



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. I

(ESTRATTO)

ANNIVERSARIO

28 MARZO 1923 – 28 MARZO 2023

UNA CARTA IN BILICO TRA IL COSTITUZIONALISMO DI DUE SECOLI

(LA COSTITUZIONE RUMENA DEL 1923)

28 MARZO 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Anniversario

28 marzo 1923 – 28 marzo 2023

Una Carta in bilico tra il costituzionalismo di due secoli

(la Costituzione rumena del 1923)

1. Vi sono molteplici ragioni per ricomprendere in queste sommarie memorie costituzionali anche quella del 28 marzo 1923, data in cui, cent'anni fa, fu promulgata [la prima Costituzione novecentesca della Romania](#) (la seconda della sua storia dopo quella d'impronta liberale del [1866](#); altre seguiranno nel trascorso secolo: nel 1938, la Costituzione autoritaria di Carlo II; nel 1948 e nel 1952, quelle comuniste totalitarie filosovietiche; nel 1965, quella comunista totalitaria nazionale; e, nel 1991, quella che ha segnato l'ingresso del Paese nell'alveo delle democrazie occidentali).

Ci accontenteremo, tuttavia, di ricordare, oltre alla nota, comune, affinità neolatina, il fatto che l'Italia rappresenta da sempre un Paese di accoglienza per i cittadini rumeni (potrebbe, però, dirsi anche in certa misura il reciproco, soprattutto con riferimento ad alcune passate epoche): una tradizione di vicinanza rafforzatasi, se così si può dire, con l'ingresso, il 1° gennaio 2007, nell'Unione europea della Romania stessa.

In questa sede, tuttavia, ciò che maggiormente rileva è l'interesse suscitato dalla vicenda costituzionale dello Stato affacciato sul mar Nero per talune delle soluzioni giuridiche proposte (certamente almeno fino alla dittatura reale della Costituzione del 1938). Tale vicenda fu, del resto, oggetto di un prezioso e significativo libretto di Vincenzo Mazzei, edito nella gloriosa Collana di testi e documenti costituzionali promossa dal Ministero della Costituente nel 1946 e diretta da Giacomo Perticone. Non può sorprendere, pertanto, qualche riecheggiamento, soprattutto di carattere tecnico, della [Carta rumena](#) nella nostra [Carta repubblicana del 1947](#).

2. Venendo, quindi, alla nostra ricorrenza, sembra preliminarmente opportuno un rapido accenno agli avvenimenti di carattere costituzionale che hanno condotto, dapprima, alla formazione della moderna Romania e, poi, nel 1923, alla sua più stabile consacrazione nella Costituzione oggetto delle presenti considerazioni.

Il punto di partenza può essere individuato nel cd. [Proclama di Islaz](#), considerato l'esito più cospicuo della rivoluzione liberale e patriottica in Valacchia del 1848 (nel più generale quadro della cd. Primavera dei popoli). A tale atto, adottato a Bucarest il 9 giugno di quello stesso anno e sottoscritto addirittura dal Principe Gheorghe Bibescu, venne, infatti, attribuito il nome di Costituzione benché fosse strutturato come una sorta di programma in 21 punti (da svilupparsi in un'apposita assemblea costituente) riguardanti l'introduzione di un regime liberal-democratico, l'abolizione dei privilegi socioeconomici e l'emancipazione delle classi disagiate e delle minoranze oppresse. La preconizzata repubblica si sarebbe, poi, dovuta incardinare su un'assemblea parlamentare eletta a suffragio universale e su un Signore del Paese parimenti elettivo.

È vero che il movimento rivoluzionario, dopo i primi successi contro le autorità imperiali russe (che governavano in base al Trattato di Adrianopoli del 2 settembre 1829) e l'allestimento di un governo provvisorio, fu fiaccato dai dissensi politici interni e represso dall'intervento congiunto degli eserciti ottomano e russo, ma quanto occorso non sarebbe rimasto senza durature conseguenze poiché in esso andò forgiandosi la futura classe governante rumena e, grazie all'attività degli esuli pașoptiști (quarantottini), la questione rumena cominciò ad internazionalizzarsi.

Non fu, quindi, un caso che, al ruolo principesco nelle due regioni riunite di Moldavia e Valacchia, venisse - rispettivamente il 5 e il 24 gennaio 1859 - elettivamente preposto Alexandru Ioan Cuza, nobile ufficiale distintosi nei moti del 1848, prima di diventare ministro moldavo della guerra.

L'attribuzione, poi, della carica principesca alla medesima persona (in ciascun principato il potere era gestito da un proprio ospodar e da una propria assemblea, eletti da adunanze rappresentative di tutte le classi sociali, essendo in comune una Commissione di coordinamento e la Corte di cassazione) significò la volontà di superare un semplice affiancamento per dar vita ad un ordinamento unitario (a rigore, l'abbandono della doppia organizzazione politica data all'11 dicembre 1861 con un [Proclama alla Nazione di Cuza](#)).

V'è, dunque, consenso nell'individuazione dell'atto fondativo dell'ordinamento statale rumeno nella predetta riunione, il 24 gennaio 1859, della Valacchia con la Moldavia, paesi assai prossimi storicamente, culturalmente ed economicamente, con il favore del contesto internazionale seguito alla guerra di Crimea e delle decisioni adottate sia col Trattato di Parigi del 30 marzo 1856, sia, soprattutto, con la Conferenza di Parigi del 1858 (22 maggio - 18 agosto). In quest'ultima sede, le Potenze garanti e l'Impero ottomano convennero, infatti, sul riconoscimento dell'autonomia amministrativa alle due regioni, che restavano pur sempre sottoposte alla sovranità del Sultano.

