

Antonio Visconti

***Il processo di transizione rumeno
tra prospettive democratiche e rigurgiti autoritari***

Abstract: *The following article scrutinizes the transitional process occurred in the Central and Eastern Europe at the end of the 20th century, that is to say the path of change that led the former communist states from authoritarian regimes to democratic governments. In particular, it tackles the Rumanian case, whose transition between communist rule and democratic government represents the longest and the most troubled one among the countries involved in this process. This article aims at determining whether a fairly smooth transition to democracy and its consequent institutional consolidation actually occurred in Romania or this is still just an ongoing and never-ending process.*

Keywords: Democratic transition; Socialist law; Romania; The Romanian case.

1. Transizione e consolidamento democratico

Il termine “transizione” non ha un significato univoco; tuttavia, si è concordi nel definirlo come un cambiamento di stato o un processo in divenire. Tale enunciazione è stata utilizzata in ambito politologico e giuridico per sottolineare il «passaggio da ordinamenti politici a vocazione autoritaria ad ordinamenti pluralisti e garantisti».¹

¹ L. BONANATE, *Transizioni democratiche 1989-1999. I processi di diffusione della democrazia all'alba del XXI secolo*, Milano, Franco Angeli, 2000.

I politologi inglobano il fenomeno della transizione in un processo ampio, comunemente chiamato “processo di democratizzazione”,² che, a sua volta, può essere scomposto in più fasi, le più importanti delle quali sono la transizione e il consolidamento. La democratizzazione non è un processo lineare: le sue prerogative sono proprio l’instabilità e la ciclicità degli eventi. Il politologo Samuel Huntington la paragonò a un’“onda”, contraddistinta da flussi e riflussi di avvenimenti che si avvicendano periodicamente. In particolare, egli definisce “ondata di democratizzazione”:

«[quella] serie di passaggi da regimi autoritari a regimi democratici, concentrati in un periodo di tempo ben determinato, in cui il numero di fenomeni che si producono nella direzione opposta (passaggi da regimi democratici a regimi autoritari) è significativamente inferiore».³

Per i giuristi, invece, la parola “transizione” va associata all’attributo “costituzionale”, facendo riferimento a quei cambiamenti che incidono sulla forma di Stato e di governo e che implicano, anche se non sempre, il ricorso a nuove costituzioni.⁴ Le disposizioni costituzionali, che comprendono l’insieme dei principi, delle aspirazioni e dei programmi, in questa prima fase esistono solo sulla

² Cfr. D. GRASSI, *Le democrazie. I processi di democratizzazione dopo la caduta del Muro di Berlino*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 25. Secondo Davide Grassi, la democratizzazione è «un processo politico complesso, articolato in fasi distinte, che ha inizio con una crisi del sistema autoritario, [...] prosegue con un periodo di transizione [...] e si conclude con il consolidamento o una nuova crisi del regime appena instaurato». *Ibid.*

³ HUNTINGTON, *La terza ondata*, cit., p. 36.

⁴ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in M. CALAMO SPECCHIA – M. CARLI – G. DI PLINIO – R. TONIATTI, a cura di, *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 3-4.

carta e la costituzione ha solo il compito di ratificare il cambiamento al fine di immobilizzarlo nel tempo.

Il “consolidamento” succede alla “transizione” e si risolve in un sostanziale adattamento-congelamento delle nuove strutture e norme democratiche. Se la fase di transizione abbraccia un periodo abbastanza limitato (governo provvisorio, fase costituente, prime elezioni), quella di consolidamento, invece, può protrarsi per un lasso di tempo più ampio ed essere suscettibile a scossoni più intensi.⁵

Questa fase, che si potrebbe definire di attuazione della Costituzione, è caratterizzata dalla tendenziale “convergenza della Costituzione formale alla Costituzione sostanziale”. Gli elementi cruciali di questo processo di adattamento sono: l’elezione dei rappresentanti; il rispetto della separazione dei poteri; la separazione tra potere civile e militare; la separazione tra Stato e religione; il rispetto dei diritti delle minoranze politiche e parlamentari e del diritto di associazione: «L’assenza di uno solo dei requisiti menzionati comporta lo slittamento delle democrazie liberali verso la categoria delle democrazie meramente elettorali, delle pseudo-democrazie e, persino, il ritorno al sistema autoritario».⁶

Questi modelli “ibridi” di democrazia sono facilmente riscontrabili tra le nascenti nazioni venute alla luce dopo la disgregazione dell’impero ideologico comunista, un avvenimento che, per le modalità e la rapidità con cui si è realizzato, non poteva che comportare un processo di transizione traumatico e complesso.

⁵ Cfr. J. LINZ-A. STEPAN, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, il Mulino, 2000.

⁶ A. DI GREGORIO, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di “giustizia post-autoritaria”*, Milano, Franco Angeli, 2012, pp. 38-41.

2. *La transizione nel diritto socialista*

La caduta del regime sovietico nel 1989 è stata un evento senza precedenti per la storia dell'umanità. La concezione ideologica su cui si fondava, infatti, ha consentito al regime di diventare, per più di quarant'anni, l'unico vero sistema stabile universalmente contrapposibile allo Stato di democrazia pluralista.

Per comprendere bene gli effetti che il diritto socialista ha avuto sulle istituzioni e sulle norme dei paesi dell'Europa dell'Est, e come tali regole siano cambiate fino all'adesione al modello democratico, bisogna anzitutto evidenziarne i tratti caratteristici.

