

5 GIUGNO 2019

Le elezioni europee in Romania: verso
una “europeizzazione” del sistema
politico romeno?

di Adriano Dirri

Dottore di ricerca in diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza – Università di Roma



Le elezioni europee in Romania: verso una “europeizzazione” del sistema politico romeno?*

di Adriano Dirri

Dottore di ricerca in diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Quadro politico e istituzionale. 2. Seggi e sistema elettorale. 3. Elezioni Europee del 2014. 4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione. 5. Risultato elettorale. 6. Commenti politici e scenari futuri.

1. Quadro politico e istituzionale

La Costituzione romena che è stata adottata all'indomani della caduta del regime di Ceaușescu è il frutto di una transizione politico costituzionale ancora dibattuta¹, che ha portato la Romania ad un progressivo avvicinamento, seppur faticoso nella prassi, a valori e principi del costituzionalismo liberale, anche per

* Capitale: Bucarest; superficie: 238.391 kmq; numero di abitanti: 21,457,116; densità: 92 abitanti per kmq; moneta: Leu romeno; aspettativa di vita: 72.1 anni uomini, 79.2 donne; Pil: 144,2 mln di Euro; Pil/abitante: 24,600\$ (stima 2017); tasso di disoccupazione: 4.9%; tasso di inflazione annuo: 1,3%; rapporto debito pubblico/Pil: 36.8%; data ingresso nell'Unione Europea: 2007. Fonte: [CIA world Factbook](#).

¹ Non è sicuramente questa la sede ove affrontare la discussione in chiave comparata attorno ai processi costituenti nell'Est Europa dopo la caduta del blocco sovietico. Tuttavia, vale la pena fornire alcuni spunti comparati sulle transizioni suddette, con particolare riferimento alla Romania. Vanno ricordati Holmes e Cass Sunstein che, all'indomani della transizione, affermarono che la velocità con cui essa fu portata a termine riflesse la volontà della vecchia élite comunista di mantenere il controllo delle istituzioni statali. In particolare, sul piano costituente e costituzionale, ciò veniva rinvenuto, in Romania e in Bulgaria, nella mancanza di una vera *round table* sul modello polacco e ungherese nonché nella rigidità costituzionale delle prime. In disaccordo con i due autori, ma in accordo sulla differenza qualitativa delle transizioni menzionate, Arato evidenziava che la rigidità costituzionale non costituisse un elemento determinante in tale analisi, ma che fosse un processo più dilatato, negoziato e discusso nel fare la differenza. Indubbiamente, nelle sue opere che sono rilevanti nell'ambito della comparazione dei processi costituenti successivi alla fine della guerra fredda, sottolinea che la transizione romena abbia avuto problemi di legittimità. Non solo, nella sua opera più recente, analizzando la transizione della Bulgaria, rileva che tra i quattro Stati considerati, il caso romeno sia considerabile quello maggiormente negativo. Cfr. C.R. SUNSTEIN & S.T. HOLMES, *The Politics of Constitutional Revision in Eastern Europe*, in S. LEVINSON (a cura di), *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton, Princeton University Press, 1995, pp. 275-306; A. ARATO, *Civil Society, Constitution, and Legitimacy*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, pp. 159-165. Recentemente di Arato si è fatto riferimento a: A. ARATO, *Post Sovereign Constitution Making: Learning and Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 81-90; A. ARATO, *The Adventures of the Constituent Power: Beyond Revolutions?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 210 ss.

mezzo dell'entrata, nel 2007 con la Bulgaria², nell'Unione Europea. Numerose critiche furono sollevate attorno alla "transizione" costituzionale romena: infatti, secondo rilevante e recente dottrina, le sue dirette conseguenze sono riconoscibili sull'attuale sistema politico romeno, tra cui la permanenza delle oligarchie del precedente regime all'interno delle nuove istituzioni³. L'affermazione del costituzionalismo in Romania, come in altri Stati dell'ex blocco sovietico ancora fatica ad affermarsi. Anzi, anche la Romania è "affetta", sebbene in modo diverso e minore rispetto ai casi ungherese e polacco, dal *constitutional backsliding* o regressione costituzionale⁴.

² Da osservare che i due Stati, già all'inizio del cammino verso la democrazia liberale, erano oggetto di comparazione. A ben vedere, dato che essi sono accomunati dall'entrata nell'Unione Europea e dall'essere soggetti ad un monitoraggio continuo dei loro progressi da parte della Commissione Europea. Cfr. T. VERHEIJEN, *Constitutional Pillars for New Democracies: the Cases of Bulgaria and Romania*, Leiden, DSWO press, 1995.

³ Risulta ormai consolidato il giudizio sulla "transizione" romena del 1990-1991. Dopo la deposizione di Ceausescu il 22 dicembre 1989, la transizione fu guidata dal Consiglio del *National Salvation Front* (NSF) che, poco dopo, divenne un partito politico formato, per la gran parte, da ex esponenti politici del partito comunista. In sostanza da organo *ad interim*, esso divenne un soggetto politico del nuovo quadro politico costituzionale romeno. A ciò si aggiunga che la personalità più influente all'interno del nuovo partito era Ion Iliescu, quadro del partito comunista e presidente *ad interim* tra il 1989 e il 1992, poi Presidente della Romania dal 1992 al 1996 e dal 2000 al 2004. La continuità in termini di leadership e di "riciclo" degli ex oligarchi del Partito Comunista e la frammentazione dei partiti di stampo liberale o non connessi al precedente regime. Questo *vacuum* fu letteralmente occupato dall'NSF che si trovò ad essere l'unica organizzazione politica strutturata per il processo costituente: ciò può essere descritto come «*successful reorientations of ex-communist elites*». Cfr. J. HIGLEY & J. PAKULSKI, *Revolution and elite transformation in Eastern Europe*, in *Australian Journal of Political Science*, 27(1), 1992, p. 113; J. HIGLEY & J. PAKULSKI, *Elite transformation in central and eastern Europe*, in *Australian Journal of Political Science*, Vol. 30(3), 1995, p. 427. Dottrina successiva ha evidenziato questi aspetti, manifestatisi poi nella natura dei partiti politici romeni, che ben rientrano nella categoria dei *catch all parties*; così, la competizione elettorale ruota attorno alla rivalità tra l'élites politiche per l'accaparramento delle risorse dello Stato. A tal riguardo si veda: W. CROWTHER & O.V. SUCIU, *Romania*, in S. BERGLUND, J. EKMAN, K. DEEGAN-KRAUSE & T. KNUTSEN (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Change in Eastern Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013, p. 369 ss. Fortemente critica la dottrina agli inizi degli anni duemila proprio per l'evidente permanenza di parte delle élites del precedente regime. Si rimanda alla lettura di R. WEBER, *Constitutionalism as a Vehicle for Democratic Consolidation in Romania*, in J. ZIELONKA, *Democratic Consolidation in Eastern Europe – Vol. 1: Institutional Engineering*, Oxford, Oxford University Press, 2001, in particolare pp. 212-220.

⁴ Sono ormai molte le denominazioni delle tendenze autoritarie in atto in numerose democrazie liberali europee e non solo. Il fenomeno, che inizialmente sembrava essere legato solamente ad alcune democrazie ancora non mature dell'Europa orientale, in particolare Polonia e Ungheria, si è evidentemente esteso, in termini di partiti politici a tendenze autoritarie presenti nelle istituzioni democratiche, anche ad altri Stati europei. La dottrina è sterminata e qui si forniscono alcuni saggi ritenuti rilevanti per l'ambito costituzionale comparatistico. Su tutti Tushnet che ben individuò, a suo tempo, le tendenze di alcuni Stati dell'Unione Europea: M. TUSHNET, *Authoritarian Constitutionalism*, Harvard Public Law Working Paper No. 13.47,(2013), pp. 1-110; O.O. VAROL, *Stealth Authoritarianism*, in *Iowa Law Review*, Vol. 100(4), 2015, pp. 1673-1742; K.L. SCHEPPELE, *Autocratic Legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, Vol 85(2), pp. 545-583; T. GINSBURG & A.Z. AZUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2018. Interessante l'articolo di Daly, secondo cui ormai la regressione costituzionale tenda a costituire un vero e proprio ambito di ricerca. Cfr. T.G. DALY, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 11(1), April 2019, pp. 9-36. Per una comparazione tra gli Stati dell'ex blocco sovietico si vedano B. BUGARIC, *A crisis of Constitutional Democracy in Post-Communist Europe: "Lands in between" democracy and authoritarianism*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol 13(1), 2015, pp. 219-245; P. BLOKKER, *The Evolution of Constitutionalism in Post-Communist Countries*, in P. VAN ELSUWEGE & R. PETROV (a cura di), *Post-Soviet Constitutions and Challenges of*

L'ordinamento costituzionale romeno⁵ è stato associato a un “*bricolage*”⁶, le cui radici possono essere identificate, soprattutto per la forma di governo e analogamente a larga parte degli ordinamenti costituzionali dell'Europa Centro-Orientale, nella Costituzione francese della V Repubblica francese ed al *Grundgesetz*, a cui si aggiunge la vicinanza verso il bicameralismo italiano del caso romeno, parzialmente riformato nel 2003. Nella quasi totalità di queste nuove esperienze costituzionali è stata introdotta, oltre ai diritti fondamentali ed ai principi del costituzionalismo liberale⁷, una forma di governo parlamentare razionalizzata o semipresidenziale, quindi elezione diretta del Presidente della Repubblica nonché instaurazione del rapporto di fiducia tra organo legislativo ed esecutivo⁸.

