LA FORMA DI GOVERNO DELLA REPUBBLICA DI MOLDOVA

FABIO RATTO TRABUCCO
Dottore di ricerca in Diritto Pubblico

SOMMARIO: 1. La formazione dello Stato moldoveno. - 2. Il problema geopolitico della Transnistria. - 3. La forma di governo nella Costituzione del 1994. - 4. La forma di governo dopo la revisione costituzionale del 2000. - 5. Il sistema elettorale ed il sistema partitico. - 6. Il rapporto tra il Capo dello Stato ed i partiti. - 7. L'evoluzione della forma di governo moldovena: conclusioni.

1. *La formazione dello Stato moldoveno*

La Repubblica di Moldova (*Republica Moldova*) [(1)] si è autoproclamata indipendente il 5 giugno 1990, mentre il 23 giugno successivo è seguita la formale Dichiarazione di sovranità con la contestuale denuncia del Patto Molotov-Ribbentrop del 1939 che sancì la sua assegnazione all'*ex* Unione Sovietica. Infine, il 27 agosto 1991 il processo si è completato con la Dichiarazione di indipendenza [(2)].

Geograficamente questo nuovo Stato coincide solo con una parte della Moldavia storica e cioè la Bessarabia [(3)], che si estende all'incirca tra i fiumi Prut e Dnestr (*Nistru*), oltre ad una limitata striscia di territorio ad est del suddetto fiume che costituisce la regione della Transnistria, mentre la restante porzione ad occidente del Prut è parte integrante della Romania.

Al fine di tracciare un breve profilo storico di questa regione possiamo ricordare che sin dal 1359 fu creato un Principato autonomo di Bessarabia nell'ambito dell'Impero Ottomano, di religione cristiano ortodossa e di lingua romena, il quale dal 1367 si unì con quello della Valacchia a sua volta già costituitosi nel 1330. Lo stesso ebbe il suo periodo di massimo splendore alla fine del XV secolo, negli anni compresi tra il 1457 ed il 1504, sotto la guida della figura di Stefano il Grande [(4)] per poi diventare tributario dell'Impero ottomano [(5)], nonché oggetto di una forte rivalità russo-turca. Inoltre, a più riprese, i principi cristiano-ortodossi moldavi chiesero l'aiuto della Russia al fine di porre termine alla dominazione della Turchia che, nel 1792, dopo la sconfitta nella guerra con Mosca iniziata nel 1787 fu costretta a cederle proprio il territorio dell'attuale Transnistria, fondando la città di Tiraspol.

A seguito della guerra russo-turca del 1806-1812, con il trattato di Bucarest del 1812 la Russia s'annetté integralmente il Principato sino al fiume Prut, riducendolo ad una mera provincia alla quale fu attribuito il nome di "Bessarabia" ed iniziando il processo di russificazione, ma dopo la sconfitta di Mosca nella guerra di Crimea del 1853-1856 a seguito del trattato di Parigi del 1856 si giunse all'elezione di Alessandro

---

1 [()] Il termine "Moldova" è quello utilizzato dalla Russia, mentre la Commissione Europea utilizza indifferentemente sia "Moldavia", che "Moldova".

2 [(2)] Con la Dichiarazione di sovranità la Moldova e le tutte le altre *ex* Repubbliche sovietiche non si sono limitate ad affermare la propria sovranità sul corrispondente territorio proclamando il diritto su tutte le risorse naturali nazionali, la competenza a modificare i confini della Repubblica unicamente sulla base della manifestazione di volontà del popolo espressa attraverso *referendum*, il diritto di intrattenere rapporti diretti con gli Stati esteri e l'istituzione della cittadinanza repubblicana. Esse si sono spinte oltre nella direzione di un mutamento della loro forma di Stato, dichiarando contemporaneamente nelle stesse di voler erigere degli "Stati democratici e di diritto" nonché enunciando i principi per la loro realizzazione, tra cui, innanzitutto quelli della "separazione dei poteri e del pluripartitismo". Con le successive Dichiarazioni di indipendenza, invece, le Repubbliche *ex* sovietiche hanno proclamato direttamente la propria indipendenza e cioè la volontà di separarsi definitivamente dall'U.R.S.S. Cfr.: D. FANE, *Moldova: Breaking Loose from Moscow*, in I. BREMMER, R. TARAS (cur.), *Nation and Politics in the Soviet Successor States*, Cambridge, 1993, 121-153 ; G. WILD, *Indépendances et décolonisation dans l'espace post-soviétique*, in "Est-Ovest", 1994, 5, 19-42 ; C. FILIPPINI, *Evoluzione costituzionale delle Repubbliche dell'ex URSS*, in S. BARTOLE, P. GRILLI DI CORTONA (cur.), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale. Élites, istituzioni e partiti*, Torino, 1998, 94-95.

3 [(3)] Il nome della regione della Bessarabia deriva dalla dinastia dei Basarab sotto la quale la Moldavia si costituì in Principato autonomo nel 1359.

4 [(4)] Il personaggio di Stefano il Grande è stato mitizzato ed è onnipresente in statue, busti, dipinti, musei, targhe, denominazioni di strade, stendardi di città ed Università della regione moldava della Romania e nella Moldova. Si veda in tema G. SCHÖPFLIN, *Culture and Identity in Post-Communist Europe*, in S. WHITE, J. BATT, P.B. LEWIS, *Development in East European Politics*, London, 1993, 16-34.

5 [(5)] Peraltro, già dal 1538 la parte sud-orientale tra il Danubio ed il fiume Dnestr fu assorbita nell'Impero Ottomano e designata con il nome unico di "Budiak" dove attualmente vivono le minoranze bulgare ed i gagauzi che, parlano un dialetto anatolico ma sono di fede ortodossa.

Giovanni I Cuza a principe di Moldavia e Valacchia col che nel 1858 fu proclamata l'unificazione dei due Principati – divenuta ufficiale nel 1861 – i quali l'anno successivo assunsero il nome di Romania [6].

Con il Congresso di Berlino del 1878 la Bessarabia fu riannessa alla Russia che in cambio cedette alla Romania la Dobrugia settentrionale ed il delta del Danubio, ma dopo la Rivoluzione d'Ottobre e con il trattato di pace di Parigi del 1920 anche la Bessarabia tornò alla Romania che l'aveva occupata sin dall'inizio del 1918. Di fatto per Bucarest il possesso di questa regione rientrava nel programma irredentista della creazione di una "Grande Romania", ragion per cui non le fu attribuita alcuna particolare autonomia politica [7].

I sovietici, comunque, non riconobbero mai quest'annessione [8] ed anzi proposero l'organizzazione di un plebiscito in Bessarabia, ipotesi che fu nettamente respinta dal governo romeno con la pericolosa conseguenza che la frontiera rimase l'unica tra quelle europee dell'U.R.S.S. a non essere definita con un trattato bilaterale.

Così nel 1924, come reazione all'acquisizione romena della Bessarabia, i sovietici organizzarono sulla riva sinistra del fiume Dnestr, nell'attuale Transnistria, la Repubblica Socialista Sovietica Moldava – la quale ebbe dapprima quale capitale Bălți e poi dal 1929 Tiraspol [9] – e proprio al fine di dare un'apparente credibilità a questa nuova entità statuale la stessa venne incrementata territorialmente sottraendo dall'Ucraina alcuni distretti delle regioni di Odessa e della Podolia [10].

Lo scoppio della seconda guerra mondiale permise però ai sovietici di sfruttare il patto Molotov-Ribbentrop del 1939 con la Germania, al cui interno fu inserito un protocollo segreto che prevedeva l'assegnazione all'*ex* U.R.S.S. della Bessarabia, sottraendola così alla Romania e nonostante quest'ultima fosse alleata dei tedeschi. In ragione di ciò, il 26 giugno 1940, Molotov presentò un *ultimatum* alla Romania costringendola a cedere l'intera regione a Mosca [11] che il 2 agosto successivo sancì la nascita della Repubblica Socialista Sovietica della Moldavia nata dall'unificazione del territorio *ex*-romeno della Bessarabia propriamente detta con quello della Transnistria. Tuttavia, la nuova entità fu volontariamente privata dal Soviet Supremo dell'U.R.S.S. dello sbocco sul Mar Nero poiché il confine meridionale fu tracciato in modo tale da assegnare all'Ucraina tutta la zona costiera, cioé la Bucovina settentrionale, sino al delta del Danubio.

Il tutto venne poi omologato dal trattato di pace siglato a Parigi nel 1947 visto che la Romania venne considerata Paese vinto in ragione dell'alleanza siglata a suo tempo con Berlino. Peraltro, tra il 1941 ed il 1944, a seguito dell'aggressione tedesca all'*ex* U.R.S.S., l'attuale Moldova fu occupata per un breve periodo dalle truppe tedesche e la Romania tentò invano di riannettersi il territorio fino al Dnestr nel frattempo sottrattole da Mosca, mentre nei decenni successivi la Romania di Ceaucescu si limiterà a delle periodiche rivendicazioni.

Dopo un cinquantennio di formale dominazione russofona, a partire dal 1988 il nazionalismo moldavo riprese il suo vigore [12], grazie soprattutto al processo di liberalizzazione avviato con la *perestrojka*. Con le

---

6 [0] Sulla nascita dello Stato romeno si veda il recente volume di S. DELUREANU, *Risorgimento italiano e risorgimento romeno*, Napoli, 2005.

7 [0] Giova anche ricordare che nel rapporto presentato alla conferenza di pace di Parigi la commissione d'esperti per le questioni territoriali raccomandò l'annessione della Bessarabia alla Romania in quanto il Dnestr doveva ritenersi formare una frontiera naturale. Il Consiglio supremo approvò questa proposta l'8 aprile 1919 ed essa fu confermata dal Protocollo sottoscritto a Parigi il 28 ottobre 1920 tra la Romania, la Francia, la Gran Bretagna, il Giappone e l'Italia: esso riconosceva "l'unione della Repubblica indipendente dei Moldavi della Bessarabia alla Romania". Cfr. R. YAKEMTCHOUK, *L'Union européenne et la République de Moldova*, in "Revue du Marché commun et de l'Union européenne", 2004, 480, 431.

8 [0] Per il punto di vista sovietico sulla vicenda, cfr. B.E. STEIN, *La "question russe" à la conference de la Paix de Paris, 1919-1920*, Moscow, 1949, 305-315.

9 [0] Tiraspol, attuale capitale dell'autoproclamata Repubblica della Transnistria, è un porto sul fiume Dnestr che conta 187 mila abitanti. Altre città della Transnistria lungo il corso del Dnestr sono Ribnița e Dubăsan.

10 [0] Tuttavia, a dimostrazione di quanto fosse etnicamente disomogenea questa nuova entità statale creata da Mosca, si ricorda che solamente il 48% dei suoi circa 420 mila abitanti erano moldavi, mentre i restanti erano soprattutto ucraini (34%) e russi (8%). Cfr. V. ROMANTSOV, *Etnos ukrainien*, Kiev, 1998, 100.

11 [0] In realtà il re Carlo II, cioè Carol II di Hohenzollern-Sigmaringen, re di Romania dal 1930 al 1940, sperò sino all'ultimo momento in un aiuto tedesco al fine di respingere le pretese di Mosca, ma questo ovviamente non avvenne. Non a caso nell'ambito delle istruzioni al Ministro Fabricius, capo della legazione tedesca a Bucarest, Ribbentrop affermò che la Germania "poteva solo avvertire il governo romeno che quello sovietico domandava" aggiungendo che "la pretesa russa sulla Bessarabia è fondata", cfr. R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, 432, nota 6.

12 [0] Circa il mosaico dei popoli che costituivano l'*ex* U.R.S.S., cfr.: S. SALVI, *La disUnione sovietica: guida alle nazioni della non Russia*, Firenze, 1990 ; V. ZAVLASKY, *Dopo l'Unione Sovietica. La perestroika e il problema delle nazionalità*, Bologna, 1991 ; A.J. MOTYL (cur.), *The Post-Soviet Nations : Perspectives on the Demise of the URSS*, New York, 1992 ; B. NAHAYLO, V. SWOBODA, *Disunione sovietica: la politica e le nazioni dell'ultimo grande impero: storia, rivalità e rivendicazioni dei popoli che compongono l'URSS*, Bergamo, 1992 ; AA.VV., *USSR and his Successor States*, in "Eastern Europe and the Commonwealth of

numerose manifestazioni di piazza che caratterizzarono il 1989 apparve subito evidente la forza e l'ampiezza di tale movimento, che anche attraverso la battaglia linguistica per la riadozione dell'alfabeto latino si mostrò perfettamente in grado di appoggiare le proprie rivendicazioni ad una precisa effervescenza culturale [13].

La nuova entità statale è così giunta all'adozione del suo testo costituzionale dopo un periodo di forti incertezze seguite alla Dichiarazione di indipendenza da Mosca del 27 agosto 1991, in coincidenza con il fallito colpo di Stato contro Gorbačëv. Inizialmente, infatti, il neo Presidente della Moldova, Snegur, eletto dai cittadini l'8 dicembre 1991, aveva fortemente sostenuto un progetto di riunificazione con la Romania [14]. Rientravano in questo quadro le numerose iniziative adottate dal Soviet Supremo dell'*ex* Repubblica sovietica di Moldova come la reintroduzione della lingua romena in alfabeto latino quale idioma ufficiale dello Stato [15], l'opzione in favore della bandiera di Bucarest e la riapertura delle frontiere con la Romania, chiuse sin dal 1945 [16].

Il progetto di Snegur volto ad una fusione con la Romania è poi rientrato, tantevero che nel *referendum* del 27 febbraio 1994, svoltosi in contemporanea con le elezioni legislative, il 95,4% dei moldoveni, a fronte di una partecipazione al voto del 75,1%, si è dichiarato favorevole al mantenimento della sovranità statale [17] lasciando così decadere, almeno per il momento, l'opzione di fusione con Bucarest [18].

Tuttavia, queste ed altre scelte hanno tuttavia finito con l'incrinare i delicatissimi equilibri tra le diverse comunità linguistiche presenti sul territorio nazionale ed in particolare con la forte minoranza slava – soprattutto russa ma anche ucraina, rispettivamente pari a circa 550 mila e 370 mila persone, costituenti poco meno di un terzo dell'intera popolazione dello Stato [19] – la quale è però del tutto maggioritaria nella regione posta tra il fiume Dnestr (*Nistru*) ed il confine con l'Ucraina, cioé in quella porzione di territorio definita Transnistria dove russi ed ucraini raggiungono circa il 60% della popolazione.

Indipendent States", Rochester, 1994 ; S. Salvi, *Tutte le Russie. Storia e cultura degli stati europei della ex Unione Sovietica dalle origini a oggi*, Firenze, 1994 ; M. Bruchis, *Nations, nationalities, people: a study of the nationalities policy of the Communist Party in Soviet Moldavia*, Boulder, 2001 ; Y. Breault, P. Jolicoeur, J. Levesque, *La Russie et son ex-empire. Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, Paris, 2003. AA.VV., *USSR and his Successor States*, in "Eastern Europe and the Commonwealth of Indipendent States", Rochester, 1994.