Il modello di diritto sovietico, benché per sua natura pervasivo e totalizzante, soprattutto nel primo decennio, avanzò in maniera differente nei diversi settori del diritto: elevatissimo nel diritto costituzionale (basti pensare al numero cospicuo di Costituzioni emanate nel secondo dopoguerra), meno nel diritto civile e dell'economia.⁷ Il conclamato modello sovietico, dunque, non poteva garantire, se non per il diritto pubblico, modelli normativi organici. I codici elaborati dal legislatore sovietico, infatti, si presentavano ormai superati rispetto alla nuova realtà di dominio; per questo, l'unico modo per imporre l'egemonia di Mosca sui paesi satelliti restava quello di

⁷ Nel diritto civile, la pretesa di omologazione, spesso, faceva leva su poche regole (per esempio, l'identificazione dei beni di rilevanza economica) che lasciavano ampi spazi d'intervento a norme precedenti al modello socialista. Ciò spiega perché, collettivizzata (in diversa misura) l'economia agricola e industriale, adottate le regole discriminatorie in ordine alla titolarità dei beni produttivi, tutti gli ordinamenti dell'area mantennero un forte legame con il substrato.

Il processo di transizione rumeno tra prospettive democratiche e rigurgiti autoritari

affidarsi alla dottrina giuridica. Quest'ultima, con gli anni, divenne la principale fonte di propagazione delle nuove regole.⁸

Il compito di fornire le soluzioni migliori (ora legali, più sovente dottrinali e giurisprudenziali) furono affidate alle corti supreme, le quali fungevano da filtro nello stabilire quali regole del vecchio ordinamento applicare e quali, invece, disattendere. Ad esempio, con riferimento ai diritti e doveri dei cittadini, le costituzioni socialiste ponevano l'accento sui diritti sociali ed economici, a scapito delle libertà individuali e dei diritti politici.⁹ I cittadini, in questo modo, divenivano vittime di soprusi da parte degli organi giudiziari, che potevano contare sull'assenso silente dei testi costituzionali.¹⁰

Sotto il profilo istituzionale, il sistema socialista proponeva diversi livelli territoriali di democrazia assembleare, che facevano capo a un'assemblea generale dei rappresentanti del popolo. Tale modello si basava su una concezione del potere unitario, in cui i singoli apparati amministrativi si presentavano come parti di un corpo unico, secondo il modello del centralismo democratico.

Se, sul piano formale, le costituzioni del blocco si preoccupavano di sancire la separazione tra il partito e gli organi statali e di imporre (attraverso il principio di legalità) il rispetto della legge ai propri cittadini, sul piano sostanziale, il partito poteva operare al di sopra della

⁸ Cfr. A. GAMBARO - R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Torino, Utet, 1996, p. 433.

⁹ Nella costituzione dell'URSS del 1936, infatti, si sanciva il criterio della "tipizzazione dei diritti della persona", principio che si fondava sul rifiuto del riconoscimento di un carattere universale e generale dei diritti alla persona. Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA - G. CRESPI REGHETTI, *La Costituzione sovietica del 1977*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 475-477.

¹⁰ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 2006, p. 640.

legge, sovrapponendo alle tradizionali istituzioni moderne i propri cardini organizzativi.¹¹

Al partito spettava, infatti, l'approvazione cautelativa delle proposte di legge discusse nell'assemblea, la selezione dei candidati (e dunque delle loro carriere) per le elezioni di qualsiasi livello, il monitoraggio sui comitati esecutivi nelle assemblee locali e, infine, il controllo sulle maggiori organizzazioni sociali (*in primis*, i sindacati).

Le residue funzioni politiche "concesse" dal partito agli organi dello Stato furono compiute, talune volte, attraverso un organo classico dell'assetto costituzionale democratico qual è il consiglio dei ministri, altre volte da un'istituzione tipica dell'ordinamento sovietico, ossia il *presidium*. Entrambi gli istituti, comunque, beneficiavano di funzioni ampie, che, spesso, oltrepassavano i confini dell'esecutivo, invadendo la sfera delle attribuzioni assegnate alla stessa assemblea del popolo. L'indubbio primato concesso all'esecutivo era favorito «dall'assenza di meccanismi di controllo dell'equilibrio fra i poteri e, di converso, dalla diffusa assegnazione al consiglio dei ministri (o al *presidium*) dei poteri di controllo sull'osservanza della costituzione e di pronuncia di interpretazioni autentiche della legge».¹²

La morte di Stalin, nel marzo del 1953, fu un evento di enorme portata per i paesi socialisti dell'Europa centro-orientale, tanto da segnare l'inizio di un timido processo di transizione verso la

¹¹ Cfr. *ibid.*, p. 665.

¹² G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, Torino, Utet, 1996, p.171. In nessun caso l'assemblea ha giocato il ruolo di organo sovrano che le era assegnato da tutti i testi costituzionali. Una prova di questa debolezza si può osservare nel rapporto fra fonti di produzione parlamentare e la massa di atti prodotta dall'esecutivo.

democrazia. Ad accelerare il mutamento ci pensò il nuovo segretario del partito comunista sovietico, Nikita Chruscev, il quale inaugurava la fase delle vie nazionali al socialismo. Di conseguenza, quella che sino ad allora era stata un'adesione acritica ad un modello prescritto si trasformò in una riappropriazione della propria esperienza nazionale.¹³ Ovunque, si assistette alla ricodificazione del diritto civile, allo scopo sia di recuperare le regole e i sistemi tradizionali (Polonia, Cecoslovacchia), che di rimarcare la propria peculiarità nazionale all'interno del modello socialista (Romania). La ritrovata autonomia permise ai paesi satelliti di apportare delle modifiche sull'assetto costituzionale, fattore che portò spesso all'affermazione della figura del presidente della repubblica. Il nuovo *appeal* esercitato dalla figura del capo dello Stato ha consentito, alle ex-repubbliche popolari, di poter preparare il campo sia a nuove forme di organizzazione assimilabili alle democrazie liberali (Repubblica democratica tedesca, Cecoslovacchia), sia a perseguire soluzioni di potere personale o dittatoriale (soprattutto nei paesi dei Balcani, quali Albania e Romania).¹⁴

Gli anni Ottanta furono contrassegnati da minori tassi di crescita e dall'indebitamento di tutti i paesi del blocco. La situazione si aggravò quando, per sopperire all'enorme indebitamento, molti paesi furono costretti a imporre forti misure di austerità, provocando manifestazioni

¹³ Si sovrapposero, così, nuove prassi organizzative alle soluzioni imposte dal centro, le regole di organizzazione tradizionali (tollerate da Mosca perché ritenute "provvisorie") si rafforzarono, mentre la proprietà privata consolidò la sua presenza nel sommerso creando un'economia parallela di nicchia.

