

L'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania. Un *panic shot* a difesa della democrazia costituzionale?

di
Andrea Caputo*

Sommario: 1. La sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024. – 2. L'analisi giuridica. – 3. Le considerazioni politiche. – 4. La prospettiva europea.

1. La sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024

Il 6 dicembre 2024, con la Sentenza n. 32 la Corte costituzionale romena ha annullato, soltanto due giorni prima dello svolgimento del secondo turno, l'intero procedimento elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica. Al primo turno, svoltosi il 24 novembre, un inatteso *exploit* aveva consegnato il primato al candidato indipendente Călin Georgescu (22,94%), fervente nazionalista e conservatore, e un secondo posto di misura a Elena Lasconi (19,18%), europeista alla guida dell'Unione Salva Romania (USR). Pochi giorni dopo il voto, Cristian-Vasile Terheș – candidato anch'egli alle presidenziali (1,04%) – aveva presentato richiesta di annullamento delle elezioni alla Corte costituzionale, la quale però, dopo aver disposto il riconteggio delle schede, il 2 dicembre ha rigettato la richiesta e convalidato il primo turno. Tre giorni più tardi, la stessa Corte ha preso pubblicamente atto delle ulteriori rimostranze e richieste di annullamento ricevute, dichiarando contestualmente – invero con qualche ambiguità – che avrebbe potuto esaminare soltanto i ricorsi presentati dai candidati ammessi al secondo turno (Georgescu e Lasconi). Con un autentico *coup de théâtre*, il giorno dopo – il 6 dicembre – la Corte ha emesso la Sentenza n. 32, annullando il procedimento elettorale e dando mandato al governo di fissare una data per le nuove elezioni.

In applicazione dell'art. 146 lettera f) della Costituzione, che le attribuisce il compito di «assicura[re] il rispetto del procedimento per l'elezione del Presidente», la Corte è giunta unanimemente a questa decisione avendo ravvisato una grave violazione dei «principi essenziali delle elezioni democratiche»¹. Tali violazioni sono state riscontrate dalla Corte a seguito della declassificazione, decisa il 4 dicembre, delle informazioni contenute nelle *Note informative* del Ministero degli Affari Interni. Le informazioni raccolte dai servizi di intelligence romena hanno infatti messo la Corte al corrente di pesanti profili di "inquinamento" del procedimento elettorale relativi, come si legge in Sentenza, «alla manipolazione del voto degli elettori e alla distorsione delle pari opportunità fra i concorrenti elettorali, attraverso l'uso non trasparente e in violazione della legislazione elettorale delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale nello svolgimento della campagna elettorale, nonché attraverso il finanziamento della campagna elettorale da fonti non dichiarate, anche online»².

A rendersi protagonista di tali condotte fraudolente e distorsive della competizione elettorale, benché la Sentenza non lo nomini mai direttamente, sarebbe stato Georgescu. Ultra-nazionalista e filo-russo, Georgescu avrebbe infatti beneficiato di un sistema di propaganda finanziato da organizzazioni politiche straniere che, sfruttando i meccanismi delle piattaforme *social* – in particolare TikTok –, sarebbe riuscito a indirizzare il voto popolare al punto da fare di un sinistro Carneade il vincitore del primo turno delle elezioni presidenziali. Per Georgescu, dopo la Sentenza, le cose sono a dir poco precipitate. Il suo ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo è stato rigettato l'11 febbraio³; è stato arrestato con l'accusa di attentato all'ordine costituzionale e di false dichiarazioni in relazione al

*Dottore di Ricerca in Filosofia del Diritto; Ricercatore, Fondazione "Luigi Einaudi" di Torino.

¹ CORTE COSTITUZIONALE ROMENA, *Decisione n. 32*, 6 dicembre 2024, in *Nomos*, 2024, 3, p. 2.

² *Ivi*, p. 4.

³ Cfr. F. CALECA, *Romania, una democrazia che si difende. Commento a margine della sentenza Călin Georgescu v. Romania della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritti Comparati*, 15 aprile 2025, <https://www.diritticomparati.it/romania-una-democrazia-che-si-difende-commento-a-margine-della-sentenza-calin-georgescu-v-romania-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo/>.

finanziamento della campagna elettorale; la sua ricandidatura alle nuove elezioni presidenziali è stata definitivamente respinta dal Comitato Elettorale⁴.

Non è, tuttavia, il caso di intrattenersi su questo versante della vicenda. Pur senza trascurarne il contesto, di maggior interesse, in questa sede, sono piuttosto la portata politica e i profili di criticità della Sentenza del 6 dicembre. Come era ampiamente prevedibile, infatti, essa ha immediatamente scatenato un'ondata di reazioni dentro e fuori i confini romeni. Pur non del tutto senza precedenti⁵, la decisione della Corte romena solleva interrogativi e stimola riflessioni particolarmente urgenti che richiedono una speciale attenzione. Per affrontarne, sinteticamente, almeno una parte, nelle pagine che seguono si procederà attraverso tre livelli di riflessione, distinti solo per ragioni espositive: *a)* l'analisi giuridica; *b)* le considerazioni politiche; *c)* la prospettiva europea.

2. L'analisi giuridica

Anche indossando le austere lenti imposte da un'analisi che sia rigorosamente giuridica, la Sentenza del 6 dicembre della Corte costituzionale appare immediatamente come un oggetto di straordinario interesse. È chiaro che, per la magnitudine politica della questione oggetto del giudizio, in una Sentenza come questa neanche i più minuti dettagli giuridici o sottigliezze legali possono sperare di sfuggire a un esame attento e severo da parte degli studiosi di diritto. Invero, tuttavia, nel caso di specie non pare necessario sforzare troppo la vista per individuare le diverse criticità giuridiche che affliggono la Sentenza. Di seguito, una breve rassegna delle questioni più rilevanti⁶.

⁴ Già all'indomani della Sentenza della Corte costituzionale, Georgescu aveva raccolto la "solidarietà" di personaggi come Donald Trump Jr., JD Vance, Kari Lake, Tulsi Gabbard e Andrzej Duda; dopo l'arresto, anche Elon Musk si è pronunciato in sua difesa.

⁵ È noto l'importante precedente del 2016 in Austria, su cui cfr. U. HAIDER-QUERCIA, *AUSTRIA – La Corte costituzionale annulla le elezioni di ballottaggio del Presidente federale*, in *DPCE Online*, 2016, 2, pp. 455-460.

⁶ Cfr. A. SIMONCINI, *L'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania. Luci e ombre di una decisione costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2025, vol. 45, 1, pp. 234-237.

Nel suo porsi come giudice del procedimento elettorale, la Corte di Bucarest ha optato per un'interpretazione «non restrittiva» dell'art. 146 lett. f) della Costituzione romena, fondando questa competenza speciale sulla sua funzione generale di supremo organo garante della Costituzione. Di per sé, tale interpretazione estensiva potrebbe anche non sollevare particolari complicazioni in punto di diritto. Tuttavia, è da questo argomento interpretativo che deriva uno degli aspetti più problematici del procedimento. Avocando a sé questa funzione di controllo della correttezza del procedimento elettorale, infatti, la Corte si è attribuita la facoltà di procedere autonomamente al giudizio che ha condotto all'annullamento delle elezioni in corso. Questa decisione della Corte di intervenire *ex officio* si pone, però, in aperto contrasto tanto con la normativa vigente che condiziona la sua operatività all'istanza di parte (art. 52.2 lg. 370/2004) quanto, in maniera forse persino più singolare, con le sue stesse dichiarazioni rilasciate nei giorni immediatamente precedenti al 6 dicembre.