13 () Cfr. J. Batt, *Federalism versus Nationalism in Post Communist State-Building: the case of Moldova*, in "Regional and Federal Studies", 1997, 3, 25-48.

14 () Nel 1991 il Presidente moldoveno Snegur aveva avuto modo di dichiarare: "ce que nous allons faire à présent sera de créer une République libre et democratique de Moldova, tout en poursuivant la politique d'intégration économique et spirituelle avec la Roumanie. L'indépendance est bien une étape temporaire. Deux États roumains coexisteront dans un premier temps, mais cela ne saurait durer. Je dis bien que l'indépendance de la Moldova soviétique est une étape en soi et non pas un but", cfr. *Un premier pas vers la réunification avec la Roumanie*, in "Le Figaro", 27 agosto 1991.

15 () Ai sensi della legge del 31 agosto 1989, tutti i dipendenti pubblici della Moldova erano obbligati ad imparare il romeno e ad utilizzarlo negli atti ufficiali in lettere latine.

16 () Sui rapporti romeno-moldavi nel corso della storia si veda: J. Eyal, *Moldavians*, in AA.VV., *The Nationalities Question in the Soviet Union*, London-New York, 1991, 124 ; M. Bruchis, *The Republic of Moldavia*, New York, 1996 ; A. Ruze, *La Moldova entre la Roumanie et la Russie : de Pierre le Grand a Boris Eltsine*, Paris, 1997 ; A. Montanari, *Un'isola di latinità nei Balcani : la Romania*, in M. D'amato, A. Montanari, G. Pirzio Ammassari, *Nazionalismo e identità collettive*, Napoli, 1997, 3-73 ; F. Regoli, *Romania e Moldova : post-comunismo, identità nazionali e territorio*, Forlì, 2001 ; V. Dumbrava, *Die "Last der Gerschichte" in der Republik Moldau*, in "Südosteuropa", 2002, 51, 431-448 ; F. Salomon, *Auf der Suche nach Identität : ethno-kulturelle Auseinandersetzungen in der Republik Moldau*, in "Südosteuropa", 2002, 51, 449-464 ; H. Suominen, *Moldova : seeking to define a national identity*, in "Europ Magazine", 2002, 42-44.

17 () Il testo del *referendum* era il seguente: "Sei in favore dello sviluppo della Repubblica di Moldova come uno stato indipendente e sovrano con le frontiere in essere alla data della proclamazione della sovranità (23 giugno 1990), che promuove una politica di neutralità, mantiene le relazioni di mutua e benefica collaborazione con i paesi del mondo, garantisce a tutti i suoi cittadini uguali diritti in accordo con le norme del diritto internazionale?", in *Parlament Repubblicu Moldova*, Chişinău, 1996, 46. Cfr.: P. Gélard, *Moldavie : la réunification avec la Roumanie abandonnée*, in "Revue française de droit constitutionnel", 1994, 18, 413 ; G. Pirzio Ammassari, *La Repubblica di Moldova : partiti e movimenti nell'attuale contesto economico e sociale*, in M. D'amato, A. Montanari, G. Pirzio Ammassari, *cit.*, 80, nota 9.

18 () Sul tema della transizione moldovena all'indipendenza, cfr.: S. Gamova, *L'idea di un'unione con la Romania è definitivamente respinta*, in "Izvestia", 10 marzo 1994 ; C. King, *Post-Soviet Moldova : a Borderland in Transition*, London, 1995 ; S. Matteucci, *Il caso moldavo: Bucarest può attendere*, in "Limes", 1996, 1 ; P. Ronnas, *Moldova's transition to destitution*, Stockholm, 2000 ; D. IONESCU, *From SSSR to the Republic of Moldova*, s.l., 2002.

19 () La Moldova conta circa 4,4 milioni di abitanti concentrati su un'area di circa 33,8 mila chilometri quadrati, compresa la zona a sinistra del Dnestr a maggioranza slava. Dal punto di vista amministrativo si riparte in 32 Province (*Raioane*), 3 Municipalità (*Municipiul*: Bălţi, Bender e Chişinău), un'Unità Territoriale Autonoma (*Unitatea Territoriala Autonoma*: Gagauzia) ed un'Unità Territoriale (*Unitatea Territoriala*: Transnistria). I russi sono concentrati nella Transnistria ma sono presenti anche nella capitale Chişinău, così come gli ucraini che si trovano però anche lungo il confine con la Romania. Sulla presenza russa nelle Repubbliche dell'ex U.R.S.S., cfr.: R. Taras (cur.), *National Identities and Ethnic Minorities in Eastern Europe*, New York, 1998 ; P. Grilli Di Cortona, *Stati, nazioni e nazionalismi in Europa*, Bologna, 2003, 116.

A questo riguardo occorre non dimenticare che, nell'immediato secondo dopoguerra, l'attuale Moldova fu soggetta ad un profondo processo di russificazione per ordine dello stesso Stalin imponendo una separazione culturale con la Romania. Onde contrastare le naturali simpatie filo-romene della popolazione fu stabilita l'ufficializzazione, fin dal 1938, del dialetto romeno parlato localmente nel tentativo di accreditare l'esistenza di una fantomatica "lingua moldava" [20] guarda caso però scritta in caratteri cirillici [21] , caso più unico che raro per un'idioma neolatino qual'è appunto il romeno (!), il tutto al fine di dimostrare l'esistenza di una nazionalità specifica.

Contemporaneamente, il sostegno, da parte del regime di Mosca, dell'immigrazione in Moldova di elementi russi [22], andò di pari passo con i tentativi di scoraggiare i rapporti con la vicina Romania, pure membro del Patto di Varsavia ed allineata alla politica sovietica.

Alla tensione con l'elemento slavo si è poi aggiunta quella con la comunità di lingua turca di religione cristiano-ortodossa, cioé i Gagauzi, presente in cinque distretti della Moldova sud-orientale nella zona della città di Komrat (le cd. steppe di Boudjaks), per un totale di circa 150 mila persone, costituenti circa il 3,5% del totale degli abitanti [23]. La loro lingua, che è la più occidentale tra quelle di ceppo turco, strettamente imparentata al turco letterario ed all'azero, si scriveva fino al 1957 in caratteri greci quando furono poi sostituiti da Mosca con l'alfabeto cirillico.

I Gagauzi sono gli eredi di uno Stato turco-ortodosso, sorto alla fine del XIII secolo nella Dobrugia – regione oggi divisa fra Bulgaria, Romania ed Ucraina – i quali si trasferirono nell'attuale territorio tra la fine del XVII secolo e l'inizio del XVIII, quando la Russia, intendendo porsi quale potenza "protettrice" delle popolazioni cristiane sottomesse ai Turchi, ne favorì l'emigrazione verso Nord [24]. La storia più recente dei Gagauzi segue le vicende della Moldavia fino alla proclamazione della Repubblica socialista in seno alla defunta U.R.S.S., e poi all'attuale indipendenza.

Come per l'etnia slava, i problemi di quella gagauza esplosero in maniera violenta all'indomani della proclamazione dell'indipendenza moldava: tutelati, anche se in modo formale, come minoranza all'interno dell'*ex* U.R.S.S., i Gagauzi temettero anch'essi, nell'eventualità di una fusione romeno-moldava, di vedere negata la propria specificità culturale e linguistica. Infatti, già nell'agosto 1990 entrarono in secessione proclamando una "Repubblica Socialista Sovietica di Gagauzia", discretamente sostenuta dalla Turchia, che fu peraltro rapidamente repressa.

Giova infine ricordare che la russificazione del Paese è stata efficace soprattutto nella Gagauzia dove non avendo avuto alcuna protezione linguistica e culturale, il russo era la lingua di comunicazione pubblica e parlata anche dalle nuove generazioni [25]. Questo spiega anche la "strana alleanza" tra la Gagauzia e la Transnistria nella lotta separatista contro il Governo di Chişinău.

---

20 () Per inciso, giova ricordare che gli studiosi di questioni linguistiche non hanno mai effettuato alcuna distinzione tra la lingua moldava e quella romena. Cfr. W.K. MATTHEWS, *Languages of the USSR*, Oxford, 1951.

21 () Cfr. *The historical and political context of Bessarabia and the problem of the Ilescu group*, in "Pro Besarabia si Bucovina, the cultural asociation pro Besarabia and Bucovina magazine", 1999, 4.

22 () Sul tema delle purghe staliniane ai danni delle minoranze etniche accusate di fiancheggiamento con i tedeschi invasori, cfr. A. NEKRITCH, *Les peuples punis. La déportation et le sort des minorités soviétiques à la fin de la Seconde Guerre mondiale*, Paris, 1982.

23 () A Chişinău vi sono poi anche comunità di bielorussi (circa 10-15 mila), bulgari (circa 70 mila) ed ebrei (circa 60 mila, di cui circa 15 mila parlanti *yiddish*, peraltro ridotti da persecuzioni ed emigrazioni). Nel Paese sono anche presenti piccoli gruppi di polacchi, Rom e tedeschi, per un totale di circa 10 mila persone. Sulla consistenza e la distribuzione delle minoranze etniche in Moldova si vedano: R. CARATINI, *Dictionnaire des nationalités et des minorités de l'URSS*, Paris, 1990 ; L. BREGANTINI, *I numeri e i luoghi delle minoranze etniche dall'Atlantico al Pacifico*, Gorizia, 1997, 129. Nella capitale moldovena è pure presente una piccola comunità di italiani (circa 100-150 persone), discendenti di coloro che si trasferirono colà, provenienti soprattutto dall'entroterra del levante ligure, alla fine dell'800 quando queste terre appartenevano al neonato Regno di Romania, il quale abbisognava di manodopera per la realizzazione delle sue infrastrutture, cfr. in tema G. VIGNOLI, *Gli Italiani dimenticati*, Milano, 2000, 295-300, nonché M. PIFFERO, *Dalla Fontanabuona alla Moldavia*, in "La Casana", 2001, 1, 16-19. Occorre altresì ricordare che poco meno di mezzo milioni di moldavi sono presenti in altre Repubbliche dell'*ex* Impero sovietico: in particolare circa 300 mila sono concentrati in Ucraina, altri 150 mila circa nella Russia ed infine circa 30 mila nel lontano Kazakhstan (in quest'ultimo caso discendenti di deportati nel periodo delle purghe staliniane), cfr. L. BREGANTINI, *op. cit.*, 28.

24 () Minoranze gagauze sono presenti, sebbene in consistenza inferiore rispetto a quella della Moldova, anche in Ucraina (circa 30 mila nella zona di Odessa), Romania (circa 30 mila nella Dobrugia), Bulgaria (circa 15 mila stanziati attorno a Varna, sulla costa del Mar Nero) ed in Russia (circa 10 mila). Cfr. F. TOSO, *Frammenti d'Europa*, Milano, 1996, 298, 307, 341, 346, nonché L. BREGANTINI, *op. cit.*, 25. Sulla tutela delle minoranze etniche nei Paesi dell'Europa centro-orientale, cfr. S. BARTOLE, *Partecipazione politica e tutela delle minoranze nell'esperienza delle nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, in F. LANCHESTER (cur.), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa centro-orientale*, Milano, 1995, 125-145.

25 () Cfr. per i dati in proposito, J. BATT, *op. cit.*, 37.

2. *Il problema geopolitico della Transnistria*

Se da un lato la minaccia secessionistica della comunità gagauza è stata risolta grazie al riconoscimento di uno statuto di autonomia alla regione di insediamento, poi contemplato nella Costituzione del 1994 (art. 111 Cost.) ed in una successiva legge di attuazione del dicembre 1994 con successiva ratifica referendaria nei territori interessati il 5 marzo 1995, giungendo così nel maggio dello stesso anno all'insediamento della prima assemblea legislativa gagauza [(26)], dall'altro lato i rapporti con le comunità russe ed ucraine non si sono ancora oggi normalizzati.

Sin dal 12 settembre 1990 i distretti compresi nella parte di territorio moldovena posta sulla riva sinistra del Dnestr [(27)] hanno unilateralmente dichiarato la propria indipendenza dalla Repubblica di Moldova, poi ribadita il 25 agosto 1991, ufficialmente nel timore di una sua fusione con la "sorella" Romania che avrebbe determinato una sorta di assimilazione forzata dell'elemento slavo.

In realtà le ragioni che sottendono a questa secessione sono di natura prettamente geopolitica per l'inconfessabile necessità dell'*ex* superpotenza russa di mantenere ancora qualche forma di controllo sulla Moldova, nonché un proprio contingente militare al confine con il futuro versante sudorientale dell'Unione Europea e della NATO. Il conflitto che ne è seguito – durante quasi due anni a partire dall'agosto-settembre 1991 – culminò in una sanguinosa battaglia fra le circa 15 mila truppe dell'allora XIV armata sovietica comandata dal defunto generale Lebed, ed ora inquadrata nel nuovo esercito russo, appoggiata da volontari cosacchi giunti appositamente in Transnistria al fine di difendere le province dell'antico impero e le truppe regolari moldave [(28)] affiancate a loro volta da reparti di volontari contrari alla russificazione della regione. Gli scontri ebbero luogo tra il novembre 1991 ed il giugno 1992 nei pressi dell'abitato di Bender, a maggioranza russofona ma posto sulla riva destra del Dnestr – tra l'altro in coincidenza con l'adesione all'ONU della Moldova – e procurarono la morte di circa un migliaio di combattenti nel fallito tentativo moldoveno di riconquistare la città [(29)]. Le autorità moldovene persero così il controllo politico della Transnistria ed inoltre circa 100 mila rifugiati abbandonarono la regione secessionista a seguito degli scontri, con l'inevitabile conseguenza che la maggioranza slava è riuscita a rafforzarsi.

A quindici anni dall'autoproclamazione della Repubblica Moldava di Transnistria (*Pridnestrovskaja Moldavskaja Respublika*) nulla è sostanzialmente mutato: fasi di tranquillità si sono alternate con periodi di tensione politico-istituzionale con le conseguenti ritorsioni da ambo le parti. Benché nessun Paese al mondo abbia riconosciuto questo nuovo Stato – solamente *de facto* i due "tutori", Russia ed Ucraina – la Transnistria è di fatto un territorio a sé rispetto alla Moldova con un proprio governo composto esclusivamente da membri degli *ex* organici dei servizi segreti di Mosca [(30)]. In particolare, il Presidente Smirnov con i Ministri del suo Governo [(31)] dispone in maniera assoluto di questo lembo di terra che è stato

---

26 () Permangono tuttavia discussioni circa le modalità di applicazione di quest'autonomia, ragion per cui i gagauzi si riservano il diritto di secessione in caso di riunificazione della Moldova con la Romania.

27 () La Transnistria è abitata da circa 620 mila persone concentrate su di un'area di circa 3,4 mila chilometri quadrati, pari a circa il 17% dell'intero territorio della Moldavia. Al suo interno i moldavi sono circa il 33% (200 mila), gli ucraini il 29% (180 mila) ed i russi il 28% (170 mila).