Regional Integration: Adapting to European and Eurasian Integration Project, London, Routledge, 2018. Negli ultimi due saggi si evidenziano alcuni tratti comuni che hanno portato a queste regressioni costituzionali. La Romania, in particolare, è riuscita ad evitare tendenze simili a quelle ungheresi e polacche grazie all'intervento delle Istituzioni europee. Si veda per una comparazione tra Romania e Ungheria I. IUSMEN, *EU Leverage and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: the Case of Romania*, in *Journal of Common Market Studies*, Volume 53(3), 2015, pp. 593–608.

⁵ Sull'ordinamento romeno si rimanda a C. IONESCU, *Romania*, in C. KORTMANN, J. FLEUREN & W. WOERMANS (a cura di), *Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania*, Deventer, Kluwer, 2008, p. II-2 ss. B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania: A Contextual Analysis*, Oxford, Hart, 2016.

⁶ Secondo l'impostazione fornita da Tushnet, che ben si adatta alla transizione romena, avvenuta in tempi limitati e con attori politici non avvezzi al costituzionalismo liberale: «*Constitution-makers and interpreters find themselves in an intellectual and political world that provides them with a bag of concepts "at hand," not all of which are linked to each other in some coherent way. As engineers, they would sort through the concepts and assemble them into a constitutional design that made sense according to some overarching conceptual scheme. As bricoleurs, though, they reach into the bag and use the first thing that happens to fit the immediate problem they are facing*». M. TUSHNET, *The Possibilities of Comparative Constitutional Law*, in *The Yale Law Journal*, Vol. 108, 1999, p. 1286. Dello stesso avviso Iancu: B. IANCU, *Separation of Power and the Rule of Law in Romania: the Crisis in Concepts and Contexts*, in A. VON BOGDANDY & P. SONNEVEND (a cura di), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford, Hart, 2015, p. 157.

⁷ Nella Costituzione romena i diritti fondamentali sono contenuti nel Capitolo III. Cfr. S. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa centro orientale*, Bologna, Il Mulino, 1993. Invero, nella Costituzione romena manca l'esplicita menzione al principio della separazione dei poteri. Cfr. W. SOKOLEWICZ, *Tra sistema parlamentare e sistema presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e in Romania*, in S. BARTOLE & P. GRILLI DI CORTONA (a cura di), *Transizioni e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale: Élités, istituzioni e partiti*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 31.

⁸ Già all'indomani dei cambi di regime e dell'adozione di nuove costituzioni gli Stati dell'Europa centro-orientale adottarono una forma di razionalizzazione dei sistemi parlamentari, con la legittimazione popolare del Capo dello Stato. La tendenza, già individuata da Lanchester, fu successivamente confermata in quanto due dei quattro Stati che originariamente non prevedevano l'elezione diretta del Capo dello Stato, Repubblica Ceca (2011) e Repubblica Slovacca (1999), hanno emendato la propria Costituzione nel senso indicato (i rimanenti, Ungheria ed Estonia, mantengono l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica). D'altronde, anche Duverger notava che il semipresidenzialismo era un valido strumento per gli Stati dell'Est Europa nella fase di transizione. Cfr. F. LANCHESTER, *La forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale: prime considerazioni*, in S. BARTOLE & P. GRILLI DI CORTONA (a cura di), *Transizioni e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale*, op. cit., p. 86; M. DUVERGER, *The Political System of the European Union*, in *European Journal of Political Research*, Vol. 31, 1997, p. 137. La vicinanza dell'esperienza romena rispetto a quella francese si rinviene anche nella previsione delle leggi organiche (art. 73).

Il Parlamento è composto dalla Camera dei Deputati e dal Senato; il bicameralismo, nella configurazione costituzionale del 1991, era perfettamente paritario sino alla riforma Costituzionale del 2003⁹ che, anche in vista del suo ingresso nell'Unione Europea, apportò significativi cambiamenti al sistema istituzionale romeno. Tra le modifiche apportate l'attenuazione del bicameralismo perfetto: infatti, è stata introdotta una, seppur lieve, differenziazione tra le due camere, in favore della Camera dei Deputati. La riforma ha altresì snellito il procedimento legislativo, mentre non fu soggetto a variazione il rapporto di fiducia (art. 103), mentre le materie soggette a riserva di legge organica vennero aumentate o meglio definite¹⁰.

L'elemento più importante dell'ordinamento romeno è sicuramente l'esecutivo bicefalo, soprattutto a seguito della summenzionata riforma costituzionale, che ha prolungato il mandato presidenziale a cinque anni (art. 83, par. 1), ponendo fine alla contestualità con le elezioni parlamentari e così attenuando il ruolo del Presidente nelle dinamiche politiche romene, rendendo probabile la coabitazione tra Presidente e Primo Ministro. Infatti, non deve sorprendere che la crisi costituzionale del 2012 è stata generata proprio dalla contrapposizione tra le due figure istituzionali; tale crisi, secondo la dottrina, è da ricollegarsi maggiormente a interessi personali che a differenze ideologiche¹¹. Nel corso del secondo mandato della presidenza Bănescu (2009-2014), sostenuto dal Partito Democratico Liberale¹², si è registrata la prima coabitazione tra un Presidente sostenuto da una compagine politica non allineata con quella del governo

⁹ Law No. 429/2003 on the revision of the Constitution of Romania. Questa entrò in vigore il 29 ottobre 2003, dopo essere stata soggetta al positivo voto referendario del 18-19 ottobre; la modifica alla Costituzione è intervenuta su ben 62 articoli dei 152 originari. Ai sensi dell'art. 151 la procedura aggravata per la revisione costituzionale richiede l'approvazione dei due terzi di ciascuna camera e, nel caso in cui ciò non si raggiunga tale quorum, si richiede una procedura di mediazione; l'ultima opzione consiste in una votazione in seduta comune delle due camere, il cui quorum richiesto è dei tre quarti. Ad esso segue l'approvazione mediante referendum popolare. Per tutti gli emendamenti apportati si veda qui.

¹⁰ L'art. 73, divenuto art. 74, impone al Governo la presentazione dei disegni di legge alla Camera a cui è assegnata la competenza per la relativa materia. L'articolo 75, par. 1, differenzia quei progetti di legge che devono essere presentati alla Camera dei Deputati, come la ratifica dei trattati internazionali, organi radiotelevisivi, partiti politici, organizzazione del Consiglio dei Ministri, Corte Costituzionale, lingue minoritarie; le restanti materie non elencate devono essere presentate al Senato. La procedura è stata snellita laddove ora si prevede che la Camera dove è stata presentata il progetto di legge deve decidere entro 45 o 60 giorni (in caso di leggi complesse), pena l'approvazione tacita. Potere decisorio alla camera "competente" è fornita anche dallo snellimento delle navette: si prevede che la seconda decisione, dopo il passaggio nell'altra camera, diventi definitiva solo in relazione alla disposizione emendata, secondo una procedura d'urgenza che *de jure*, pone il veto alle modifiche apportate dall'altra. Infine il par. 5 specifica che la procedura d'urgenza si applica anche nei casi in cui una disposizione viene approvata dalla camera che non ne ha competenza. Cfr. F. CARELLA, *Romania: la revisione costituzionale romena del 2003*, in Forum Quaderni Costituzionali, p. 3; C. IONESCU, *Romania*, in C. KORTMANN, J. FLEUREN & W. WOERMANS (a cura di), *Constitutional Law of 2 EU Member States*, op. cit., p. II-40.

¹¹ V. PERJU, *The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis*, in *International Journal of Constitutional Law*, Volume 13(1), January 2015, pp. 254-255.