¹⁴ Cfr. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit.

e dissenso popolare. Si apriva ufficialmente la seconda fase di transizione alla democrazia.

In questi anni convulsi, le scelte coraggiose in economia di alcuni legislatori nazionali dell'Europa centrale (*in primis* Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia) si diffusero gradualmente verso Oriente, fino a essere recepiti dall'esperienza riformatrice sovietica di Gorbaciov, a ridosso della rivoluzione del 1989. Accanto al socialismo legale, quindi, iniziarono a imporsi nuovi modelli filo-democratici di organizzazione, i quali, pur rispettosi dell'ideologia, andavano affermandosi, soprattutto per vie informali, oppure per branche specifiche del diritto.

Con la rivoluzione del 1989 e la conseguente caduta dei regimi socialisti emerse l'esigenza di aderire pienamente al modello liberale. Mentre sul piano del diritto civile e commerciale, l'adattamento si presentava più immediato (perché già avviato in precedenza), per il diritto costituzionale, le soluzioni da apportare comportavano un cambiamento radicale. Per questa imponente opera di revisione, in tutti i nuovi Stati ex-socialisti furono create apposite assemblee costituenti, che avevano il compito gravoso di riformare le istituzioni e di costruire *ex-novo* tutto quel complesso di strutture e regole proprie del sistema democratico.¹⁵

¹⁵ Cfr. G. DI PALMA, *Le transizioni democratiche in Europa orientale: una prospettiva comparata*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XX, 2, 1990, p. 203; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990. Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1991.

3. La Romania nel secondo dopoguerra: dalla dominazione sovietica al crollo del comunismo

L'inizio della dominazione sovietica sulla Romania viene fatto risalire al 9 ottobre 1944 (conferenza di Mosca), giorno in cui Churchill e Stalin decisero le percentuali di influenza delle potenze vincitrici sulle nazioni dell'Est europeo.

Dopo due governi militari, Sanatescu e Radescu, il 6 marzo 1945 venne instaurato il primo governo di ideologia comunista guidato da Petru Groza. Con la sua elezione, si aprì la stagione delle "grandi" riforme (confisca delle terre dei collaborazionisti, nazionalizzazione dell'industria, giustizia marxista), cui si aggiunsero tutte le pratiche del terrore stalinista (internamenti immotivati, irruzioni notturne e arresti domiciliari).

Il 30 novembre 1947 il re, Michele I di Romania, fu costretto ad abdicare; negli stessi giorni, le forze democratiche di opposizione vennero brutalmente liquidate. Su queste premesse nasceva la Repubblica Popolare di Romania.¹⁶ L'influenza sovietica, tuttavia, fu completata dopo il 1948 con la nazionalizzazione e collettivizzazione di industrie, miniere, banche e trasporti. Infine, nel 1951, prese avvio il primo piano quinquennale per lo sviluppo dell'industria e dell'agricoltura.¹⁷

¹⁶ Cfr. J.-M. LE BRETON, *Una storia infausta. L'Europa centrale e orientale dal 1917 al 1990*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 258-261.

¹⁷ Cfr. A. BIAGIANTI-F. GUIDA, *Mezzo secolo di socialismo reale. L'Europa centro-orientale dal secondo conflitto mondiale alla caduta dei regimi comunisti*, Torino, Giappichelli, 1994.

Tra il 1955 e il 1965, sotto la *leadership* di Gheorghe Gheorghiu-Dej, il partito comunista rumeno iniziò a intraprendere una nuova fase politica. In quegli anni, infatti, Mosca alleggerì la pressione sul governo di Bucarest, circostanza che agevolò una politica estera indipendente e un nuovo modello di sviluppo economico. L'industria pesante, che aveva provocato il mutamento rapido della società da agricola a industrializzata, fu ridimensionata, mentre aumentarono i sussidi all'agricoltura.¹⁸ Dalla seconda metà degli anni Sessanta, la Romania ebbe un nuovo *leader* carismatico, Nicolae Ceausescu. La sua *leadership* fu incontrastata per più di un ventennio e può essere considerata, senza dubbio, la più simbolica dell'era comunista in Romania.

La sua storia presidenziale può essere divisa in tre parti: una prima (1965-70), in cui il suo prestigio aumentò sempre più, grazie alla sua politica di frontale contrapposizione con Mosca; una seconda (1970-75), di consolidamento del potere e di accentramento dello stesso; una terza (fino al 1989) di declino, dovuta al risentimento sociale che la sua politica di austerità, imposta per ripianare in tempi brevi l'enorme debito pubblico, aveva provocato su una popolazione ormai allo stremo per la povertà.

Negli ultimi anni di regime, inoltre, la frattura tra popolo e dirigenti era divenuta insanabile, il sistema poliziesco della famigerata *Securitate*¹⁹ si era inasprito e un forte asservimento alla famiglia

¹⁸ Cfr. *ibid.*, p. 81.

¹⁹ La *Securitate* è stato il servizio segreto della Romania comunista. Fondata il 30 agosto 1948, con l'aiuto dell'NKVD sovietico, la *Securitate* è stata abolita nel dicembre 1989, immediatamente dopo la caduta del regime di Ceausescu.