28 () Peraltro si ricorda che solo dal 1992 la Moldova si è dotata di un esercito vero e proprio per cui inizialmente il nuovo Stato, privo di forze armate organizzate, si trovò ad affrontare ben due rivolte separatiste.

29 () Sul conflitto etnico in Transnistria, cfr.: F. Toso, *op. cit.*, 345 ; B.R. Rubin, *Conclusion: Managing Normal Instability*, in B.R. Rubin, J. Snyder (cur.), *Post-Soviet Political Order. Conflict and State Building*, London-New York, 1998, citato da P. Grilli Di Cortona, *Stati, nazioni*, *cit.*, 241 ; A. Blanc Altemir, *Conflictos territoriales, interéctnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Valencia, 2004 ; P. Sartori, *Emergenza Transnistria: un "buco nero" da riempire subito*, in "Limes", 2004, 6, 139.

30 () La Costituzione indipendentista della Transnistria è stata approvata con il *referendum* del 24 dicembre 1996 (81% di voti favorevoli), in contemporanea con l'adesione alla CSI (84% di voti a favore), cfr. P. Gélard, *Moldavie: adoption d'une Constitution indépendantiste en Transnistrie*, in "Revue française de droit constitutionnel", 1996, 25, 215. Rammentiamo che tale consultazione era contraria non solo alla Costituzione moldovena ma anche agli accordi con la Russia che prevedevano come la Transnistria restasse parte integrante della Moldova beneficiando di uno statuto di autonomia interna. La carta disegna invece una Repubblica presidenziale con un Capo dello Stato eletto direttamente dal popolo affiancato da un'assemblea legislativa unicamerale, il Consiglio dei Deputati del Popolo (*Sovet Narodnich Deputatov*), composto 43 membri eletti a cadenza quadriennale come il Capo dello Stato. Di fatto però tutto il potere è concentrato nelle mani del Presidente che detiene ogni leva del potere, sia politico, che economico.

31 () Per interessanti notizie sul Presidente transnistriano Smirnov ed i "suoi" Ministri si rimanda a P. Sartori, *cit.*, 140-141, il quale ricorda come due di essi siano ricercati dalle autorità giudiziarie della Lettonia per omicidi commessi quando erano militari sovietici di stanza nel Paese baltico. Inoltre, con una dichiarazione congiunta del 28 febbraio 2003 l'Unione Europea e gli USA hanno negato il visto d'ingresso nei loro territori per una ventina di esponenti di primo piano dell'amministrazione della Transnistria ritenuti responsabili della mancata cooperazione al fine di una soluzione politica del conflitto visto il continuo atteggiamento ostruzionistico in sede di negoziazione. Smirnov è stato formalmente eletto alla carica presidenziale il 9 dicembre 2001 con una maggioranza plebiscitaria pari all'81,9% e nel corso del 2005 dovrebbero svolgersi nuove elezioni tenuto conto che

trasformato in un vero crocevia per il traffico internazionale di armi, colà prodotte e rivendute a chiunque ne sia interessato, e cioé soprattutto organizzazioni terroristiche e Paesi del Terzo mondo che non possono accedere al mercato cd. "ordinario". L'Interpol e la CIA hanno avuto modo di accertare che in Transnistria si sono riforniti e si riforniscono tuttora di armi l'*ex* PKK curdo, i guerriglieri ceceni, i separatisti dell'Abkhazia e dell'Ossezia meridionale che lottano per staccarsi dalla Georgia, nonché quelli del Nagorno-Karabakh che intenderebbero ricongiungersi all'Armenia affrancandosi dall'Azerbaigian, gli estremisti serbi accusati dell'omicidio dell'*ex* Premier di Belgrado Djindjič, oltre a *clan* criminali operanti su scala internazionale ed in particolare di matrice islamica [(32)]. Alcuni tentativi di vendita di armi, ma anche di materiale radioattivo, sono stati sventati dal servizio segreto moldoveno in collaborazione con le *intelligences* straniere [(33)]. Inoltre, in Transnistria stazionano esponenti di spicco delle organizzazioni criminali russe ed albanesi dediti in particolare al traffico di esseri umani e di stupefacenti, nonché numerosi fuorusciti ceceni che ne hanno fatto una base d'appoggio per reperire finanziamenti attraverso presunte organizzazioni non governative a scopo caritativo che fungono da paravento legale [(34)].

Fino ad oggi, nemmeno le ferme prese di posizione dell'Unione Europea, degli USA e delle stesse Russia ed Ucraina, hanno portato ad un calo di tensione fra i contendenti, nonostante che in più occasioni si fosse ritenuto di aver raggiunto un'intesa stabile [(35)].

La *ex* XIV Armata sovietica, in teoria quale forza di interposizione al fine di evitare una degenerazione del conflitto ma di fatto al fine di tutelare l'autoproclamata Repubblica, continua a stazionare nel territorio transnistriano e sia l'Unione Europea, che gli Stati Uniti si sono pronunciati molto criticamente sul permanere di questo stato di cose [(36)].

Il 20 marzo 1992 la Comunità di Stati Indipendenti riunita a Kiev ebbe modo di riaffermare l'integrità territoriale della Moldova ed il 6 aprile successivo i Ministri degli Esteri della Moldova, della Romania, della Russia e dell'Ucraina formarono una commissione quadripartita per giungere ad un cessate il fuoco e regolare pacificamente la controversia. A sua volta la Moldova, che il 30 gennaio 1992 fu ammessa alla Conferenza per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa (CSCE), riaffermò la necessità che le truppe russe abbandonassero la Transnistria la cui dichiarazione di indipendenza costituiva una minaccia all'indipendenza moldovena ed alla sua integrità territoriale. In effetti da quel momento il cessate il fuoco fu osservato e non si verificarono più scontri armati nella regione.

Inoltre, un accordo raggiunto il 21 luglio 1992 a Mosca tra il Presidente moldoveno Snegur e quello russo Eltsin sancì il rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale moldovena con uno speciale statuto per la Transnistria in seno allo Stato di Chişinău, affermando però contestualmente il diritto di questa regione a decidere il suo futuro in caso di unione della Moldova con la Romania [(37)].

Il Consiglio dei Ministri della CSCE riunito a Roma il 1° dicembre 1993 ebbe poi modo di pronunciarsi in favore di uno statuto speciale per la Transnistria nel quadro dell'indipendenza, della sovranità e dell'integrità territoriale della Moldova, chiedendo altresì il ritiro completo della XIV armata russa. La stessa necessità fu auspicata dalle autorità moldovene per le quali la presenza russa doveva ritenersi un fattore di destabilizzazione della regione [(38)].

---

il mandato è quadriennale. Il Parlamento transnistriano è stato invece eletto il 10 dicembre 2000 ma di fatto la gran parte dei suoi membri, ben 25, non aderisce a nessun partito in quanto si tratta più semplicemente di "uomini del Presidente", mentre gli altri 17 appartengono a tre partiti o presunti tali (Unità [*Jedinstvo*]: 9 seggi ; Rinnovamento [*Obnovlenije*]: 7 seggi ; Partito del Potere del Popolo: 1 seggio), mentre un posto risulta vacante. Cfr. i dati riportati in: http:// www.electionworld.org/transnistria.htm. Sull'*establishment* transnistriano, cfr. anche R.J. HILL, *Soviet Political Elites: "The Case of Tiraspol"*, Londres, 1977, nonché C. KING, *Moldova with a Russian Face*, in "Foreign Policy", 1994-1995, 106-120.

32 () Circa le organizzazioni criminali stazionanti in Transnistria si veda l'interessante articolo di P. SARTORI, *Il caso Transnistria: mafie e terroristi nella terra di nessuno*, in "Limes", 2002, Quaderno Speciale 1.

33 () Cfr. *ib.*, *op. cit.*, 143, nota 10.

34 () Cfr. *ib.*, *op. cit.*, 142.

35 () Sulla crisi transnistriana, cfr. D. LYNCH, *Russian peacekeeping strategies in the CIS: the cases of Moldova, Georgia and Tajikistan*, Basingstoke, 2000, nonché *Moldova: Regional Tensions over Transnistria*, in "ICG Europe Report", 17 giugno 2004, 157.

36 () In tema si veda la Dichiarazione congiunta dell'Unione Europea e degli Stati Uniti del 28 febbraio 2003.

37 () L'accordo aveva previsto anche la creazione di una forza di pace comprendente 3.800 unità russe, 1.200 moldovene e 1.200 transnistriane, dichiarando altresì la città di Bender "zona beneficiante di uno statuto rinforzato di sicurezza". Questo accordo fu duramente criticato dal Governo romeno che criticò l'abbandono del meccanismo quadripartito di consultazione, nonché l'erezione delle truppe russe a forze di *peace-keeping* ritenendole invece di supporto ai separatisti di Tiraspol. Inoltre, nell'incontro di Bucarest dell'ottobre 1992 con il rappresentante della CSCE Rotfeld le autorità romene espressero la convinzione che l'unificazione della Moldova con la Romania doveva ritenersi un fattore di stabilità per la regione da raggiungere nel più breve tempo possibile. Cfr. R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, 433.

Tuttavia, a seguito delle elezioni legislative svoltesi in Moldova il 27 febbraio 1994 la chiusura tra Chişinău e Tiraspol divenne totale poiché le autorità secessioniste impedirono alla popolazione locale di etnia moldovena di prendere parte allo scrutinio ed espulsero i quindici osservatori della CSCE che dovevano incontrare il generale Lebed nel frattempo divenuto deputato al Parlamento transnistriano.

Una dichiarazione congiunta dei Governi della Repubblica federale di Russia e di quella della Moldova del 21 ottobre 1994 prefigurò il ritiro, entro tre anni, del contingente russo, cosa che non è avvenuta per un irrigidimento delle rispettive posizioni nonché per il *referendum* indetto in Transnistria che bocciò l'evacuazione delle truppe russe con una maggioranza del 93% [(39)].

Peraltro, il *memorandum* del 28 giugno 1996 con la Transnistria conteneva a sua volta delle definizioni foriere di ulteriori problemi, riconoscendo lo status della "Repubblica di Transnistria" come "un'entità statuale territoriale nella forma di una Repubblica all'interno dei confini internazionalmente riconosciuti della Moldova" [(40)].

Qualche anno dopo, l'8 maggio 1997, a Mosca in presenza del Presidente danese dell'OSCE Petersen, il Presidente moldoveno Lucinschi, e quello transnistriano Smirnov, siglarono un *memorandum* di normalizzazione delle relazioni sotto l'egida della Russia, dell'Ucraina e dell'OSCE che riaffermava l'integrità del territorio moldoveno in base ai confini fissati nel 1990, confermando altresì che lo statuto della Transnistria dovrà ottenersi esclusivamente attraverso mezzi pacifici senza ricorso alla forza [(41)].

L'OSCE ha poi continuato ad esercitare pressioni al fine di giungere ad una soluzione come dimostra l'ulteriore accordo di Odessa del 20 marzo 1998 che definì le misure necessarie per definire la controversia. Inoltre, il 13 luglio 1999 i Presidenti Lucinschi e Smirnov siglarono una serie di protocolli di cooperazione nei settori delle scienze e delle tecnologie, della cultura, dell'informazione, della sanità e della lotta alla criminalità, senza però trattare il problema cruciale dello statuto della Transnistria.

Poi al vertice OSCE di Istanbul del novembre 1999 fu siglato un ulteriore accordo per lo sgombero russo e la distruzione degli armamenti *ex* sovietici ancora stazionanti in Transnistria. Tuttavia dopo un'iniziale smobilitazione seguirono le proteste del regime di Tiraspol secondo cui le armi in questione apparterrebbero al "popolo transnistriano", giungendo così ad un vero e proprio boicottaggio del programma di disarmo che si è in tal modo arenato. Un ennesimo accordo in materia, che godeva di un finanziamento dell'OSCE pari a 30 milioni di Dollari USA, fu siglato nel giugno 2001.

Ancora, a fine 2003 la Russia, attraverso il cd. *memorandum* Kozak, proponeva ai Governi di Chişinău e di Tiraspol una soluzione della crisi che passava attraverso lo svolgimento di un *referendum* costituzionale nell'ottobre 2004 volto alla creazione di una Repubblica Federale di Moldova composta da tre soggetti Moldova, Transnistria e Gagauzia, retta da un Parlamento bicamerale in cui le tre entità erano proporzionalmente rappresentate [(42)], mentre il moldavo diventava lingua nazionale ed il russo lingua ufficiale della Federazione [(43)]. Il progetto, inizialmente accolto positivamente dalla *leadership* transnistriana e dalle autorità di Chişinău, era poi improvvisamente sconfessato dal Presidente moldoveno Voronin a seguito delle forti critiche espresse dall'opposizione, dall'Unione Europea, dall'OSCE [(44)] e dagli USA [(45)].

---

38 () Cfr. R. YAKEMTCHOUK, *Bases militaires russes et stationnement de troupes à l'étranger en temps de paix. Le cas de l'URSS/Russie*, in "Annuaire Français de Droit international", 1994, 413 ss.

39 () La domanda del quesito referendario era la seguente: "Pensate che la presenza della XIV Armata russa sia utile in quanto garante della pace e della stabilità?". Inoltre, all'esito del *referendum* transnistriano, la Duma russa, sotto la spinta dei comunisti, degli agrari e dell'estrema destra, dichiarò la Transnistria "zona d'interesse strategico particolare" suscitando così una reazione irritata dell'OSCE. Cfr. R. YAKEMTCHOUK, *L'Union européenne*, *cit.*, 434.

40 () Cfr. OMRI, *Daily Digest*, 3, 24 gennaio 1997, in C. CODAGNONE, *Questione nazionale e migrazioni etniche: la Russia e lo spazio post-sovietico*, Milano, 1997, 243.

41 () Il *memorandum* prevedeva che la Transnistria parteciperà alla realizzazione della politca estera della Moldova ma sarà quest'ultima a detenere il carattere di soggetto di diritto internazionale, benché la Transnistria potrà agire sul piano internazionale nei settori dell'economia, della scienza, della tecnologia e della cultura. Sul punto si vedano le considerazioni di C. KING, *Moldovan Identity and the Politics of Pan-Romanianism*, in "Slavic Review", 1994, 2, 345 ss. Tuttavia anche dopo quest'accordo i rapporti tra le due entità rimasero tesi come dimostra l'episodio del 2 agosto 1997 quando, invitati dall'armata russa, il Ministro della Difesa moldoveno Pasat ed un gruppo di diplomatici di tredici Paesi furono respinti senza motivo alla frontiera transnistriana.

42 () Il piano prevedeva altresì che circa 2 mila soldati russi sarebbero stati dispiegati alla frontiera tra la Moldova e la Transnistria sino alla completa smilitarizzazione del Paese, da completarsi al più tardi nel 2020.