¹² Doveroso precisare che, formalmente, ai sensi dell'art. 84, par. 1 «*During his/her term, the President of Romania may not be a member of a party and is barred from exercising any other public or private office*».

del Primo Ministro¹³. Dopo la caduta del gabinetto di Emil Boc II, il 6 ottobre 2012, costretto alle dimissioni a causa delle proteste contro le misure di austerità adottate dal governo per far fronte alla crisi economica, una nuova maggioranza parlamentare formata da una coalizione composta dal Partito Social Democratico, dal Partito Nazionale Liberale e dal Partito Conservatore, conferì la fiducia a Viktor Ponta. Questa maggioranza parlamentare si presentò come Unione Social Liberale (USL) e manifestò una forte opposizione a Băsescu, che fu sottoposto al secondo *impeachment* della sua presidenza¹⁴. La maggioranza in supporto di Ponta rimosse, il 3 luglio, i due *Speakers* e l'*Ombudsman*, e il 4 luglio adottò un'Ordinanza d'urgenza secondo cui la Corte Costituzionale non avrebbe potuto giudicare le risoluzioni parlamentari, sottraendole al giudizio di costituzionalità. Ne seguì, quindi, l'*impeachment* ai sensi dell'articolo 95, il cui esito è legato al risultato positivo del referendum¹⁵. Il quorum, assente nelle disposizioni costituzionali, venne stabilito con la Legge n. 3/2000, nella misura della maggioranza semplice; questa venne poi modificata dall'*Emergency Ordinance* 103/2009 (approvata dalla Legge 62/2012, nel corso del breve governo Ungureanu), che introdusse il quorum strutturale del 50%+1 degli aventi diritto. Successivamente, il 5 luglio, il quorum strutturale venne abrogato dal Governo Ponta per facilitare la destituzione di Băsescu, ma fu dichiarato incostituzionale dalla Corte con la Sentenza n. 731/2012; infine, il referendum, svoltosi il 29 luglio 2012, non raggiunse il quorum, sancendo il fallimento dell'*impeachment*. Tali avvenimenti, nonché le modifiche al *quorum* referendario adottate a seconda delle esigenze politiche delle parti¹⁶, dimostrano come la Romania abbia attraversato crisi costituzionali legate alla lotta tra le élites¹⁷.

¹³ In realtà la prima coabitazione avvenne durante la prima Presidenza Băsescu, quando il Primo Ministro Călin-Popescu Tăriceanu, costituì un governo di minoranza con le opposizioni al partito di appartenenza del Presidente. Cfr. E.S. TĂNĂSESCU, *The President of Romania, Or: The Slippery Slope of a Political System*, Eur. Const. L. Rev., Vol. 4(1), 2008, pp. 87-88.

¹⁴ Durante il primo mandato (2004-2009), Băsescu fu sottoposto ad *impeachment*, ma l'esito referendario fu favorevole al presidente in carica. Il referendum non prevedeva un quorum strutturale e si concluse con un'affluenza del 44% (favorevoli alla permanenza il 70%).

¹⁵ Ai sensi della Costituzione il Presidente può essere sottoposto ad una duplice procedura di *impeachment*: secondo l'articolo 95, che termina con un referendum e secondo l'articolo 96, che termina con il giudizio dell'Alta Corte di Cassazione e Giustizia. La scelta del governo Ponta e della sua maggioranza fu per l'art. 95, in quanto l'ordinamento giudiziario non svolge la funzione affidatagli dall'art. 96; viene fatta salva, ovviamente, il vaglio di costituzionalità della procedura di fronte alla Corte. Sulla scelta dell'art. 95 si veda V. PERJU, *The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis*, op. cit., pp. 260-265.

¹⁶ «Amendments are justified as improving democratic control and/or efficiency, while actually increasing political control. Subsequently, institutions, mechanisms and procedures are subject to continuous change, adjustment and readjustments». Cfr. C. TANASIOU, *Romania in the European Union: Political Developments and the Rule of Law after Accession*, in A. VON BOGDANDY & P. SONNEVEND (a cura di), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area...*, op. cit., pp. 174-175.

¹⁷ Favorevoli alla destituzione del Presidente fu oltre l'87% dei partecipanti, ma l'affluenza si fermò al 46.24%. La vicenda è ben ricostruita da autorevole dottrina: V. PERJU, *The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis*, op. cit., pp. 246-278. Peraltro il saggio è considerevole per la comparazione tra il semipresidenzialismo francese e romeno. Si veda anche B. IANCU, *Separation of Power and the Rule of Law in Romania: the Crisis in Concepts*

Attualmente la carica di Presidente è ricoperta da Klaus Iohannis, che ha prevalso nelle elezioni del 2 (primo turno) e del 16 novembre 2014 (secondo turno). Il Partito Nazionale Liberale è riuscito ad assicurarsi la presidenza con grande sorpresa, rispetto a Ponta ed al Partito Sociale Democratico, che aveva ottenuto una larga vittoria nelle precedenti elezioni europee. La parabola politica di Victor Ponta ebbe fine il 4 novembre 2015, a seguito delle proteste seguite all'incendio del *Colectiv Club* avvenuto il 29 ottobre precedente che portò alla morte ed al ferimento di centinaia di persone¹⁸. A Ponta subentrò il governo tecnico di Dacian Cioloș il cui mandato terminò con le elezioni parlamentari del 2016. Queste si svolsero con un nuovo sistema elettorale, dopo che il 25 gennaio 2012 la Corte Costituzionale aveva dichiarato incostituzionale la Legge elettorale approvata il 15 dicembre 2011. La nuova Legge elettorale (n. 205/2015) ha apportato significativi cambiamenti rispetto a quella del 2008: il sistema uninominale è stato abrogato ed è stato introdotto il sistema proporzionale per entrambe le Camere¹⁹. La Camera dei Deputati è attualmente composta da 329 membri, mentre il Senato da 136; il rapporto è rispettivamente di un deputato per 73.000 abitanti e un senatore per 168,000 abitanti. Ciò ha portato ad un'ulteriore diminuzione dei parlamentari, cinque in meno rispetto al 2008 e 122 in meno rispetto al 2012. Per entrambe le Camere, le soglie di sbarramento sono del 5% a livello di singola lista a livello nazionale e del 20% in almeno quattro circoscrizioni, mentre per le coalizioni dell'8-9-10% a seconda che esse siano composte da due, tre o quattro partiti. Infine, con questa legge è stata garantita, ai cittadini romeni residenti all'estero, la possibilità di partecipare al voto²⁰.

I risultati delle elezioni dell'11 dicembre 2016 hanno visto una netta affermazione del Partito Social Democratico (PSD), rispettivamente con il 45.48% e 154 seggi alla Camera e il 45.68% dei voti e 67 seggi al Senato. Il Partito Nazionale Liberale (PNL) si è fermato poco oltre il 20%, con 69 seggi alla Camera e 30 al Senato mentre il nuovo Partito "Unione Salvate la Romania", la cui campagna elettorale ruotò

and Contexts, in A. VON BOGDANDY & P. SONNEVEND (a cura di), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area...*, op. cit., pp. 163-169; 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, 2015, p. 523. Per la ricostruzione puntuale si veda il report della Commissione di Venezia: Venice Commission, *Constitutional Issues in Romania. Decisions, Rulings and Opinions of the Constitutional Court*, Opinion 685/2012, Strasbourg, 5 September 2012.

¹⁸ Cfr. <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/04/romanian-government-resigns-nightclub-fire-victor-ponta>

¹⁹ *DECIZIA Nr. 51 din 25 ianuarie 2012*. La Corte dichiarò l'incostituzionalità della Legge 15/12/2011 che, approvata senza dibattito parlamentare, accorpò le elezioni parlamentari a quelle locali. Le violazioni erano della Legge 35/2008 (art. 1) in relazione all'elezione della Camera e del Senato, della Legge n. 67/2004, Legge 393/2004 e 215/2001 sulle elezioni locali. Cfr. W. ZELDIN, *Romania: Constitutional Court Holds Election Law Unconstitutional*, Global Legal Monitor – The Law Library of the Congress, Feb. 1, 2012, consultabile qui.

²⁰ Si vedano ulteriori dettagli agli indirizzi web della Camera dei Deputati e del Senato, consultabili ai seguenti link: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2261_B.htm (Camera); http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2262_B.htm (Senato).

attorno alla cronica corruzione romena, è divenuto il terzo partito del paese, raccogliendo quasi il 9% dei voti (30 seggi alla Camera e 13 al Senato). Infine l'Alleanza dei Liberali e dei Democratici (ALDE), che ha partecipato per la prima volta alle elezioni generali romene, ha ottenuto il 5.62% e 20 seggi alla Camera e 6% e 9 seggi al Senato; ALDE, partito di chiara ispirazione europea, forma attualmente la coalizione con il PSD che supporta il governo attualmente in carica. Risulta interessante notare che il sistema partitico romeno sia stato influenzato da un partito notoriamente di ispirazione europea ed europeista²¹. I socialdemocratici, nonostante la larga vittoria, non hanno ottenuto la maggioranza assoluta delle camere; di qui, la formazione di diverse maggioranze parlamentari e una continua instabilità governativa. Il governo di Sorin Grindeanu, sostenuto dal PSD e da ALDE, è caduto il 29 giugno 2017, dopo poco più di sei mesi, a causa della mozione di sfiducia presentata dal PSD; ne è seguito il governo di [Mihai Tudose](#), supportato da ALDE e dal PSD che ha costretto, però, Tudose alle dimissioni il 16 gennaio 2018. Dal 29 gennaio 2018 è in carica l'esecutivo guidato da Viorica Dăncilă la cui maggioranza parlamentare è sempre composta da ALDE e dal PSD²²; il gabinetto, peraltro, è investito della presidenza di turno del Consiglio dell'Unione Europea, i cui pilastri sono basati sulla convergenza e coesione, sicurezza, un'Europa più forte come attore globale e dei valori comuni²³.