Questa evidente forzatura non è sfuggita all'attenzione della Commissione di Venezia, prontamente intervenuta sul tema con un Report urgente pubblicato alla fine di gennaio. Come si legge nel Report, «[i]nternational standards do not impose nor prohibit in principle *ex officio* decisions of constitutional courts»⁷. Nondimeno, la Commissione integra questa iniziale apertura con alcune considerazioni di tenore critico. In primo luogo, sul piano comparativo, le ricerche mostrano «that when constitutional courts have a duty to oversee elections, such a duty does in most cases not imply the power to act *ex officio*»⁸. In secondo luogo, dal punto di vista della pratica del diritto, la *ratio* dei limiti temporali imposti agli aventi diritto per la presentazione di rimozioni e ricorsi sarebbe messa seriamente in discussione da un'eventuale facoltà delle corti costituzionali di procedere liberamente *ex officio*⁹. In terzo luogo, dal punto di vista dell'impianto giuridico e istituzionale generale delle democrazie costituzionali, la Commissione ha rilevato

⁷ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (Venice Commission), *Urgent Report on the Cancellation of the Election Results by Constitutional Courts*, 27/01/2025, p. 8.

⁸ *Ibid.*

⁹ Cfr. *ibid.*

che «[i]t must also be borne in mind that courts, including constitutional courts, are characterised by being reactive, not agenda-setting; their power is limited by the fact that they cannot choose their cases»¹⁰.

Soprattutto quest'ultimo aspetto pare particolarmente significativo. Mettere in questione la natura reattiva del potere giurisdizionale, e in particolare della giurisdizione costituzionale, significa intervenire sull'equilibrio fondamentale tra poteri dello Stato che caratterizza l'architettura istituzionale delle democrazie contemporanee. Come è stato fatto notare¹¹, la Sentenza del 6 dicembre non è del tutto sospesa in un vuoto giuridico. Nella decisione n. 70 del 1999, la Corte di Bucarest si è pronunciata sul significato del termine "supervisione" o "controllo" contenuto nell'art. 144 lett. g) a proposito dei procedimenti referendari, chiarendo che tra le sue prerogative si deve riconoscere anche la facoltà di agire di propria iniziativa nel caso in cui, in vario modo, dovesse venire a conoscenza di violazioni delle regole o delle procedure, eventualità che, peraltro, le consente di rifiutarsi di convalidare il referendum viziato, annullando di fatto il procedimento. Benché la Sentenza del 6 dicembre non richiami espressamente questa decisione del 1999, essa costituisce senz'altro un precedente rilevante se si tiene conto del fatto che il termine allora in esame, *a veghea*, è lo stesso impiegato dall'art. 146 lett. f) in relazione ai procedimenti elettorali. Oltracciò, occorre anche considerare l'art. 3 della Legge n. 47/1992 che attribuisce alla Corte costituzionale il diritto ad un'autonoma definizione delle proprie competenze nell'esecuzione delle sue prerogative costituzionali.

A ben vedere, del resto, la Commissione di Venezia non esclude categoricamente la possibilità di procedimenti *ex officio* in materia di vigilanza sui procedimenti elettorali. Cionondimeno, la Commissione ha opportunamente precisato che «this would be an enormous power for which it would be reasonable to demand a clear

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Cfr. A. VERTEȘ-OLTEANU, D-A. CĂRĂMIDARIU, *Safeguarding Democracy. Constitutional insights from Romania's election annulment*, in DPCE, 2025, 1, pp. 139-166 (spec. p. 151).

legal basis»¹². Quand'anche tale facoltà fosse esplicitamente stabilita da un testo costituzionale, come si legge ancora nel Report, «[i]n the view of the Venice Commission, the power of constitutional courts to invalidate elections *ex officio* – if any – should be limited to exceptional circumstances and clearly regulated, in order to preserve voters' confidence in the legitimacy of elections»¹³. Ebbene, è quantomeno difficile sostenere che il summenzionato background giuridico fornisca alla Corte una *clear legal basis* per la Sentenza del 6 dicembre, tanto più se si considera che in essa non si trovano riferimenti espliciti né alla Sentenza del 1999 né all'art. 3 lg. 47/1992.

Della particolare cautela giuridica raccomandata dalla Commissione di Venezia, anzi, non pare esservi traccia nella decisione di annullare il procedimento elettorale. Leggendo la Sentenza, a dire il vero, si può rimanere sorpresi dell'esilità, che rasenta l'inconsistenza, dell'argomentazione giuridica elaborata dalla Corte oltre che della debolezza degli agganci normativi. E ciò è tanto più problematico se si considera che una simile decisione non ha precedenti nella storia romena e anzi contraddice la stessa posizione che la Corte aveva espresso soltanto ventiquattro ore prima. Come è stato notato, «[t]he unusually brief nature of its legal justification, likely influenced by time constraints, stands in contrast to the complexity and magnitude of the case. While the substantive justification for annulment aligns with democratic principles, the lack of a more detailed and methodologically structured argumentation raises concerns about the clarity and robustness of the Court's reasoning»¹⁴.

Oltre a richiedere una certa rigidità dal punto di vista delle regole giuridiche, la Commissione di Venezia, come riportato poco fa, ha anche richiamato la sussistenza di *exceptional circumstances* come condizione necessaria a giustificare la decisione di annullare un procedimento elettorale. Prima di occuparci delle questioni relative alla *substantive justification* della Sentenza – di cui si tratterà nel

¹² EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (Venice Commission), *Urgent Report*, cit., p. 8.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ A. VERTEȘ-OLTEANU, D-A. CĂRĂMIDARIU, *Safeguarding Democracy*, cit., pp. 155 s.

prossimo paragrafo –, qualche ulteriore riflessione può essere sviluppata, rimanendo sul piano dell'analisi giuridica, anche attorno a questo aspetto. Si ricorderà che la Sentenza del 6 dicembre ha fatto seguito alla declassificazione di *Note informative* fornite alla Corte dai servizi nazionali di intelligence. È da questa fonte, dunque, che la Corte ha avuto conoscenza di quei fatti che dovrebbero costituire le circostanze eccezionali invocate dalla Commissione di Venezia. Tanto il fatto che la fonte di queste informazioni sia un potere dello Stato, quanto la delicatezza politica della vicenda avrebbero dovuto suggerire una particolare cautela procedurale da parte della Corte. Nondimeno, sotto questo profilo, emergono ulteriori gravi criticità. In primo luogo, la Corte si è limitata ad affidarsi ciecamente alle informazioni ricevute, senza adottare alcun particolare standard di prova, come del resto attesta la totale assenza, nella decisione, di argomenti che colleghino i fatti menzionati all'esito delle elezioni. In secondo luogo, la Corte ha tenuto conto di tali informazioni senza coinvolgere in alcun modo nella procedura il soggetto interessato – Georgescu –, violando così il più basilare principio dell'*audi alteram partem*. L'esistenza di circostanze eccezionali, insomma, che avrebbe dovuto richiedere persino un innalzamento delle garanzie procedurali nell'accertamento dei fatti e nell'assicurare un contraddittorio, pare invece aver giustificato una patente compressione dei principi del giusto processo. E ciò, oltre ad allarmare la Commissione di Venezia¹⁵, ha esposto la Corte all'accusa d'aver agito arbitrariamente e in violazione della stessa *Rule of Law*.