Il processo di transizione rumeno tra prospettive democratiche e rigurgiti autoritari

Ceausescu caratterizzava i quadri dirigenziali.²⁰ Dopo venticinque anni di potere, la politica del *Conducator* aveva ridotto la Romania in uno stato di degrado totale, avallando la menzogna, la corruzione, il terrore, le ripetute violazioni dei diritti umani e provocando l'isolamento dal mondo occidentale.²¹ Con la caduta del muro di Berlino, anche la Romania dovette cedere il passo all'ondata rivoluzionaria che imperversava ormai in tutta l'Europa dell'Est e il suo presidente ne divenne la vittima più illustre.

Nel dicembre del 1989, una "comune" manifestazione di dissenso, nella lontana provincia di Timisoara, diede avvio alla più grande rivoluzione della storia rumena. Il fattore scatenante fu il rifiuto, da parte di Laszlo Tokes, un prete riformato ungherese, di lasciare la propria parrocchia perché accusato dalle autorità di essere dissidente. Un cordone umano di centinaia di parrocchiani difese la casa di Tokés dall'assalto della *Securitate*, scatenando l'ira delle forze anti-sommossa che uccisero centinaia di protestanti inermi.

Dal 19 dicembre, la rivoluzione, che ormai si era estesa a macchia d'olio in tutte le provincie, arrivò a Bucarest. Il 21 dicembre, durante un discorso di Ceausescu davanti a centomila lavoratori, la televisione rumena fu costretta a interrompere la trasmissione a causa dei fischi e delle urla indirizzati al *Conducator*. Il giorno successivo, una folla agguerrita attentò al palazzo del presidente: Nicolae ed Elena

²⁰ Cfr. M. SHAFIR, *Romania: Politics, Economics and Society. Political Stagnation and Simulated Change*, London, Frances Pinter, 1985. Tra il marzo del 1985 e l'inizio del 1988, per paura di congiure, il *Conducator* attuò con maggior frequenza la rotazione degli incarichi nei più importanti ministeri (difesa, finanza, commercio estero) con l'obiettivo di avere in ogni punto chiave uomini a lui fedeli.

²¹ Cfr. J. LINZ - A. STEPAN, *L'Europa post-comunista*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 208.

Ceausescu tentarono una fuga disperata in elicottero, fuga che finì a Targoviste, dove furono fermati e arrestati dall'esercito (ormai alleato della rivoluzione). Il giorno di Natale, la coppia venne condannata a morte da un tribunale militare speciale che ne ordinò l'immediata fucilazione. I dati ufficiali sulla rivoluzione contano almeno 689 morti a Bucarest nelle sole tre giornate di protesta.

La storia democratica della Romania inizia, dunque, il 22 dicembre 1989, giorno in cui il potere dello Stato finiva nelle mani del Fronte di Salvezza Nazionale, un movimento in buona parte costituito da ex esponenti della nomenclatura. A partire da questa data, tutti gli organi del precedente potere vennero formalmente sciolti, l'esecutivo dimesso e la vecchia costituzione revocata. A capo del nuovo governo provvisorio fu nominato Petre Roman, mentre Ion Iliescu divenne il primo presidente della Romania democratica.

Nel febbraio del 1990, la conduzione del paese dovette necessariamente estendersi anche ai nuovi partiti. L'esecutivo, di conseguenza, fu obbligato a cambiare denominazione, da "Consiglio del Fronte" a "Consiglio Provvisorio di Unità Nazionale"; in sostanza, però, la direzione rimaneva saldamente nelle mani di Iliescu e del suo partito.

La prima fase della transizione rumena, quindi, è caratterizzata dal dominio politico degli ex comunisti e da un pluralismo che si potrebbe definire "piuttosto autoritario".²² I comunisti, infatti, pur potendo

²² Cfr. V. TISMANEANU, *Romanian Exceptionalism? Democracy, Ethnocracy, and Uncertain Pluralism in post-Ceausescu Romania*, in K. DAWISHA – B. PARROT, eds., 308

contare su una solida base elettorale vicina al vecchio regime, tentarono con ogni mezzo di “convincere” l’elettorato ad astenersi dal cambiamento, ricorrendo persino al vecchio metodo della violenza di piazza.

Le elezioni del 20 maggio 1990 registrarono la netta affermazione del Fronte di Salvezza Nazionale e del suo *leader*, Ion Iliescu, che fu eletto presidente con l’85% dei voti. La conseguenza più immediata fu l’insorgere di imponenti manifestazioni di protesta in tutto il paese, cui seguì una nuova *escalation* di violenze.

Anche all’interno della maggioranza il clima divenne più rovente. Già nei primi mesi di mandato, infatti, si manifestarono i primi contrasti tra il presidente Iliescu e il primo ministro Roman. Il conflitto istituzionale, e per molti versi personale, tra i due *leaders* del Fronte di Salvezza Nazionale comportò l’inevitabile scissione del partito: una parte consistente restava con Roman, mentre la restante confluiva nel nuovo partito di Iliescu, chiamato “Fronte di Salvezza Nazionale Social Democratico”.

Un anno dopo la promulgazione della nuova costituzione, il 21 novembre 1991, il popolo rumeno fu nuovamente chiamato alle urne (27 settembre 1992), e, ancora una volta, la sua scelta ricadde sul partito di Iliescu, che, tuttavia, non poteva più contare sulla maggioranza assoluta dei seggi in parlamento.

