrazioni, così come non si richiama mai neppure la Russia, sebbene essa rappresenti il principale convitato di pietra della vicenda: l'entità esterna promotrice e veicolo della disinformazione a favore di Călin Georgescu. Una (doverosa) puntualizzazione su questo aspetto avrebbe permesso di comprendere

⁷⁰ Commissione di Venezia, *Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts*, cit., p.to 42.

⁷¹ Commissione di Venezia, *Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts*, cit., p.to 43.

⁷² S. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione*, cit., 175.

quanto sia incidente la contribuzione *soggettiva* (diretta e/o indiretta) di colui il quale abbia tratto vantaggio nella verifica delle infrazioni riscontrate, ovvero se rilevi esclusivamente il contesto “oggettivo”, dettato dal complesso delle manipolazioni, non dipendenti direttamente dalle azioni del candidato interessato⁷³. Un altro elemento rimasto sottotraccia risponde alla seguente domanda: laddove il candidato avvantaggiato non avesse raggiunto, perlomeno, il ballottaggio, vi sarebbero state comunque le condizioni per l’invalidazione del voto? Da un lato verrebbe da rispondere affermativamente, in quanto la distrazione, anche più contenuta, delle preferenze a suo favore avrebbe comunque alterato la loro assegnazione ad altri competitori. Dall’altro, si potrebbe obiettare che in detta ipotesi l’alterazione non avrebbe raggiunto una soglia di guardia tale da condurre alle medesime conseguenze. Quali che fossero i riscontri non è dato sapersi, avendo la Corte taciuto su tali *issues*.

5. L’epilogo: l’esclusione di Georgescu dalle elezioni presidenziali 2025

Gli ultimi due atti della “saga” hanno visto la luce il 9 marzo e il successivo 11 marzo 2025 quando, rispettivamente, l’Ufficio Elettorale Centrale ha rifiutato la registrazione della candidatura di Călin Georgescu per la nuova tornata elettorale schedata nella giornata di domenica 4 maggio (con eventuale ballottaggio il 18 maggio) e la Corte costituzionale ne ha reso definitiva la bocciatura, rigettando i ricorsi presentati contro l’esclusione⁷⁴.

Da quanto si avrà modo di osservare a breve si può comprendere ancor meglio la decisione – per certi versi necessitata – di dedicare attenzione alle decisioni n. 2 del 5 ottobre e n. 32 del 6 dicembre scorsi. L’estromissione di Georgescu dalle imminenti elezioni è stata, infatti, la somma dei *nova* introdotti dalla *Curtea* nei due recentissimi precedenti, tale da definire, o se non altro cristallizzare, un nuovo formante assiologico attorno al quale debba essere organizzato e svolgersi il voto per il Presidente della Romania.

⁷³ Cfr. E. Shattock, *Electoral dysfunction: Romania’s Election Annulment, Disinformation, and ECHR Positive Obligations to Combat Election Irregularities*, cit.

⁷⁴ Una completa ricostruzione dei vari accadimenti non può sorvolare su quanto successo nella giornata del 25 febbraio 2025 quando la polizia di Bucarest ha arrestato Călin Georgescu, assieme ad alcuni fra i suoi più stretti collaboratori, mentre si recava a depositare i documenti per la registrazione della sua candidatura. I capi di imputazione formulati nei suoi confronti andavano dall’accusa di aver commesso azioni contro l’ordine costituzionale, di aver mentito sui fondi ricevuti in campagna elettorale e di aver fondato o sostenuto organizzazioni fasciste, razziste, xenofobe o antisemite, nonché di aver promosso pubblicamente criminali di guerra e ideologie estremiste. In seguito al suo fermo è stato a lungo interrogato, in specie sulle fonti di finanziamento della sua campagna elettorale, e nei suoi confronti è stato disposto un provvedimento di sottoposizione a controllo giudiziario per sessanta giorni in funzione del quale non gli è stata preclusa la libera circolazione, ma il più contenuto divieto di lasciare il Paese.