Dal punto di vista di un'analisi strettamente giuridica, pertanto, la Sentenza del 6 dicembre giustifica più di qualche perplessità. È pressoché impossibile negare che vi siano state forzature anche piuttosto evidenti del sistema giuridico vigente in Romania e persino infrazioni di alcuni principi fondamentali che guidano l'operato delle giurisdizioni costituzionali nelle democrazie contemporanee¹⁶. Detto questo, l'analisi giuridica incontra il limite definito dai confini del suo campo d'indagine.

¹⁵ Cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (Venice Commission), *Urgent Report*, cit., *passim*.

¹⁶ Per un argomento a favore della giustificabilità giuridica della Sentenza, cfr. A. MERCESCU, *The Romanian Constitutional Court doing "militant democracy" (twice and more to come)*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 2025, vol. 33, 1, pp. 251-261.

Per comprendere il senso delle anomalie della Sentenza, ed eventualmente per prendere posizione in merito ad esse, è indispensabile trascorrere dal piano del diritto a quello della politica.

3. Le considerazioni politiche

Le forzature e le criticità che emergono dall'analisi giuridica della Sentenza pongono interrogativi a cui il diritto stesso non sa, e non può, rispondere. Per tentare di comprendere la decisione della Corte romena è dunque necessario ampliare lo sguardo dall'analisi giuridica del contenuto della Sentenza al contesto politico in cui si è prodotta. Almeno dalla fine nel 2015 del governo Ponta – ora “convertito” al sovranismo – la politica romena¹⁷ è caratterizzata da una forte instabilità che sotto l'apparente equilibrio di un'alternanza più o meno regolare tra il Partito Social Democratico (PSD) e il Partito Nazionale Liberale (PNL) ha visto la costante crescita di un malcontento popolare, facilmente intercettato da movimenti e partiti espressione di un sovranismo populista di estrema destra. E questo processo sembra essere giunto al suo culmine con le elezioni di fine 2024. Bisogna però guardare oltre le elezioni presidenziali censurate dalla Corte e prendere in esame le elezioni parlamentari che si sono tenute l'1 dicembre 2024, cinque giorni prima della Sentenza.

L'Alleanza per l'Unione dei Romeni (AUR) di George Simion, partito di estrema destra, ha raddoppiato i suoi consensi passando dal 9% (33 deputati e 14 senatori) raccolto nel 2020 al 18% (28 senatori e 63 deputati) delle elezioni parlamentari del 2024 che gli garantisce un posto come seconda forza politica del paese. Accanto al successo di AUR, le elezioni del 2024 hanno poi segnato l'ingresso in Parlamento di due nuove forze politiche di estrema destra: S.O.S. Romania, guidato da Diana Șoșoacă (già senatrice di AUR ed eurodeputata dai sinistri precedenti¹⁸), ha

¹⁷ Per una panoramica, cfr. A. CISTELECAN, *Annotated chronology of the Romanian political scene*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 2025, vol. 33, 1, pp. 181-188.

¹⁸ Nel 2021 fu persino accusata d'aver sequestrato una giornalista italiana, Lucia Goracci, che si era recata in Romania per intervistarla.

ottenuto il 7% (12 senatori e 28 deputati); il Partito dei Giovani (POT) di Anamaria Gavrilă (anche lei fuoriuscita di AUR), che ha sostenuto la candidatura di Georgescu alle presidenziali, ha ottenuto il 6% (7 senatori e 24 deputati). Nonostante il grave calo di consensi subito – in particolare dal PNL¹⁹ –, le forze moderate di PSD, PNL e UDMR sono riuscite a realizzare una coalizione di governo che dovrebbe riuscire a mantenere Bucarest su una posizione europeista e filo-atlantica. Tuttavia, il blocco delle destre ultra-conservatrici, sovraniste, populiste e filo-russe ha acquisito una forza politica senza precedenti all'interno del quadro parlamentare e minaccia l'equilibrio istituzionale del paese oltre che il suo posizionamento geopolitico. Può questo risultato elettorale aver condizionato la Corte nel prendere la decisione di annullare le elezioni presidenziali?

Che la Corte romena abbia agito sulla base di considerazioni politiche può suonare un'ipotesi allarmante, eppure ciò potrebbe fornire un'adeguata spiegazione alle forzature giuridiche che caratterizzano la Sentenza. Già un mese prima del 6 dicembre, del resto, la stessa Corte aveva fatto parlare di sé, escludendo Șoșoacă dalla competizione elettorale presidenziale in ragione del fatto che le posizioni da questa espresse in diverse occasioni pubbliche, secondo i giudici, denoterebbero un'inconciliabilità fondamentale tra la condotta politica della leader di S.O.S. Romania e l'ordine costituzionale del paese; inconciliabilità che avrebbe reso impossibile per la (ex) candidata, in caso di elezione, giurare sulla Costituzione romena. In questa decisione del 5 ottobre si possono leggere diversi virgolettati di Șoșoacă ben poco edificanti, tanto nelle forme quanto nel merito, ma nel ragionamento della Corte spicca il riferimento diretto a certe posizioni politiche. Vi si legge, in particolare, che le idee anti-europeiste e anti-atlantiste di Șoșoacă sono da ritenersi in aperto contrasto con la Costituzione romena che, secondo la Corte, ha la partecipazione al progetto euro-unitario e l'adesione all'alleanza atlantica tra i suoi più importanti fondamenti. Il posizionamento geopolitico del paese, in altre parole, è considerato dalla Corte un tratto definitorio della sua stessa identità

¹⁹ Passato dal 25% del 2020 al 13-14% del 2024.

costituzionale. La censura della Corte di Bucarest²⁰, insomma, ha apertamente invocato considerazioni di carattere politico; considerazioni non troppo dissimili da quelle che potrebbero spiegare, almeno in parte, la Sentenza del 6 dicembre.

È possibile che l'avanzata delle forze politiche di cui sia Șoșoacă che Georgescu sono diretta espressione, consacrata dall'esito delle elezioni prima presidenziali e poi parlamentari, abbia messo la Corte così tanto sotto pressione da provocare una sorta di *panic shot* da parte dei giudici? Qualsiasi risposta affrettata a questo quesito risulterebbe inadeguata. La necessaria cautela invita ad arricchire ulteriormente il campo della riflessione. Se in primo piano ci sono, ovviamente, le specificità del caso romeno, infatti, i turbamenti di Bucarest si stagliano su uno sfondo che è opportuno mettere sinteticamente a fuoco. Si tratta di guardare a quel complesso processo che ha ormai dimensioni pressoché globali e che ha preso il nome di *Democratic Backsliding*.