Le elezioni presidenziali, invece, si risolsero al secondo turno, registrando il netto successo dell’*ex-leader* comunista sul candidato

democratico Emil Costantinescu. Iliescu, dunque, si riconfermava presidente della Romania. Le elezioni del 1992, ancor più delle precedenti, rappresentarono un motivo di costernazione per il popolo rumeno, dal momento che, a distanza di due elezioni dalla “rivoluzione”, i comunisti rimanevano ancora saldamente al potere. La transizione alla democrazia, perciò, restava ancora lontana.

Una brillante sintesi dell’unicità degli avvenimenti occorsi in Romania, in questo breve (ma intenso) lasso di tempo, ci viene offerto dal politologo Juan Linz, il quale osserva che

«[...] tra i paesi dell’Europa centro-orientale aderenti al disciolto patto di Varsavia, la Romania è quello che presenta il maggior numero di tratti distintivi. Oltre ad essere l’ultimo paese a iniziare la transizione, ha avuto anche la fine di regime più violenta; la Romania, inoltre, è stato l’unico paese a non avere un tavolo negoziale, dove il regime post-comunista ha compiuto le più rilevanti violazioni dei diritti umani, ed in cui un alto esponente dell’ex partito comunista non solo ha vinto le prime elezioni presidenziali dirette, ma è anche riuscito ad essere rieletto».²³

4. Peculiarità della costituzione rumena rispetto alle altre costituzioni dell’Europa centro-orientale

Dopo la rinuncia sovietica all’egemonia politica sugli ex paesi satelliti, tutta la zona fu interessata da una nuova ondata di cambiamenti, soprattutto dal punto di vista giuridico. Nuovi governi, democraticamente eletti, giunsero al potere, mentre, in un’atmosfera di ritrovato ottimismo, presero forma imponenti processi di modifica costituzionale.

²³ LINZ - STEPAN, *L’Europa post-comunista*, cit., p. 199.

Anche la Romania fu interessata da questa ondata che le conferì, alla fine del 1991, una nuova legge fondamentale. Al contrario della precedente costituzione del 1965, il nuovo testo costituzionale è privo di preambolo, mentre un'ampia trattazione è dedicata ai Principi generali.²⁴

Le principali caratteristiche che si evincono sfogliando la prima costituzione rumena post-comunista sono:

- a) la Romania è uno Stato unitario e nazionale;
- b) adotta la forma repubblicana;
- c) prevede l'elezione diretta del presidente;²⁵
- d) il parlamento è organizzato secondo il modello del bicameralismo perfetto;
- e) si avvale di una corte costituzionale e di un difensore civico;
- f) concede al popolo, tramite referendum, la possibilità di esprimersi sulle norme approvate dal parlamento.²⁶

La costituzione del 1991, pur conformando la sua adesione al costituzionalismo moderno, riprendeva alcuni tratti propri della tradizione giuridica nazionale rumena. La costituzione liberale del 1923,

²⁴ All'art. 1 comma 3, ad esempio, si legge che «la Romania è uno Stato di diritto, sociale e democratico, basato su valori supremi quali la dignità dell'uomo, i diritti e le libertà dei cittadini, il libero sviluppo della personalità umana, la giustizia e il pluralismo politico». M. SHAFIR, *Romania: Constitution Approved in Referendum*, in «RFE/RL Research Report», I, 2, January 10, 1992; ID., *Toward the Rule of Law: Romania*, in «RFE/RL Research Report», I, 27, July 3, 1992.

²⁵ La Romania, infatti, dopo il 1989, decise di affidarsi alla forma semi-presidenziale ispirata al modello francese del 1958.

²⁶ Cfr. A. IORGOVAN, *Le système politique et constitutionnel de la Roumanie*, relazione presentata alle *Giornate di studio sulle Costituzioni bulgara e romena*, Trieste, settembre 1992, pubblicata negli *Annali di Studio* dell'Università di Bucarest, 1992.

infatti, rappresentava un precedente importante su cui rifondare la nuova identità nazionale.

Nella fase preparatoria dei nuovi testi dell'Europa centro-orientale, si avvertì, sin da subito, un forte sentimento di emancipazione normativa, sostenuto dalla presa di distanza da quello che era stato, sino a poco tempo prima, il *diktat* imperante.²⁷ Due furono gli elementi fondamentali che accompagnarono il cambiamento:

- a) l'assolutizzazione dei diritti individuali e la loro contemporanea espansione;
- b) l'affrancamento della giustizia dal controllo del partito.

Per quel che concerne l'assolutizzazione dei diritti individuali, le nuove costituzioni, pur accogliendo nei propri testi l'ampio e variegato catalogo dei diritti occidentali, hanno preferito mantenere un forte legame con alcuni elementi di *welfare* ereditati dall'esperienza socialista.²⁸ Inoltre, la transizione alla democrazia ha determinato, per i paesi dell'Est, l'esigenza di munire i nuovi testi costituzionali di una serie di enunciazioni sulla protezione della proprietà privata e sul riconoscimento della privatizzazione, quali principi cardine della rinascita dell'economia capitalista.²⁹

²⁷ In questa prima fase, si può notare una sostanziale differenza tra paesi (quali la Polonia), in cui emerse immediatamente il conflitto tra legislativo ed esecutivo, e paesi (come la Romania) che procrastinarono lo scontro, giungendo prematuramente all'adozione di costituzioni "deboli".

²⁸ Il legame con l'esperienza passata si riscontra nei testi di Bulgaria, Romania e Polonia, in cui rimasero intatte espressioni quali "Stato sociale" o "giustizia sociale".

²⁹ Cfr. L. MONTANARI, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G.F. FERRARI, a cura di, *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2009, pp. 540-545.