43 () Inizialmente, il 1° aprile 1994 il Parlamento moldoveno a maggioranza filorussa sospese la legge sulla lingua moldava al fine di permettere l'uso di quella russa.

44 () Il Presidente dell'OSCE de Hoop Scheffer ha avuto modo di dichiarare che il piano russo suscita forti riserve in quanto non chiarisce la ripartizione delle competenze tra le autorità centrali e quelle regionali, il diritto di veto che è di fatto riconosciuto in seno al Senato alla Transnistria fino al 2015, nonché soprattutto l'assenza di un sistema multinazionale di garanzie. Cfr. R. YAKEMTCHOUK, *L'Union européenne*, *cit.*, 439.

Questo, tra l'altro, determinava l'irritazione di Mosca con il Presidente Putin che cancellava una sua prevista visita ufficiale in Moldova [46].

Infine, il 26 gennaio 2004 è stato proposto dall'OSCE un piano di federalizzazione della Moldova che riconosceva alla Transnistria lo statuto di soggetto della Federazione con una propria Costituzione, un Presidente, un Parlamento bicamerale e la piena sovranità in materia finanziaria, ma lo stesso è stato rigettato sia dal governo di Chişinău, che dal regime di Tiraspol il quale lo ha ritenuto inferiore al piano Kozak.

Altre proposte che sono state formulate, sebbene in via non ufficiale, sono quella per cui la Moldova vera e propria si unirebbe alla Romania, mentre la Transnistria diventerebbe uno Stato indipendente riconosciuto internazionalmente oppure, in alternativa, vista la contiguità territoriale, potrebbe essere incorporata nell'Ucraina. In particolare la prima ipotesi farebbe la felicità di Mosca che vedrebbe così ufficializzato il mantenimento della propria presenza militare in Transnistria e questo spiega la forte volontà di Mosca di coinvolgere direttamente nei negoziati la Romania, anche e soprattutto al fine di far leva sulle sue mai sopite istanze nazionalistiche di Bucarest [47]. D'altro canto Putin intende, soprattutto, evitare il coinvolgimento statunitense nella crisi transnistriana [48] per evitare quanto è già avvenuto in Georgia.

Tuttavia, il protrarsi dello stallo nella faccenda Moldova-Transnistria fa comodo a molti soggetti, primo fra tutti l'*establishment* di Tiraspol guidato da Smirnov. Inoltre, la creazione in questo territorio di una vera e propria economia parallela fondata su traffici illeciti di vario tipo grazie al beneplacito delle stesse autorità istituzionali viene percepita dalla popolazione locale come il solo modo di sopravvivenza tenuto conto che il salario medio mensile di queste zone non supera i 60 Euro e sono stati addirittura accertati casi di vendita di organi umani in cliniche straniere compiacenti [49].

É chiaro, quindi, che qualsiasi soluzione alla crisi transnistriana non potrà non prevedere misure di contrasto delle organizzazioni terroristiche colà attive, in tandem con iniziative economiche che migliorino le condizioni di vita della popolazione facilitando così la transizione verso la legalità e la democrazia. A tale riguardo l'Unione Europea e gli USA dovranno dimostrare di sapersi muovere con sufficiente energia facendo leva anche su Mosca che, di fatto, rappresenta il vero elemento di supporto per il regime della Transnistria.

3. *La forma di governo nella Costituzione del 1994*

La Costituzione moldovena del 29 luglio 1994 [50] è stata elaborata dal Parlamento eletto per la prima volta con le libere elezioni del 27 febbraio del medesimo anno, in un clima di grande tensione ed incertezza legato al futuro del Paese.

---

45 () Il progetto russo di soluzione del conflitto in Transnistria provocò, alla fine del mese di novembre del 2003, violenti scontri a Chişinău tra circa 25 mila manifestanti e la polizia, poco prima che il governo respingesse il piano di pace. Cfr. A. Bon, *Moldavie 2003: à reculons vers le fédéralisme*, in "Le Courrier des pays de l'Est", 2004, 1041, 78-93 ; P. Gélard, *Projet de règlement du conflit Moldavie-Transnistrie*, in "Revue française de droit constitutionnel", 2004, 61, 200 ; D. Lynch, *Moldavie. Laboratoire de la nouvelle stratégie européenne*, in "Le Courrier des pays de l'Est", 2004, 1042, 45-48.

46 () Cfr. P. Sartori, *op. cit.*, 146-147.

47 () L'unificazione romeno-moldovena è preconizzata dal Fronte nazionalista moldavo sul quale si veda I. Hartwig, *Die Beziehungen zwischen Rumänien und Moldova seit 1992*, in "Osteuropa", 1994, 11, 1070-1079. All'approvazione della prima Costituzione moldovena del 29 luglio 1994 le autorità romene reagirono condannando la carta costituzionale ed affermando che i moldavi sono da ritenere dei romeni a tutti gli effetti, cfr. P. Gélard, *La nouvelle Constitution moldave*, in "Revue française de droit constitutionnel", 1994, 19, 594. Nonostante il risultato del *referendum* del 1994 l'eventualità di un'unione con la Romania non dev'essere scartata a priori poiché forti sono gli elementi comuni tra i due Paesi: la storia, i valori culturali e le somiglianze linguistiche. Inoltre, il Partito della Grande Romania (*Romania Mare*), guidato dal *leader* nazionalista romeno Tudor, che controlla il 20% dei seggi del Parlamento di Bucarest ed alle presidenziali del 2000 ha ottenuto un terzo dei voti, preme per la riunificazione e lo stesso Ministro degli Affari Esteri romeno Geoana si è pronunciato a favore di un maggior coinvolgimento dell'Unione Europea nel conflitto transnistriano. A ciò si aggiunge il fatto che la Romania, al fine di contrastare l'avvicinamento della Moldova alla Russia, ha deciso di concedere la cittadinanza agli immigrati moldoveni di nazionalità romena. Cfr. in tema R. Yakemtchouk, *L'Union européenne*, *cit.*, 438-439.

48 () Peraltro, a seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, gli USA hanno manifestato apprensione per il rischio che le armi *ex*-sovietiche ancora presenti in Transnistria possano finire nelle mani di terroristi.

49 () Cfr. sempre *ib.*, *op. cit.*, 147-148.

50 () La Costituzione della Repubblica di Moldova del 29 luglio 1994 è pubblicata nel *Monitorul Oficial*, 18 agosto 1994, 1, nonché in *Constitutia Republicii Moldava*, Chişinău, 1994, 3 ss. ed è entrata in vigore il 27 agosto 1994, cfr. P. Gélard, *La nouvelle Constitution*, *cit.*, 594. Il testo in lingua italiana è reperibile in F. Lanchester, M.P. Ragionieri (cur.), *I successori dell'Impero. Le Costituzioni degli ordinamenti ex-Urss*, Milano, 1995, 105-135, mentre quello in lingua francese è contenuto in M. Lesage (cur.), *Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*, Paris, 1995.

L'opzione in favore di un sistema che può essere definito nelle sue linee essenziali come "semipresidenziale", prevedendo l'elezione popolare di un Capo dello Stato e la presenza di un Governo legato da un rapporto fiduciario con un'Assemblea elettiva, era stata, di fatto, già operata attraverso la profonda revisione del 3 settembre 1990 apportata alla Costituzione sovietica della Moldova del 1978 [(51)], sull'esempio delle analoghe riforme apportate alla Costituzione dell'URSS ed ispirate dall'allora Segretario Generale del PCUS, Gorbačëv.

Appare tuttavia importante porre nuovamente in rilievo come la scelta del Costituente di Chişinău, a differenza della maggioranza delle Repubbliche componenti la cd. Comunità degli Stati Indipendenti (CSI) [(52)] – organizzazione alla quale la Moldova ha aderito con molte riserve solamente il 9 aprile 1994 [(53)] – abbia privilegiato, grazie alle suggestioni provenienti dalla Costituzione della Romania del 1991 [(54)] che a sua volta ha fatto direttamente riferimento ai modelli occidentali piuttosto che a quello "russo" caratterizzato dalla netta primazìa del Presidente della Repubblica spesso titolare della funzione di indirizzo politico e dotato di amplissime prerogative non soggette a controfirma [(55)] che spesso possono lasciare intravedere anche non troppo velate forme di autoritarismo [(56)].

La forte affinità linguistica e culturale con la Romania ha naturalmente rivolto non solo l'*intellighenzia* progressista riunita nel Movimento Democratico moldoveno e nel Fronte Popolare, fondato nel 1989, ma anche buona parte della popolazione di lingua romena verso il Paese confinante e, attraverso questo, verso l'Europa occidentale ed in particolare la Francia della Quinta Repubblica.

Dall'analisi dell'originario testo della Costituzione [(57)] – successivamente emendata il 28 luglio 2000, come vedremo nel capitolo seguente – si può affermare che l'ordinamento moldoveno, evitando qualunque

---

51 () Tale carta costituzionale è entrata in vigore il 27 agosto dello stesso anno ed a partire da tale data si considera completamente abrogata la Costituzione della Repubblica Socialista Sovietica di Moldavia promulgata il 15 aprile 1978 e successivamente revisionata (così ai sensi dell'art. 1, comma 2, delle Disposizioni finali e transitorie contenute nella Costituzione del 1994).

52 () Sui sistemi di governo delineati dalle Costituzioni dei Paesi della Comunità di Stati Indipendenti si veda S. Berglund, A.J. Dellebrant (cur.), *The New Democracies in Eastern Europe. Party Sistems and Politics Cleavages*, Aldershot, 1991 ; C. Filippini, *Elementi presidenziali e parlamentari nelle Repubbliche della Comunità di Stati indipendenti*, in L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, 203-217. Sulla transizione e le riforme nei Paesi dell'Europa centro-orientale dopo il 1989, esclusi però i Paesi dell'*ex* U.R.S.S., cfr. G. Di Palma, *Le transizioni democratiche in Europa orientale: una prospettiva comparata*, in "Rivista italiana di scienza politica", 1990, 2, 203-242, nonché S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993 ed *ib*., *Pluralismo e separazione dei poteri nelle costituzioni dell'Europa centro-orientale*, in "Rivista di diritto pubblico e scienze politiche", 1996 ; A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997.

53 () L'adesione alla CSI fu approvata dal Parlamento moldoveno con 80 voti contro 18, subito dopo le elezioni legislative del 27 febbraio 1994 che videro la vittoria del Partito Democratico Agrario (PDAM) con il 43,2% dei consensi conquistando 56 seggi su 104. La CSI dopo l'accordo di Alma-Ata in Kazakhstan del 21 dicembre 1991 risulta formata da tutte le Repubbliche dell'*ex* U.R.S.S. ad eccezione di quelle baltiche. Ne fanno quindi parte le tre Repubbliche slave, Bielorussia, Federazione Russa ed Ucraina ; la Moldova ; le tre Repubbliche caucasiche, Armenia, Azerbaigian e Georgia ; le cinque Repubbliche dell'Asia centrale, Kazakhstan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan ed Uzbekistan.

54 () Sulla forma di governo della Romania come delineata dalla Costituzione del 1991, la quale è stata correntemente definita come semipresidenziale, cfr.: A. Iorgovan, *Le système politique et constitutionnel de la Roumanie*, Barcelona, 1992 ; F. Julien-Laferrière, *La Constitution roumaine du 8 décembre 1991 ou le difficile apprentissage de la démocratie*, in "Revue de droit public", 1993, 5 ; D. Barbu, I. Voina Motoc, *Né diritto, né potere, ovvero quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, in A. Giovannelli (cur.), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, 1998, 258-270 ; E. Boc*., La Romania è un regime semipresidenziale?*, in *ib.*, *op. cit.*, 224-231 ; W. Sokolewicz, *Tra sistema parlamentare e sistema presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e in Romania*, in S. Bartole, P. Grilli Di Cortona (cur), *Transizione e consolidamento*, *cit.*, 23 ss. *Contra* F. Vasilescu, *Considérations sur le régime politique actuel de la Roumanie*, in "Revue française de droit constitutionnelle", 1995, 23, 451-481, secondo cui la forma di governo romena va considerata come un sistema parlamentare caratterizzato dalla primazìa del Parlamento. Per un richiamo alla tradizione costituzionale romena che va dal 1858 con lo Statuto del Principe regnante Cuza alle Costituzioni del 1866 e del 1923, si veda D.D. Ifrim, *La Constitution, entre tradition et innovation*, in "Revue Roumaine de Science Juridique", 1995, 1.

55 () Nella fattispecie la Costituzione russa del 1993 prevede che il Presidente nomina il Primo Ministro ed il suo vice, ma se la *Duma* ne respinge la nomina per tre volte, allora il presidente può sciogliere la Camera bassa ed indire nuove elezioni. Lo stesso vale nel caso di un voto di sfiducia nei confronti del Governo espresso per due volte: si ha quindi un Presidente "dominante" che in ogni caso deve disporre dei mezzi per imporsi.

56 () Cfr. in tema C. Filippini, *Elementi presidenziali*, *cit.*, 216-217, nonché *ib.*, *L'evoluzione costituzionale*, *cit.*, 116, mentre sull'esperienza dei *leaders* presidenziali nei Paesi dell'*ex* U.R.S.S., cfr. R. Tass, *Postcommunist Presidents*, Cambridge, 1997. Circa le nuove esperienze democratiche nei Paesi dell'Europa centro-orientale, cfr. S. Bartole, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale alle loro prime prove*, in S. Bartole, P. Grilli Di Cortona (cur.), *Transizione e consolidamento*, *cit.*, 191-203, mentre sulla diffusione di elementi parlamentaristici negli stessi Paesi, si veda F. Lanchester, *La forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale: prime considerazioni*, in *ib.*, *op. cit.*, 73-91.

57 () Per un breve commento, cfr. M. Cossutta, *La Costituzione della Repubblica di Moldova del 29 luglio 1994*, in "Quaderni costituzionali", 1995, 2, 303-309.

cenno all'ambigua teoria del ruolo arbitrale o di "mediazione" del Presidente della Repubblica presente nella Costituzione romena ed in quella francese del 1958, appariva maggiormente disposto a riconoscere a tale organo una funzione politica attiva.

Alcune prerogative proprie del Capo dello Stato configuravano infatti una partecipazione alla determinazione dell'indirizzo politico spaziando dai poteri di impulso, come l'iniziativa legislativa, fino a quelli volti a delineare una sfera riservata in particolari settori quali ad esempio la politica estera.