La nuova formazione geopolitica, destinata ad avere nell'unificazione rumena lo stesso ruolo giocato dal Piemonte per l'Italia e dalla Prussia per la Germania, fu inizialmente denominata «Principati uniti di Moldavia e Valacchia» (Prin Unirea Moldovei cu Țara Românească), assumendo solo in base alla [Costituzione del 1866](#) il nome di Romania (România), peraltro, anticipatamente rispetto a quando, con gli indispensabili avalli internazionali, sarà, il 16 marzo 1881, proclamato il Regno.

Nella fase prodromica a quella Costituzione, il ruolo di Cuza, non a torto considerato uno dei padri della Romania moderna, risultò essenziale: malgrado talune iniziative autoritarie, non v'è dubbio, infatti, che, le incisive riforme varate durante il suo principato gettarono le basi del moderno stato rumeno.

Così, sul versante riformista di questa breve esperienza (1859-1866), di grande impatto (sotto il governo guidato da Mihail Kogălniceanu) fu la secolarizzazione dei beni monastici nel dicembre 1863 e la riconduzione della Chiesa ortodossa ad un'istituzione statale come le altre (per questa via, tra l'altro, gran parte delle terre appartenenti alla Chiesa passarono in proprietà dei contadini). Con la "legge della pubblica istruzione" fu, nel 1864, introdotta l'istruzione primaria obbligatoria e gratuita. Allo stesso anno risale la riforma agraria con cui anche i contadini nullatenenti furono beneficiati di un appezzamento di terra. Altre riforme riguardarono l'esercito, la giustizia, l'amministrazione, l'università e l'ordinamento locale.

Appartengono, invece, al versante autoritario, lo scioglimento, il 2 maggio 1864, dell'Assemblea Legislativa ostile alla riforma agraria, l'avvio di una nuova costituzione: lo "[Statutul Desvoltător Conventiunii din 7/19 august 1864](#)", plebiscitato dal popolo (682.621 sì, 1.307 no e 70.220 astenuti) e assentito dalle Potenze garanti e persino da Istanbul, e la riforma elettorale (di carattere censitario), derivandone, nel complesso, un incremento dei poteri dell'Esecutivo a scapito di quelli del Parlamento.

La violenta avversione suscitata da tale colpo di Stato culminò in un altro, simmetrico, colpo di Stato organizzato da CA Rosetti e IC Brătianu (cd. "Monstrous coalition" perché innaturalmente composta da conservatori e liberal-radicali). che costrinse Cuza all'abdicazione, l'11 febbraio 1866.

3. *Nell'opera di ammodernamento della Romania, decisiva è stata, però, l'azione di Carlo I di Hohenzollern-Sigmaringen, succeduto a Cuza e divenuto principe (hospodar) dopo carambolesche vicende internazionali (giovarono alla designazione di Carlo I, simultaneamente, il beneplacito di Napoleone III e la sua origine germanica). Tra l'altro, puntando già sull'importazione del modello monarchico belga, la carica era stata offerta, il 23 febbraio 1866, a Filippo conte di Fiandra, ma da questi rifiutata. Carlo I diverrà, dunque, anche il primo re del neoproclamato Regno destinato nel complesso a durare ben 48 anni.*

Si deve ad una delle prime decisioni di Carlo I la convocazione di un'Assemblea costituente con lo scopo di elaborare una Costituzione della Romania di orientamento liberale e democratico (nel frattempo al nuovo Consiglio dei ministri fu preposto Lascăr Catargiu).

Il [testo costituzionale](#) approvato, composto di 133 articoli e promulgato il 30 giugno 1866, rifletteva il modello, tipico della fase liberale attraversata, di una monarchia costituzionale (il sovrano era Capo dello Stato e comandante supremo dell'esercito, con ampie prerogative sia esecutive, sia legislative). Ispirandosi, appunto, alla Costituzione belga del 1831, esso fissava i principi fondamentali della derivazione della sovranità dalla Nazione, della separazione dei poteri e del governo rappresentativo e responsabile. Il potere legislativo era esercitato collegialmente dal re e dalla rappresentanza nazionale, costituita dal Senato e dall'Assemblea dei Deputati. Veniva esclusa la possibilità di sospendere la Costituzione ed era regolamentato il procedimento di revisione costituzionale.

La Costituzione garantiva, inoltre, situazioni soggettive fondamentali, come l'uguaglianza davanti alla legge (il sistema elettorale era, per contro, concepito come rigorosamente censitario e nessuno spazio per le donne era aperto nell'agone politico), la libertà di istruzione, di stampa, di associazione e di riunione, mentre la proprietà era dichiarata sacra e inviolabile e ne era vietata la confisca.

Quanto alla libertà di religione, essa era sì proclamata per tutti i culti, con la riserva del rispetto dell'ordine pubblico e del buon costume, ma statuendosi il primato della religione ortodossa orientale (che doveva rimanere indipendente da ingerenze straniere) e l'inferiorità di fatto dei culti non cristiani, se non altro perché i loro adepti non avrebbero mai potuto conseguire la cittadinanza rumena. Del drammatico trattamento degli ebrei rumeni non si ha qui modo di ragionare, ma è doveroso almeno menzionarlo, così come giova ricordare che il ridetto [Proclama di Islaz](#) aveva previsto, sulla falsariga del 1789 francese, l'emancipazione degli ebrei e i diritti politici per eventuali connazionali di altra fede, mentre, per dar seguito al Trattato di Berlino del 1878 (art. 44), con la revisione costituzionale del 1879 (legge n. 2.186 del 12 ottobre 1879), la differenza di credenze e denominazioni religiose cesserà, almeno teoricamente, di costituire un ostacolo all'acquisizione dei diritti civili e politici e al loro esercizio (art. 7 della Costituzione).