Il quadro istituzionale romeno non può dirsi definito senza un breve richiamo al rapporto con le istituzioni europee, soprattutto in relazione alle sue croniche problematiche politiche e istituzionali. Queste sono costantemente sotto l'osservazione della Commissione Europea, mediante il *Cooperation and Verification Mechanism* (CVM): l'adozione di tale strumento è finalizzata ad assicurare un monitoraggio costante dei progressi in ambiti considerati critici per il perseguimento dei principi e valori dell'Unione: su tutti, corruzione²⁴, riforma dell'ordinamento giudiziario e criminalità organizzata. La base giuridica è costituita dal Trattato del Lussemburgo, o Trattato di Adesione del 2005, a cui sono seguite due Decisioni

²¹ Gli altri partiti di una certa dimensione che compongono le due camere sono l'Unione Salva Romania: 30 seggi alla Camera e 13 al Senato, Unione Democratica Magiara di Romania 21 seggi alla Camera 9 al Senato, Partito del Movimento Popolare, 18 seggi alla Camera e 8 al Senato e Partito Romania Unita, 18 seggi alla Camera, ma nessuno alla Camera.

²² Si veda, sulle elezioni del 2016: C. VOLINTIRU & G. STEFAN, *Social roots: How Romania's Social Democrats won the 2016 election*, *London School of Economics*, 2016/12/21, consultabile qui; C. DELOY, *Large win for the Social Democratic Party in the parliamentary elections in Romania*, European Elections monitor – Fondation Robert Schuman, 13/12/2016.

²³ Sui principi e valori dell'UE Si citano due pilastri della letteratura: A. VON BOGDANDY, & J. BAST, *Principles of European Constitutional Law – Second Edition*, Oxford, Hart, 2009 e, di recente, A. JAKAB & D. KOCHENOV (a cura di), *The Enforcement of EU Law and Values Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

²⁴ Si veda sul tema, che sarà ripreso nel quarto paragrafo: R. BRATU, *Corruption, Informality and Entrepreneurship in Romania*, London, Palgrave Macmillan, 2018.

della Commissione del 13 dicembre 2006²⁵. La Commissione ha identificato quattro parametri che la Romania deve rispettare: garantire trasparenza e maggiore efficienza dei procedimenti giudiziari; creare un'agenzia di integrità responsabile della verifica delle proprietà, incompatibilità e conflitti d'interesse; continuare a condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione ad alto livello; adottare ulteriori misure per prevenire e combattere la corruzione, in particolare all'interno delle amministrazioni locali²⁶. L'endemica corruzione romena risulta essere uno dei temi maggiormente dibattuti all'interno di qualsiasi contesto elettorale. L'ultimo report, del novembre 2018, ha evidenziato una "battuta d'arresto" nei progressi degli ultimi anni; così, la Commissione ha sottolineato che sono stati fatti "passi indietro" e che non sia possibile chiudere il CVM entro la fine del mandato Juncker. Anzi, la Commissione ha formulato ulteriori 8 raccomandazioni alle 12 precedenti e ha manifestato una seria preoccupazione per le minacce verso l'indipendenza della magistratura²⁷. Infine, da sottolineare che la dottrina non ha ritenuto efficace l'intervento della Commissione mediante il CVM, in quanto risulta difficile individuarne gli effetti; a tal riguardo, è stato affermato che «*the CVM reports have so far contributed to the political narrative, signalling the mood in Brussels and delivering warnings or praise, rather than announcing measures to come*»²⁸. Infine, i difficili rapporti tra il governo romeno e le istituzioni europee sono stati altresì evidenziati dalla lettera del 10 maggio 2019 del Primo Vice-Presidente della Commissione europea Frans Timmermans, nella quale criticava aspramente le Ordinanze d'Urgenza adottate dal governo in tema di corruzione, riforma della giustizia e lotta alla criminalità organizzata²⁹.

²⁵ La previsione di tale meccanismo di controllo si trova nel *Treaty concerning the accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union Act of Accession and its Annexes signed in Luxembourg on 25 April 2005*, negli articoli 37 e 38. Le Decisioni che hanno attuato le disposizioni richiamate sono le seguenti, per la Romania e per la Bulgaria: *Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption* (2006/928/CE); *Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime* (2006/929/EC). Il CVM è una misura temporanea che mira al monitoraggio di specifiche carenze dei nuovi Stati Membri rispetto a parti dell'*acquis communautaire*: si tratta, in breve, di una deroga come gli *opt-outs*, ma che, rispetto a questi ultimi, è stabilita su iniziativa della Commissione e non richiesta e contrattata da parte di uno Stato membro. In sostanza, si tratta di una sospensione di alcune parti del diritto UE "in attesa" che, con il sostegno delle istituzioni dell'Unione, esse raggiungano standard adeguati affinché il diritto dello Stato Membro diventi e conforme a quello dell'Unione Europea.

²⁶ Si veda l'allegato della Decisione richiamata.

²⁷ Strasbourg, 13.11.2018 COM (2018) 851 *final Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress On Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism* {SWD(2018) 551 final}. Per approfondimenti si rimanda al relativo rapporto: Strasbourg, 13.11.2018 SWD(2018) 551 *final Commission Staff Working Document Romania: Technical Report*.

²⁸ Cfr. C. TANASIOU, *Romania in the European Union: Political Developments...*, op. cit., pp. 180-190.

²⁹ Timmermans menziona e analizza gli effetti delle seguenti Ordinanze sullo Stato di diritto in Romania: *Emergency Ordinances No. 90/2018 of October 2018, No. 92/2018 of 16 October 2018, No.7/2019 of 20 February 2019 and No.12/2019 of 5 March 2019*. Cfr. F. TIMMERMANS – *European Commission*, Brussels, 10 May 2019.

2. Seggi e sistema elettorale

In attesa dell'esito del recesso della Gran Bretagna dall'Unione Europea³⁰, i seggi spettanti alla Romania sono 32. Nel caso in cui si concretizzasse il recesso, la Romania guadagnerebbe un seggio e, ad oggi, la composizione del Parlamento Europeo rimane quella stabilita dalla Decisione del Consiglio europeo 2013/312/UE. Difatti, ai sensi dell'art. 3, par. 2, della Decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo "una volta che il recesso del Regno Unito dall'Unione sarà divenuto giuridicamente efficace, il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro sarà quello stabilito al paragrafo 1 del presente articolo"³¹.

Le disposizioni comuni in materia elettorale sono sancite, da ultima, dalla Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio, secondo cui, in ciascuno Stato, i membri del Parlamento europeo sono eletti mediante un sistema proporzionale, a scrutinio di lista o con voto singolo trasferibile, nonché una soglia una soglia minima di sbarramento tra il 2 e il 5% per l'attribuzione dei seggi per le circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi³²; è lasciata ai singoli Stati la facoltà di determinare la divisione del territorio in circoscrizioni³³.

La modalità di elezione dei parlamentari europei rimane disciplinata dalla Legge n. 33/2007, ai sensi della quale il territorio della Romania costituisce un'unica circoscrizione, secondo un sistema proporzionale a liste chiuse (d'Hondt). La Romania possiede il primato, tra gli Stati Membri, di richiedere il maggior numero di firme per la presentazione delle liste (200.000) e per i candidati indipendenti fuori lista (100.000); non solo, la Romania figura anche per aver già adottato la soglia di sbarramento massima consentita, il 5%, accanto a Lituania, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Croazia, Lettonia e Ungheria³⁴. Inoltre, le liste possono contenere 10 ulteriori nomi rispetto al totale dei rappresentati romeni nel Parlamento europeo. Per quanto riguarda l'elettorato attivo, ne hanno facoltà tutti i cittadini che

³⁰ Cfr. F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, Giappichelli, 2019.

³¹ Decisione (UE) 2018/937 del Consiglio Europeo, del 28 giugno 2018, che stabilisce la composizione del Parlamento europeo. Tale disposizione è "sospesa" agli esiti della Brexit, quindi non dissimile da ciò che viene definita una "sunrise clause", ossia l'entrata in vigore di una disposizione al verificarsi di determinate condizioni e successivamente ad una specifica data. Quindi rimane in vigore la ripartizione effettuata nel 2013, dall'art. 3 della Decisione del Consiglio Europeo del 28 giugno 2013 che stabilisce la composizione del Parlamento europeo (2013/312/UE).