Il primo atto sul quale soffermarsi è la decisione 18/D del 9 marzo 2025 dell'Ufficio Centrale Elettorale⁷⁵. Il presupposto del rigetto stabilito dal *Biroul Electoral Central* poggia le sue basi nell'art. 147, comma 4, della Costituzione in forza del quale le sentenze della Corte costituzionale, una volta pubblicare in Gazzetta Ufficiale, hanno valore *erga omnes* e sono generalmente vincolanti per qualunque istituzione nazionale. Di conseguenza, la validazione delle candidature alla presidenza deve essere vagliata, oltretutto sulla base dei precetti costituzionali e legislativi che informano le condizioni "formali" e "sostanziali" la cui osservanza è presupposto indefettibile, anche sui nuovi parametri enucleati dalla decisione n. 2 del 5 ottobre. Fra questi, la *Curtea* ha stabilito che coloro i quali si candidano alla presidenza debbono assolvere le condizioni che risultano dalla formula del giuramento, «vale a dire rispettare la Costituzione e la difesa della democrazia, [qualità] che il candidato deve soddisfare al momento della presentazione della propria candidatura»⁷⁶. All'interno di questo complesso valoriale, definito dalla Carta fondamentale e completato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, le altre condizioni normative assumono una veste sussidiaria, dovendo preventivamente essere appurato che la condotta pregressa del candidato comprovi la sua idoneità a non violare, qualora eletto, la Costituzione⁷⁷. Ove l'Ufficio Centrale Elettorale omettesse tale controllo e la convalida della candidatura non venisse impugnata dinanzi alla Corte costituzionale, si correrebbe il rischio di vedere eletto a Palazzo Cotroceni un candidato inidoneo a prestare giuramento con la conseguenza di una nuova invalidazione del voto da parte del Giudice delle leggi. Un annullamento che in questo caso troverebbe la sua causa nel difetto originario, da parte del candidato, di quei crismi che avrebbero dovuto essere dimostrati prima della presentazione della domanda e la cui assenza avrebbe dovuto imporre il rigetto della candidatura⁷⁸. Di conseguenza, il combinato delle sentenze n. 32 del 6 dicembre e n. 2 del 5 ottobre 2024 porta a concludere che Călin Georgescu non soddisfi gli attributi necessari per la

⁷⁵ In precedenza, Georgescu si era appellato senza successo al Tribunale dell'Unione europea (Prima Sezione, Causa T-67/25, *Călin Georgescu c. Romania e Commissione europea*) il quale aveva dichiarato il 3 marzo 2025 manifestamente inammissibili le sue richieste. In base al ricorso, proposto ai sensi degli articoli 263 e 265 TFUE, si chiedeva ai Giudici di Bruxelles di accertare il comportamento omissivo della Commissione europea, colpevole di non aver adottato misure adeguate al monitoraggio dei processi elettorali in Romania così da prevenire violazioni dei diritti fondamentali. In secondo luogo, si domandava di dichiarare l'incompatibilità con il diritto eurounitario di alcuni provvedimenti adottati dalle autorità romene. Inoltre, solo qualche giorno prima e precisamente il 25 febbraio, confermando la decisione della Corte di Appello di Bucarest (sent. n. 138 del 18 dicembre 2024, Sez. IX sul contenzioso amministrativo e fiscale) anche l'Alta Corte di Cassazione e Giustizia (fasc. n. 7654/2/2024) aveva rigettato la richiesta di Georgescu e dell'Associazione per la Difesa delle Libertà Pubbliche (A.P.A.L.P.) di sospendere l'efficacia dei documenti costitutivi le *note informative* alla base della decisione di annullamento delle elezioni della Corte costituzionale, così da invalidarne gli effetti.

⁷⁶ Biroul Electoral Central, dec. n 18/D, 9-3-2025.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

registrazione. Non avendo rispettato le regole del processo elettorale – come accertato nella prima pronuncia – egli è venuto meno ai presupposti della seconda, ossia «difendere la democrazia, la quale a sua volta si fonda su elezioni eque, integre, imparziali ed in conformità alla legge, in assenza delle quali è alterato il fondamento stesso dell’ordinamento costituzionale»⁷⁹.

Come pronosticabile il rigetto del *Biroul Electoral Central* è stato oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale la quale, nel confermarne appieno le conclusioni, ha reso definitiva l’esclusione del candidato indipendente. Nondimeno, alcuni punti della decisione della *Curtea* meritano di essere considerati con attenzione in quanto funzionali a mostrare con maggior dettaglio i (rinnovati) riferimenti con cui passare al setaccio le richieste di registrazione. Se non altro l’occasione ha rappresentato la prima applicazione di tali riferimenti al di fuori dalla vicenda Șoșoacă. La principale fra le doglianze formulate contro la decisione n. 18/D del 9 marzo insisteva sulla sua natura *ultra vires*, avendo l’Ufficio Elettorale Centrale vagliato la richiesta di Georgescu sulla base dei “nuovi” criteri individuati dal Giudice costituzionale, al di là del (solo) dettato normativo. Le condizioni “sostanziali” di carattere “generale” individuate nel precedente riguardante Diana Șoșoacă non rappresentavano un *obiter* limitato a quella fattispecie, caratterizzando elementi dotati di generalità e stabilità giacché “maieuticamente” derivati da un’interpretazione sistematica dei principi generali contenuti nel Titolo I della *Constituției*. Condizioni connotanti il giuramento presidenziale «che il candidato deve soddisfare al momento della presentazione della propria candidatura»⁸⁰. Poco importa che essi non siano previsti espressamente dal testo costituzionale o dalla legge n. 370 del 2004. L’Ufficio Elettorale Centrale ha correttamente applicato i principi generali desumibili dalla sentenza n. 2 del 5 ottobre 2024 della Corte costituzionale sussumendoli all’interno della fattispecie sottoposta al suo giudizio⁸¹. Seppur riferendosi ai propri poteri dispiegabili di una diversa tipologia di giudizio – quello di legittimità costituzionale di un atto normativo – la Corte ha sottolineato di avere la disponibilità autoritativa di imporre la diretta applicazione della Costituzione nei confronti delle istituzioni e della autorità pubbliche, così come accade allorquando si crei un vuoto giuridico a fronte dell’espunzione dall’ordinamento di una norma dichiarata illegittima⁸². Sul punto è difficile non intravedere alcune crepe nelle sue fondamentali argomentative. Una cosa è affermare la possibilità di applicare direttamente il testo della Carta costituzionale laddove si crei una lacuna normativa dettata dall’incompatibilità della disposizione annullata con il testo della Costituzione. Altra è, invece, l’inferire da una complessa e non sempre lineare operazione ermeneutica – diversa da un giudizio di costituzionalità – l’esistenza di principi generali direttamente applicabili, a loro volta integrativi del precetto legislativo e finanche di quello costituzionale, il quale