In Romania, in particolare, il tema dei diritti e delle libertà personali, spesso, s'intrecciava con quello della salvaguardia dalle minoranze etniche. La costituzione rumena, pur affermando che la repubblica di Romania è innanzitutto uno «Stato nazionale [...] unitario e indivisibile» (art.1, comma1), poneva dei limiti molto restrittivi sull'inviolabilità dei principi di «eguaglianza e di non discriminazione rispetto ai propri cittadini» (art. 6). Tale aspetto rappresenta una peculiarità del sistema rumeno, che tende a creare, all'interno del proprio territorio, differenze inaccettabili per un paese che vuole definirsi "democratico". Una questione spinosa che troverà una soluzione accettabile, almeno formalmente, solo per mezzo della revisione costituzionale del 2003, voluta fortemente dall'Unione europea. Sulla proprietà privata, invece, la costituzione rumena si adegua allo standard degli altri paesi orientali, proclamando l'apertura all'economia di mercato (art. 134) e definendo la proprietà stessa un diritto inviolabile dell'uomo (art.135).

Il secondo punto, ossia l'affrancamento della giustizia dal controllo del partito,³⁰ merita una riflessione molto attenta. Se è vero che, per ristabilire la sovranità della legge e l'indipendenza dei poteri dello Stato, i paesi dell'Europa dell'Est non potevano prescindere dal controllo di costituzionalità delle leggi, le soluzioni a cui sono giunti non sono state sempre le più adeguate. Spesso, infatti, i nuovi modelli di controllo extra-parlamentare si sono trovati ad agire fra principi risalenti al periodo socialista (o precedenti carte solo in parte emendate) e nuovi valori di ispirazione sovranazionale (sollecitati dal Consiglio d'Europa),

³⁰ Cfr. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit., p.220.

determinando una condizione di incertezza normativa delle corti.³¹ Il vero male che tende a non essere debellato nei diversi ordinamenti sembra essere il privilegio, ancora esistente, del controllo delle autorità pubbliche sull'accesso al giudizio; più genericamente, si può affermare che perdura il riserbo dell'esecutivo nell'accettare il giudizio delle corti.³²

Riguardo alla corte costituzionale rumena, il punto più dibattuto dalla dottrina è sicuramente l'art. 145 della costituzione. Secondo il suddetto articolo, infatti, nel caso di sindacato preventivo su una legge, prima della promulgazione o del controllo di un regolamento parlamentare, «spetta al parlamento decidere o meno se respingere il giudizio della corte».³³ Questa disposizione sembra richiamare il modello del controllo di costituzionalità in vigore durante gli anni del socialismo,³⁴ ove la corte rappresentava un semplice collaboratore di un parlamento che non aveva alcun vincolo da rispettare.³⁵ Anche in questo caso sembra che il problema si sia risolto formalmente con la revisione costituzionale del 2003, che ha agito attraverso la

³¹ Cfr. S. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 204-206.

³² Cfr. *ibid.*, p. 206.

³³ In Romania, dove la revisione giudiziaria della costituzionalità era esclusivamente preventiva, la decisione della corte costituzionale poteva essere respinta dal parlamento con maggioranza di due terzi dei voti in ciascuna camera. (artt. 144 e 145 Cost.)

³⁴ Tale regolamentazione, non contenuta nel progetto di costituzione, fu, paradossalmente, introdotta in seguito alle critiche avanzate dall'opposizione, in particolare dai partiti democratici tradizionali, che consideravano eccessivi i poteri della corte, pronta, secondo loro, ad ergersi a "quarto potere", superiore agli altri.

³⁵ Cfr. A. SPADARO, "Due" custodi della Costituzione rumena? Una Carta sospesa tra "sovranità" parlamentare e "supremazia" costituzionale, in *Quaderni costituzionali*, n.3, Bologna, Il Mulino, 1994.

Il processo di transizione rumeno tra prospettive democratiche e rigurgiti autoritari

soppressione dell'articolo in questione e la riformulazione dell'intera disciplina.

Sul piano squisitamente istituzionale, un problema che sta ponendo numerosi interrogativi sul futuro democratico dei paesi dell'Europa centro-orientale è la deriva presidenzialista che si sta affermando. Se, agli inizi degli anni Novanta, il sistema parlamentare aveva avuto molto seguito perché ritenuto più idoneo a fronteggiare un ritorno al comunismo, di fronte ai primi problemi di natura economica e sociale la necessità di un esecutivo forte prese il sopravvento, premiando la figura del presidente della repubblica.

Il sistema presidenziale che si sta affermando un po' ovunque nell'Europa dell'Est è un mix tra passato e futuro, ossia tra centralismo democratico, di derivazione socialista, e riforme economiche eterodotte.

In Romania, la stessa assemblea costituente fu molto cauta nell'assegnare un potere troppo ampio al presidente, preferendo, invece, rafforzare il ruolo del parlamento. Tuttavia, l'attuale successo del presidenzialismo può essere ascritto all'endemica immaturità del sistema politico rumeno, spesso costituito da troppi partiti tendenti a un'accentuata litigiosità. La frammentarietà del sistema politico, inoltre, tende a indebolire il parlamento e a favorire il rafforzamento dei poteri del presidente, il quale, spesso, diviene l'unico sostegno di cui gode il governo. Attualmente, sebbene nel sistema rumeno sembri prendere piede un modello semi-presidenziale perfetto "alla francese", la mancanza di equilibrio tra i vari poteri dello Stato rischia di avere forti rigurgiti antidemocratici, se non, addirittura, autoritari.

5. *Una transizione infinita: le contraddizioni dell'ultimo ventennio*

Con le elezioni del 1996, in Romania, si assistette a uno dei cambiamenti più radicali della sua storia. Il vecchio ordine, caratterizzato dall'ancora viva presenza dei comunisti (PDSR), lasciava il posto a una coalizione democratica (CDR) che, non avendo i numeri per governare, fu costretta ad allearsi con L'USD (partito di sinistra) e L'UDMR (partito etnico e nazionalista).³⁶

L'avvenimento più eclatante, tuttavia, si verificò alle presidenziali, che videro la vittoria al ballottaggio di Emil Constantinescu contro Ion Iliescu,³⁷ un evento che segnava una netta svolta e proiettava la Romania verso un potenziale cambiamento epocale: dopo più di cinquant'anni, un partito con valori liberali (qual era la CDR) otteneva il potere grazie al voto libero degli elettori a discapito degli ex-comunisti.