³² La percentuale è sia a livello di circoscrizione di cui trattasi, quanto a livello di singola circoscrizione nel caso di collegio unico nazionale. Da precisare, in riferimento a tale disposizione (art. 3, par. 2), che il par. 3 dello stesso articolo, impegna il rispetto di quanto prescritto dal par. 2 "al più tardi per le elezioni del Parlamento europeo successive alle prime elezioni che si tengono dopo l'entrata in vigore della decisione".

³³ *Council Decision of 25 June and 23 September 2002 amending the Act concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom (2002/772/EC, Euratom)*, Art. 2.

³⁴ Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/21/the-european-parliament-electoral-procedures>

abbiano compiuto diciotto anni nel giorno di svolgimento delle elezioni (anche il giorno stesso); riguardo l'elettorato passivo, è possibile candidarsi solo con il compimento di 23 anni; le condizioni per l'elettorato attivo e passivo valgono, secondo l'art. 22, par. 2 TFUE³⁵, anche per i cittadini romeni residenti all'estero e che detengano il diritto di voto. Tali cittadini, inoltre, possono esercitare il diritto di voto recandosi nelle relative ambasciate. In tema di incompatibilità, incandidabilità e ineleggibilità si afferma che un Membro del Parlamento europeo non può essere membro del governo nazionale o delle istituzioni europee. La legge elettorale romena stabilisce, in particolare, che i cittadini con le seguenti cariche o appartenenti alle seguenti categorie non possono essere eletti: i giudici della Corte Costituzionale, magistrati, membri in servizio dell'esercito e delle forze di polizia³⁶.

3. Elezioni europee del 2014

Le precedenti elezioni europee in Romania videro la partecipazione di 15 liste e di 8 candidati indipendenti. Il dato più rilevante della scorsa tornata elettorale riguarda l'affluenza: in Romania solo il 32.44% degli aventi diritto si è recato alle urne, in linea con le bassissime percentuali registrate tra gli Stati dell'Europa Centro Orientale, ben al di sotto della media UE (42.61%)³⁷. Come dimostra la tabella n. 1, la vittoria del centro sinistra, la coalizione formata dal PSD e dai suoi alleati³⁸, è stata netta, aggiudicandosi la metà dei seggi disponibili per la delegazione romena: questi, con il 37.6% dei voti e 16 seggi sono sicuramente risultati i vincitori della tornata elettorale europea. Le altre liste sono tutte molto distaccate rispetto al PSD, ad iniziare da quelle di centro-destra: il Partito Nazionale Liberale (PNL) non è riuscito ad ottenere più del 15% e 6 seggi, mentre il Partito Democratico Liberale (PDL) ha raggiunto il 12.2% e 5 seggi.

L'elemento distintivo dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo del 2014 è il mancato raggiungimento della soglia di sbarramento da parte dei partiti euroscettici e nazionalisti. Il Partito della Grande Romania (PRM), che nel 2009 aveva ottenuto 3 seggi, raccoglie un misero 2.7%, ben 6 punti percentuali in meno rispetto alle precedenti elezioni; stessa sorte ha avuto il Partito del Popolo – Dan Diaconescu (PP-DD), che si è fermato al 3.6%³⁹.

³⁵ Art. 22, par. 2 TFUE: [...] ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato [...]

³⁶ Fonte: <http://youthvote2019.eu/eu-elections/eu-elections-in-romania/>

³⁷ Il dato più rilevante è il 13.05% della Slovacchia e il 18.2 della Repubblica Ceca. Cfr. D. STOYANOV, *Central and East European Euroscepticism in 2014: Domestic Politics Matter!*, in J.H. NIELSEN & M.N. FRANKLIN (a cura di), *Second Order or Second Rate?*, Basingstoke, Palgrave, 2017, p. 113.

³⁸ Gli altri due sono l'Unione Nazionale per il Progresso della Romania (UNPR) e il Partito Conservatore (PC).

³⁹ D. STOYANOV, *Central and East European Euroscepticism in 2014: Domestic Politics Matter!*, op. cit., p. 118.

Tra le liste presentatesi è stato rilevante il ruolo del nuovo Partito del Movimento Popolare, composto essenzialmente da fuoriusciti del PDL e che è stato apertamente appoggiato dal Presidente Băsescu, nonostante l'art. 84 imponga l'imparzialità del Presidente. Tale lista ha ottenuto il 6.2% e 2 seggi, mentre l'Alleanza Democratica dei Magiari della Romania (UDMR), partito sostanzialmente etnico in rappresentanza della minoranza magiara, ha ottenuto il 6.3% e due seggi. Infine, con grande sorpresa, il candidato indipendente Mircea Diaconu è riuscito ad ottenere non solo le 100.000 firme necessarie per la presentazione della propria candidatura, ma ha anche ottenuto il 6.8 dei suffragi ed il seggio a Strasburgo⁴⁰.

Parties	%	Seats	EPP	S&D	ECR	ALDE	GUE/NGL	Greens/EFA	EFDD	NI
Total	100	32	15	16	0	1	0	0	0	0
PSD+PC+UNPR	37.60	16		16						
PNL	15.00	6	6							
PDL	12.23	5	5							
Ind. M. Diaconu	6.81	1				1				
UDMR	6.30	2	2							
PMP	6.21	2	2							
PPDD	3.67	0								
PRM	2.70	0								
PFC	2.60	0								
PNTCD	0.89	0								
Other parties	5.99	0								
Total	100	32	15	16	0	1	0	0	0	0

Tabella n. 1: risultati per lista e appartenenza ai gruppi parlamentari del Parlamento europeo⁴¹.

Alla luce dei risultati delle elezioni del 2014, sembra potersi ritenere che il sistema politico romeno sia caratterizzato non tanto da differenze ideologiche, quanto da contrapposizioni tra le *élites*. A prevalere, durante la campagna elettorale, non sono stati i dibattiti in relazione a diverse idee di Europa, ma vicende

⁴⁰ Cfr. A. VANNUCCI & F. SAVASTANO, *Romania: premiato il governo di Ponta*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento Europeo del 2014*, Napoli, Jovene, 2015, p. 359.

⁴¹ Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-ro-2014.html>

tendenzialmente domestiche, anche in vista delle elezioni presidenziali del 2014 che hanno sancito la sconfitta di Ponta⁴².

4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione

Si è fatto cenno, in precedenza, alle problematiche relative al sistema politico romeno, al mantenimento dello Stato di diritto, al ruolo della Commissione mediante il CVM ed alle fluide dinamiche partitiche con i suoi riflessi sull'ordinamento costituzionale romeno. Risulta necessario sottolineare, quindi, i rapporti tra i gruppi parlamentari europei rispetto alla delegazione romena alla luce del richiamo operato dalla Commissione nell'ultimo *Report* del CVM. Il PSD, la principale forza di governo di Bucarest, che costituiva la delegazione romena più numerosa a Bruxelles, era è stata ammonita dal gruppo parlamentare di cui ne fa parte del Partito del Socialismo Europeo (PES), soprattutto a seguito della condanna per corruzione del principale esponente del PSD, Liviu Dragnea. Il PES, infatti, ha intimato di rendere chiaro l'impegno del PSD verso le raccomandazioni della Commissione mediante una dichiarazione del suo presidente Sergei Stanishev, il quale ha affermato che le relazioni tra il PES e il PSD sono considerate "congelate"⁴³. Deve essere anche tenuto in considerazione che il partito di centro sinistra è il perno del sistema politico romeno e supporta il gabinetto Dăncilă che, al momento in cui si scrive, detiene la presidenza di turno del Consiglio europeo. D'altronde, anche il Presidente della Commissione europea Juncker aveva espresso i propri dubbi in merito all'abilità della Romania di guidare il Consiglio europeo nel suo semestre⁴⁴. Il significato di questo dibattito è rilevante in quanto evidenzia, probabilmente per la prima volta, una maggiore dimensione europea della contesa elettorale del maggio 2019. Ciò appare confermato anche in riferimento al rapporto tra il gruppo parlamentare europeo ALDE e la seconda forza di governo, ossia il partito ALDE romeno.

Questo per quanto concerne le due liste che sostengono il governo romeno in carica; delle altre 12 e dei 3 candidati indipendenti è necessario considerare lo condizione del principale partito di opposizione, il Partito Nazionale Liberale (PNL), sorto dalla fusione della fusione del PNL stesso con il Partito Nazionale Liberale (PNL) e affiliato al Partito Democratico Liberale (PDL), che appariva, a ragione, in

⁴² Si vedano A. VANNUCCI & F. SAVASTANO, *Romania: premiato il governo di Ponta*, op. cit., pp. 359-360 e S. SOARE, *Romania, un'anticamera delle presidenziali dell'autunno 2014?*, in L. DE SIO, V. EMANUELE & N. MAGGINI (a cura di), *Le elezioni europee 2014*, Centro Italiano Studi Elettorali (CISE), Roma, 2014, pp. 293-300; R. MIHAILA, *Surprise turnout, laconic European messages and swapping of party groups in Romania's 2014 EP election*, EPERN blog, June 16, 2014.