La [Costituzione del 1866](#) poté, poi, a livello internazionale, essere interpretata come un'irrevocabile manifestazione d'indipendenza in quanto non sottoposta all'approvazione delle grandi potenze e priva di ogni riferimento alla perdurante dominazione ottomana. Peraltro, solo successivamente, il 10 maggio 1877, una dichiarazione parlamentare d'indipendenza avrebbe portato al disconoscimento formale della risalente infeudazione alla Sublime Porta, a pochi mesi di distanza da quando, nel dicembre 1876, il sultano aveva promulgato una nuova Costituzione che, agli articoli 1 e 7, definiva ancora Moldavia e Valacchia nell'insieme una provincia privilegiata appartenente all'impero ottomano (similmente alle reggenze barbaresche del Nord Africa o dell'Egitto).

*Infine, sebbene fosse concepita come rigida, la [Costituzione del 1866](#) non prevedeva nessun meccanismo di protezione. A parte qualche incerto e sporadico precedente, solo nel 1912 la questione sarà, dunque, risolta concludendosi che una legge contraria alla Costituzione sarebbe stata priva di efficacia (Corte di cassazione e giustizia, sez. I, sent. 16 marzo 1912, n. 261 a conferma di quanto già statuito da Tribunale Ilfov, sez. II, sent. 2 febbraio 1912, n. 919, *Societatea comunală de tramvaiuri din București cu Ministerul de interne și Primăria capitalei*). La circostanza fu commentata nel senso che, a differenza della Francia, la Romania era simile all'ordinamento costituzionale di USA, Norvegia e Grecia, anche se l'inaugurato sistema di giurisdizione diffusa sarebbe stato contraddetto dalla [Costituzione del 1923](#), che, nonostante qualche voce contraria in Assemblea costituente, attribuirà esclusivamente all'Alta Corte di cassazione e giustizia il controllo di costituzionalità.*

4. *Plebiscitato dal voto popolare, benedetto dal metropolita di Bucarest e confermato dall'Assemblea costituente, Carlo I non per questo godette di un regno tranquillo. Vi militò contro soprattutto l'infuocato quadro politico con l'acerrima opposizione dei radicali, a cui va aggiunta la forte instabilità governativa almeno fino al 1871, anno della grande crisi di sistema.*

Questa data va, infatti, rammentata per il tentativo dei radicali di instaurare la repubblica mediante un colpo di Stato (poi sventato), capeggiato da Alexandru Candiano-Popescu. La reazione di Carlo I non fu, però, meno determinata, giungendo a prospettare una modifica in senso autoritario della Costituzione e a minacciare la propria abdicazione. Né l'una né l'altra soluzione ebbero, però, seguito: non sul piano costituzionale, per la ferma opposizione del Ministero in carica; non su quello istituzionale, perché le Potenze garanti non erano disposte ad accettare una repubblica, temendosi da ciò anche conseguenze disastrose sul piano economico. Dalla crisi si uscì, dunque, oltre che con una dura repressione delle forze contestatrici della dinastia, anche con la nomina del già menzionato Lascar Catargiu a nuovo presidente del Consiglio dei ministri.

In altri più generali termini, come è stato detto, la forma di governo monarchico-costituzionale corrispondeva in quel momento storico alle oggettive esigenze di avanzamento della Romania sulla via del progresso e del ripianamento del divario creatosi con gli Stati dell'Europa occidentale a seguito di secoli di dominazione ottomana.

Proprio il definitivo distacco da Istanbul va considerato tra i traguardi più considerevoli raggiunti da Carlo I nel periodo successivo. Egli seppe, infatti, abilmente sfruttare il conflitto russo-turco (vi concorse, per vero, la valente opera di Presidenti del consiglio come Ion C. Brătianu), allorché, con la convenzione russo-rumena del 4 aprile 1877, fu permesso, sia pure in un contesto non privo di ambiguità, all'esercito zarista di attraversare il territorio rumeno per raggiungere il sud del Danubio, in cambio del rispetto dell'“l'integrità esistente” e dei “diritti politici” della Romania. La diretta entrata in guerra di Carlo I (fine aprile 1877) a fianco dello zar Alessandro II rafforzò, poi, maggiormente la posizione internazionale della Romania, che, con altissimo prezzo in vite umane, contribuì decisamente alla sconfitta ottomana (battaglia di Plevna).

Per vero, la successiva richiesta di Carlo I di prendere parte ai colloqui di pace venne presa in scarsa considerazione, così come quella del riconoscimento ufficiale della sua indipendenza (del tutto favorevole fu, invece, nell'occasione, il governo italiano persuaso dalle prove di valore fornite dai rumeni durante la guerra, come testimonia un telegramma circolare di Depretis del 24 febbraio 1878 a Vienna, Berlino, Londra e Parigi). Al riconoscimento dell'indipendenza faceva, soprattutto, ostacolo l'atteggiamento della Russia e, particolarmente, la sua rivendicazione di importanti porzioni di territorio (la Bessarabia, poi effettivamente passata alla Russia, il 1° luglio 1878, con il Trattato di Berlino).

Ciononostante, il 9 settembre 1878, il Consiglio dei ministri rumeno decise che Carlo I dovesse portare il titolo regale, mentre, l'anno successivo, si mise mano alla già evocata revisione costituzionale sul problema ebraico reclamata dal Congresso di Pace. Tutto ciò mirava, infatti, ad affermare la Romania sulla scena internazionale come uno stato sovrano e indipendente. Malgrado perplessità non del tutto svanite circa la reale portata garantistica della ridetta revisione costituzionale, fu, infine, l'appianamento di determinate questioni economiche (in materia ferroviaria) ad aprire la strada al riconoscimento, nel 1880, da parte di Germania, Francia e Inghilterra, dell'indipendenza del Paese danubiano.