L'euforia del momento dovette scontrarsi, già nel primo anno di governo, con le contraddizioni insite alla coalizione.³⁸ Di conseguenza, le riforme procedevano inevitabilmente a rilento, le tensioni all'interno del parlamento crescevano e il malcontento popolare aumentava. In questo quadro di relativa fragilità riemergeva, nostalgicamente, la figura dell'ex-presidente Iliescu.

Se le elezioni del 1996 possono segnare, in qualche modo, la fine della transizione rumena, la tornata elettorale del 2000 avrebbe dovuto

³⁶ Cfr. TISMEANU, *Romanian Exceptionalism?*, cit.

³⁷ Cfr. D. DELETANT, *The Romanian Elections of November 1996*, in «Representations», XXXV, 2-3, 1998, pp. 155-167.

³⁸ Le difficoltà che si delineavano all'orizzonte del convulso quadro politico rumeno di quegli anni furono dovute principalmente alla difficile coabitazione tra la destra di Costantinescu (CDR) e il centrosinistra di Roman (USD).

sancire, almeno teoricamente, l'inizio del "consolidamento" del paese, ovvero il momento in cui la democrazia finalmente viene percepita come l'unica opzione plausibile.

Alle elezioni parlamentari riemerse il PDSR di Iliescu che, anziché allearsi con la seconda forza elettorale (il PRM del populista xenofobo Corneliu Tudor) per avere la maggioranza del parlamento, preferì optare per la formazione di un governo di minoranza di centrosinistra.³⁹

Alle presidenziali arrivarono al ballottaggio i due candidati più pericolosi per la democrazia rumena, Ion Iliescu (PDSR) e Corneliu Tudor (PRM). Tra i due aspiranti, l'elettorato rumeno si orientò verso l'elezione (la terza in dieci anni) di Ion Iliescu, la cui designazione veniva ormai sentita come una necessità nazionale,⁴⁰ viste le idee illiberali e antidemocratiche del suo antagonista. L'esito del voto del 26 dicembre 2000 segnò la definitiva conclusione del miraggio democratico prospettato dalle elezioni del 1996, rispetto alle quali si ebbe addirittura un'involuzione.

Con la rielezione di Iliescu, infatti, molte delle riforme varate dal precedente governo per l'adeguamento agli standard europei furono bloccate e, in particolare, venne meno il disegno di riforma del sistema giudiziario tanto auspicato da Bruxelles. Già a metà legislatura, la corruzione dilagava a tutti i livelli e, per questo, nel dicembre del 2002, il consiglio europeo di Copenaghen rinviava l'ingresso della Romania dal 2004 al 2007 (qualora fossero stati compiuti i progressi auspicati).

³⁹ L'alleanza tra questi due partiti, in realtà, era osteggiata dall'Europa; questa, forse, fu l'unica vera ragione per la quale Iliescu decise di formare un governo senza maggioranza.

⁴⁰ Cfr. S. BAZIL, *Romania Libera*, 4 dicembre 2000, in www.romania-libera.com.

La sollecitazione maggiore riguardava *in primis* la richiesta di revisione della Costituzione, che parti ufficialmente nel 2002.⁴¹

Le modifiche apportate toccavano quasi tutti i titoli della Costituzione,⁴² ma le novità più importanti riguardavano i seguenti punti:

1. il miglioramento del sistema di protezione dei diritti dell'uomo;⁴³
2. l'adeguamento della costituzione, con l'introduzione di un nuovo Titolo (il Titolo V Bis), per consentire l'adesione all'Unione Europea e alla NATO;
3. il potenziamento della corte costituzionale, i cui poteri divennero ultimi e di chiusura dell'ordinamento.⁴⁴

Il disegno di modifica della costituzione ottenne l'approvazione del parlamento nel 2002 e quello definitivo del popolo, mediante referendum, il 19 ottobre 2003.

⁴¹ Cfr. S. GAMBINO, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè editore, 2003, pp. 313-315. La revisione doveva servire a dirottare la politica interna dello Stato rumeno verso un binario più stabile, in cui fosse garantita una reale separazione dei poteri e una maggiore libertà per i cittadini, tutto questo in previsione della futura adesione all'Unione Europea.

⁴² Titolo I: *Principi fondamentali* (5 articoli modificati su 14); Titolo II: *Diritti, libertà e doveri dei cittadini* (19 articoli modificati, 1 eliminato e 4 aggiunti su 43); Titolo III: *Autorità pubbliche* (28 modificati, 4 eliminati e 2 nuovi su 76); Titolo IV: *Economia e Finanza pubblica* (5 modificati su 6, e 1 aggiunto); Titolo V: *Corte Costituzionale* (3 modificati su 6); Titolo V bis: denominato *Integrazione euro-atlantica* del tutto nuovo con 2 articoli; Titolo VII: *Disposizioni transitorie e finali* (2 modificati su 4).

⁴³ Il diritto a un equo processo, il diritto di asilo, la possibilità per le minoranze di usare la propria lingua in tribunale. Diritti che dovevano servire, principalmente, a favorire l'integrazione delle minoranze ungheresi.

⁴⁴ La corte romena, con la revisione, assommava notevoli poteri di diverso tipo (preventivi, successivi, attivabili in via d'azione su tutti gli atti normativi) tra cui emerge il conflitto di competenza tra organi dello Stato (ignorato dai costituenti del '91).