Il Capo dello Stato poteva liberamente prendere parte alle sedute del Governo ed in tal caso presiederle (art. 83, c. 1 Cost.) indipendentemente dagli argomenti posti all'ordine del giorno o da un'espressa richiesta del Primo Ministro, mentre quest'ultimo era obbligato a tenerlo informato su tutte "le questioni di particolare importanza" che avrebbero potuto divenire oggetto di discussione in seno alla compagine ministeriale (art. 111 Cost.). Inoltre poteva in ogni momento "consultare il Governo su questioni di particolare importanza ed urgenza" (art. 83, c. 2 Cost.). Infine, pur non sottoscrivendone gli atti che, in analogia all'ordinamento romeno, erano e sono tuttora soggetti alla firma del Primo Ministro e sono controfirmati dai "Ministri responsabili della loro esecuzione" (art. 102, c. 3 Cost.), poteva tuttavia sospenderne l'efficacia, fino alla decisione definitiva della Corte Costituzionale se li avesse giudicati "contrari alla leggi vigenti" (art. 88, lett. i) Cost.). A ciò va aggiunto che tale ordinamento attribuiva una maggiore incisività all'azione del Presidente nel settore della politica estera dove, in qualità "di rappresentante dello Stato e di garante della sovranità nazionale, dell'indipendenza, dell'unità e dell'integrità territoriale della Nazione" (art. 77), egli poteva "condurre delle trattative, prendere parte alle negoziazioni e concludere in nome della Repubblica di Moldova i trattati internazionali risultanti da essi" (art. 86 Cost.), senza obbligo di controfirma, anche se poi avrebbe dovuto sottoporli alla ratifica del Parlamento.

In perfetta analogia con l'ordinamento romeno, gli unici atti presidenziali soggetti alla controfirma del solo Primo Ministro (art. 94, c. 2 Cost.) riguardavano il potere di accreditare e revocare i rappresentanti diplomatici (art. 86, c. 2 Cost.), la dichiarazione, dietro mandato del Parlamento, della mobilitazione parziale o generale (art. 87, c. 2 Cost.) ed infine l'adozione, in caso di aggressione armata contro il Paese, "di tutte le misure necessarie per respingere l'attacco", in questo caso però, il Parlamento si sarebbe riunito di diritto nelle ventiquattrore successive all'aggressione (art. 87, c. 3 Cost.).

Piuttosto ampia appariva invece la responsabilità del Capo dello Stato moldoveno: non meno dei due terzi dei deputati poteva sottoporre al giudizio popolare il Presidente della Repubblica qualora avesse violato gravemente la Costituzione (art. 89, c. 1), o deferirlo al giudizio dell'Alta Corte di Giustizia se lo avesse giudicato colpevole di alto tradimento (art. 81, c. 3 Cost.). Si può qui notare trattarsi di disposizioni già presenti nella Costituzione romena che sembrano rispondere sostanzialmente ad una visione degli equilibri istituzionali di quel sistema parlamentare "dualista" che molti studiosi del primo dopoguerra ritenevano essere l'espressione perfetta di una simile forma di governo.

Pure nei confronti dell'organo legislativo il Capo dello Stato moldoveno aveva la possibilità di esercitare una certa influenza. Egli infatti poteva, senza obbligo di controfirma, presentare dei progetti di legge presso il *Parlamentul Republicii Moldova,* organo monocamerale composto da 101 deputati (art. 73, c. 1 Cost.) [(58)], prendere attivamente parte alle sue sedute intervenendo nel corso dei dibattiti (art. 84, c. 1 Cost.), inviargli dei messaggi "concernenti le principali questioni di interesse nazionale (art. 84, c. 2 Cost.); o richiedergli il riesame di una legge, in questo caso tuttavia se la Camera la riapprovava con la sola maggioranza semplice, il Presidente era assolutamente obbligato a promulgarla (art. 93 Cost.). Infine poteva indire *referendum* su una qualsiasi questione "di interesse generale" (art. 88, lett. f) Cost.) senza che la Costituzione ponesse dei limiti relativi all'oggetto né sottoponesse l'iniziativa presidenziale al parere obbligatorio, alla proposta o alla controfirma di un altro organo, attribuendo in tal modo al Capo dello Stato un potere che, come vedremo meglio in seguito, solo l'elevato *quorum* di validità richiesto ne ha condizionato l'uso.

Sempre in sintonia con l'esperienza di Bucarest, il Presidente della Repubblica moldoveno non disponeva che di limitati, se non talvolta inesistenti, margini di discrezionalità sia nella formazione del Governo che nel potere di scioglimento anticipato della Camera. Infatti, in primo luogo, egli poteva solo designare, dopo aver consultato "la maggioranza presente in Assemblea" (art. 82, c. 1 Cost.), un candidato alla carica di Primo Ministro il quale avrebbe dovuto, entro quindici giorni, presentare al *Parlamentul* un programma ed una listi di Ministri per ottenerne la maggioranza assoluta (art. 98 Cost.), solo in questo caso il Capo dello Stato poteva nominare, senza obbligo di controfirma, il Governo (art. 82, c. 1 Cost.).

In secondo luogo il Presidente poteva procedere senza sottoporre il decreto alla controfirma del Primo Ministro e dopo aver consultato i gruppi parlamentari, allo scioglimento anticipato del Parlamentul solo se "trascorsi quarantacinque giorni dalla prima richiesta di un voto di fiducia per la formazione di un nuovo

[58] () Si veda la scheda del Parlamento moldoveno riportata sul sito dell'Unione Inter-Parlamentare: http://www.ipu.org/parline-f/reports/1215.htm, nonché il sito del *Parlamentul*: http://www.parlament.md.

Governo, il *Parlamentul* (avesse respinto) una seconda richiesta", ovvero se avesse constatato "l'impossibilità di formare un Governo", non potendo in ogni caso dar vita a Governi minoritari o di emergenza (art. 103, c. 1 Cost.), o se "per almeno tre mesi consecutivi il *Parlamentul* non (avesse) adottato alcuna legge" (art. 85, c. 1 e 2 Cost.). In tal caso la Corte Costituzionale doveva "accertare le circostanze che (giustificavano)" l'emanazione dell'atto presidenziale (art. 135, lett. f) Cost.). Comunque il Capo dello Stato non poteva sciogliere l'Assemblea prima che fosse trascorso almeno un anno dalle elezioni, e mai nei sei mesi che precedevano la scadenza del mandato presidenziale o se erano stati decretati lo stato d'emergenza, d'assedio o di guerra (art. 86, c. 2 e 3 Cost.) [(59)].

Come in altri Paesi dell'Europa centro-orientale sembra opportuno osservare che anche il Costituente moldoveno si è concentrata su due fasi, certamente importanti, della vita istituzionale del sistema parlamentare: la formazione del Governo e lo scioglimento anticipato della Camera, mentre scarsa attenzione è stata invece rivolta a quegli istituti mirati a rafforzare la stabilità e l'efficienza dell'azione di governo. Ciò è reso ancor più evidente se si osserva che la Costituzione non regolamenta la questione di fiducia né prevede, come del resto la quasi totalità dei coevi ordinamenti dei Paesi dell'Europa centro-orientale, alcuna possibilità da parte dell'Assemblea di delegare la potestà legislativa al Governo.

La prassi costituzionale è stata caratterizzata da una costante tensione tra il Presidente della Repubblica, impossibilitato ad imporre le sue scelte politiche ed a condizionare la composizione del Gabinetto, ed il Parlamento determinato a difendere le proprie prerogative. Lo scontro tra questi organi si è infine risolto con l'abbandono del modello semipresidenziale ed un parziale ridimensionamento dei poteri del Capo dello Stato attraverso un'ampia revisione della Costituzione posta in essere nel luglio 2000. Come vedremo più avanti, all'esperienza di altri Paesi, anche in Moldova la Corte Costituzionale ha rivestito un ruolo importante nella definizione dei poteri costituzionali dei massimi organi dello Stato, condizionando l'evoluzione degli equilibri istituzionali.

Sia il Presidente Snegur che il suo successore Lucinschi, eletto al secondo turno il 1° dicembre 1996, di fronte all'impossibilità di affermare la loro primazìa sull'esecutivo hanno tentato di modificare l'ordinamento costituzionale in senso presidenzialista innescando una reazione, di segno opposto, della maggior parte delle forze politiche presenti nell'Assemblea legislativa le quali, alla fine, hanno optato per una radicale riforma delle istituzioni dando vita ad un sistema parlamentare che, secondo la classificazione suggerita dal Volpi, si potrebbe definire di tipo monista.

Il Presidente Snegur dopo aver abbandonato, nel giugno del 1995, la *leadership* del Partito democratico agrario (*Partidul Democrat Agrar din Moldova*, PDAM) fondando il Partito della Concordia e della Rinascita, tentò nel corso del 1996 di radicalizzare il conflitto politico facendo affidamento sull'ampio consenso popolare ottenuto alle precedenti elezioni presidenziali. In un primo momento, ha ripetutamente chiesto le dimissioni del Primo Ministro, Sangheli [(60)], esponente del PDAM poi, non riuscendo nel suo intento, ha revocato, pur non disponendo di una tale prerogativa, il Ministro della Difesa, Creanga.

Sia il Parlamento, che nel marzo 1996 ha discusso sull'opportunità di sospendere il Presidente dalle sue funzioni (ai sensi dell'art. 89 Cost.), sia la Corte Costituzionale, che nell'aprile 1996 ha annullato il decreto presidenziale di revoca del Ministro (non mancando peraltro di sottolineare nella motivazione della sentenza che i Ministri sono revocabili esclusivamente dinanzi all'Assemblea) [(61)], dettero l'avvio ad un lacerante conflitto istituzionale che si è protratto fino al naturale rinnovo della massima carica dello Stato. L'azione presidenziale non essendo condivisa dalla maggioranza presente in Parlamento, ha incontrato dunque la ferma opposizione del Governo e dell'Assemblea Legislativa i quali non solo lasciarono cadere ogni appello del Capo dello Stato volto ad ottenere la sostituzione di alcuni Ministri, specie in quelle sfere, come la politica estera e la difesa, che avrebbero potuto costituire una sorta di *domain réservé* del Presidente, ma anche ogni sua iniziativa legislativa.

A nulla infine è valsa la minaccia, rivolta due settimane prima delle elezioni presidenziali, di sciogliere anticipatamente il Parlamento e di indire un *referendum* istituzionale, né gli appelli lanciati durante la campagna elettorale a favore di un cambiamento della forma di governo in un sistema presidenziale con il rischio evidente di un'involuzione autoritaria del sistema politico [(62)]: il corpo elettorale, al secondo turno,

---

59 () Sui poteri del Capo dello Stato moldoveno circa la formazione del Governo e lo scioglimento anticipato del Parlamento secondo la Costituzione del 1994, cfr. C. FILIPPINI, *Elementi presidenziali*, *cit.*, 214-215 ; *ib.*, *L'evoluzione costituzionale*, *cit.*, 116.

60 () La richiesta di dimissioni del Primo Ministro era motivata dalle accuse di corruzione che il Capo dello Stato aveva mosso al Ministro della Difesa, cfr. P. GÉLARD, *Moldavie: conflit entre le Président et le Premier Ministre*, in "Revue française de droit constitutionnel", 1996, 26, 426.

61 () Cfr. M.S. SHUGART, *Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe*, in "Transition", 1996, 13, 8.

62 () Si veda K. HENDERSON, N. ROBINSON, *Post-Communist Politics. An Introdution*, London, 1997, 339 ss.

premiò il Presidente del *Parlamentul*, Lucinschi [(63)] (*ex* Segretario Generale del Partito Comunista moldoveno poi nominato nel 1990 membro del *Politburo* del PCUS e convinto assertore della necessità di ricercare una migliore intesa con la Federazione di Russia) il quale, presentatosi come un socialdemocratico indipendente, si è schierato a favore di un rigoroso rispetto degli equilibri tracciati dalla vigente Costituzione che affida al Capo dello Stato essenzialmente "la funzione di mediatore tra i tre poteri" dello Stato [(64)].

Un proposito che tuttavia col tempo si è scontrato da un lato con la necessità di intervenire direttamente, specie nel campo delle relazioni diplomatiche, per risolvere i conflitti sorti con le minoranze linguistiche e dall'altro lato con il desiderio di imporre al Governo alcune riforme economiche ritenute necessarie per il Paese ed auspicate da organizzazioni internazionali quali il Fondo Monetario Internazionale.

Se il *memorandum* firmato l'8 maggio 1997 sulla Transnistria è stato negoziato, in prima persona, dal Presidente Lucinschi, che si è ritagliato una sfera riservata in quest'ambito (peraltro costituzionalmente prevista), egli ha inoltre tentato, senza riuscirvi (come del resto il suo predecessore), di revocare quei Ministri del Gabinetto Ciubic che si opponevano alle sue scelte di politica economica. Al contrario, il *Parlamentul*, con il chiaro intento di riaffermare il suo indirizzo politico in materia, in contrario con quello sostenuto dal Capo dello Stato, attraverso un voto di sfiducia individuale ha revocato il Ministro delle privatizzazioni e dell'amministrazione delle proprietà dello Stato, Ciobanu, accusato di aver illegalmente venduto a privati delle strutture sanitarie pubbliche. Infine, il decreto presidenziale del 7 aprile 1997 ha rappresentato un'ulteriore elemento di attrito tra la maggioranza parlamentare e la massima carica dello Stato. Con esso, infatti, il Presidente Lucinschi ha, di fatto, avocato a sé con la creazione di uno speciale Dipartimento per la prevenzione del crimine organizzato e la corruzione posto sotto la sua direzione molte delle competenze conferite al Ministero della sicurezza nazionale e degli affari interni.

I contrasti sorti tra il Parlamento ed il Presidente della Repubblica condurranno quest'ultimo a proporre, il 22 settembre 1997, la modifica della forma di governo del Paese in presidenziale, cogliendo numerose suggestioni della vigente Costituzione federale russa. Un progetto che il Presidente Lucinschi cercherà di realizzare dopo che il Parlamento aveva respinto, il 9 febbraio 1999, una sua proposta di legge volta a consentirgli di emettere dei decreti per un periodo di due anni in materia di privatizzazioni, di politica fiscale e di protezione sociale. Tali decreti sarebbero stati considerati automaticamente convertiti in legge se entro tre giorni l'Assemblea non li avesse sottoposti al suo esame. Con l'intento di influenzare le forze politiche presenti in Parlamento, il Capo dello Stato ricercherà il consenso popolare attraverso un *referendum* indetto per il 23 maggio 1999, volto a sancire l'introduzione della forma di governo presidenziale in Moldova.

Uno "strappo" costituzionale che tuttavia, a differenza dell'iniziativa gollista del 1962 in Francia non si rivelerà risolutivo, poiché se il 64,2% dei cittadini sostenne la scelta presidenziale tuttavia "solo" il 58,3% degli aventi diritto al voto si recò alle urne mentre la Legge elettorale, riproducendo una previsione assai diffusa tra gli Stati socialisti, richiede un *quorum* elevatissimo, pari al 60% degli elettori, ai fini della validità della consultazione (art. 171 Legge elettorale) [(65)]. Con tale norma, il legislatore aveva di fatto "neutralizzato" un istituto che avrebbe potuto volgere a favore del Presidente il "braccio di ferro" istituzionale sorto con il Parlamento.