⁴³ Party of European Socialists, *Negotiation is the only route through Brexit impasse*, 10/04/2019; *EU socialists 'freeze' relations with Romanians over rule of law concerns*, 12 April 2019, Euractiv.com.

⁴⁴ Seppur il Presidente del Consiglio Donald Tusk ha espresso il totale sostegno verso la Romania, contrariamente a Juncker: S. SAEED, *Tusk backs Romania's EU presidency after Juncker's 'doubts'*, in politico.eu, 4/19/19.

forte ascesa secondo le ultime proiezioni⁴⁵. I partiti Unione Salvate la Romania (USR) e il Partito della Libertà, dell'Unità e della Solidarietà (acronimo romeno PLUS), guidati dal precedente commissario europeo per l'agricoltura Dacian Ciolos, hanno formato una lista unica "Alleanza 2020"; questa lista si presenta spiccatamente europeista e sembrava intenzionata a confluire nel gruppo parlamentare ALDE o in quello guidato dal Presidente francese Macron "*En Marche!*". L'ex Primo Ministro Ponta, dopo essere stato espulso dal PSD ha formato un nuovo partito, il PRO Romania, schierandosi al centrosinistra, ma in alternativa ed in contrapposizione con il PSD⁴⁶. Ulteriori liste che parteciperanno alle elezioni sono la *Democratic Alliance of Hungarians in Romania* (UDMR), il *Peoples' Movement Party* (PMP) dell'ex Presidente Bănescu e i partiti euroscettici: il Partito della Grande Romania (PRM) e il Partito della Romania Unita (URP)⁴⁷.

Gli sviluppi costituzionali degli ultimi anni in Romania sono strettamente connessi al dibattito elettorale europeo. Secondo una tendenza comune in molti Stati europei, anche in Romania movimenti identitari e conservatori hanno favorito iniziative legislative e, in questo caso, proposte di revisione costituzionale. In questo caso, l'Organizzazione non Governativa "*Coalition for the Family*" ha promosso la revisione dell'articolo 48 della Costituzione in materia di matrimonio, sulla base dell'art. 150, secondo cui i titolari dell'iniziativa di revisione costituzionale possono essere finanche 500.000 elettori⁴⁸. La ONG summenzionata, promuoveva la sostituzione dell'art. 48 secondo i seguenti termini: la disposizione originaria "*The family is founded on the freely consented marriage of the spouses*" sarebbe dovuta essere stata sostituita con "*The family is founded on the freely consented marriage of a man and a woman*". Il referendum, svoltosi il 6 e 7 ottobre scorso, è fallito per il mancato raggiungimento del quorum richiesto (30%), vedendo la partecipazione solo del 21.1%: si evidenziano, in particolare, le posizioni dei maggiori partiti politici, tra cui il PSD, che hanno favorito la revisione della Costituzione, dimostrando una mancanza di indirizzo politico tradizionale nel sistema politico romeno⁴⁹. Infatti, il referendum, che sostanzialmente rendeva

⁴⁵ Fonte: <https://www.politico.eu/2019-european-elections/romania/>

⁴⁶ B. TOMA & A. DAMIAN, *European Parliament election preview: Romania's EU elections will be a battleground for reformist forces*, in London School of Economics and Political Sciences – European Politics and Policy Blog, January 29th, 2019.

⁴⁷ Si rimanda sempre a <https://www.politico.eu/2019-european-elections/romania/>

⁴⁸ Art. 150, par. 1: «*Constitutional amendments can be initiated by the President of Romania upon proposal by the Government, at least one-fourth of the deputies or senators, as well as at least 500,000 citizens eligible to vote.*»

⁴⁹ Sulla questione si veda: E.S. TĂNĂSESCU & B.S. GUTAN, *Developments in Romanian Constitutional Law*, in R. ALBERT, D. LANDAU, P. FARAGUNA & S. DRUGDA (a cura di), *I·CONnect-Clough Center 2016 Global Review of Constitutional Law*, 2017, p. 171.

illegale il matrimonio tra persone dello stesso sesso, è stato fortemente criticato dal PSE, che ha sottolineato come questa tipologia di posizione non riflette i valori della “famiglia dei socialisti europei”⁵⁰. Come anticipato più volte, la questione più dibattuta in Romania riguarda la corruzione, a cui fanno eco i Report della Commissione richiamati. In particolare, nel corso del 2017, sono state adottate una serie di Ordinanze d’urgenza che hanno depenalizzato alcuni reati legati alla corruzione; di qui l’opposizione del Consiglio Superiore della Magistratura romeno, del Presidente dell’Alta Corte di Cassazione e Giustizia, nonché del *National Anti-Corruption Directorate* (DNA) e altre NGO. L’approvazione dell’Ordinanza n. 13/2017 ha generato importanti proteste di piazza e il Governo è stato costretto a sostituire l’Ordinanza n. 13 con la n. 14 del 5 febbraio 2017. La Corte Costituzionale si è espressa con tre giudizi in modo ambiguo e non è affatto chiaro come queste decisioni verranno implementate dal legislatore⁵¹. Simili preoccupazioni sono espresse dalla *Freedom House* secondo cui «*worrying ascent of illiberal discourse was also perceptible. Senior politicians from the ruling coalition, as well as media outlets related to them, have increasingly resorted to xenophobic and anti-Western rhetoric. There were frequent episodes of PSD leaders ranting against foreigners and foreign investors*»⁵².

L’aspra discussione attorno a tali Ordinanze è tale che, nello stesso giorno delle elezioni europee il 26 maggio, i cittadini romeni sono chiamati ad esprimersi, con un referendum, in materia di corruzione e di riforma della giustizia, dovendo rispondere ai due seguenti quesiti: “Siete d’accordo con il divieto di amnistia e di grazia per reati di corruzione?” e “Siete d’accordo con il divieto di adozione da parte del Governo di ordinanze d’urgenza in tema di reati, pene e organizzazione della giustizia e con l’estensione del diritto ad appellarsi contro le ordinanze direttamente alla Corte Costituzionale?”. Il referendum è stato fortemente supportato dal Presidente Iohannis⁵³, mentre il PSD e ALDE, che formano la coalizione di governo non sembrano essere della stessa linea del Presidente⁵⁴, riproducendo quel contrasto tra i due organi costituzionali che ha generato le crisi costituzionali più gravi della Romania post-sovietica. In definitiva, l’intreccio tra vicende politiche e costituzionali puramente nazionali e le elezioni europee può

⁵⁰ Cfr. S. MICHALOPOULOS, *Angry EU Socialists grill Romanian PM over same-sex marriage referendum*, in EURACTIV.com, 26 set 2018.

⁵¹ Di seguito le decisioni della Corte: RCC, Decision no. 63/8 February 2017; RCC, Decision no. 64/9 February 2017; RCC, Decision no. 68/27 February 2017. Per la cronaca costituzionale cfr. E.S. TĂNĂSESCU & B.S. GUTAN, *Romania: the state of Liberal Democracy*, in in R. ALBERT, D. LANDAU, P. FARAGUNA & S. DRUGDA (a cura di), *I·CONnect-Clough Center 2016 Global Review of Constitutional Law*, 2018, pp. 235-239.

⁵² L. ȘTEFAN, S. IONITĂ & S. PÂRVU, *Romania: Nation in transit*, Freedom House, 2018, p. 2.

⁵³ M BANKS, *Romania anti-corruption referendum scheduled for same day as EU elections*, in theparliamentmagazine.eu, 6 May 2019

⁵⁴ M. NECSUTU, *Romania Govt Changes Rules on Anti-Corruption Referendum*, in BalkanInsight, May 8, 2019

suscitare interesse dei cittadini romeni verso la dimensione europea della Romania, di cui ne è alla ricerca, a causa delle endemiche problematiche di uno dei più poveri Stati dell'UE.

5. Risultato elettorale

Ai fini dell'analisi del risultato elettorale romeno il dato più interessante, in linea con gli altri Stati europei, è l'incremento dell'affluenza alle urne. In Romania ha esercitato il diritto di voto ben il 51.07% degli aventi diritto e questo dato risulta essere significativo per alcune ragioni: prima di tutto rispetto alla media europea (50.97%), parametro in base al quale il dato romeno si colloca appena al di sopra; rispetto alla precedente affluenza alle urne (32.44%), in quanto si è avuto quasi un raddoppiamento della partecipazione elettorale; rispetto agli altri Stati dell'Europa dell'est, i quali, seppur in un contesto che ha visto un generale incremento della partecipazione al voto, risultano ancora il fanalino di coda in questi termini, aspetto che ne indica una loro "minore" europeizzazione; infine, rispetto al dato della Bulgaria (30.83%), Stato da tenere in considerazione viste il comune cammino e problemi all'interno dell'UE e che si mostra addirittura in continua e costante flessione dal 2009⁵⁵.