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Curtea Constituțională, dec. n. 7, 11-3-2025, p.to 118.

⁸¹ Curtea Constituțională, dec. n. 7, 11-3-2025, p.ti 123-124.

⁸² *Cfr.* Curtea Constituțională, dec. n. 7, 11-3-2025, p.to 119. *Ex multis*, si vedano altresì le dec. n. 84, 4-2-2016, p.to 28 e n. 586, 21-7-2017, p.to 65.

non è affatto silente rispetto alle condizioni di eleggibilità del Capo dello Stato.

Infine, è stata esclusa l'eccezione che avrebbe voluto Călin Georgescu privato del proprio diritto di difesa, non avendo potuto prendere parte né al procedimento dinanzi all'Ufficio Elettorale Centrale, né a quello dinanzi alla Corte costituzionale. Secondo quest'ultima non possono valere le ordinarie garanzie del giusto processo considerata la specialità dei due procedimenti che ne escludono la natura contenziosa. In particolare, quello dinanzi alla *Curtea*, per stessa affermazione dei suoi membri, è un giudizio "astratto" che al più consente all'interessato di presentare osservazioni scritte⁸³. Tale affermazione assume un certo rilievo, una sorta di nervo scoperto nel complesso argomentativo della Corte costituzionale, allorché nel suo considerarlo in chiave retrospettiva si riportino le lancette indietro di qualche mese, al momento dell'esclusione di Diana Șoșoacă. A differenza degli altri e meno risalenti pronunciamenti, adottati all'unanimità, in quell'occasione fu allegata all'opinione di maggioranza una *dissenting* del Giudice Laura Iuliana Scânteî. Il contrappunto avanzato non insisteva sulle azioni e sulle opinioni espresse della candidata, quanto sulla possibilità di sindacarne il loro contenuto ai fini di ponderare l'esclusione della *leader* del Partito S.O.S. Romania nell'ambito del contenzioso elettorale che per sua natura è dotato dei caratteri di "oggettività" e "astrattezza": «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»⁸⁴. Dalla rinnovata esegesi dei precetti costituzionali, il Giudice delle leggi avrebbe, dunque, compiuto una duplice operazione non consentita: individuato nuove condizioni per l'accettazione delle candidature e declinato il processo elettorale da "oggettivo" a "soggettivo", «presupponendo la verifica di comportamenti, atti e dichiarazioni di un candidato alla carica di Presidente della Romania»⁸⁵, in assenza del riconoscimento delle idonee garanzie di difesa.

6. I nuovi punti cardinali della democrazia (romena) che si difende

Si è aperto questo contributo con una domanda: sino a che punto la sopravvivenza di una democrazia possa giustificare limitazioni alle libertà che protegge, ed in particolare a quelle politiche? La spasmodica ricerca di una "regola" non potrà che condurre ad un esito amaro, sostanzandosi al più nell'individuazione di alcune "regolarità". Basterebbe osservare con attenzione la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo per comprendere il numero di fattori variabili in grado di condizionare l'esito

⁸³ Curtea Constituțională, dec. n. 7, 11-3-2025, p.to 128.

⁸⁴ Curtea Constituțională, dec. n. 2, 5-10-2024, p.to 5 *opinie separată*.