Con questa etichetta si fa spesso riferimento a un insieme molto eterogeneo di fenomeni, ancor più differenti tra loro se si tiene conto delle particolarità legate ai singoli contesti socio-culturali, politici e persino geopolitici in cui si manifestano. Nancy Bermeo ha parlato, in proposito, di quel processo di «state-led debilitation or elimination of any of the political institutions that sustain an existing democracy»²¹, dandone così una definizione minima che non pretende di nascondere la complessità, giacché una molteplicità di istituzioni democratiche

²⁰ È importante menzionare il fatto che sul caso di Șoșoacă la Corte non si è espressa unanimemente. La decisione è corredata della *dissenting opinion* della giudice Laura Iuliana Scântei, di cui si può qui riportare un passaggio chiave: «Il contenzioso elettorale relativo alle elezioni presidenziali è un contenzioso oggettivo e astratto e non può riguardare comportamenti, discorsi, qualifiche politiche o atti di propaganda elettorale, che sono oggetto di un contenzioso elettorale soggettivo e concreto. [...] Il compito della Corte è quello di verificare la sussistenza o meno di alcune condizioni giuridiche [...]. Per loro essenza, tali condizioni non riguardano il comportamento, le opinioni, le dichiarazioni o gli atteggiamenti della persona che propone la sua candidatura per l'elezione del Presidente della Romania alle condizioni stabilite dall'art. 27 della Lg. N. 370/2004, giacché tutti questi aspetti di natura soggettiva pertengono alla sfera della libertà di espressione dei candidati. Sanzionare la violazione dei limiti della libertà di espressione è il risultato di procedure giudiziarie stabilite dalla legge, per le quali sono competenti altre istituzioni dello stato, a seguito di una procedura giudiziaria, e non un'attribuzione espressamente riconosciuta alla Corte Costituzionale nell'esercizio della sua competenza di verificare il rispetto della procedura per l'elezione del Presidente della Romania», cfr. <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2024/10/HOTARAREA-nr.2.pdf>, p. 18.

²¹ N. BERMEO, *On Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, 2016, vol. 27, 1, p. 5.

potrebbero esserne interessate, così come una discreta varietà di attori statuali potrebbero rendersene protagonisti. Aziz Huq e Tom Ginsburg, invece, hanno parlato di *constitutional retrogression* per distinguere dalla *authoritarian reversion* quei processi attraverso cui una liberal-democrazia costituzionale «can decay without collapsing» e trasformarsi in un «hybrid regime that is neither pure democracy nor unfettered autocracy»²².

In questa eterogenea varietà di fenomeni, la tendenza a “mettere le mani” sulle corti costituzionali risulta particolarmente diffusa tra i governi più o meno apertamente inclini a una politica illiberale, dove non persino all’autoritarismo. In un recente saggio, Sabrina Ragone ha individuato tre tipologie di «attacco all’indipendenza delle corti»²³ da parte del potere politico, distinguendo tra “forzature”, “violazioni” e “riforme” delle regole vigenti²⁴. Altrettanto recentemente, Marta Cartabia ha isolato tre modalità di intervento del potere politico sulle giurisdizioni costituzionali, classificandole secondo un ordine di gravità crescente: l’“amputazione”, l’“indebolimento” e la “cattura” delle corti costituzionali²⁵. Con questa varietà di misure e metodi, alla tendenza a “mettere le mani” sulle corti costituzionali va riconosciuto un posto di primo piano nella proteiforme strategia dei governi illiberali rivolta al graduale smantellamento della democrazia costituzionale. L’attacco alle giurisdizioni costituzionali, infatti, non soltanto incrina gravemente la tenuta della *Rule of Law* – e questo sarebbe già motivo sufficiente d’apprensione –, ma altresì mina i fondamenti stessi dell’impalcatura istituzionale della democrazia costituzionale, costruita sul principio di un potere politico costitutivamente limitato dal rispetto della legge fondamentale.

Come detto, il *Democratic Backsliding* è un processo di portata pressoché globale. Senza ampliare troppo lo sguardo, tuttavia, del fatto che i regimi illiberali

²² A. HUQ, T. GINSBURG, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in *UCLA Law Review*, 2018, vol. 65, pp. 94 e 95.

²³ S. RAGONE, *Giurisdizioni costituzionali e politica: tendenze e crisi recenti nel diritto comparato*, in *Quaderni Costituzionali*, 2025, vol. 45, 1, p. 12.

²⁴ Cfr. *ibid.*

²⁵ Cfr. M. CARTABIA, *Le Corti e la Democrazia*, in *Quaderni Costituzionali*, 2025, vol. 45, 1, p. 83. Cartabia distingue anche tra «riforme esplicite» e «erosioni silenziose» (*ibid.*).

individuano nella giurisdizione costituzionale il proprio “nemico numero uno” si ha una conferma particolarmente evidente anche in alcuni paesi dell’Est Europa²⁶. In particolare, in Ungheria e in Polonia si è assistito negli ultimi anni a manifestazioni eclatanti di questa tendenza. *Fidesz* a Budapest e il *PiS* a Varsavia hanno a più riprese condotto attacchi anche particolarmente “violenti” contro l’indipendenza e le competenze delle rispettive giurisdizioni costituzionali ricorrendo, nel primo caso, alle riforme rese possibili dalla maggioranza parlamentare e, nel secondo caso, all’aperta violazione delle regole vigenti oltre che alla loro riforma.

Ora, la natura contro-maggioritaria della giustizia costituzionale – da sempre oggetto di profonde riflessioni – rende piuttosto facile il gioco della retorica populista che maliziosamente traduce questi interventi del potere politico sul lavoro delle corti supreme in operazioni a difesa della democrazia. Dietro la posticcia maschera indossata da sedicenti paladini della volontà popolare, tuttavia, è facile scorgere un disegno politico accentratore che non ha nulla di democratico. Il carattere contro-maggioritario delle corti costituzionali, infatti, trova la sua spiegazione proprio nel compito di ostacolare simili ambizioni autoritarie delle maggioranze di governo; è un tratto essenziale alla funzione fondamentale assegnata alla giurisdizione costituzionale: la salvaguardia della democrazia. La narrazione populista deforma questo aspetto traducendo la natura contro-maggioritaria della giustizia costituzionale come essenzialmente anti-democratica. Non si tratta di scegliere tra due punti di vista: l’immagine delle corti costituzionali

²⁶ Ci si può domandare se l’Europa orientale post-comunista possieda una qualche specificità politica che ne fa un caso da isolare all’interno della dimensione globale del *Democratic Backsliding*. Secondo alcuni autori ciò è da escludere e i casi polacco e ungherese vanno semplicemente inseriti nel contesto generale del fenomeno (cfr. I.P. KAROLEWSKI, *Towards a Political Theory of Democratic Backsliding? Generalising the East Central European Experience*, in A. LORENZ, L.H. ANDERS (a cura di), *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2021, pp. 301-321). Tuttavia, va certamente tenuto conto del particolare ruolo svolto dalle corti costituzionali proprio nel processo di transizione di questi paesi verso la democrazia (cfr. L. SÓLYOM, *The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy*, in *International Sociology*, 2003, vol. 18, 1, pp. 133-161). Sul tema, cfr. B. BUGARIČ, T. GINSBURG, *The Assault on Postcommunist Courts*, in *Journal of Democracy*, 2016, vol. 27, 3, pp. 69-82. Più in generale, cfr. E. BAKKE, N. SITTE, *The EU’s Enfants Terribles: Democratic Backsliding in Central Europe since 2010*, in *Perspectives on politics*, 2022, vol. 20, 2, pp. 22-37.

proposta dalla retorica populista è una distorsione funzionale alla realizzazione di progetti autoritari che passano per la disattivazione delle garanzie democratiche. Come ha scritto ancora Cartabia, insomma, la tensione tra democrazia e Costituzione non è contraddizione: «l'attacco alle Corti e alla loro indipendenza in nome della volontà del popolo sovrano non è una affermazione di democrazia; è un attacco al senso del limite al potere che è parte essenziale della democrazia costituzionale contemporanea»²⁷.