Il conflitto tra questi due organi è stato risolto dalla Corte Costituzionale il 15 giugno successivo, con una sentenza volta a ricercare una soluzione che non comportasse ulteriori conseguenze [(66)]. Infatti, il giudice delle leggi considerò che il Capo dello Stato non avesse violato il dettato costituzionale trattandosi di un *referendum* di natura prettamente consultiva e quindi privo di effetti legali, per questa ragione non vi era neppure motivo di dichiararlo non valido a causa del mancato raggiungimento del *quorum* richiesto dalla legge.

---

63 () Al primo turno delle elezioni presidenziali moldovene del 17 novembre 1996 Lucinschi ottenne il 24,9% dei voti contro il 32,2% dell'*ex* Presidente Snegur, ma al secondo turno del 1° dicembre 1996 Lucinschi raggiunse il 53,1% dei voti a fronte del 46,9% di Snegur, cfr. AA.VV., *Moldova: élection présidentielle du 1er décembre 1996*, in "Revue politique et parlementaire", 1997, 986, 77 ; P. GÉLARD, *Les élections presidentielles en Moldavie*, in "Revue française de droit constitutionnel", 1997, 29, 206, nonché *Les Moldaves élisent un président pro-russe*, in "Libération", 3 dicembre 1996.

64 () In tal senso si è espresso il Presidente Lucinschi in un'intervista dal titolo *Stability is my slogan* in "Transition", 7 febbraio 1997, 57.

65 () Cfr. P. GÉLARD, *Moldavie: l'échec du référendum sur l'extension des pouvoirs présidentiels*, in "Revue française de droit constitutionnel", 1999, 39, 664.

66 () In effetti, inizialmente, il 5 giugno 1999, la Commissione Elettorale Centrale dichiarò, con 5 voti contro 4, che il *referendum* era da ritenersi valido perché l'art. 171 della Legge Elettorale non avrebbe obbligato la Commissione a pronunciarsi in merito. Successivamente, l'11 giugno il *Parlamentul* modificò la Legge Elettorale imponendo alla Commissione Elettorale di pronunciarsi espressamente, dichiarando nullo il voto per mancato raggiungimento del *quorum*. Solo l'intervento della Corte Costituzionale del 15 giugno, con 4 voti contro 1, riuscirà a dirimere il conflitto insorto.

Il Presidente Lucinschi, richiamando il risultato della consultazione referendaria, istituì il 1° luglio 1999 una Commissione, con il compito di redigere un progetto di legge di revisione costituzionale. Il risultato dei lavori, reso noto il 3 agosto dello stesso anno, prevedeva un notevole rafforzamento dei poteri presidenziali: il Governo sarebbe stato responsabile solo dinanzi al Presidente della Repubblica il cui mandato sarebbe stato di 5 anni, ad esso veniva conferita la direzione del Consiglio nazionale di sicurezza e del Consiglio supremo della magistratura, mentre il *Parlamentul*, composto da 70 membri, sarebbe stato eletto con un sistema maggioritario. Le critiche sollevate da tutte le forze politiche indussero il Capo dello Stato a consentire ad alcuni esperti internazionali della Commissione per la democrazia attraverso il Consiglio di Europa (la cd. Commissione di Venezia) ed ai rappresentanti dei gruppi parlamentari di partecipare ai lavori della Commissione costituzionale al fine di procedere alla modifica dell'originario progetto.

L'intenzione del Presidente Lucinschi di indire un *referendum* sul testo così elaborato, senza sottoporlo al voto dell'Assemblea legislativa, fu tuttavia censurata dalla Corte Costituzionale. Il giudice delle leggi su richiesta di un gruppo di deputati, fornendo un parere sull'interpretazione degli artt. 75, 141, c. 2 e 143 Cost. ribadì che, in base al dettato costituzionale, il Capo dello Stato aveva l'obbligo di sottoporre il progetto di legge di revisione costituzionale al vaglio della Corte stessa, che si sarebbe dovuta pronunciare con una maggioranza di 4 giudici su 6, ed infine di presentarlo al *Parlamentul* che avrebbe dovuto adottarlo con la maggioranza dei due terzi dei suoi membri. Ancora una volta, però, l'intervento del giudice delle leggi impedì al Presidente di ampliare, attraverso una lettura forzata delle disposizioni costituzionali, le sue prerogative.

Tale progetto giunto infine in Assemblea non fu esaminato, al suo posto furono invece adottati in prima lettura il 5 luglio 2000 e, superando il rinvio del Presidente della Repubblica, in seconda lettura il 27 luglio 2000, tre proposte di legge di riforma della Costituzione volte rispettivamente ad accrescere i poteri del Governo, ad introdurre l'elezione parlamentare del Capo dello Stato ed a riformare l'istituto della Procuratura. Con tale riforma che si esaminerà diffusamente nel capitolo seguente si è così voluto in particolare ovviare alla mancanza di quegli istituti miranti a rafforzare la stabilità e l'efficienza dell'azione di Governo a partire dalla regolamentazione della questione di fiducia nonché contemplare la possibilità di delegare la potestà legislativa all'esecutivo [(67)].

4. *La forma di governo dopo la revisione costituzionale del 2000*

In base al nuovo testo costituzionale, derivato dalla revisione approvata il 28 luglio 2000, la Moldova deve ora ritenersi una repubblica parlamentare senza particolari accenni di presidenzialismo [(68)].

Infatti, il Capo dello Stato è ora eletto dal *Parlamentul* a scrutinio segreto (art. 78, c. 1 Cost.) e sulla base di ciò la Moldova va ora ad aggiungersi all'Estonia ed alla Lettonia nell'elenco dei Paesi dell'*ex* U.R.S.S. in cui il Presidente non è eletto direttamente dal corpo elettorale (solamente tre su quindici). Le relative candidature devono essere presentate da non meno di quindici deputati ed al primo turno di votazione resta proclamato eletto il candidato che ha ottenuto almeno i tre quinti dei voti dei membri della Camera (cioé 61 su 101 complessivi), mentre se nessun candidato raggiunge una tale maggioranza, decorsi tre giorni è previsto un ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti nel primo scrutinio. Secondo le ulteriori disposizioni contenute nella Legge organica "Sulla procedura di elezione del Presidente della Repubblica", promulgata il 27 ottobre 2000, se anche al ballottaggio nessuno dei candidati ottiene la maggioranza dei voti, entro quindici giorni si ripeteranno le elezioni con le stesse modalità appena descritte (art. 78, c. 4 Cost.). Infine, qualora nessun candidato risultasse eletto, il Presidente della Repubblica deve sciogliere anticipatamente l'Assemblea legislativa la quale, una volta rinnovata, dovrà eleggere il nuovo Capo dello Stato (art. 78, c. 5 Cost.).

L'età necessaria per accedere alla massima carica dello Stato è stata elevata da 35 a 40 anni (art. 78, c. 2 Cost.), mentre è stato mantenuto sia il limite dei due mandati consecutivi (art. 80, c. 4 Cost.), sia la durata di 4 anni che coincide con quella del Parlamento.

Per quanto riguarda la posizione istituzionale del Presidente della Repubblica vi è da osservare come ora sia strutturalmente estraneo all'esecutivo, non potendo partecipare (presiedendole) alle riunioni del Consiglio dei Ministri, né consultarlo "su affari urgenti e su questioni di particolare importanza". Di conseguenza il

---

67 () Cfr. M.A. ORLANDI, *La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale*, in A. GIOVANNELLI (cur.), *Il semipresidenzialismo*, *cit.*, 171-173.

68 () Il testo in lingua inglese della Costituzione della Repubblica di Moldova, aggiornato con le modifiche apportate nel luglio del 2000, è stato pubblicato nella "Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale", 2002, 10, 129-148.

Primo Ministro non è tenuto ad informarlo degli argomenti posti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

Tuttavia, diversamente da quanto si possa ritenere, al di là delle suindicate disposizioni, il Presidente della Repubblica dispone ancora di tutte le restanti prerogative che la Costituzione del 1994 gli aveva conferito.

La disciplina dell'istituto della controfirma è stata infatti conservata. I decreti presidenziali dunque, di norma, non sono soggetti a controfirma. Fanno eccezione, come in passato, alcune disposizioni in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa nazionale che necessitano della sola controfirma del Primo Ministro. In questi settori che sono stati sovente considerati rientranti nel *domaine réservé*, il Presidente tuttavia conserva le poche prerogative originarie: è sempre formalmente il Capo supremo delle Forze armate e può ancora prendere parte attiva alla negoziazione dei trattati internazionali che può firmare a nome della Repubblica di Moldova, avendo l'obbligo di sottoporli alla ratifica del Parlamento (art. 86, c. 1 Cost.).

Permane la responsabilità per "gravi violazioni della Costituzione" dinanzi al *Parlamentul* il quale può metterlo in stato d'accusa su richiesta di un terzo dei deputati e giudicarlo con una deliberazione adottata dai due terzi dei componenti, senza tuttavia dover sottoporre ulteriormente tale decisione a *referendum* (art. 89, c. 1 Cost.).

Nonostante sia ormai estraneo all'attività del Consiglio dei Ministri, non potendo prendere parte alle sue riunioni, il Presidente della Repubblica può ancora esercitare la funzione di controllo nei confronti dei suoi atti potendo sospenderli se giudicati contrari alla legislazione vigente fino alla pronuncia definitiva della Corte Costituzionale. Resta da osservare, a tal riguardo, che il Consiglio dei Ministri mantiene una certa autonomia nei confronti della massima carica dello Stato essendo i suoi atti non soggetti alla firma del Presidente ma del solo Primo Ministro con la controfirma "dei Ministri responsabili della loro esecuzione" (art. 102, e. 3 Cost.). Anche il potere di indire *referendum* sulle questioni di interesse nazionale senza ulteriori vincoli procedurali e di oggetto è stato mantenuto sebbene, come si è appena ricordato, tale prerogativa sia stata all'origine di un duro confronto fra i massimi organi dello Stato, risolto dalla Corte Costituzionale a vantaggio del Parlamento. La consultazione referendaria indetta dal Presidente ha dunque solo un valore consultivo e di indirizzo dell'azione parlamentare, non potendo costituire di per sé fonte di diritto. Solo l'Assemblea legislativa, secondo quanto disposto dal giudice delle leggi, ai sensi dell'art. 75, c. 2 Cost., può indire *referendum* di natura costitutiva.

Nei confronti del Parlamento il Capo dello Stato conserva sia la potestà di iniziativa legislativa, che il potere di inviare messaggi all'Assemblea sui principali problemi della Nazione. Un potere quest'ultimo che, a differenza dell'ordinamento romeno, ove i messaggi costituiscono essenzialmente uno strumento di comunicazione con il Parlamento, ha assunto durante la presidenza Snegur e poi Lucinschi un carattere squisitamente politico ben lontano dal tradizionale modello del messaggio di natura cerimoniale o celebrativa venendo talvolta a corroborare il potere di impulso dell'attività legislativa attraverso l'illustrazione di veri e propri orientamenti programmatici su molti settori della vita politica del Paese. Sotto questo profilo il messaggio costituisce, talvolta, uno strumento attraverso il quale il Presidente della Repubblica di Moldova ha cercato di porsi in concorrenza con il Governo nella definizione dell'indirizzo politico stabilendo delle priorità diverse o condizionandolo nelle sue scelte.

In ultimo il Capo dello Stato mantiene ancora l'originaria prerogativa, assai inusuale che gli permette di essere presente alle sedute dell'Assemblea legislativa prendendo attivamente parte alla discussione in aula.

Passando ad analizzare i poteri conferiti al Presidente della Repubblica, al fine di garantire il regolare funzionamento del sistema parlamentare, si può osservare come nulla sia sostanzialmente cambiato. Il Presidente ha ora l'obbligo di consultare tutti i gruppi parlamentari prima di conferire l'incarico di formare il nuovo Governo (art. 98, c. 1 Cost.). Tale disposizione è stata introdotta con l'intento di evitare, per quanto è possibile, la formazione di Gabinetti di tecnici cui talvolta faceva ricorso il Presidente Lucinschi sollevando numerose critiche da parte dell'opposizione. Il Primo Ministro incaricato ha sempre quindici giorni di tempo per presentarsi al *Parlamentul* per chiedere la fiducia che deve essere votata a maggioranza assoluta, su un programma e sulla compagine ministeriale. A differenza dell'ordinamento romeno, il Regolamento parlamentare adottato il 31 marzo 1994 e più volte modificato, non prevede che i candidati ai vari dicasteri si debbano presentare alle Commissioni competenti per materia al fine di rispondere ad un'audizione. L'unico vincolo posto dal vigente art. 128, c. 2 Cost., riguarda l'obbligo da parte del *Plenum* dell'Assemblea di prendere in considerazione il Rapporto presentato dalla Commissione permanente per le immunità, prima di procedere al voto [(69)]. Con la successiva nomina da parte del Capo dello Stato ed il giuramento il Governo

69 [0] Una prima versione del Regolamento dell'Assemblea legislativa è stata adottata con legge n. 10-XII del 31 marzo 1994, in conformità con le disposizioni del nuovo testo costituzionale. Una seconda versione, completamente rinnovata, è stata invece approvata con legge n. 797-XIII del 2 aprile 1996 (pubblicata sul *Monitorul Oficial* n. 81-82/765 del 19 dicembre 1996 e

entra nella pienezza delle sue funzioni.

Come in precedenza lo scioglimento anticipato dell'Assemblea è condizionato al verificarsi di taluni eventi. Il decreto presidenziale che non necessita di controfirma, può essere emesso solo se il *Parlamentul* non accorda la fiducia al Governo entro 45 giorni dalla prima richiesta (e soltanto dopo il rigetto di almeno due richieste di investitura), ovvero se per almeno tre mesi consecutivi l'Assemblea non fosse in grado di approvare alcuna legge o se, infine, secondo le nuove disposizioni costituzionali non fosse in grado di eleggere la massima carica dello Stato. Fatta eccezione per quest'ultimo caso, il Presidente non può sciogliere l'Assemblea prima che sia trascorso almeno un anno dalle elezioni o nei sei mesi che precedono la scadenza del mandato presidenziale e mai se sono stati decretati lo stato d'emergenza, d'assedio o di guerra.

La Corte Costituzionale esercita sempre un controllo sulle circostanze che giustificano la decisione del Presidente della Repubblica.

Se, come ben si vede, nonostante l'opzione in favore dell'elezione parlamentare del Capo dello Stato le prerogative costituzionali di quest'organo non hanno subìto alcuna sostanziale limitazione, quelle del Governo sono state invece ampliate attraverso la resezione di alcuni istituti già presenti nell'ordinamento romeno.