⁸⁵ Curtea Constituțională, dec. n. 2, 5-10-2024, p.to 16 *opinie separată*.

della risposta. Considerando l'ampia casistica ruotante attorno all'art. 3, prot. 1, CEDU che salvaguardia le libere elezioni, si evince come sia consentito alle autorità pubbliche individuare dei limiti che possano sostanzialmente anche in restrizioni dell'elettorato, attivo o passivo. I criteri adottati dalla Corte di Strasburgo per ponderare la legittimità dell'interferenza sono essenzialmente due: «whether there has been arbitrariness or a lack of proportionality, and whether the restriction has interfered with the free expression of the opinion of the people»⁸⁶. A questi se ne aggiunge un terzo, di carattere trasversale, consistente nella valutazione del contesto di riferimento entro cui il vincolo insiste. I parametri di eleggibilità possono subire variazioni «in accordance with the historical and political factors specific to each State; the multiplicity of situations provided for in the constitutions and electoral legislation of numerous member States of the Council of Europe shows the diversity of possible approaches in this area»⁸⁷. Ancor più in generale, «while such a measure may scarcely be considered acceptable in the context of one political system, for example in a country which has an established framework of democratic institutions going back many decades or centuries, it may nonetheless be considered acceptable in [another] in view of the historico-political context which led to its adoption and given the threat to the new democratic order posed by the resurgence of ideas which, if allowed to gain ground, might appear capable of restoring the former regime»⁸⁸.

La peculiarità del contesto assume rilevanza anche nei confronti delle limitazioni ascrivibili alle libertà di riunione ed associazione di cui all'art. 11 della Convenzione. La legittimità dei presupposti in ragione dei quali le autorità statali possono ordinare lo scioglimento di una formazione politica o rifiutarne la registrazione risentono dell'esperienza trascorsa del Paese. Come stabilito dalla Corte EDU in *Ignatencu and the Romanian Communist Party v. Romania*, il rifiuto di registrare il *Partidul Comunist Român* trovava il suo fondamento nella storia del Paese, nella presenza prolungata del regime totalitario comunista. A giustificare l'interferenza non era tanto la matrice ideologica del partito, considerato che anche in altri Paesi del Consiglio d'Europa esistono formazioni politiche della medesima ispirazione, quanto il suo volersi presentare come il naturale successore del Partito Comunista che aveva governato la Romania prima del suo rovesciamento nel dicembre del 1989⁸⁹.

⁸⁶ *Ex plurimis* Corte EDU, Grand Chamber, *Case of Ždanoka v. Latvia*, Appl. no. 58278/00, 16-3-2006, p.to 115.

⁸⁷ Corte EDU, Fourth Section, *Case of Podkolzina v. Latvia*, Appl. no. 46726/99, 9-4-2002, p.to 33.

⁸⁸ Corte EDU, Grand Chamber, *Case of Ždanoka v. Latvia*, p.to 133. *Conf.* Corte EDU, Court Plenary, *Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Appl. no. 9267/81, 2-3-1987, p.to 54.

⁸⁹ *Cfr.* Corte EDU, Fourth Section, *Case of Ignatencu and the Romanian Communist Party v. Romania*, Appl. no. 78635/13, 5-5-2020, p.to 99. In una più risalente vicenda, invece, la Corte di Strasburgo aveva sanzionato il rifiuto delle autorità romene di registrare il *Partidul Comunistilor (Nepeceristi)*. Anche volendo tenere conto del trascorso storico della Romania, tale contesto non poteva di per sé solo giustificare la necessità

Nell'alveo dei fattori, molti dei quali variabili, da cui può dipendere l'estensione e la giustificabilità dei meccanismi di protezione della democrazia di un Paese, volendo rimanere ancorati al parametro convenzionale, ve n'è uno che la cui valenza può dirsi senza ragion di dubbio costante: trattasi della necessaria previsione per legge di qualsivoglia limitazione a dette libertà. Per essere ancora più chiari, il requisito in questione non richiama alla sola individuazione dell'interferenza su base legislativa, «the requirements flowing from the expression 'prescribed by law' is the foreseeability of the measure concerned. A rule cannot be regarded as 'law' unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able [...] to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail»⁹⁰.

Quale sia il giudizio (di valore) che si voglia eventualmente assegnare alla decisione n. 2 del 5 ottobre 2024 della Corte romana, è purtroppo difficilmente controvertibile che le conseguenze di quel giudizio non potessero dirsi conoscibili, o ancor peggio prevedibili, sulla base di una valutazione preventiva. Tant'è che la Corte ha potuto giungere alla conclusione di escludere la candidatura di Diana Șoșoacă solamente all'esito di un «byzantine reasoning»⁹¹ foriero di produrre una significativa eterogenesi dei fini. Primariamente non si può fare a meno di sottolineare come i nuovi criteri auto-definiti dalla Corte le attribuiscono per il futuro un ampio spazio di manovra nella validazione delle candidature. Margini che, nell'impossibilità di essere definiti una volta per tutte, non impediscono si possa concretizzare il pericolo di un loro utilizzo «to keep democratic opposition out of the race by a sycophantic Court in the future, if additional safeguards are not introduced»⁹². Proprio la questione dei limiti, anziché la soluzione, si paventa come un sintomo del problema. I requisiti di nuovo conio individuati dalla *Curtea* non paiono neppure poter essere circoscrivibili mediante la revisione normativa dalla legge n. 370 del 2004. Nella sua operazione, la Corte ha agito sulla falsariga di un "demiurgo" costituzionale, carpandone il loro discernimento quale conseguenza diretta e necessitata di una (asseritamente) corretta interpretazione del Titolo I della Carta. Volendo azzardare un parallelo con la giurisprudenza del Giudice delle leggi italiano, potrebbe dirsi che tali requisiti abbiano un contenuto