Avendo chiaro questo, è possibile che l'avanzata delle forze illiberali abbia rabbuiato a tal punto il futuro politico della Romania da spingere la Corte costituzionale a "sparare per prima" nel tentativo di salvaguardare la democrazia? Le forzature della Sentenza si spiegherebbero, in questo senso, come un prezzo pagato in termini di *Rule of Law* per proteggere l'ordine costituzionale democratico del paese (e il suo posizionamento geopolitico che, secondo la Corte, è parte essenziale di questo ordine). Agendo d'anticipo per evitare una degenerazione illiberale, allora, il rischio corso dalla Corte sarebbe quello di essersi essa stessa snaturata proprio nello sforzo di spingere il proprio compito di garanzia oltre il limite estremo dello stesso equilibrio costituzionale che si vuole proteggere.

Se la "prestazione" tipica del potere contro-maggioritario delle giurisdizioni costituzionali consiste eminentemente nel porre un freno all'azione delle forze politiche che esprimono le maggioranze di governo, bisogna riconoscere che la Sentenza del 6 dicembre della Corte costituzionale romena non rientra a pieno titolo in questa casistica. Anche senza voler spaccare il capello il quattro, è evidente che la decisione di annullare il procedimento elettorale non ha inciso su un'azione di governo della maggioranza politica, e nemmeno, a rigore, sulla correttezza delle procedure di voto – come sarebbe avvenuto nel caso di brogli elettorali –, bensì sul processo democratico di formazione della volontà popolare. In questo senso, non pare poi così azzardato sostenere che lo scarto tra una pratica contro-maggioritaria e una pratica anti-democratica sembra pericolosamente assottigliarsi.

²⁷ M. CARTABIA, *Le Corti e la Democrazia*, cit., p. 91.

Come sopra si diceva, la Sentenza del 6 dicembre fonda la decisione di annullare le elezioni su tre questioni principali: *a)* una campagna di disinformazione condotta sfruttando gli algoritmi dei Social Network avrebbe orientato i processi di convincimento degli elettori al punto da inficiare il loro diritto di votare liberamente; *b)* un candidato avrebbe beneficiato di una sovra-esposizione mediatica sulle piattaforme *social* di tale portata da violare il principio delle pari opportunità di essere eletti per tutti i partecipanti alla competizione elettorale; *c)* un candidato avrebbe rilasciato false dichiarazioni in merito al finanziamento della propria campagna elettorale. Lasciando da parte quest'ultimo punto – tutt'ora oggetto di approfondite investigazioni²⁸ –, il cuore della decisione della Corte risiede nelle distorsioni rese possibili dalle trasformazioni tecnologiche che, in misura sempre maggiore e già ampiamente consolidata, determinano uno spostamento della sfera pubblica nell'universo digitale dei Social Media. Il tema è estremamente urgente e complesso, e non a caso animatamente dibattuto sia in ambito politico che nella letteratura scientifica. Almeno in questa sede, tuttavia, non sembra necessario cimentarsi con le difficoltà della questione. La Corte costituzionale romena, infatti, con la sua decisione ha superato le asperità concettuali su cui gli studiosi si arrovellano prendendo una posizione alquanto netta: sfruttare il modo in cui i messaggi sono veicolati e si diffondono per mezzo degli algoritmi dei Social Network inficia la correttezza del procedimento elettorale alterando sia il regolare svolgimento della competizione elettorale che la libera formazione delle opinioni degli elettori, al punto che una simile condotta giustifica l'annullamento di un intero procedimento elettorale²⁹. Si tratta, evidentemente, di una mossa particolarmente arrischiata.

²⁸ Oltre al fatto che, a ben vedere, sarebbe comunque lecito domandarsi se tale violazione delle regole elettorali possa ritenersi motivo sufficiente, di per sé, per decidere l'annullamento di un intero procedimento elettorale.

²⁹ Per uno studio del ruolo dei Social Media nel successo del sovranismo populista in Romania, cfr. M. BOTAN, R. STEFUREAC, A. STANCEA, *Electoral dynamics in the age of disinformation: Understanding Romanian voter support for nationalist populist parties in the 2024 elections*, in *New Perspectives*, 2025, vol. 33, 2, pp. 103-121; S. BAGHIU, *Loony platforms politics: the Romanian far-right performance and the digital dystopia of 2024*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 2025, vol. 33, 1, pp. 1-15. Per spiegare il successo di Georgescu, tuttavia, è possibile che sia

Forzare le regole per porsi su un terreno così scivoloso e controverso, infatti, espone la Corte ai virulenti strali della retorica populista, forte in questo caso di argomenti ben più fondati delle solite barbarie retoriche che la caratterizzano. D'altronde, alla riedizione del primo turno delle elezioni presidenziali (4 maggio) la schiacciante maggioranza del 40% ottenuta da Simion, leader del partito di ultra-destra AUR, doppiando l'altro candidato ammesso al ballottaggio, Nicușor Dan, lasciava presagire un epilogo a un tempo grottesco e inquietante. Le forze politiche liberali, dopo la lezione ricevuta dall'exploit poi annullato di Georgescu, si erano riorganizzate per far fronte alla deriva sovranista. La dirigenza dell'USR ha "scaricato" Elena Lasconi³⁰ per appoggiare la candidatura dell'indipendente Dan. Con questa mossa si è fatto in modo che al ballottaggio accedesse – invero per un soffio rispetto all'altro indipendente Crin Antonescu – un candidato su cui potesse convergere un ampio ventaglio di forze politiche moderate.

Dopo il roboante risultato del primo turno, tuttavia, Simion era pressoché certo della vittoria. Tanto che in un'intervista al *Financial Times* egli si è persino concesso di rilasciare dichiarazioni particolarmente forti e senz'altro preoccupanti. Annunciando la sua intenzione di nominare Georgescu come Primo Ministro, il leader di AUR ha detto: «as a president, I can change the members of the constitutional courts, the members of the secret services, so I can assure fair elections and I can be a mediator to find the majority in parliament. This is the way we can think of having him [Georgescu] as prime minister»³¹. Nemmeno la prospettiva di un'alleanza liberale a sostegno di Dan lo preoccupava. Ancora al *Financial Times*, in proposito, si diceva «not too worried»³². Del resto, il conto dei voti sembrava dalla sua parte. Con un margine di vantaggio così ampio, che si poteva ragionevolmente prevedere si sarebbe ulteriormente allargato grazie alla

necessario ampliare il campo di indagine; sul punto, cfr. E. TRIFAN, *From self-help to sovereignty: The rise of Călin Georgescu and Romania's far-right mysticism*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 2025, vol. 33, 1, pp. 221-233.