Year	Romania	European Union
2007	29.47%	-
2009	27.67%	42.97%
2014	32.44%	42.61%
2019	51.07%	50.97%

Tabella n. 2: affluenza alle urne dal 2007 al 2019. Fonte: <https://www.election-results.eu/>

⁵⁵ In relazione all'affluenza negli altri Stati dell'Europa Centro-Orientale e baltici solamente la Lituania ha registrato un'affluenza maggiore (53.08%), probabilmente anche in ragione delle contestuali elezioni presidenziali; non bisogna dimenticare, tuttavia, che la Lituania registrò un'alta affluenza anche nel 2014 (47.35%). Altra eccezione è l'Ungheria i cui motivi dell'alta partecipazione sono riconducibili alla mobilitazione dei sostenitori di Orbán. Riguardo gli altri Stati di quest'area dell'Europa, l'aumento dell'affluenza è stato rilevante in termini relativi ma non in termini assoluti. Su tutti i casi di Slovacchia (dal 13.05% al 22.74) Repubblica Ceca (dal 18.8% al 28.72%) e Slovenia (dal 24.55% al 28.32%). Tale raggruppamento di Stati è, invero, improprio: l'analisi del Romania, infatti, presenta dei notevoli punti in comune con la Bulgaria, mentre altri sottogruppi sono, appunto, maggiormente pertinenti. Se è pacifico evidenziare il gruppo degli Stati baltici, anche per ragioni geografiche, il gruppo di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia), per ragioni culturali, nondimeno possono essere considerati altri fattori. Ad esempio Benvenuti, ha recentemente affermato che le esperienze dei Parlamenti sloveno, ungherese e croato «pur non costituendo una triade organica come nel caso di altri gruppi di ordinamenti, quelli qui oggetto di indagine sono caratterizzati da radici storiche comuni nel passato asburgico, poi comunista o socialista, e uno sviluppo più recente pure condiviso nel percorso verso l'adesione realizzato nel contesto della transizione liberal-democratica». Cfr. S. BENVENUTI, *L'europeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dall'Europa centro - orientale (Slovenia, Ungheria, Croazia)*, Roma, CEDAM - Wolters Kluwer Italia, 2017, p. 11. Infine, la Bulgaria ha visto un'affluenza del 35.84 nel 2014 e del 28.99% nel 2009. Fonte: <https://www.election-results.eu/>

I risultati⁵⁶ delle urne hanno premiato le opposizioni del PSD (22.85%: 8 seggi), al centro di critiche sia da parte della Commissione europea, quanto all'interno del paese, soprattutto in connessione con l'esito del contestuale referendum consultivo. A fronte di ciò, l'opposizione, guidata dal PNL (26.71%: 10 seggi) è risultata ampiamente vincitrice, peraltro in linea con gli ultimi sondaggi, che avevano ben individuato l'ascesa non solo del PNL ma anche della coalizione "Alleanza 2020 USR+PLUS" (21.49%: 8 seggi). Le vicende domestiche e gli ammonimenti della Commissione europea, a cui non sono seguiti progressi e anzi, una maggiore distanza verso i principi fondamentali caratterizzanti lo Stato di diritto e del costituzionalismo liberal-democratico, hanno trainato verso l'insuccesso elettorale anche ALDE, che non ha ottenuto alcun seggio, rimanendo al di sotto della soglia del 5%, ottenendo solo il 4.18%. Risulta necessario sottolineare un aspetto, confrontando il risultato elettorale di ALDE e di USR+PLUS, entrambi affiliati al gruppo del Parlamento europeo ALDE: il primo, sostenendo il governo a guida PSD, ha subito la stessa sorte di quest'ultimo, ricevendo una "punizione" dagli elettori e non eleggendo alcun rappresentante al Parlamento europeo. Diversa sorte per USR+PLUS che ha raggiunto il 21.49% dei consensi ed è confluito nel nuovo gruppo parlamentare ALDE & R (*Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe + Renaissance + USR PLUS*), di stampo dichiaratamente europeista. La curiosità risiede nel fatto che, sia ALDE quanto USR+PLUS appartengono allo stesso gruppo parlamentare nel PE, ma il primo è una forza di governo e la seconda raccoglie due partiti di opposizione, europeisti e guidati da Dacian Cioloș, già Commissario europeo dal 2010 al 2014, durante la Commissione Barroso II. L'indirizzo politico di entrambe le formazioni è allineato ad ALDE nel PE mentre risultano essere in contrapposizione "in casa". Di qui, si può intuire l'effetto delle vicende domestiche sull'orientamento degli elettori, che hanno premiato la formazione di opposizione al governo romeno, seppur, formalmente, della stessa linea politica in Europa. Non bisogna, tuttavia, sminuire l'europeizzazione⁵⁷ degli elettori: vi è l'obbligo di considerare l'effetto dei report derivanti dal CVM sulle forze di governo e sul loro operato, le quali hanno posto seri ostacolo verso la separazione dei poteri e il rispetto dello Stato di diritto in Romania (si veda il par. 1)⁵⁸. Riguardo le altre formazioni che hanno superato la soglia del 5%, si conferma

⁵⁶ Nel momento in cui si scrive i risultati sono ancora provvisori. Si consideri inoltre le grandi difficoltà che hanno incontrato i cittadini romeni residenti all'estero. Cfr. A. GURZU, *Romanians abroad vent anger at EU election delays*, in <https://www.politico.eu/>, 5/27/19.

⁵⁷ Espressione mutuata sempre dal bel volume di S. BENVENUTI, *L'europeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dall'Europa centro - orientale (Slovenia, Ungheria, Croazia)*, op. cit. Nel caso in oggetto, si tratterebbe di un'europeizzazione delle elezioni per il Parlamento europeo, viste le "fondamenta" domestiche delle precedenti.

⁵⁸ In particolare le pp. 8 e 9 di questo scritto. Si consensi inoltre di rinviare al paragrafo 4, ove si è evidenziato il rapporto tra la corrente legislatura romena e la Commissione europea. Risulta essenziale tenere in considerazione le vicende politiche e costituzionali che hanno caratterizzato la Romania dal 2016 ad oggi, compreso il contestuale referendum consultivo del 26 maggio 2019.



l'UDMR, con il 5.77% dei consensi e due seggi, il partito guidato dall'ex Primo Ministro Ponta, PRO Romania il 6.74% e due seggi e il PMP 5.74% e due seggi.

National parties	Percentage of votes	Seats
PNL	26.71%	10
PSD	22.85%	8
Coal. Alliance 2020 (USR+PLUS)	21.49%	8
Pro Romania	6.74%	2
UDMR	5.77%	2
PMP	5.74%	2
ALDE	4.18%	-
Other parties	6.52%	-
Total	100%	32

Tabella n. 3: percentuali e seggi ottenuti dai partiti romeni. Fonte: <https://www.election-results.eu/>

Di ulteriore grande interesse è l'assenza di rappresentanti europei connessi con partiti euroscettici e sovranisti; il Partito della Grande Romania (PRM) e il Partito della Romania Unita (URP) sono rimasti sotto la soglia di sbarramento, altro elemento che sembra confermare l'uropeizzazione dell'elettorato romeno⁵⁹.

Un ultimo elemento da chiarire è l'appartenenza dei rappresentanti romeni ai gruppi parlamentari europei. Il PNL è parte del Partito Popolare Europeo, il PSD dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici (S&D) e USR+PLUS, come già visto, è confluito in ALDE. Riguardo gli altri partiti, i seggi ottenuti dall'UDMR e PMP confluiranno nel PPE e, infine, i due seggi ottenuti da PRO Romania si divideranno tra l'S&D e Gruppo dei Conservatori e Riformisti Europei (ECR).

National Parties	Votes	EP	S&D	ECR	ALDE & R	GUE/NGL	Greens/EFA	EFD	ENF	NI	Others	Seats
PNL	26.71%	10										10
PSD	22.85%		8									8
Coal. Alliance 2020 (USR+PLUS)	21.49%				8							8
Pro Romania	6.74%		1	1								2
UDMR	5.77%	2										2
PMP	5.74%	2										2
ALDE	4.18%											0
Others	6.52%											0
	100%	14	9	1	8	0	0	0	0	0	0	32

Tabella n. 4, seggi romeni e gruppi parlamentari europei. Fonte: <https://www.election-results.eu/>

⁵⁹ Cfr: <https://www.politico.eu/2019-european-elections/romania/>

6. Commenti politici e scenari futuri

Un breve commento sui risultati elettorali deve considerare le vicende politiche interne a cui è seguita la “risposta” elettorale che avvicina maggiormente la Romania, *de facto*, all’UE. In primo luogo è doveroso richiamare il contestuale referendum, svoltosi proprio il 26 maggio, che ha chiamato alle urne gli elettori su due temi particolarmente rilevanti nella politica romena: la corruzione e la riforma della giustizia.