Innanzitutto, al Governo è stata conferita la potestà di emanare atti aventi forza di legge. In base alle nuove disposizioni costituzionali il Governo non solo può adottare dei regolamenti (*notarili*) in esecuzione della legge (art. 102, c. 2 Cost.) e delle disposizioni (*dispozitii*) per la sua organizzazione interna (art. 102, c. 5 Cost.), ma anche, sulla base di una legge di delega, delle ordinanze (*ordinanci*) aventi valore di legge in tutte quelle materie che non sono disciplinate da leggi organiche. Pochi i requisiti richiesti per la legge di delega del Parlamento. Questa deve limitarsi ad indicare l'oggetto e la data entro la quale possono essere emanate le ordinanze (art. 106.2, c. 2 Cost.). Se la legge di delega non richiede espressamente che l'ordinanza debba essere sottoposta ad una approvazione da parte dell'Assemblea questa entrerà in vigore dal giorno della pubblicazione sul *Monitorul Oficial* (art. 106.2, c. 4 Cost.). L'ulteriore adozione, il 28 luglio 2000, di alcuni emendamenti alla legge che disciplina l'organizzazione interna e le funzioni del Governo ha infine individuato dodici materie nelle quali esso può adottare atti aventi forza di legge specie in caso di particolare urgenza. Queste vanno dalla finanza, alla tassazione ed al sistema tariffario, dai rapporti economici interni e con l'estero, alle comunicazioni, dall'agricoltura alla giustizia, fornendo ampie possibilità di intervento da parte dell'Esecutivo.

In secondo luogo, il Governo dispone ora del potere di porre la questione di fiducia. Un istituto che non era stato previsto né dalla Costituzione, né dal Regolamento parlamentare.

Il meccanismo prescelto è quello dell'art. 49, c. 3 Cost. della V Repubblica francese che è stato recepito anche dalla vigente Costituzione romena, consentendo di assicurare una certa stabilità all'Esecutivo.

Come per l'ordinamento romeno ed a differenza di quello francese il Governo può porre la questione di fiducia sia su un programma che su una dichiarazione di politica generale, nonché su un progetto di legge (art. 106.1, c. 1 Cost.). Questi sono considerati adottati e la fiducia accordata, se nei tre giorni successivi non viene votata, con la maggioranza assoluta i componenti l'Assemblea, una mozione di censura presentata da almeno un quarto dei deputati (art. 106.1, c. 2 Cost. ed art. 106, c. 1 e 2 Cost.).

L'impossibilità di sciogliere anticipatamente l'Assemblea e l'art. 101, c. 3 del Regolamento parlamentare, che richiede il voto segreto per la mozione di sfiducia, limitano l'efficacia di questo meccanismo che comunque costituisce un interessante esempio di circolazione di un istituto che per la sua peculiarità si riteneva essere destinato a restare confinato alla Francia.

Si tratta, nel complesso, di una riforma che ha reso più efficace l'azione del Governo che può ora operare anche senza il sostegno di una compatta maggioranza parlamentare avendo a disposizione numerosi strumenti procedurali.

La prassi costituzionale di questi primi anni, successivi alla riforma costituzionale sono stati caratterizzati, diversamente da quanto si possa pensare ad una prima osservazione, da un progressivo rafforzamento del ruolo del Presidente della Repubblica.

In verità, la scelta della massima carica dello Stato da parte dell'Assemblea legislativa ha visto contrapporsi due schieramenti e due ben diverse concezioni della funzione presidenziale. La prima sostenuta dal Partito comunista volta ad assicurare al Capo dello Stato un ruolo incisivo negli orientamenti dell'indirizzo politico, la seconda, proposta invece dai partiti di centro destra, tesa a fare di questo organo un garante, anche attivo, della Costituzione. I candidati prescelti rispecchiavano perfettamente queste due

ripubblicata integralmente sul *Monitorul Oficial* del 25 maggio 2000, n. 59-62/399) e poi modificata con legge n. 11-XIV del 29 aprile 1998, n. 18-XIV del 14 maggio 1998 e n. 354-XIV dell'8 aprile 1999, n. 668-XIV dell'11 novembre 1999 e n. 193-XV del 24 maggio 2001.

concezioni: da un lato Voronin, Segretario del Partito Comunista e già Ministro degli Interni quando la Moldova era una delle Repubbliche federate sovietiche, dall'altro lato il Presidente della Corte Costituzionale, Barbalat. L'impossibilità di trovare un'intesa fra i due schieramenti non ha consentito al Parlamento di eleggere dopo la prima tornata di votazioni il Capo dello Stato. Il confronto si è radicalizzato con la decisione assunta dai partiti di centro destra – il Partito Democratico Cristiano Popolare (*Partidul Popolar Crestin Democrat*, PPCD), il Blocco per una Moldova Democratica e Prospera (*Blocul Pentru* o *Moldova Democratica şi Prospera*, BMDP), la Convenzione democratica della Moldova (*Conventia Democrata din Moldova*, CDM) ed il Partito delle Forze Democratiche (*Partidul Fortelor Democratice*, PFD) – di non presentarsi in aula il 21 dicembre 2000, giorno fissato dal Presidente Lucinschi, in base al dettato costituzionale, per la ripetizione delle elezioni. Ancora una volta l'intervento della Corte Costituzionale, su richiesta dello stesso Capo dello Stato, risolverà l'*empasse* venutosi a creare in conseguenza dell'accoglimento da parte della Commissione incaricata dello svolgimento delle elezioni, della proposta presentata dal BMDP, dal CDM e dal PFD, volta a rinviare le elezioni al 16 gennaio 2001 dopo la scadenza naturale del mandato del Presidente Lucinschi.

L'Alta Corte, con la sentenza del 26 dicembre 2001, ha ritenuto che l'assenza dei deputati che avevano fatto mancare intenzionalmente il numero legale per procedere all'elezione del Capo dello Stato fosse un atto di estrema gravità e costituisse un valido motivo per procedere allo scioglimento anticipato dell'Assemblea ai sensi dell'emendato art. 78, c. 5 Cost., al quale il Presidente ha provveduto nel gennaio 2001. Il rinnovo del *Parlamentul*, avvenuto il 25 febbraio 2001, ha visto la netta affermazione del Partito Comunista, il quale con il 50,1% dei voti ha ottenuto quasi i tre quarti dei seggi parlamentari (ben 71 su 101) [(70)].

La vittoria elettorale dei comunisti non solo ha consentito l'elezione a Presidente della Repubblica del suo Segretario Voronin fin dal primo turno di votazione, il 4 aprile 2001 [(71)], ma anche la scelta di Tarlev, un tecnico vicino al Partito, posto alla guida di un Gabinetto formato esclusivamente da esponenti del partito vincente, il quale ha ottenuto la fiducia del *Parlamentul* il 19 aprile 2001.

Il Presidente della Repubblica Voronin, che non ha abbandonato la direzione del Partito, ha esercitato una funzione politicamente attiva sia nell'ambito della politica estera, che nel settore della difesa. Come i suoi predecessori, dopo aver tentato di riproporre un progetto volto a rafforzare sensibilmente i poteri del Capo dello Stato, senza tuttavia ottenere alcun sostegno, si è impegnato attivamente specie nei tradizionali settori della politica estera e della difesa.

Sebbene la campagna elettorale sia stata incentrata sull'ipotesi di un'intensificazione delle relazioni con la Federazione di Russia e la Bielorussia con l'intento di dar vita ad una unione confederale con questi Paesi, tuttavia, la difficile situazione nella regione della Transnistria ha indotto il Presidente Voronin a mantenere, per quanto possibile, una politica di equidistanza tra l'Unione europea ed il Consiglio d'Europa e la CSI già perseguita dai suoi predecessori.

Se da un lato, infatti, il Parlamento ha ratificato nell'aprile 2001 un accordo di cooperazione militare con la Federazione di Russia che ha sollevato le critiche dell'opposizione, dall'altro lato il Governo appare impegnato a proseguire ogni sforzo per adattare l'ordinamento interno alle esigenze connesse all'adesione alle principali organizzazioni internazionali e sovranazionali dell'Occidente.

La Repubblica di Moldova ha aderito nel 1995 al Partenariato per la pace della NATO e l'anno successivo è entrata a far parte del Consiglio d'Europa avendo proceduto, nel dicembre del 1995, all'abolizione della pena di morte che è ora prevista solo in casi eccezionali qualora il Paese si trovi in stato di guerra. Infine, l'*ex* Presidente Lucinschi si era personalmente impegnato al Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997 per avviare i negoziati di adesione all'Unione Europea [(72)].

---

70 () Per i dati delle elezioni legislative moldovene del 2001, cfr. P. GÉLARD, *Les élections législatives en Moldavie*, in "Revue française de droit constitutionnel", 2001, 46, 440.

71 () Sull'elezione di Voronin nelle presidenziali del 2001, cfr.: *ib.*, *Élections présidentielles en Moldavie*, in *op. cit.*, 2001, 45, 184 ; *ib.*, *Les élections présidentielles en Moldavie*, in *op. cit.*, 2001, 45, 440 ; *ib.*, *Les élections présidentielles en Moldavie*, in *op. cit.*, 2001, 46, 440-441.

72 () Sul processo di avvicinamento dei Paesi *ex* sovietici, tra cui la Moldova, all'Unione Europea si vedano: D. LYNCH, *op. cit.*, 39-48 ; M.S. MONSELLATO, *Russia, Bielorussia, Ucraina e Moldavia: dalla partnership alla membership europea?: una nuova geopolitica per il cambiamento*, Forlì, 2003. In tema, si ricorda che il 28 novembre 1994 è stato siglato un accordo di partenariato e di cooperazione tra la Moldova e l'UE, il quale va a sostituire l'accordo di commercio e di cooperazione concluso con l'*ex* U.R.S.S. nel 1990. Siglato per un periodo iniziale di dieci anni esso fa riferimento alla prospettiva futura della creazione di una zona di libero scambio attraverso la creazione di una struttura istituzionale composta da un Consiglio ministeriale, un comitato di alti funzionari ed una commissione parlamentare di cooperazione. In particolare, in vista dell'intensificazione delle relazioni con la Moldova, l'Unione Europea ha chiesto a quest'ultima di rispettare i principi della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di intensificare le riforme in quattro settori: il riavvicinamento delle legislazioni, l'applicazione effettiva della legge, il rispetto dei diritti dell'opposizione parlamentare, della stampa e delle libertà religiose ; gli scambi commerciali e la cooperazione transfrontaliera ; la giustizia e gli affari interni ; le prospettive dell'elaborazione di un accordo di libero scambio.

Il suo successore Voronin ha però assunto una posizione più ambigua: se da un lato ha rilanciato l'adesione all'UE come priorità strategica [73], dall'altro lato ha affermato l'intenzione di non voler ritirare il suo Paese dalla CSI, pur criticandone l'inefficacia e benché i rapporti con la Russia si siano raffreddati dopo il rigetto del cd. *memorandum* Kozak del 2003 per la definizione del conflitto in Transnistria.

5. *Il sistema elettorale ed il sistema partitico moldoveno*

La Repubblica di Moldova presenta ancora un quadro politico sostanzialmente dominato dal Partito Comunista che, dopo le iniziali scissioni ispirate dagli esponenti della sua ala riformista, si è riorganizzato occupando in modo stabile l'arena politica. L'opposizione è costituita unicamente da intellettuali moderati di ispirazione cristiana che non superano il 30% circa dei consensi popolari [74].

La scelta iniziale in favore di un sistema elettorale proporzionale [75], non particolarmente selettivo, non ha agevolato la rappresentanza nell'Assemblea legislativa di nuove formazioni [76]. Lo stesso dibattito politico è stato (ed è tuttora), molto incentrato sui rapporti con la regione secessionista della Transnistria, sulla riconquistata identità nazionale [77] e sulla possibilità o meno di dar vita ad una confederazione con la Romania o, in alternativa, con la Federazione di Russia, l'Ucraina e la Bielorussia al fine di alleviare le

---

L'accordo è reperibile in: http://europa.eu.int/comm/ external_relations/ceeca/pca/pca_moldova.pdf, nonché si veda R. YAKEMTCHOUK, *L'Union européenne*, *cit.*, 435-437. In particolare in vista dell'intensificazione delle relazioni con la Moldova, l'Unione Europea ha chiesto a quest'ultima di rispettare i principi della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di intensificare le riforme in quattro settori: il riavvicinamento delle legislazioni, applicazione effettiva della legge, rispetto dei diritti dell'opposizione parlamentare, della stampa e delle libertà religiose ; gli scambi commerciali e la cooperazione transfrontaliera ; la giustizia e gli affari interni ; le prospettive dell'elaborazione di un accordo di libero scambio.

73 () Il 4 febbraio 2004 il Presidente Voronin ha nominato Ministro degli Affari Esteri il capo del Dipartimento moldavo per l'integrazione europea Stratan, notoriamente favorevole all'UE. Inoltre, ad inizio 2005 è stata aperta a Bruxelles una rappresentanza diplomatica moldovena presso l'Unione Europea mentre la Commissione ha annunciato l'installazione di una sua missione permanente a Chişinău.

74 () Si ricorda che secondo il rapporto 2000-2001 della *Freedom House*, tra i Paesi post-comunisti europei la Moldova è classificata "parzialmente libera" assieme a: Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Russia, Serbia-Montenegro ed Ucraina ; sono qualificati come "liberi" tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale che sono entrati nell'Unione Europea a far data dal 1° maggio 2004, oltre alla Romania ed alla Bulgaria ; è invece definita "non libera" la sola Bielorussia. Cfr. *Freedom in the World 2000-2001*, in http://www.freedomhouse.org/research.freeworld/2001, riportato da P. GRILLI DI CORTONA, *Stati, nazioni*, *cit.*, 243.

75 () Sui sistemi elettorali nei Paesi dell'Europa centro-orientale, cfr.: K. KUUSELA, *The New Electoral System in Eastern Europe 1989-1990*, relazione all'incontro del Consorzio Europeo per la ricerca politica, Essex, 1991 ; C. FLORES JUBERÍAS, *Modelos de transición y sistemas electorales en Europa del Este*, in "Revista de Estudios Políticos", 1992, 77, 169-217 ; C. GONZALEZ ENRIQUEZ, *Comportamiento electoral en las nuevas democracias de Europa del Este*, in AA.VV., *Comportamiento político comparado*, Madrid, 1993 ; *ib.*, *Sistemas electorales y estabilidad política en Europa del este*, in "Revista de Estudios Políticos", 1993, 79, 401-431 ; B. OWEN, *I nuovi sistemi elettorali nei paesi dell'Est europeo*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Riforme elettorali*, Bari-Roma, 1995, 391-401.

76 () Circa i sistemi partitici nei Paesi dell'Europa dell'Est, si veda: H. KITSCHELT, *The formation of Party Systems in East Central Europe*, in "Politics and Society", 1992, 20, 1, 28 ss. ; P. GRILLI DI CORTONA, *L'evoluzione dei sistemi di partito nell'Europa centro-orientale. Aspetti teorico-comparativi*, in F. LANCHESTER (cur.), *La legislazione elettorale*, *cit.*, 105-124 ; *ib.*, *Da uno a molti. Democratizzazione e rinascita dei partiti in Europa orientale*, Bologna, 1997 ; P. GRILLI DI CORTONA, *Partiti e istituzioni in Europa centro-orientale. Quali influenze reciproche?*, in S. BARTOLE, P. GRILLI DI CORTONA (cur.), *Transizione e consolidamento*, *cit.*, 1-19. Per un esame relativo alle Repubbliche dell'*ex* U.R.S.S., cfr. C. FILIPPINI, *L'evoluzione costituzionale*, *cit.*, 116-119 e con riferimento al caso moldoveno, si veda L.A. WAY, *Pluralism by default: challenges of authoritarian state-building in Belarus, Moldova and Ukraine*, Glasgow, 2003, mentre un esame degli effetti delle formule elettorali sui sistemi partitici nelle nuove democrazie est-europee è contenuto in J. MCGREGOR, *How Electoral Laws Shape Eastern Europe's Parliaments*, in "RFE/RL Research Report", 22 gennaio 1993, 11-18.