³⁰ Cfr. F. BORTOLETTO, *Romania, la leader liberale Elena Lasconi scaricata dal suo partito*, in *eunews*, 10 aprile 2025, <https://www.eunews.it/2025/04/10/elezioni-romania-lasconi-usr-dan-fritz/>.

³¹ M. DUNAL, *Far-right candidate wins first round of Romania's election rerun*, in *Financial Times*, 5 maggio 2025, <https://www.ft.com/content/01a6915c-6edd-4a14-a235-e4299c99a9c7>.

³² *Ibid.*

confluenza dei voti raccolti al primo turno dalla piattaforma sovranista di Victor Ponta, Simion sentiva di avere la vittoria in tasca. Anche sommando rozzamente i voti di Dan, Antonescu e del resto dei candidati dell'ala moderata, avrebbe potuto contare su un probabile vantaggio di circa un milione di voti. A riprova di questa tranquillità, Simion era a Parigi il giorno prima delle votazioni del secondo turno.

Per certi versi, tuttavia, la vicenda romena doveva mostrare anche i limiti politici di un modo di fare così arrogantemente aggressivo e sprezzante. Due milioni di romeni in più si sono recati alle urne al secondo turno segnando un aumento dell'affluenza di dieci punti percentuali e consegnando la vittoria a Dan. Soltanto l'intelligenza politica dell'USR e la pochezza politica di Simion hanno permesso questo epilogo a sorpresa. Nonostante la Corte possa a ragion veduta meritare il plauso di aver voluto condurre un'operazione illuminata di prevenzione della degenerazione illiberale della Romania, non è stata una sentenza a "salvare" la democrazia romena. Il diritto non è uno strumento che possa di per sé risolvere situazioni così politicamente complesse³³ né, tantomeno, correggere il tiro di una volontà popolare già formatasi. La linea di condotta seguita dalla Corte, anzi, aveva generato come contraccolpo, oltre alle agitazioni popolari che si sono prolungate fino all'esclusione definitiva di Georgescu³⁴, un sensibile rafforzamento del fronte politico sovranista attorno alla figura di Simion.

Invero, l'arrischiata posizione della Corte non sembra da imputarsi *sic et simpliciter* alla *hybris* dei giudici costituzionali, come fossero colpevoli di una rottura deliberata dell'equilibrio tra poteri o persino, come Georgescu non ha mancato di

³³ D'altra parte, il diritto non è strumento che non sia suscettibile di utilizzi distorti: che i giudici abbiano agito in maniera illuminata, secondo ragioni sostanziali che possono considerarsi condivisibili, è in fin dei conti soltanto un "colpo di fortuna". La rigidità della *Rule of Law* è pensata proprio per assicurare un governo delle leggi indipendente dalle oscillazioni personali dei giudici e una sua incrinatura, pertanto, deve allarmare anche se – per puro accidente – la si ritiene un'incrinatura per il meglio. Si legga quanto ha scritto Bogdan Iancu, che indirettamente suggerisce che la sentenza del 6 dicembre parrebbe un tentativo di risolvere un problema schmittiano con uno strumento kelseniano; cfr. B. IANCU, *Militant Democracy and the Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2025.

³⁴ Cfr. *Romania, respinta la candidatura di Georgescu alle presidenziali. Scontri di piazza a Bucarest*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 marzo 2025, https://www.ilsole24ore.com/art/romania-respinta-candidatura-georgescu-presidenziali-scontri-piazza-bucarest-AGM2jkOD?refresh_ce=1.

sostenere, di un tentativo di *golpe*³⁵. Le responsabilità di una situazione così compromessa, semmai, sono da attribuirsi a una classe politica che, in una trentina di anni di democrazia post-comunista, non ha saputo adeguatamente consolidare un regime costituzionale liberal-democratico. Sotto questo profilo, d'altra parte, la questione politica non può essere compiutamente trattata se non si prende in esame anche il contesto sovranazionale al cui interno la Romania ha attraversato i decenni post-sovietici. Nel prossimo paragrafo, pertanto, si guarderà al caso romeno allargando lo sguardo alla prospettiva europea.

4. La prospettiva europea

Come già accennato soprattutto in riferimento all'esclusione della candidatura di Șoșoacă, la posizione della Romania rispetto all'Unione Europea è uno degli aspetti chiave di questa complessa vicenda. Specularmente, è ovvio che i disordini di Bucarest preoccupino Bruxelles. Una sua eventuale degenerazione in senso illiberale, infatti, condurrebbe la Romania accanto a Polonia e Ungheria a complicare ulteriormente la situazione di un'area già politicamente instabile. Rispetto all'area di quei paesi che appartenevano all'Unione Sovietica, d'altronde, l'UE ha sempre occupato una posizione del tutto particolare.

All'epoca del suo innesco, il processo d'integrazione europea dovette sin da subito porsi il problema della parte orientale del continente. Di fronte all'impossibilità di includere gli stati dell'Europa orientale nei progetti delle prime comunità europee³⁶, si diffuse – almeno tra i padri fondatori di più ampie vedute – se non

³⁵ È lecito supporre, inoltre, che dopo quanto affermato il 5 dicembre, la Corte auspicasse un ricorso da parte di Elena Lasconi contro il primo turno delle elezioni presidenziali. Cfr. A. VERTEȘ-OLTEANU, D-A. CĂRĂMIDARIU, *Safeguarding Democracy*, cit., p. 153 (in nota).

³⁶ «The Eastern Bloc – ha scritto Kiran K. Patel – frequently condemned the EC as a tool of US imperialism, German militarism or global capitalism (or as a combination of all three), contradictory as that stance was», K.K. PATEL, *Project Europe. A History*, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 2020, p. 53. Vale la pena ricordare, tuttavia, che lo stesso Stalin, prima nel 1941 e poi nel 1943, si era dichiarato disposto a lavorare, su un piano di parità con gli Stati Uniti, all'idea di una federazione europea; cfr. W. LOTH, *The European Union as a Pan-European Project*, in ID., N. PAUN (a cura di), *Disintegration and Integration in East-Central Europe. 1919-post 1989*, Nomos, Baden-Baden, 2014, pp. 16 s. Più in generale, cfr. W. MUELLER, *The Soviet*

come vera e propria strategia almeno come mantra la dottrina del *Begin with the West*³⁷. Secondo questa impostazione, in estrema sintesi, l'evoluzione del processo d'integrazione europea avrebbe prima o poi raggiunto un livello di consolidamento tale da generare una "forza gravitazionale" in grado di attrarre a sé, cioè alla democrazia liberale, i paesi sottomessi al dominio sovietico. Chiaramente, non era possibile aspettarsi che ciò sarebbe avvenuto attraverso un processo giuridicamente semplice e politicamente perfetto; nondimeno, dopo il crollo dell'URSS, l'UE si pose effettivamente a guida – in misura e con efficacia diverse a seconda dei contesti nazionali – della transizione democratica dei paesi post-comunisti³⁸.