5. *All'evidenza, non è possibile qui addentrarsi dettagliatamente nella fase trascorsa tra la proclamazione del Regno ed il varo della [Carta costituzionale del 1923](#) oggetto di una nostra più approfondita investigazione.*

Ora, sebbene non manchino su tale periodo diagnosi severe, motivate dalla mania di potere dei partiti e dall'oscillazione costante del Paese tra Oriente ed Occidente, si preferisce più positivamente

ricordare la soluzione adottata in ordine alla successione al Trono a favore del principe Ferdinando, nipote del re Carlo I (col cd. Patto di famiglia del 18 maggio 1881 e la conseguente revisione costituzionale del giugno 1884 sull'istituzione monarchica: la seconda della [Costituzione del 1866](#)); la mitigazione del carattere censitario della legge elettorale, e, sul piano internazionale, l'adesione (con un trattato segreto) della Romania, il 18 ottobre 1883, alla Triplice Alleanza, con un rischioso equilibrismo, data la generale ostilità rumena per l'Austria-Ungheria, che governava (in realtà i dirigenti magiari) oppressivamente la Transilvania abitata da popolazioni rumene.

Tralasciano altre importanti vicende, tra cui quelle riguardanti l'annoso problema contadino che sfociò in una vera e propria rivolta nel 1907, mette conto di rammentare ancora che l'adesione alla Triplice trovò la sua fine con lo scoppio della seconda guerra balcanica, il 16 giugno 1913. Alla prima guerra balcanica, conclusasi da pochissimo, il 30 maggio 1913, con il Trattato di Londra, la Romania (attendendosi una contropartita) era rimasta estranea, assistendo neutrale alla perdita da parte dell'Impero ottomano di quasi tutti i suoi territori europei.

Alla base del secondo conflitto stavano, com'è noto, le rivendicazioni territoriali della Bulgaria, che si trovò a combattere contemporaneamente contro Serbi, Greci, Montenegrini, Rumeni e Turchi. La Romania, con la sua entrata in guerra a fianco della Serbia, indusse la Bulgaria a chiedere la pace (trattato del 28 luglio 1913), che sancì trasferimenti territoriali a favore di Bucarest.

Carlo I morì il 27 settembre 1914 non senza l'amarrezza per non aver potuto onorare gli impegni presi con la Triplice Alleanza, avendo la classe politica ed il governo (decisivo ancora una volta l'atteggiamento di Ionel Brătianu) optato per la neutralità della Romania al momento dello scoppio della Prima Guerra mondiale a seguito dell'assassinio dell'arciduca austriaco Francesco Ferdinando.

6. *La morte di Carlo I aveva rimosso il principale ostacolo al passaggio della Romania all'Intesa e alla sua entrata in guerra in questa nuova posizione internazionale, anche se il nuovo re, Ferdinando I, pur subendo molte pressioni, riuscì a mantenere la neutralità per i primi due anni del conflitto. Solo dopo negoziati circa il futuro del Paese, in vista di future acquisizioni territoriali, con Francia, Inghilterra, Italia e Russia, egli si risolse a dichiarare guerra (soluzione, per vero, perseguita da tempo dal Presidente del consiglio Ion IC Brătianu), il 14 agosto 1916, proprio al suo Paese d'origine, la Germania (in seguito a questa decisione, la sua famiglia lo rinnegò e il lutto fu proclamato al castello di Hohenzollern).*

La guerra, tuttavia, non volse certamente in senso favorevole alla Romania (gravi perdite, avvicinamento delle truppe nemiche alla capitale, ritirata del re e del governo a Iasi, mancanza di aiuti da parte dell'Intesa) fino a far restare il Paese isolato sullo scacchiere orientale a seguito della rivoluzione bolscevica nel 1917. Seguì un trattato separato di pace (24 aprile 1918 a Buftea-Bucuresti) della Romania con la Germania e l'Austria-Ungheria, che, però, non entrò mai in vigore poiché gli Imperi centrali mostrarono presto la loro debolezza, così che quando l'11 novembre 1918 essi furono sconfitti, la Romania poté rientrare in campo dalla parte dei vincitori.

7. *L'esito della guerra pose una premessa importante per la successiva riforma costituzionale del 1923.*

Intanto, con regio decreto n. 842 del 10 aprile 1918, fu promulgato da Ferdinando I l'atto di acquisizione della Bessarabia. Poi, con il decreto-legge del 18 dicembre 1918, venne confermata l'unione della Transilvania e della Bucovina, già proclamata il precedente 1° dicembre (tale data diventerà festa nazionale).

Nasceva così la Grande Romania con una popolazione di oltre 16 milioni di abitanti e una superficie di 295.049 km quadrati. Proclamata dall'Assemblea Nazionale ad Alba-Iulia, la nuova

configurazione geopolitica fu riconosciuta anche dal Trattato di Versailles (e successivamente anche da altri trattati) sia pure nel quadro di un trattamento del Paese rumeno non certo esaltante in rapporto all'ampiezza e alla durata dell'occupazione tedesca subita durante il conflitto mondiale.

Il 15 ottobre 1922, sempre ad Alba-Iulia, Ferdinando I, al momento dell'incoronazione come re di tutti i rumeni, esclamò: "Mettendomi in testa, in questa antica fortezza della Dacia romana, la corona d'acciaio di Plevna, che noi e le gloriose battaglie abbiamo reso per sempre la corona della Grande Romania, adoro con riverenza la memoria di coloro che, in tutti i tempi e dovunque, con la loro fede, con il loro lavoro e con il loro sacrificio, hanno assicurato l'unità nazionale, e saluto con amore coloro che l'hanno proclamata con una sola voce e con un solo sentimento, dal Tisa al Dnestr e al Mare".