dell'interferenza. Poiché nel programma del partito non vi era nulla che potesse richiamare all'uso della violenza o a qualsiasi altra forma di rifiuto dei principi democratici o alla dittatura del proletariato, il suo programma poteva dirsi compatibile con il concetto di società democratica. Corte EDU, Third Section, *Case of Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, Appl. no. 46626/99, 3-2-2005, p.ti 54-60.

⁹⁰ C. EDU, Third Section, *Case of Djavit An v. Turkey*, Appl. no. 20652/92, 20-2-2003, p.to 65.

⁹¹ R. Cornea, *Romanian Militant Democracy in Action. Shielding Democracy from Subversion and Annulling the Elections*, in *VerfBlog*, 1-4-2025, verfassungsblog.de/romanian-militant-democracy-in-action/.

⁹² *Ibidem*.

“costituzionalmente vincolato”, oltretutto “necessario”, insuscettibile di essere rimosso o anche solo modificato da una normativa di rango inferiore.

Si faccia attenzione ad altro aspetto degno di nota e strettamente connesso: per giustificare l'esclusione della *leader* populista la Corte si è spinta al punto di irrigidire il vincolo sussistente fra il naturale decorso del processo di democratizzazione romena e l'incondizionata partecipazione all'Unione europea e alla NATO, legandone l'irreversibile continuazione al concetto di “non regressione” democratica e dello Stato di diritto per cui la revisione della Carta deve essere sempre orientata alla valorizzazione di tali principi, oltre che al rispetto delle libertà fondamentali. Ogni cittadino può criticarne i contenuti e proporre soluzioni alternative, ma mai andare in contrasto con dette limitazioni⁹³. Il che porta a supporre che i vincoli in parola non operino solo nei passaggi parlamentari antistanti il suo emendamento, ma circoscrivano la stessa libertà di espressione servente ad un'eventuale proponimento. Si assiste, in ogni caso, ad una integrazione percettibile delle limitazioni concesse al revisore costituzionale, considerato che l'art. 152 della Costituzione, nel dettarne le condizioni, afferma che eventuali variazioni non possano incidere sul carattere indipendente, unitario, indivisibile e repubblicano della Romania, sulla sua integrità territoriale, sul pluralismo politico, sull'indipendenza del sistema giudiziario, sul linguaggio ufficiale e sulla soppressione dei diritti e delle libertà fondamentali. Non v'è nessun esplicito richiamo né all'Unione europea, né alla NATO, i cui riferimenti introdotti con la revisione del 2003, sotto il Titolo integrazione euro-atlantica, si sono limitati per lo più all'inserimento in Costituzione – agli artt. 148 e 149 – delle modalità procedurali di adesione e ratifica. Solo rispetto all'Unione europea si è aggiunto il carattere prevalente del diritto comunitario nei riguardi degli atti di rango legislativo contrari e il dovere delle istituzioni, compresa la Presidenza, di assicurare l'implementazione dei doveri discendenti dall'atto di adesione. In nessun modo traspare l'irreversibilità e l'unidirezionalità del processo integrativo⁹⁴.

Queste considerazioni sono corroborate ulteriormente dalle affermazioni passate della Corte costituzionale allorché d'ufficio avvocò a sé il giudizio di conformità del progetto di modifica della Carta, in direzione “europea”, con i limiti della revisione⁹⁵. L'obiettivo di quella riforma, come sottolineato dalla *Curtea*, consisteva nella creazione di un quadro

⁹³ Curtea Constituțională, dec. n. 2, 5-10-2024, p.to 40.

⁹⁴ Per un confronto nella dottrina italiana fra posizione favorevoli e contrarie alla possibilità di fuoriuscita dall'Unione europea a Costituzione vigente, si vedano R. Bin, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. Cost.*, 2018, 4, 813 ss. e N. Lupo, *Sull'art. 11 Costituzione come “chiave di volta” della Costituzione vigente e sull'illegittimità costituzionale di ogni ipotesi di “Italexit”*, in P. Carnevale, E. Castorina, G. Grasso, R. Manfredi (a cura di), *L'Europa dei tre disincanti. Liber Amicorum per Giovanni Cocco*, Napoli, 2021, 573 ss. Dal punto di vista dell'Unione europea, invece, C. Closa, *Secession from a Member State and EU Membership: the View from the Union*, in 12 *Eur. Const. L. Rev.* 240 (2016).