In quella delicata fase, l'UE ha goduto anche di una forte legittimazione ideale: analogamente a com'era stato per i sei fondatori con il sogno di realizzare una pace perpetua, per gli Stati orientali partecipare all'integrazione europea rappresentava l'agognata conquista della libertà e della democrazia dopo decenni di giogo sovietico oltre che la speranza di un certo benessere economico. Prima ancora che istituzionale, la "forza gravitazionale" dell'UE risiedeva nella volontà di chiudere con il passato autoritario per partecipare finalmente a un progetto politico radicalmente diverso. Tuttavia, oggi quel progetto politico risulta gravemente compromesso e in forte crisi di legittimità, e quella stessa capacità di traino in senso liberal-democratico pare essersi sensibilmente affievolita. Prima le politiche di *austerity* hanno svelato il volto più duro dell'UE, quello rivolto al salvataggio dell'ortodossia neoliberale sancita a Maastricht; ora il disordine mondiale ne mette a nudo anche la scarsa credibilità sul piano geopolitico. In questo modo, il progetto

Union and Early Western European Integration, 1947-1957: From the Brussels Treaty to the ECSC and the EEC, in *Journal of European Integration History*, 2009, vol. 15, 2, pp. 67-86; G. ROBERTS, *Moscow and the Marshall Plan: Politics, Ideology and the Onset of the Cold War, 1947*, in *Europa-Asia Studies*, 1994, vol. 46, 8, pp. 1371-1386.

³⁷ Cfr. S. PISTONE, *The Union of European Federalists. From the foundation to the decision on direct election of the European Parliament (1946-1974)*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 36

³⁸ Per un'utile introduzione al tema, cfr. B. PISCIOTTA, *L'Europa post-comunista dal crollo del muro di Berlino all'integrazione europea*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2010, 1, pp. 77-91; sul caso romeno e le sue difficoltà, cfr. C. DALLARA, *La Romania in Europa: adesione senza integrazione? La criticità del settore giudiziario e anti-corruzione*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2010, vol. 40, 1, pp. 83-111.

politico dell'integrazione europea, scosso già nei suoi equilibri istituzionali, ha soprattutto disperso buona parte del suo originario "capitale" ideale – o, se si preferisce, utopistico – e con esso gran parte della sua forza politica. Il susseguirsi delle crisi, in altre parole, ha fortemente compromesso l'originario impianto ideale del progetto politico dell'integrazione europea come forza civilizzatrice per il mantenimento della pace tra le democrazie europee.

Di ciò si trova conferma nelle difficoltà incontrate dall'UE nel far fronte al *Democratic Backsliding* di Polonia e Ungheria³⁹. Per contrapporsi alla degenerazione illiberale di due Stati Membri, l'UE si è scoperta priva della capacità politica necessaria ad attivare le più forti tutele a difesa dei suoi valori fondamentali⁴⁰. Oltre agli strumenti squisitamente giuridici legati all'esclusiva tutela della *Rule of Law*, per di più tendenzialmente ricollegati a questioni di carattere economico-finanziario, l'UE non ha potuto contare su un livello di credibilità politica sufficiente per porsi, di fronte ai cittadini di Varsavia e di Budapest, come "alternativa" politica in senso proprio rispetto ai governi autoritari nazionali. Tanto sul piano della liberal-democrazia quanto su quello della difesa della pace, prima l'imposizione di un

³⁹ Difficoltà particolarmente evidenti nel caso ungherese, su cui cfr. Z. SZENTE, *Challenging the Basic Values—Problems in the Rule of Law in Hungary and the Failure of the EU to Tackle Them*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (a cura di), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 456-475; L.H. ANDERS, S. PRIEBUS, *Does It Help to Call a Spade a Spade? Examining the Legal Bases and Effects of Rule of Law-Related Infringement Procedures Against Hungary*, in A. LORENZ, L.H. ANDERS (a cura di), *Illiberal Trends*, cit., pp. 235-261. Più in generale, cfr. G. HALMAI, *How the EU can and should cope with illiberal Member States*, in *Quaderni Costituzionali*, 2018, vol. 38, 2, pp. 313-340; K.L. SCHEPPELE, *The Treaties without a Guardian: the European Commission and the Rule of Law*, in *Columbia Journal of European Law*, 2023, vol. 29, 2, pp. 93-183;

⁴⁰ La Commissione, invero, ha recentemente avviato un procedimento di infrazione contro l'Ungheria per violazione dei valori fondamentali dell'UE contenuti nell'art. 2 TUE, in particolare con riferimento ai diritti della comunità LGBTIQ+. Si tratta del primo caso in cui la Corte di Giustizia sarà chiamata a pronunciarsi direttamente a tutela dei valori *ex art. 2* (sul punto, cfr. M. BONELLI, M. CLAES, *Crossing the Rubicon? The Commission's use of Article 2 TEU in the infringement action on LGBTIQ+ rights in Hungary*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2023, vol. 30, 1, pp. 3-14.). Il fatto è significativo e l'iniziativa della Commissione indubbiamente meritoria; nondimeno, pare giustificato un certo scetticismo sulla capacità politica dell'UE di rendere operativa in concreto un'eventuale sentenza di condanna. A procedimento già iniziato, il governo di Orbán ha proposto una legge che vieta la parata del Gay Pride; cfr. M. LA ROCCA, *Ungheria, il governo approva un disegno di legge per vietare il Pride di Budapest*, in *eunews*, 17 marzo 2025, <https://www.eunews.it/2025/03/17/ungheria-governo-legge-vieta-pride-orban/>.

cappio fiscale sulle economie nazionali e poi l'inadeguatezza sul piano geopolitico hanno gravemente svelato le storture strutturali e le carenze politiche del progetto europeo; la "forza gravitazionale" è solo un lontano ricordo.

Il caso romeno, evidentemente, è ben diverso dai casi polacco e ungherese. La Corte costituzionale ha, come detto, giocato d'anticipo nel tentativo di difendere la solidità della posizione romena all'interno del progetto europeo; d'altra parte, oltre che difettare in termini di capacità politica, l'UE non avrebbe gli strumenti istituzionali per disciplinare un eventuale conflitto tra poteri all'interno di uno Stato Membro. A ben vedere, inoltre, non è da escludere un certo imbarazzo per le istituzioni europee di fronte alla necessità di fornire sostegno a un provvedimento quantomeno problematico, come ha segnalato la Commissione di Venezia, proprio sotto il profilo della *Rule of Law*, particolarmente caro all'UE come leva per porre un freno ai governi nazionali più indisciplinati. La Commissione Europea, invero, è in qualche modo corsa in sostegno della Corte romena agendo in maniera, per così dire, obliqua. Il 17 dicembre 2024, dodici giorni dopo aver recapitato alla popolare piattaforma *social* un ordine di conservazione che la obbliga a congelare i dati relativi alle elezioni nazionali in UE nel periodo compreso tra il 24 novembre 2024 e il 31 marzo 2025, la Commissione ha infatti ufficialmente avviato un procedimento contro TikTok facendo esplicitamente riferimento alle elezioni presidenziali romene. Ha detto Ursula von der Leyen: «We must protect our democracies from any kind of foreign interference. Whenever we suspect such interference, especially during elections, we have to act swiftly and firmly. Following serious indications that foreign actors interfered in the Romanian presidential elections by using TikTok, we are now thoroughly investigating whether TikTok has violated the Digital Services Act by failing to tackle such risks. It should be crystal clear that in the EU, all online platforms, including TikTok, must be held accountable»⁴¹.