Le elezioni del 2004 rappresentano un altro momento cruciale per il percorso di pre-adesione della Romania. L'alleanza anti-comunista denominata "Giustizia e Verità" (formata nel 2003 tra PNL e PD), riuscì a formare una fragile maggioranza con l'UDMR e con il PUR (Partito Umanista di Romania). Calin Tăriceanu, *leader* del PNL, venne designato come primo ministro, mentre nelle elezioni presidenziali Traian Băsescu, membro del Partito Democratico (PD) e alleato del PNL, sconfisse al secondo turno Adrian Năstase del Partito Socialdemocratico (PSD) e fu eletto presidente.

Nel dicembre 2004, la commissione europea dichiarò chiusi i negoziati sui capitoli dell'*acquis*, introducendo, però, una clausola di salvaguardia, nell'intento di esercitare una maggiore condizionalità soprattutto nel settore della giustizia.

Il nuovo ministro della Giustizia, Monica Macovei, seguendo le indicazioni di Bruxelles,⁴⁵ predispose un primo disegno di legge sul sistema giudiziario.⁴⁶ Tale provvedimento provocò la reazione della magistratura, la quale si lanciò in un'aspra battaglia contro il nuovo ministro;⁴⁷ la contesa raggiunse il culmine quando, sbalordendo l'opinione pubblica nazionale e soprattutto internazionale, la corte dichiarò incostituzionale il nuovo pacchetto di leggi sulla corruzione.⁴⁸

⁴⁵ Cfr. R. COMAN - J.M. DE WEALE, eds., *Judicial Reforms in Central and Eastern European Countries*, Brugge, Editions Vanden Broele, 2007.

⁴⁶ Gli emendamenti proposti dalla Mocovei avrebbero reso incompatibile la funzione di membro del CSM con altre cariche dirigenziali, trasformandolo in un incarico a tempo pieno.

⁴⁷ Cfr. D. PIANA, *Judicial Accountabilities in New Europe: From Rule of Law to Quality of Justice*, Ashgate, Aldershot, 2009.

⁴⁸ Cfr. A. DEMSOREAN - S. PARVULESCU - B. VETRICI-SOIMU, *Romania: Vetoed Reforms, Skewed Results*, in A. MAGEN - L. MORLINO, eds., *International Actors, Democratization*

La decisione scatenò una vera e propria bufera politica, inducendo il primo ministro Tăriceanu a estromettere dal governo la Macovei; un'epurazione che, di fatto, segnò il blocco dell'intera riforma giudiziaria e l'inizio di una seria crisi istituzionale, che portò persino all'*impeachment* del presidente Bănescu.⁴⁹ Tutto questo accadeva il 25 aprile 2005, a pochi mesi dalla firma del trattato di adesione all'Unione europea, adesione che sarebbe entrata in vigore il 1° gennaio 2007.

Analizzando questo emblematico episodio, si può notare come il fattore che più di ogni altro ha inciso sul non-cambiamento fu la presenza di *veto player*, presenza dovuta principalmente alla mancata rottura con il regime comunista:⁵⁰ i magistrati, infatti, erano gli stessi entrati in carica durante il regime di Ceausescu e riconfermati successivamente da Iliescu.⁵¹

Un secondo episodio, di diversa natura, si produsse nel 2009, quando un ministro del governo Boc denunciò la presunta organizzazione di brogli elettorali tra i due partiti maggiori (socialdemocratici e PD-L) per favorire, alle presidenziali, Bănescu. Il risultato di questa esternazione fu che il coraggioso ministro venne destituito, mentre primo ministro e presidente, dopo un breve stallo

and the Rule of Law: Anchoring Democracy?, London - NewYork, Routledge, 2009, pp. 87-119.

⁴⁹ Nel 2007, il presidente fu accusato di abuso di potere e violazione della costituzione; il popolo rumeno, tuttavia, votò contro tale procedura e Bănescu riassunse la carica.

⁵⁰ Cfr. L. MATTINA, *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁵¹ Cfr. DEMSOREAN - S. PARVULESCU - B. VETRICI-SOIMU, *Romania: Vetoed Reforms*, cit., pp. 87-119.

Il processo di transizione rumeno tra prospettive democratiche e rigurgiti autoritari

istituzionale, tornarono ai loro rispettivi incarichi.⁵² La presidenza Bănescu sembra confermare pienamente la deriva presidenzialista in cui versa il fragile Stato balcanico. Un'istituzione, quella del presidente, che da Ceausescu a Bănescu, passando per Iliescu, assomiglia molto ad una monarchia (nemmeno tanto costituzionale).

In definitiva, le contraddizioni dell'ultimo ventennio in Romania nascono da un paradosso: se, da un lato, con la rivoluzione del 1989 e, soprattutto, con l'intervento delle istituzioni europee, si è andata affermando una minima cultura democratica nel paese e un certo ottimismo verso il futuro, dall'altro, la mancata estromissione degli ex-comunisti dal potere e l'incapacità delle *élites* di garantire un benessere diffuso hanno rigettato le attese della popolazione rumena nello sconforto, alimentando il populismo e la corruzione.

Tutto fa pensare che i problemi della Romania non siano risolvibili in tempi brevi e che, visto l'andamento altalenante della propria storia recente, il pericolo del protrarsi della fase di incertezza politica (se non addirittura una sua degenerazione) rappresenti un rischio concreto sulla strada che porta alla realizzazione del conclamato Stato di diritto. Dunque, nella Romania post-comunista, tutto sembra cambiare per restare uguale a se stesso, in un movimento perpetuo, simile a una transizione infinita.

⁵² Cfr. J. BRUNSDEN, *Romania's New Government Takes Office*, in «EuropeanVoice», December 23, 2009.