Il nome di Ferdinando I (morirà il 27 luglio 1927, mentre il 24 novembre lo seguirà nella tomba Ion IC Brătianu, uno degli statisti che, in accordo col sovrano, avevano maggiormente plasmato la moderna Romania) resta, però, legato non solo alla grande unione territoriale rumena, ma anche

- alla revisione costituzionale del 19 luglio 1917 (la terza ed ultima della [Costituzione del 1866](#)), che introdusse il suffragio universale maschile, diretto, uguale e segreto;

- al varo della riforma agraria del 1921 (che, anticipata nella predetta revisione costituzionale, si propose di condividere le terre possedute dai grandi latifondi con i soldati di guerra, i contadini senza terra, le vedove, gli orfani e gli invalidi di guerra);

- al riconoscimento pieno dei diritti politici agli ebrei (1918 e 1919);

- alla codificazione del diritto di sciopero (1920);

- alla costituzione della piccola Intesa nel 1921 con Jugoslavia e Cecoslovacchia.

Finalmente, tra le iniziative più importanti di Ferdinando I, va annoverata quella che condusse all'approvazione di una [nuova Costituzione, nel 1923](#).

8. *L'aggiornamento costituzionale, reclamato, peraltro, anche dalla Grande Assemblea Nazionale ad Alba Iulia, il 18 novembre 1918, era postulato soprattutto dagli avvenimenti che, specie più di recente, si erano susseguiti, tra i quali l'espansione del Regno non solo quanto a territorio, ma anche (e corrispondentemente) per l'ingresso di nuove collettività abbastanza eterogenee tra loro. La questione delle minoranze nazionali e di quelle religiose era, del resto, diventata molto più complessa, tanto che una sua soluzione a livello costituzionale era stata richiesta del Trattato sulle minoranze firmato dalle potenze alleate e dalla Romania a Parigi, il 9 dicembre 1919; laddove, nel contempo, un consolidamento costituzionale avrebbe giovato al ruolo del Regno come promotore del diritto all'autodeterminazione dei popoli, sub specie di quelli rumeni ancora sotto dominazione straniera.*

Si trattava, inoltre, di fornire un quadro organico alle già accennate riforme del Primo Dopoguerra, arrivate, tutto sommato, con qualche ritardo, a causa dei molteplici eventi bellici, rispetto ai dibattiti presenti a partire da già poco tempo dopo la proclamazione del Regno e fattisi più marcati nelle successive iniziative delle formazioni politiche più riformiste (sul ruolo della dottrina giuridica anche a livello divulgativo resta famoso il [ciclo di 23 conferenze](#) organizzate nel 1922 dall'Institutul Social Roman). Premevano, poi, sul piano sociale, la realizzazione della riforma agraria, e, sul piano politico, l'introduzione del collegio elettorale unico che una svolta costituzionale avrebbe potuto accelerare.

In questa situazione, un ruolo centrale fu giocato dal Partito Liberale Nazionale la cui bozza di Costituzione, elaborata dal costituzionalista Romul Boilă, divenne il nucleo del nuovo impianto costituzionale, non senza, tuttavia, sollevare aspre critiche quanto al procedimento seguito: furono emarginate, infatti, le regole della revisione costituzionale stabilite dall'articolo 129 della

Costituzione del 1866, dichiarandosi, da parte della maggioranza liberale alle Camere, come costituente già il Parlamento formatosi alle elezioni del 27 marzo 1922 (a tale Parlamento, infatti, sarebbe spettato solo di avviare il progetto di revisione).

Dal punto di vista politico, l'iniziativa fu vista dal Partito liberale come il coronamento del "risorgimento nazionale", assunto quasi come missione in proprio sulla base degli apporti sovente decisivi dati dalla stessa formazione politica alla costruzione della Romania moderna.

I partiti di opposizione, in particolare il Partito nazionale rumeno di Iuliu Maniu e il Partito contadino di Ion Mihalache, dichiararono, tuttavia, di non riconoscere il carattere costituente del Parlamento e di considerare nulla la revisione, caricando di tale ostilità, per così dire, istituzionale, quella più sostanziale dal punto di vista politico tesa a far cadere il Gabinetto in carica (minore animosità venne manifestata verso i contenuti della revisione).

Qualche giustificazione all'operato Partito liberale si è tentato, per vero, di rinvenire nel mutamento dell'assetto interno e internazionale dello Stato, che, in quanto non prevedibile nel 1866, si sarebbe dovuto considerare estraneo alle cautele che le norme sulla revisione intendevano stabilire; anche se l'argomento sembra assai debole e inidoneo a giustificare, se non un colpo di Stato, un vero e proprio strappo costituzionale.

Venendo, ora, più nel dettaglio alla revisione, noteremo come essa fu relativamente celere, conformemente alla richiesta dello stesso Re nel messaggio di apertura della legislatura il 27 marzo 1922. Una Commissione costituzionale, comune ad entrambe le Camere, venne incaricata del lavoro istruttorio conclusosi il 23 novembre 1922. Le due assemblee parlamentari aprirono le sedute il 28 novembre 1922, lavorando fino al 12 marzo 1923, quando iniziò la discussione generale sul progetto di Costituzione esaurita il 19 successivo con la deliberazione del passaggio all'approvazione dei singoli articoli. La Costituzione fu definitivamente approvata il 26 marzo 1923, con 247 voti favorevoli, 8 contrari e 2 astenuti, nell'Assemblea dei Deputati, e il giorno dopo, con 137 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astenuti, al Senato (non si può qui dimenticare l'opera determinante di CG Dissescu quale relatore sul progetto di Costituzione).

Ferdinando I sanzionò, a sua volta, il testo con Regio Decreto n. 1360 del 28 marzo 1923, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, Ion IC Brătianu, e da 14 ministri, e pubblicato nel Monitorul Oficial n. 282 del 29 marzo 1923.