In effetti, nella Sentenza del 6 dicembre la Corte ha fatto espresso riferimento al diritto europeo. Oltre ad aver richiamato la *Dichiarazione interpretativa del Codice di*

⁴¹ EUROPEAN COMMISSION, *Commission opens formal proceedings against TikTok on election risks under the Digital Services Act*, Press Release, 17/12/2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_6487.

buona condotta in materia elettorale approvata lo stesso giorno della Sentenza dalla Commissione di Venezia, la Corte romena ha menzionato a supporto della propria decisione il “considerando” n. 4 del Regolamento europeo in materia di trasparenza e targeting della pubblicità politica (900/2024), dove si legge che «[l]a pubblicità politica può essere un vettore di disinformazione, specie se non ne è esplicitata la natura politica, se proviene da sponsor esterni all'Unione o se è oggetto di tecniche di targeting o tecniche di consegna dei messaggi pubblicitari»⁴². Benché, invero, di scarsa valenza normativa – anche nel caso del regolamento europeo che, già in vigore, troverà applicazione soltanto a partire da ottobre 2025 (art. 30) –, tali riferimenti segnalano un tentativo di ancoraggio della protezione della democrazia costituzionale romena a un «patrimonio costituzionale europeo»⁴³ che integrerebbe la dimensione di tutela nazionale con quella sovranazionale⁴⁴. Certo, i giudici romeni possono anche accontentarsi di una ricostruzione in termini strettamente giuridici di questo «doppio piano costituzionale»⁴⁵; persino ricorrendo a un materiale normativo che non garantisce particolare solidità a tale struttura legale. Nondimeno, la tenuta di un simile ancoraggio pare dipendere da una questione politica che eccede di molto il discorso tecnico del diritto.

Il rapporto tra gli ordinamenti nazionali e l'ordinamento europeo, infatti, non è semplicemente disciplinato da una rigida gerarchia delle fonti come quella che governa la struttura interna degli Stati Membri. Il pluralismo costituzionale che caratterizza lo spazio giuridico europeo dipende da un equilibrio tra pretese costituzionali non perfettamente traducibile nelle forme del diritto. La forza politica del costituzionalismo europeo è radicalmente diversa da quella propria delle costituzioni nazionali: essa non può essere resa come espressione di un momento storico di auto-comprensione politica di un popolo nell'esercizio di una sorta di sovranità democratica originaria. Parte essenziale dell'ispirazione ideale

⁴² Regolamento (UE) 2024/900 Del Parlamento Europeo e Del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400900.

⁴³ A. SIMONCINI, *L'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania*, cit., p. 236.

⁴⁴ Cfr. S. SASSI, A. STERPA, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *Federalismi.it*, 2025, 4, p. 178.

⁴⁵ *Ibid.*

del processo d'integrazione europea consisteva proprio nell'ambizione illuministica di addomesticare l'instirpabile elemento romantico che si annida nel paradigma nazionale, ma ciò non avrebbe dovuto significare anche un radicale superamento della politica; semmai, l'assenza di una narrazione fondativa forte – ben presente già ad alcuni dei padri fondatori⁴⁶ – genera sul piano sovranazionale il bisogno di un *surplus* di politica. Anche la prospettiva habermasiana del *Constitutional Patriotism*⁴⁷, che pensa un *ethos* europeo senza chiamare in causa un *ethnos* europeo, vuol fare a meno di presupposti romantici ma non può fare a meno di un discorso politico comune. Se il diritto non è il prodotto di questo discorso politico comune, bensì l'eco di un monologo istituzionale che si auto-attribuisce la capacità di imporsi sulle altre pretese di costituzionalità, tanto gli interventi europei quanto i tentativi nazionali di ancoraggio alla dimensione sovranazionale non possono che risultare gravemente compromessi sul piano della tenuta politica. Sotto questo profilo, tra il caso romeno e i casi polacco e ungherese si può riscontrare una forte affinità.

L'avanzata di forze politiche che alimentano tendenze illiberali, sul fronte interno, e spinte centrifughe, sul fronte europeo, è un'ulteriore spia dell'urgenza per l'UE di ripensare, se non persino di rifondare, il suo progetto politico. Affidare al diritto il compito di custodire la stabilità politica tra i – e all'interno dei – suoi Stati Membri rischia di rivelarsi una strategia al ribasso che non può generare di per sé alcuna "forza gravitazionale". Al contrario, anzi, tanto con interventi dall'alto quanto con ancoraggi dal basso, l'attivazione della dottrina del primato del diritto europeo potrebbe finire con l'alimentare proprio quelle tendenze illiberali e quelle spinte centrifughe. Un costituzionalismo europeo originato da un'entità così politicamente rarefatta come oggi appare l'UE è facilmente preda della retorica populista che lo interpreta come veicolo d'una indebita compressione delle

⁴⁶ Cfr. A. SPINELLI, *Lettera a Camus* (Marzo 1945), in ID., *Dagli stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, La Nuova Italia, Firenze, 1950, p. 170.

⁴⁷ J. HABERMAS, *Citizenship and National Identity: some reflections of the future of Europe*, in *Praxis International*, 1996, 12, pp. 1-19; ID., *La creazione di un'identità europea è necessaria e possibile?*, in ID., *L'Occidente diviso*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 53-70. Cfr. anche F.H. LLANO, *European Constitutional Patriotism and Postnational Citizenship in Jürgen Habermas*, in *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 2017, vol. 103, 4, pp. 504-516.

prerogative sovrane nazionali. Se dalle forme del dialogo non si vuole passare a quelle di una predica paternalistica, un doppio livello di tutela costituzionale non può fare a meno di un senso diffuso a tutti i livelli di appartenere a un orizzonte politico condiviso. Questo, del resto, è ciò che emerge dalla decisione di escludere Șoșoacă dalle elezioni presidenziali: l'importanza di un'Europa che sappia essere progetto comune. Ma la posizione espressa dai giudici – peraltro contingente – non consente di trascurare il crescente divario che si dà tra l'europeismo delle élite e l'ostilità, più che il semplice scetticismo, delle masse. Ad oggi, la cittadinanza europea non rappresenta quel dispositivo giuridico che tradizionalmente consente di prendere parte a un'impresa collettiva. L'impoliticità della dimensione sovranazionale si ripiega su sé stessa mentre il sovranismo soffia sulle braci romantiche del nazionalismo.

Dalla prospettiva europea, insomma, il caso romeno si aggiunge a quei segnali – sempre più insistenti – che avvertono l'UE della necessità di ridefinire il proprio orizzonte politico. Se vuole ancora esercitare “forza gravitazionale”, l'UE non può esimersi dallo sforzo di dotarsi di una sfera pubblica sovranazionale autenticamente politica che consenta la costruzione collettiva di un *ethos* europeo. Riprendendo le fila di quell'ambizioso progetto politico avviato nel secondo dopoguerra, e aggiornandolo al sensibile aumento di complessità cui si è assistito, a tutti i livelli, negli ultimi decenni, l'UE è oggi chiamata – tanto dalle pressioni esterne quanto dalle criticità interne – allo sforzo di politicizzare la dimensione sovranazionale. Solo assumendosi la responsabilità di legittimarsi politicamente l'UE avrà ancora una chance di proporsi, ai cittadini europei prima ancora che alle corti, come progetto politico alternativo alle bestialità liberticide e guerrafondaie dell'autoritarismo. Senza massa, del resto, non v'è gravità.