⁹⁵ Sulla questione, 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 Judecatorilor*, 2022, 1, 67 ss.

costituzionale adeguato all'integrazione della Romania nell'Unione europea (e nella NATO)⁹⁶, il che implicava «il trasferimento [...] di alcuni poteri connessi alla sovranità»⁹⁷. L'atto di adesione portava con sé il significato di condividere l'esercizio di talune attribuzioni della sovranità con gli altri Stati dell'Unione. Tuttavia, «attraverso gli atti di trasferimento di determinate competenze alle strutture dell'Unione europea, queste non acquisiscono, per dotazione, una 'super-competenza', una sovranità propria»⁹⁸. Si sarebbe trattato, più limitatamente, della decisione degli Stati di esercitare congiuntamente alcuni poteri che tradizionalmente si è soliti attribuire all'esercizio della sovranità nazionale. Anche rispetto alla questione dell'indipendenza, la cui protezione limita la libertà del legislatore costituzionale, è del tutto evidente che «l'adesione alle strutture euro-atlantiche si baserà sull'espressione indipendente della volontà dello Stato romeno e non su una manifestazione di volontà imposta da un'entità esterna»⁹⁹.

Nelle proprie argomentazioni la Corte ha scisso il concetto di sovranità da quello di competenze "connesse alla sovranità". Laddove la prima è inerente allo Stato e non può mai essere messa in discussione, le seconde possono essere fatte oggetto di trasferimento ai fini di condivisione. La sovranità si lega all'indipendenza dello Stato e ciò giustifica il fatto che l'adesione è stata la mera ed unica conseguenza di una decisione assunta dalle strutture politiche del Paese, senza alcuna ingerenza esteriore. Per quanto, ovviamente, ogni singolo Stato rimanga libero di organizzare internamente la propria struttura costituzionale legandola a doppia mandata con il processo di integrazione europeo, è di certo singolare la più recente presa di posizione della Corte costituzionale romena laddove, non solamente giunge al punto di escludere la compatibilità con i principi fondamentali della Costituzione di qualsiasi posizione volta a promuovere la fuoriuscita dall'Unione e dalla NATO, bensì, pare indicare oltretutto che qualunque modifica di rapporti sovranazionali debba avvenire secondo un "*favor integrationis*". Una tale inflessibilità colpisce per almeno due motivi: il primo concerne la presenza, a livello di diritto europeo, dell'art. 50 TUE che espressamente prevede la facoltà, se non un vero e proprio diritto degli Stati, di recedere dall'Unione. Il secondo, seppur non possa qui essere approfondito per ovvie ragioni, concerne l'atteggiamento mostrato dal Giudice delle leggi di Bucarest nel suo recente passato rispetto al processo di integrazione in parola. Basterebbe una scorsa alle ferme argomentazioni stilate nella decisione n. 390 dell'8 giugno 2021 a proposito di identità nazionale e primato del diritto costituzionale su quello europeo, così il conseguente

⁹⁶ Passim R. Calvano, *Il ruolo delle Nato nello sviluppo della cooperazione europea*, in S. La Porta (a cura di), *NATO e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico*, Milano, 2020, 43 ss.

⁹⁷ Curtea Constituțională, dec. n. 148, 16-4-2003, p.to I.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*.

conflitto deflagrato con la Corte di Giustizia¹⁰⁰, per porsi qualche domanda – e serbare quale legittimo dubbio – in merito alla sua improvvisa conversione filo-europeista¹⁰¹.

Ecco, allora, affiorare la sensazione che l'allargamento dei requisiti per la candidatura alla presidenza abbia risentito profondamente delle coeve circostanze politiche interne ed internazionali. Il timore di una possibile fluttuazione della Romania sullo scacchiere geopolitico in direzione russa, sommata all'importanza strategica del Paese per la NATO – ove è in corso l'ampliamento della base aerea Mihail Kogălniceanu nei pressi della città di Costanza, sul Mar Nero in una posizione strategica a pochi chilometri dalla Crimea – hanno con buona probabilità spinto la Corte ad un approccio interpretativo estremamente estensivo. Certo è che indipendentemente dal giudizio di valore che si voglia dare alla vicenda, la potenziale indeterminatezza dei nuovi riferimenti dovrebbe portare ad una riflessione che, prescindendo dai diversi orientamenti, si ponga effettivamente il problema dei suoi possibili impieghi futuri.