I due quesiti già menzionati erano: “Siete d’accordo con il divieto di amnistia e di grazia per reati di corruzione?” e “Siete d’accordo con il divieto di adozione da parte del Governo di ordinanze d’urgenza in tema di reati, pene e organizzazione della giustizia e con l’estensione del diritto ad appellarsi contro le ordinanze direttamente alla Corte Costituzionale?”. Il quorum, ai sensi della legge 3/2000, è stabilito nel 30% degli iscritti alle liste elettorali e che essi siano per il 25% validi, ha visto una netta affermazione del “sì” rispetto ad entrambi i quesiti referendari. I votanti sono stati 7.541.311 (41,28%): su entrambi i quesiti hanno ricevuto una netta affermazione i “sì”, segnando una netta opposizione rispetto alla legislazione adottata dal 2016 ad oggi in materia e all’indirizzo politico del governo⁶⁰. Ma non è stato l’unico colpo assestato al PSD e al governo romeno: appena un giorno dopo le elezioni europee, Liviu Dragnea, Presidente della Camera dei Deputati della Romania e considerato l’uomo politico più influente nel sistema politico romeno, è stato arrestato a seguito della sentenza dell’Alta Corte di Cassazione e Giustizia, che lo ha condannato a tre anni e sei mesi di reclusione⁶¹.

Il quadro politico romeno è fortemente segnato dagli eventi del 26 e 27 maggio scorsi che dovranno necessariamente portare ad una sostanziale ridefinizione del PSD al suo interno, che pure erano stati preceduti dal raffreddamento delle relazioni tra i gruppi parlamentari europei e i rappresentanti romeni all’interno di essi, soprattutto tra il PSE e il PSD. Il “*constitutional backsliding*”, nella versione romena⁶², sembra potersi arrestare a fronte di evidenti pressioni della Commissione europea, verso ciò che, alla luce del referendum consultivo e della condanna di Dragnea, è un problema cronico del sistema politico romeno: alla corruzione e al controllo “feudale” dei partiti politici romeni, la società civile ha risposto in modo netto ed in favore di un avvicinamento agli standard europei, *ad hoc* richiesti per la Romania, per mezzo del CVM⁶³. Allo stato attuale, non si può nemmeno escludere l’utilizzo delle Ordinanze soggette

⁶⁰ Per il primo quesito il sì ha prevalso per l’85.91% (6.459.383), mentre l’86.18% (6.477.865) sul secondo. Fonte: [Biroul Electoral Central](#)

⁶¹ Cfr. A. TIMU & I. VILCU, *Romanian Leader Urged to Quit Over Party's Slide in EU Vote*, in <https://www.bloomberg.com/europe>, May 26, 2019; M. NECSUTU, *Romania Court Jails Ruling Party Chief Dragnea*, in <https://balkaninsight.com/>, May 27, 2019.

⁶² “Tradotta”, per riprendere le parole di Timmermans, nei seguenti termini e in particolare in un “*backtracking*”: “[...] *the Commission has underlined that the backtracking from the progress made in recent years has continued [...]*”. Cfr. F. TIMMERMANS – *European Commission*, op. cit., p. 1.

⁶³ Il CVM è stato soggetto a critiche, in quanto, dalla sua istituzione per Romania e Bulgaria, l’efficacia ha tardato a manifestarsi. Gli effetti sostanziali appaiono essere connessi ad un continuo e costante ammonimento della

a referendum consultivo per favorire Dragnea; tuttavia, ciò potrebbe significare l'affossamento del principale partito di governo, il PSD, soprattutto in considerazione delle prossime elezioni Presidenziali. Queste si terranno nel dicembre 2019 e vedranno la ricandidatura del Presidente uscente Klaus Iohannis, promotore del referendum e, ad oggi, favorito per un secondo mandato. Parimenti, non è da escludersi la candidatura di Dacian Cioloș, anch'egli filo-europeo. Il PSD, invece, sembra indirizzato verso un radicale cambiamento al suo interno e il ruolo del corrente Primo Ministro Dăncilă potrebbe essere determinante nella sua ristrutturazione⁶⁴. Ciò appare pacifico alla luce della Presidenza di turno del Consiglio dell'UE, che è stata ampiamente sottoposta alle critiche della Commissione, in maniera più puntuale nella già menzionata lettera del Primo Vice-Presidente della Commissione uscente e *Spitzenkandidat*, Frans Timmermans.

In conclusione, appare pacifico affermare che la Romania abbia avuto un risveglio sicuramente più europeo a seguito dei risultati elettorali, sia delle elezioni europee, quanto del referendum⁶⁵. Ma è possibile cogliere anche un significato costituzionale dall'europeizzazione dell'elettorato romeno: la tendenza potrebbe essere in un progressivo adeguamento della Costituzione materiale romena a quella formale, quindi ai criteri e standard del Costituzionalismo liberal-democratico promossi dalla *membership* europea. In tal senso è possibile cogliere l'auspicabile europeizzazione della classe politica e del sistema politico romeno, proprio a partire dai temi e dagli esiti della prossima consultazione elettorale per la Presidenza della Repubblica.

Commissione verso le “pratiche costituzionali” romene, che hanno manifestato la loro distanza durante l'ultima legislatura. In società e sistemi politici alla periferia geografica dell'UE e non solo è tuttavia lecito attendersi effetti assolutamente non immediati, pur considerando le regressioni costituzionali che ormai affliggono larga parte dell'Europa.

⁶⁴ C. PAUN, *Romanian PM vows to drop judicial changes*, in <https://www.politico.eu/>, June 3, 2019.

⁶⁵ Si veda G. FALCO, *Romania, due giorni choc: flop del governo, arrestato il leader Psd*, Bucarest, in <https://ilmanifesto.it/>, 28.5.2019.

Bibliografia essenziale

- ARATO A., *The Adventures of the Constituent Power: Beyond Revolutions?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017
- BLOKKER P., *The Evolution of Constitutionalism in Post-Communist Countries*, in VAN ELSUWEGE P. & PETROV R. (a cura di), *Post-Soviet Constitutions and Challenges of Regional Integration: Adapting to European and Eurasian Integration Project*, London, Routledge, 2018
- BRATU R., *Corruption, Informality and Entrepreneurship in Romania*, London, Palgrave Macmillan, 2018
- IANCU B., *Separation of Power and the Rule of Law in Romania: the Crisis in Concepts and Contexts*, in VON BOGDANDY A. & SONNEVEND P. (a cura di), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford, Hart, 2015
- IUSMEN I., *EU Leverage and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: the Case of Romania*, in *Journal of Common Market Studies*, Volume 53(3), 2015
- LANCHESTER F., *La forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale: prime considerazioni* e SOKOLEWICZ W., *Tra sistema parlamentare e sistema presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e in Romania*, in BARTOLE S. & GRILLI DI CORTONA P., *Transizioni e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale: Élités, istituzioni e partiti*, Torino, Giappichelli, 1998
- PERJU V., *The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis*, in *International Journal of Constitutional Law*, Volume 13(1), January 2015
- SELEJAN-GUTAN B., *The Constitution of Romania: A Contextual Analysis*, Oxford, Hart, 2016
- SOARE S., *Romania, un'anticamera delle presidenziali dell'autunno 2014?*, in DE SIO L., EMANUELE V. & MAGGINI N. (a cura di), *Le elezioni europee 2014*, Centro Italiano Studi Elettorali (CISE), Roma, 2014
- ȘTEFAN L., IONITĂ S. & PÂRVU S., *Romania: Nation in transit*, Freedom House, 2018
- STOYANOV D., *Central and East European Euroscepticism in 2014: Domestic Politics Matter!*, in NIELSEN J.H. & FRANKLIN M.N., *Second Order or Second Rate?*, Basingstoke, Palgrave, 2017
- TĂNĂSESCU E.S. & GUTAN B.S., *Romania: the state of Liberal Democracy*, in ALBERT R., LANDAU D., FARAGUNA P. & DRUGDA S. (a cura di), *I-CONnect-Clough Center 2016 Global Review of Constitutional Law*, 2018
- VANNUCCI A. & F. SAVASTANO F., *Romania: premiato il governo di Ponta*, in CARAVITA B. (a cura di), *Le elezioni del Parlamento Europeo del 2014*, Napoli, Jovene, 2015