9. Sotto il profilo del drafting, la Costituzione si presentava strutturata in otto titoli e 138 articoli, di cui solo 7 del tutto inediti: infatti, 20 articoli risultavano da modificazioni di precedenti disposizioni costituzionali, 25 dalla loro riformulazione od integrazione, e 76 erano stati tratti di peso dalla Costituzione del 1866.

Nel complesso, dunque, la nuova Costituzione poteva, a prima vista, apparire come un maquillage della precedente, sia pure condotto in modo qualitativamente superiore quanto a tecnica legislativa e con un linguaggio più moderno e specialistico. Era comunque indubbio che, della precedente Costituzione, il nuovo testo conservava intatti o più nettamente ribaditi i principi della sovranità (non si badi, del popolo, ma sempre) della Nazione (esercitata attraverso i suoi rappresentanti: artt. 33 e 34), della separazione dei poteri (sotto la tutela, peraltro, del potere "moderatore" del Re), dello stato di diritto e del decentramento territoriale (artt. 4 e 108), nell'ambito di uno Stato nazionale unito e indivisibile (art. 1) con un territorio inalienabile (art. 2) ed insuscettibile di essere colonizzato da stranieri (art. 3). Del tutto nuova, invece, l'attribuzione al rumeno dello status di lingua ufficiale (art. 126).

Più avanzate erano le previsioni sui diritti e le libertà riconosciuti ad ogni cittadino rumeno (nel Titolo II) indipendentemente dall'origine etnica, dalla lingua, dalla classe sociale e dalla religione (la Chiesa ortodossa rumena era comunque dichiarata religione della stragrande maggioranza dei

rumeni e Chiesa dominante dello Stato rumeno, mentre alla Chiesa greco-cattolica (anche in quanto rumena veniva riconosciuto il primato sulle altre fedi.

Era vietata la pena di morte, salvo che lo avesse richiesto il Codice penale militare in tempo di guerra (art. 16).

Per entrare in qualche altro dettaglio: nessuno poteva essere arrestato o perquisito se non nei casi e secondo le forme previsti dalla legge ed il relativo provvedimento doveva essere convalidato entro un massimo di 24 ore (art. 11); il domicilio era dichiarato inviolabile (art. 13); del pari la libertà di corrispondenza (art. 27); alla possibilità di riunirsi e di associarsi era riconosciuto il rango di diritto costituzionale (artt. 28 e 29; la libertà di coscienza era considerarsi assoluta (art. 22) e si prevedeva sia che la libertà di stampa non potesse essere posta sotto un regime di cautele preventive (art. 25), sia che la stampa stessa non potesse essere sequestrata.

La proprietà era garantita dall'art. 17; la proprietà rurale riservata ai soli cittadini rumeni (art. 18), mentre l'art. 15 vietava la confisca dei beni. Costituivano assolute novità l'esplicitazione del concetto di funzione sociale della proprietà (ancora l'art. 179) e la nazionalizzazione delle risorse minerarie (art. 19): a quest'ultima previsione fece subito eco la legge mineraria del 4 luglio 1924.

La garanzia della legge era stabilita per la previsione e per la riscossione dei tributi (art. 109).

Quanto all'uguaglianza, l'articolo 6, comma 2, stipulava che leggi speciali approvate con la maggioranza dei due terzi dei voti avrebbero determinato le condizioni alle quali le donne (che, peraltro, rappresentavano la maggioranza della popolazione) avrebbero potuto esercitare i loro diritti politici: ciò non avvenne con la prima riforma elettorale del 1926 (premio di maggioranza del 50% dei seggi a chi avesse ottenuto almeno il 40% dei suffragi) e solo con la legge del 1929 si prevede il voto femminile nelle elezioni locali. Il diritto di voto politico (non l'elettorato passivo) fu elargito alle donne che avessero compiuto i 30 anni con la Costituzione del 1938: una beffa, vista l'instaurazione di un regime dittatoriale con la medesima Costituzione. Da subito, invece, fu loro riconosciuta la piena parità dei diritti civili.

Con la previsione del suffragio universale maschile, uguale, diretto, obbligatorio e segreto (esclusi solo i militari) venne, per l'istante, confermato l'abbandono del principio censitario della [Costituzione del 1866](#), aggiungendovi, anzi, la clausola della necessaria rappresentazione delle minoranze (artt. 64 e 108).

Sul piano organizzativo, la persona del Re era dichiarata inviolabile e i suoi atti sottoposti alla controfirma di un ministro che ne assumeva la responsabilità (art. 87). Il Re era Capo dell'esercito (art. 88) e titolare del potere esecutivo, che restava, però, delegato al Consiglio dei ministri (art. 39), a sua volta, nominato (e revocabile) dallo stesso Re (art. 88). Al Governo ed alla responsabilità, sia penale, sia civile dei Ministri era dedicata la Sezione II del Capo II (senza offrire ulteriori dettagli circa la strutturazione interna del Ministero).

Tra gli altri poteri del Re indicati nell'art. 88, ricordiamo quelli di sanzionare e promulgare le leggi, di esercitare nei loro confronti il diritto di veto, di concedere l'amnistia e la grazia, di convocare, prorogare e sciogliere il Parlamento, di ratificare i trattati con la previa approvazione del Parlamento, di nominare o confermare cariche pubbliche, di coniare la moneta e di concedere decorazioni e gradi militari.

La Sezione I del Capo II, nel regolare il ruolo e la posizione del Re, che raggiungeva la maggiore età a 18 anni, stabiliva (art. 77) l'ereditarietà del Trono nella linea discendente diretta e legittima del re Carlo I di Honhenzollern Siegmaringen da maschio a maschio per ordine di primogenitura e con l'esclusione perpetua delle donne. I successori, inoltre, avrebbero dovuto essere di religione ortodossa.