Quest'ultimo profilo, inoltre, è per così dire aggravato dall'assenza di forme ulteriori di controllo che potrebbero provenire dal piano sovranazionale. Diversamente da quanto avviene, ad esempio, per le elezioni dei componenti di un organo legislativo, la selezione del Presidente fuoriesce dall'ambito di competenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. La costante giurisprudenza del Giudice convenzionale ha escluso la possibilità di far rientrare all'interno dell'art. 3, prot. 1, CEDU il processo elettivo del Capo dello Stato in quanto «the powers of the Head of the State [cannot] as such be construed as a legislature»¹⁰². A riprova di ciò basta qui rammentare la sorte del ricorso presentato da Georgescu avverso l'annullamento delle elezioni del 24 novembre nel quale, *inter alia*, fra le libertà della Convenzione oggetto di violazione si richiamava il diritto a libere elezioni. Il voto presidenziale fuoriesce *ratione materiae* dall'art. 3, Prot. 1 della Convenzione «unless it is established in the light of the constitutional structure of the State in question – which the Court hasn't yet concluded in any previous

¹⁰⁰ Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, Cause C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, 18-5-2021 e Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, Cause C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, C-840/19, *PM et al.*, 21-12-2021.

¹⁰¹ Su questi temi, C.C. Curt, *Romanian Commitment to Independence of Justice and Anticorruption Reforms Under CVM and Rule of Law Incentives. Some Considerations on Case-Law of the Constitutional Court*, in *Transylvanian Rev. & Admin. Science*, 2022, 66, 48 ss.; 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*, 2021, 3, 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*, London, 2021, 125 ss.

¹⁰² Corte EDU, Third Section, *Decision as to the Admissibility, Case of Ljube Bošković v. The former Yugoslav Republic of Macedonia*, Appl. no. 11676/04, 2-9-2004 e Corte EDU, First Section, *Decision as to the Admissibility, Case of Guliyev v. Azerbaijan*, Appl. no. 11676/04, 24-9-2002.

case – that the latter could arguably be considered to be a ‘legislature’, being given the power to initiate and adopt legislation or to enjoy wide powers to control the passage of legislation or the power to censure the principal lawmaking authorities»¹⁰³. Per quanto la Costituzione riconosca un significativo ventaglio di poteri all’Inquilino di Palazzo Cotroceni, ciò non basta ad assimilarlo ad un organo avente competenze legislative in senso stretto, potendosi al più affermare che egli possieda delle attribuzioni accessorie a quelle parlamentari nell’esercizio della funzione legislativa «strictly limited to the system of the inter-institutional ‘checks and balances’, common to most European democracies»¹⁰⁴.

Anche per quanto riguarda gli aspetti procedurali connessi al margine di intervento nell’ambito del processo elettorale presidenziale non si può dire che il Giudice delle leggi abbia imboccato la via di un moderato contenimento fedele al dato normativo. Come è stato osservato, la Corte costituzionale ha sempre goduto di un ampio margine discrezionale nel definire i limiti del proprio sindacato¹⁰⁵, forte anche di quanto stabilito dall’art. 2, comma 2, della legge n. 47 del 1992 per cui essa custodisce in via esclusiva il potere di giudicare sulla propria competenza. Nondimeno, è abbastanza manifesto come tale norma non possa essere impiegata alla stregua di un “cavallo di Troia” suscettibile di giustificare qualunque operazione. Di contro, anche questa disposizione (come ogni altra) deve essere applicata all’interno del quadro giuridico di riferimento, costituzionale e legislativo. Come si è messo in luce *ut supra*, da una sua considerazione d’insieme sembrerebbero emergere due elementi sui quali il Giudice romeno ha ritenuto di poter “sopraspedere”, complici le straordinarie circostanze del caso e il richiamo analogico ad alcuni precedenti: la sua chiamata in causa a seguito di un ricorso e l’invalidazione del singolo turno elettorale in luogo dell’intero procedimento. Due aspetti la cui combinazione

¹⁰³ Corte EDU, Fourth Section, *Decision, Case of Călin Georgescu v. Romania*, Appl. no. 37327/24, 11-2-2025, p.to 22.

¹⁰⁴ Corte EDU, Fourth Section, *Decision, Case of Călin Georgescu v. Romania*, p.to 25. Anche i richiami agli artt. 6 e 13 CEDU che tutelano il giusto processo e il diritto ad un ricorso effettivo non hanno avuto maggior fortuna. Secondo la difesa del ricorrente la decisione n. 32 del 6 dicembre 2024 sarebbe stata emessa in «non-transparent manner», senza alcuna possibilità di difesa e di eventuale impugnazione. Anche in questo caso, forte della propria giurisprudenza, la Corte di Strasburgo ha ritenuto di non poter accogliere il reclamo del candidato indipendente in quanto «the dispute in issue [...] concerned his political right and did not have any bearing on his ‘civil rights and obligations’ within the meaning of Article 6, par. 1 of the Convention [...] moreover, although the applicant refers in his application to ‘the accusations’ against him, the Court notes that the decision of the Constitutional Court no. 32 of 6 December 2024 did not concern the determination of any ‘criminal charge’ against the applicant within the meaning of Article 6 par. 1 of the Convention. Accordingly, the Court finds that Article 6 of the Convention is not applicable to these proceedings [...] given these findings, the applicant does not have an ‘arguable claim’ under Article 13. Therefore, the complaint raised under this Article is similarly incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention and must be rejected» (p.ti 29-31).

¹⁰⁵ A. Vertes-Olteanu, D.A. Cărmădăriu, *Safeguarding democracy. Constitutional insights from Romania’s election annulment*, cit., 151.

ha portato alla conseguenza di escludere, in ultimo, Călin Georgescu dalla nuova corsa alla presidenza.

In più momenti è emersa l'impossibilità di cogliere appieno gli eventi qui in discussione affrancati da una visione complessiva degli accadimenti unita ad una consapevolezza, a tratti marcata, della intrinseca debolezza delle istituzioni di Bucarest¹⁰⁶. Parimenti le elezioni romene possono dirsi la certificata maturazione di una coscienza che ormai non può che riconoscere come, odiernamente, «la politica non si fa più con in mezzi e nei luoghi a essa dedicati sino a pochi anni fa»¹⁰⁷. All'utilizzo dei più recenti strumenti, in particolare i social media, si accompagnano nuovi pericoli e l'esigenza di nuove forme di regolamentazione, essendo plasticamente dimostrato come il vecchio strumentario risulti ormai del tutto inconsistente dinanzi ai modi di veicolazione della disinformazione. Di recente la Commissione di Venezia è ritornata su questi temi ribadendo, anche un po' pletoricamente, una verità consolidata, ossia che «democratic election are not possible without respect for *inter alia* freedom of expression, including social media freedom»¹⁰⁸ e aggiungendo che «any restrictions on the operation of internet intermediaries are only possible to the extent the they have a basis in law, are necessary, in the public interest, and comply with the principle of proportionality»¹⁰⁹. Seppur queste indicazioni non possano fregiarsi di particolare pregio rispetto alla loro contenuto innovativo, hanno però il merito di porre il *focus* sui limiti dei meccanismi protettivi della democrazia romena – così di molti altri ordinamenti – e sull'urgenza di un loro aggiornamento. Si può comprendere il percepito bisogno di intervenire in una fase di passaggio anche mediante l'impiego di modalità eccezionali foriere di produrre risultati drastici come l'invalidazione delle elezioni o l'estromissione di taluni candidati. Perdurante l'assenza di un rinnovata cornice giuridica che individui misure correttive più contenute, proporzionali alla tipologia e alla gravità dell'infrazione, determinando con maggior dettaglio i presupposti dell'intervento, si rischia però di perpetrare in futuro le medesime dinamiche occorse negli ultimi mesi. È del tutto evidente che a lungo andare la cura, data la sua natura dirompente, possa trasformarsi essa stessa in patologia delle istituzioni e finanche della democrazia, nel preciso momento in cui venga meno la fiducia nei suoi meccanismi di salvaguardia.

I metodi risalenti della democrazia “protetta” o “militante”, come messo in luce nell'ambito delle vicende che sono state qui oggetto di commento, impongono una loro rivisitazione, più opportunamente un

¹⁰⁶ Cfr. B. Selejan-Gutan, *The Second Round that Wasn't. Why the Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Election*, cit.

¹⁰⁷ M.G. Losano, *Le Corti costituzionali di Romania e Colombia sulle interferenze informatiche e sull'intelligenza artificiale*, in DPCE, 2025, 1, 117, 137.

¹⁰⁸ Commissione di Venezia, *Interpretative Declaration of the Code of Good Practice in Electoral Matters as Concern Digital Technologies and Artificial Intelligence*, CLD-AD(2024)044, Strasburgo, 10-12-2024, p.to 58, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)044-e).

¹⁰⁹ Commissione di Venezia, *Interpretative Declaration of the Code of Good Practice in Electoral Matters as Concern Digital Technologies and Artificial Intelligence*, cit., p.to 59.

completamento. L'azione della Corte costituzionale romena ha messo in luce il potenziale estremo di quella che potremmo definire come la giurisdizionalizzazione del politico. Un'eccezione che, però, non può divenire regola e che proprio per questo motivo – si pensi alle esigue motivazioni della decisione n. 32 del 6 dicembre 2024 – avrebbe imposto una maggior completezza argomentativa. In difetto, nella vaghezza delle sue regole d'ingaggio, quello che per lungo tempo poteva essere creduto come uno strumento di deterrenza rischia di tramutarsi in un'arma, per nulla convenzionale, e dai risvolti tutt'altro che prevedibili.

Simone Gianello
Dipartimento di Giurisprudenza – School of Law
Università degli Studi di Milano Bicocca
simone.gianello@unimib.it