Nell'ambito di una Parlamento bicamerale, l'Assemblea dei deputati era eletta a suffragio universale (elettorato passivo a 25 anni), mentre il Senato era composto (art. 67) da membri, di

almeno 40 anni, eletti da diversi organi elettorali e da membri munere uffici (come gli eredi al trono, i vescovi delle diocesi e il Metropolita della Chiesa ortodossa e della Chiesa greco-cattolica, i capi delle confessioni religiose riconosciute dallo Stato, il Presidente dell'Accademia rumena, gli ex Presidenti del Consiglio dei Ministri, gli ex Ministri che avevano servito per almeno sei anni di governo, gli ex Presidenti di ciascuna camera legislativa che avevano ricoperto questa carica per almeno otto sessioni ordinarie, gli ex senatori e deputati eletti per almeno dieci legislature, gli ex presidenti dell'Alta Corte di Cassazione e Giustizia, i generali in pensione o di riserva e gli ex presidenti delle assemblee nazionali di Chisinau, Cernauti e Alba-Iulia, che avevano proclamato l'unione delle loro province con la Romania nel 1918).

Il potere di approvare le leggi apparteneva al Parlamento, eletto per quattro anni e composto dall'Assemblea dei deputati e dal Senato, e al Re, che poteva rifiutare la sanzione (artt. 34 e 88).

Il Parlamento aveva il potere di limitare il Governo per quanto riguardava l'adozione del bilancio preventivo e la gestione delle entrate e delle spese dello Stato (art. 114), e di controllarlo attraverso il diritto dei parlamentari di indirizzare interpellanze ai ministri (art. 52). Inoltre, ne veniva estesa la presenza e la capacità operativa con l'allungamento della durata delle sessioni.

Costituivano garanzie dell'indipendenza parlamentare: il divieto di avvicinamento alle sedi delle assemblee della forza armata (art. 60), la gestione tutta interna alle stesse assemblee dei poteri di polizia (art. 59) e le immunità personali dei singoli parlamentari (artt. 54 e 55).

Su un piano più generale, se la [Costituzione del 1923](#), come quella del [1866](#), non ragionava (similmente allo Statuto albertino) di una responsabilità del governo nei confronti del Parlamento, la forte dialettica partitica e la necessità di dar vita, attraverso elezioni, a maggioranze parlamentari che assecondassero l'indirizzo politico dell'esecutivo, avevano di fatto generato un sinallagma governo-parlamento molto simile alla fiducia parlamentare (ma non al punto da configurare il sistema come una vera monarchia parlamentare).

Con funzioni consultive nell'elaborazione e nel coordinamento delle leggi, veniva istituito un Consiglio Legislativo (seguirà la legge attuativa del 25 febbraio 1925), a cui era demandata anche la preparazione dei regolamenti generali per l'applicazione delle leggi (art. 76) sulla falsariga del Consiglio di Stato di derivazione francese (peraltro, un Consiglio di Stato di carattere giurisdizionale era venuto meno con l'abolizione in Romania del contenzioso amministrativo in occasione della Carta costituzionale del [1866](#)).

Il potere giudiziario era attribuito a giudici centrali e locali dichiarati inamovibili (art. 104; nel 1924 e nel 1925, si porrà mano ad una riforma dell'organizzazione giudiziaria, mentre risaliva già al 1909 l'istituzione con funzioni consultive di un Consiglio superiore della magistratura). Era, inoltre stabilito il divieto di istituire giudici straordinari o speciali (art. 101).

A capo della struttura giudiziaria si collocava la Corte di cassazione e di giustizia (art. 102), competente, come riferito, anche a giudicare, a sezioni riunite, sulla costituzionalità delle leggi, dichiarando inapplicabili quelle contrarie alla Costituzione (art. 103): tecnicamente si trattava di un controllo accentrato, successivo, azionabile in via di eccezione e con effetti limitati al caso deciso.

Fu costituzionalizzato (art. 107) il controllo di legalità degli atti amministrativi da parte dei tribunali, riconoscendosi il diritto di ricorrere in caso di lesione dei diritti perpetrata da un atto amministrativo, da un atto di gestione emesso in violazione di leggi e regolamenti o conseguente ad abusi di organi amministrativi

La previsione di una procedura di revisione piuttosto articolata (similmente alla [Costituzione del 1866](#)), a cui non rimaneva estraneo lo stesso Re, documentava il carattere rigido della Costituzione (artt. 129 e 130), che non avrebbe potuto essere sospesa né in toto né parzialmente (art. 128).

Finalmente, del tutto inedita era la previsione, in caso di pericolo, della possibilità di dichiarare con legge stato di assedio generale o parziale.

10. *Per concludere, si potrebbe ancora sottolineare la doppia anima della [Costituzione rumena del 1923](#), a cui va, in ogni caso, riconosciuto di avere innescato, almeno per tutti gli anni '20, una fase assai propizia al varo di numerose riforme nel campo amministrativo, civile, penale, processuale e dei rapporti di lavoro, di cui qui non è possibile dare conto. Per un primo aspetto, infatti, essa era perfettamente proiettata nel costituzionalismo novecentesco in cui erano finalmente emersi, accanto ai diritti propri dell'epoca liberale (v. supra), diritti di natura sociale. In particolare, erano confermate le moderne soluzioni offerte alla secolare questione agraria nelle diverse regioni del Paese (costituzionalizzandole ex art. 131), venivano nazionalizzati i beni minerari e le acque, si prefigurava un ruolo dello Stato nella prevenzione dei conflitti economici e sociali, nella difesa della libertà del lavoro e nella predisposizione di assicurazioni sociali dei lavoratori. La stessa proprietà, considerata sacra e inviolabile nella [Costituzione del 1866](#) (art 19), aveva cessato di esserlo per assumere, come già accennato, una funzione sociale e diventare suscettibile di esproprio per motivi di pubblica utilità.*

Sotto il secondo aspetto, il costituzionalismo del XIX secolo, che aveva visto il suo glorioso esordio nell'affermazione dei governi costituzionali puri, evolvendosi poi, sulla scia della monarchia britannica in governi parlamentari con l'emarginazione di sovrani legittimati solo da se stessi, sembrava, invece, connotare ancora in maniera identitaria la [Costituzione del 1923](#). Di qui, la perdurante previsione di un re sostanzialmente governante e però politicamente irresponsabile, in grado di scegliere il proprio governo e, solo successivamente, di organizzare le elezioni; di qui, ancora, la "necessità" per il Re e per il suo Gabinetto di "orientare" tali elezioni per garantirsi la maggioranza parlamentare per governare, realizzando, è vero, come già accennato, un movimento sincro tra Esecutivo e Legislativo, ma, a ben vedere, con un'inversione di logiche rispetto ad un genuino governo parlamentare.

In un tale quadro, non può sorprendere che la dialettica politica privata di corrispondenti sbocchi istituzionali finirà per diventare assai aspra e per trasferirsi fuori del Palazzo, nelle campagne di stampa, nella radicalizzazione delle posizioni e, più tardi, nella ricerca di sponde esterne al sistema nazionale.

La Costituzione, così succintamente descritta, rimase in vigore per 15 anni, non mancando di essere apprezzata in sede politica e dottrinale; anche se l'attribuzione di una natura compiutamente democratica sembra eccessiva (o da relativizzare in una prospettiva temporale e comparata) di fronte alla codificazione di un nazionalismo etnico e religioso, incidente sulla titolarità dei diritti e sull'eguaglianza; più evidente, invece, risulta la caratterizzazione della Romania come stato costituzionale di diritto (controllo di costituzionalità e di legalità degli atti amministrativi), esclusa, si starebbe per dire, ovviamente, la sfera degli atti di governo.

11. *Quel che si può conclusivamente rammentare è come la propensione costituzionale democratica della Romania, già messa in dubbio anche per il periodo anteriore all'intronizzazione di Carlo II, andò, sotto questo sovrano, progressivamente declinando.*

Egli acquisì gradualmente il controllo dei meccanismi del potere, mentre i partiti democratici venivano indeboliti e i movimenti di estrema destra e antisemiti (Movimento dei Legionari) che guardavano all'asse Berlino-Roma capitalizzavano l'insoddisfazione della popolazione in vari campi. Ad una pubblicizzata crisi del sistema causata dall'insipienza dei partiti politici, venne, con la già ricordata Costituzione del 27 febbraio 1938, opposto, come già altrove in Europa, un regime totalitario imperniato sulla dittatura personale del Re.

La forte presa esercitata dai vari totalitarismi affermatasi tra le due guerre sulla vicenda costituzionale rumena giocò un decisivo ruolo nell'affossamento della [Costituzione del 1923](#), che pure aveva rappresentato la punta avanzata di un maturo costituzionalismo nazionale in cui la linfa

liberaldemocratica e la spinta sociale non avevano, però, potuto trovare incanalamenti istituzionali adeguati in una fase tempestosa per il continente europeo.

In certo modo anche la dinastia era diventata più “liquida”: alla morte di Ferdinando I, il 20 luglio 1927, la successione si sarebbe aperta a favore del figlio, il futuro Carlo II, se questi, travolto da taluni scandali, non avesse già rinunciato nel 1925 al trono. Per tale ragione divenne Re il di lui figlio Michele, la cui minore età aprì, però, un periodo di reggenza. Michele non fece in tempo, però, a regnare in quanto il padre, cambiata idea e tornato in Romania, detronizzò il figlio, assumendo, con un colpo di mano incostituzionale, il titolo di Carlo II il 30 luglio 1930 (e riposizionando Michele nel ruolo di principe ereditario).

Dopo lo scoppio della guerra, la [Costituzione del 1923](#), a seguito della sospensione, il 5 settembre 1940, della Costituzione del 1938, fu ripristinata in forma parziale il giorno successivo, data anche dell’abdicazione del Carlo II e del ritorno, per la seconda volta, sul trono di Michele I. Successivamente fu più volte emendata per essere poi definitivamente abrogata con la legge n. 363 del 30 dicembre 1947, promulgata da Petru Groza, nella sua qualità di Presidente del Presidium della Grande Assemblea Nazionale della nuova Repubblica popolare rumena.

La mattina di quello stesso giorno Michele I fu costretto all’abdicazione e all’esilio: peraltro, il regime totalitario d’impronta sovietica aveva già cominciato a mettere radici con il governo filocomunista capeggiato dallo stesso Groza (6 marzo 1945).

Michele I, che era stato il primo sovrano Hohenzollern-Sigmaringen a nascere in Romania, ha rappresentato in seguito fino alla sua morte in Svizzera il 5 dicembre 2017, l’ultimo collegamento istituzionale con la Costituzione ricordata in queste righe. Trascorsi ben 21 anni dalla rivoluzione rumena anticomunista del 1989, l’ex Re, invitato a tenere un discorso, il 25 ottobre 2011, davanti al Parlamento rumeno, nell’ambito di un’allocuzione molto applaudita, ha avuto modo di affermare:

“Non potevo rivolgermi alla nazione senza parlare della Famiglia Reale e della sua importanza nella vita del Paese. La corona reale non è un simbolo del passato, ma una rappresentazione unica della nostra indipendenza, sovranità e unità. La Corona è il riflesso dello Stato, nella sua continuità storica, e della Nazione, nel suo divenire. La corona ha consolidato la Romania attraverso la lealtà, il coraggio, il rispetto, la serietà e la modestia” (P.C.).