77 () Sul punto si vedano le considerazioni di C. KING, *Moldovan Identity*, *cit.*, 345 ss.

precarie condizioni economiche e sociali del Paese [(78)] che è di fatto il più povero d'Europa [(79)] e riesce a sopravvivere solo grazie alle rimesse dei milioni di moldoveni emigrati all'estero [(80)].

Gli originari 104 membri del *Parlamentul*, poi scesi a 101 a partire dalle elezioni del 1998, sono sempre stati eletti con metodo proporzionale in un collegio unico nazionale secondo la Legge elettorale del 14 ottobre 1993; inoltre è stata fissata una clausola di sbarramento pari al 4% dei voti validamente espressi per cui, ad esempio, nel 1994 solo quattro liste su tredici hanno superato questa soglia [(81)] mentre nel 2001 e nel 2005 sono scese a tre.

A seguito della revisione costituzionale, il sistema elettorale non è stato sostanzialmente modificato. I seggi vengono distribuiti in un collegio unico in base al metodo d'Hondt (art. 57), ma sono state modificate le clausole di sbarramento, innalzando le percentuali per l'accesso al *Parlamentul*. Infatti, dal 2001 un candidato indipendente per conquistare il seggio deve ottenere almeno il 3% dei voti espressi a livello nazionale, mentre un partito per accedere alla ripartizione dei seggi deve superare il 6% dei voti espressi,

---

78 () Nonostante un tasso di crescita positivo per il quinto anno consecutivo (nel 2004 pari al 6,5%, con un +0,2% rispetto all'anno precedente) ed un aumento dei salari reali, la Moldova ha conservato anche per il 2004 il triste primato di Paese più povero del vecchio continente con un salario medio non superiore ai 30 euro mensili ed inoltre la percentuale di popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà, circa il 40%, è rimasta stabile dal 2002. Secondo l'indice di sviluppo umano (stabilito dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo) nel 2004 la Moldova è passata dal 64° al 113° posto (su 177 Paesi) il che è molto indicativo non solo del degrado delle condizioni di vita della popolazione ma anche dei servizi sanitari ed educativi, cfr. A. Bon, *Moldavie 2004. Valse-hésitation entre communisme et social-democratie*, in "Le Courrier des Pays de l'Est", 2005, 1047, 76-89. Sulle scelte di politica economica intraprese dai Governi moldoveni si veda D. Mabbett, *Social insurance in the transition to a market economy: theoretical issues with application to Moldova*, Washington, 1996 ; A. Bon, *Moldavie 2001-2002: crise politique ou crise identitaire?*, in "Le Courrier des Pays de l'Est", 2002, 1030, 76-90. Elevato è anche l'indice di percezione della corruzione, contro la quale i vari Governi che si sono succeduti al potere non hanno potuto o voluto lottare, visto che l'Istituto della Trasparenza Internazionale ha piazzato la Moldova al 100° posto su 133 Paesi esaminati, cfr. A. Bon, *op. cit.*, 77. Il sistema dei *mass-media* in Moldova è ben analizzato in M. D'AMATO, *Mass media nella Repubblica di Moldavia*, in G. Pirzio Ammassari, M. D'amato, A. Montanari, *cit.*, 151-167, nonché da S. White, *Public opinion in Moldova*, Glasgow, 2000. Per un quadro del Paese Moldova si veda l'interessante volume di A. Carrocci, *Moldova*, Formia, 1997.

79 () I principali indicatori economici della Moldova denotano una situazione tipica da Paese del Terzo mondo con un PIL pro capite di 1.900 Dollari USA, un tasso di inflazione del 10,7% (2004) ed un tasso di disoccupazione dell'8% che però raggiunge il 25% considerando la popolazione in età da lavoro. Si vedano i dati in: http://www.cia.gov/ publications/factbook/geos/md.html, mentre un esame del contesto economico e sociale, nonché del movimento sindacale moldoveno è reperibile in G. PIRZIO AMMASSARI, *cit.*, 82-86, 89-96. Priva di risorse naturale degne di nota la sua economia è prevalentemente agricola con la produzione, peraltro con tecniche e macchinari ormai risalenti all'epoca sovietica, di prodotti agro-alimentari (frutta, vino, cereali), tabacco, fibre tessili, i quali da soli coprono il 60% delle esportazioni. Inoltre ad aggravare la situazione economica concorre il fatto che ben il 40% del modesto potenziale industriale della Moldova, così come la più grande centrale elettrica del Paese che produce da sola l'80% dell'elettricità moldovena, è concentrato in Transnistria. I suoi *partner* commerciali più importanti sono i Paesi della CSI e principalmente la Russia, seguita da Ucraina, Romania, Bielorussia e Germania. Gli scambi con i Paesi dell'Unione Europea, sebbene in crescita, restano invece largamente minoritari: a fine 2000 circa il 22,9% delle sue esportazioni erano destinate all'UE, mentre il 27,7% delle sue importazioni proveniva dall'UE. In particolare la Romania e l'Ucraina riforniscono la Moldova di petrolio, mentre la Russia è il fornitore di gas naturale: inoltre, non avendo accesso al Mar Nero le cui coste sono poste sotto la sovranità ucraina è costretta ad importare il petrolio attraverso la via fluviale del Prut e del Danubio. Questo ha, tra l'altro, creato problemi di frontiera con l'Ucraina a seguito della costruzione del *terminal* di Djoudjouleshti, sul delta del Prut, che ha sollevato il problema della delimitazione della frontiera poiché la Moldova reclamava l'allargamento del suo territorio, al che il regime di Kiev rispondeva che il *terminal* era in concorrenza con i porti ucraini di Reni e d'Ismaïl sul Mar Nero: un accordo è stato però raggiunto il 4 agosto 1998 dopo che un iniziale trattato di amicizia, buon vicinato e cooperazione era stato siglato il 22 ottobre 1992. Cfr. R. Yakemtchouk, *L'Union européenne*, *cit.*, 436, 438, mentre per un bilancio sui risultati mancati nel corso degli anni Novanta, cfr. D. Braghis, P. Lucinschi, V. Voronin, *Moldova: years of missed opportunities*, in "International Affairs", 2001, 2, 139 ss.

80 () Sull'emigrazione moldovena all'estero, cfr. P. Baril, *Moldavie: migrations, traite des être humains et action humanitaire*, in "Humanitaire", 2004, 11. Tale emigrazione, che priva il Paese di una parte della manodopera più qualificata, è di fatto una delle cause principali del *deficit* commerciale crescente e della ripresa dell'inflazione in quanto solo una parte ridotta delle rimesse degli emigrati, che sono una somma considerevole superiore al montante annuale delle esportazioni, è investita nell'economia e non fa che accrescere le illegalità poiché arricchisce solo le classi medie e superiori alle quali appartengono gli emigrati, cfr. I. Volnitchy, *Why is the Problem of Labor Migration not Being Solved?*, in http://www.azi.md, 2 dicembre 2004.

81 () Cfr. M. Ganino, *La dinamica della legislazione elettorale in alcune Repubbliche ex sovietiche*, in F. Lanchester (cur.), *La legislazione elettorale*, *cit.*, Milano, 1995, 199, nota 14. In particolare alle elezioni del 27 febbraio 1994 hanno superato lo sbarramento: Partito Democratico Agrario (indipendentista): 43,2% e 56 seggi ; Blocco di Unità Socialista (filorusso): 22% e 28 seggi ; Blocco dei Contadini e degli Intellettuali (filoromeno): 9,2% e 11 seggi ; Alleanza Fronte Popolare (filoromeno): 7,5% e 9 seggi ; mentre sono rimaste escluse dal Parlamento quelle forze favorevoli a rapporti molto stretti con la Romania, sino a configurare per le più estreme l'unione tra i due Paesi. Il 22 marzo 1998 hanno superato la soglia di sbarramento, all'epoca per i singoli partiti ancora fissata al 4%: Partito Comunista: 30% e 40 seggi ; Blocco Democratico (risultante dalla coalizione di tre partiti: Alleanza Nostra Moldova, Partito Democratico, Partito Social-liberale): 19,4% e 26 seggi ; Partito Democratico Agrario: 18% e 24 seggi ; Partito delle Forze Democratiche: 8% e 11 seggi ; cfr. R. Fideli, *Moldavia : elezioni parlamentari, 22 marzo 1998*, in "Quaderni costituzionali", 1999, 41, 166. Il 25 febbraio 2001, con il nuovo sbarramento al 6% per i singoli partiti, sono entrati nel *Parlamentul*: Partito Comunista: 50,1% e 71 seggi ; Blocco Elettorale "Alleanza Braghis": 13,3% e 19 seggi ; Partito

soglia che è stata progressivamente elevata al 9% per le alleanze formate da 2 partiti ed al 12% per le coalizioni composte da 3 o più partiti (art. 58).

È previsto, inoltre, un *quorum* di validità dell'elezione pari alla metà degli aventi diritto al voto [82].

Come si è appena osservato, il sistema dei partiti moldoveno [83] appare ancora dominato dal Partito comunista. La vittoria del 27 febbraio 1994 da parte del Partito Democratico Agrario (*Partidul Democrat Agrar din Moldova*, PDAM), guidato dall'allora Presidente della Repubblica Snegur, appartenente all'ala riformista del Partito Comunista (*Partidul Comuniştilor din Republica Moldova*, PCRM), con la conquista di 56 dei 101 seggi totali, non ha avviato alcun processo disgregativo del partito che si è riorganizzato vincendo ampiamente le successive elezioni del 22 marzo 1998, del 25 febbraio 2001 e del 6 marzo 2005 [84].

L'innalzamento delle soglie di sbarramento hanno poi sovrarappresentato questo partito consentendogli di conquistare da solo una comoda maggioranza assoluta. Se infatti nel 1998 con il 30% dei voti ha ottenuto 40 seggi, pari al 39% dei membri dell'Assemblea, nel 2001 con il 50% dei voti ha ottenuto 71 seggi pari al 70% dei deputati e solo nel 2005 ha registrato una flessione del 4%, scendendo al 46% dei voti, con 56 seggi pari al 55% dei componenti il *Parlamentul*. In particolare, gli mancano però 5 seggi per raggiungere i 61 necessari per l'elezione del Presidente della Repubblica, pari ai tre quinti dei componenti.

La componente progressista del partito è stata dapprima rappresentata dal Blocco Elettorale Democratico (*Blocul Electoral Moldova Democrată*, BEMD) avente connotazione filorussa, appena fondato da Snegur dopo l'abbandono del PDAM, nonché dallo stesso PDAM, che alle elezioni legislative del 1998 hanno conquistato rispettivamente il 19,4% ed il 18% dei suffragi ottenendo 26 e 24 seggi.

Nel 2001 è stata la volta del partito fondato dall'*ex* Presidente della Repubblica Lucinschi, il Blocco elettorale "Alleanza Braghis" (*Blocul electoral "Alianta Braghis"*, BE-AB, dal nome dell'*ex* Primo Ministro) che con il 33% ha ottenuto 19 seggi. Nelle ultime consultazioni del 2005 è toccato nuovamente al Blocco Elettorale Democratico guidato da Braghis e da Urechean, Sindaco di Chişinău, che ha raggiunto il 28,4%, conquistando ben 34 seggi, andando così a scalfire il monopolio del Partito Comunista che si è visto sottrarre 15 seggi rispetto alle legislative del 2001.

All'ipotetica "destra" dello spettro politico, le forze di opposizione incontrano invece notevoli difficoltà a strutturarsi ed a radicarsi presso il corpo elettorale. A rappresentare quest'area politica di orientamento filoromeno [85] si sono avvicendati in Parlamento, nel 1998, il Partito delle Forze Democratiche (*Partidul Fortelor Democratice*, PFD) e successivamente, nel 2001 e nel 2005, il Partito Popolare Cristiano Democratico (*Partidul Popolar Crestin Democrat*, PPCD) guidato da Rosca. Questi partiti hanno conquistato rispettivamente circa l'8% dei suffragi ottenendo solo 11 seggi ciascuno.

Il recente innalzamento delle clausole di sbarramento ha di fatto precluso l'accesso in Parlamento ad alcune formazioni minori che, in base all'originaria formula elettorale, avrebbero finalmente conquistato dei seggi, come il Blocco Elettorale Patria-Famiglia (*Blocul Electoral Patria-Rodina*, BEPR), post-comunista, che nel 2005 ha raggiunto il 5% dei voti [86] oppure il Partito Socialdemocratico (*Partidul Social-Democrat din Moldova*, PSDM) che si è fermato al 2,9% e va ricordato in quanto si tratta del partito moldoveno più anziano essendo stato fondato sin dal 1991.

La sostanziale tenuta della struttura organizzativa del Partito Comunista moldoveno ha comunque

---

Popolare Cristiano Democratico: 8,2% e 11 seggi. Il 6 marzo 2005 hanno invece avuto accesso al Parlamento: Partito Comunista: 46,1% e 56 seggi ; Blocco Democratico (che raggruppava ben 16 partiti di centro e di centro-destra): 28,4% e 34 seggi ; Partito Popolare Cristiano Democratico: 9,1% e 11 seggi. A tale riguardo si vedano i dati riportati in: http://www.election-world.org/moldova.htm ; http:// www.parties-and-elections.de/moldova.html.

82 () La partecipazione popolare per l'elezione del *Parlamentul* è sempre stata relativamente alta e comunque sempre superiore al 60%. Nel 2001 ha sfiorato il 70% raggiungendo il 69,7%, mentre nel 2005 si è attestata al 64,8%.

83 () Sui partiti ed il sistema politico moldoveno si veda l'analisi contenuta in G. Pirzio Ammassari, *cit.*, 86-8, nonché M. Bruchis, *Nations*, *cit*.

84 () Oltre 2 mila osservatori locali e circa 700 dell'OSCE hanno seguito le elezioni moldovene del 2005. L'OSCE ha annunciato che la consultazione è stata conforme alla maggior parte delle norme nazionali ed a quelle fissate dalla stessa OSCE, così come ad altre norme internazionali. L'Organizzazione ha tuttavia rinvenuto qualche mancanza concernente le condizioni di accesso alla campagna elettorale ed ai *mass-media*. Occorre poi ricordare che le autorità transnistriane hanno rifiutato di aprire i seggi elettorali nel loro territorio, così com'è pure fallita la possibilità di rendere disponibili nove seggi sulla riva sinistra del Dnestr al fine di permettere ai cittadini moldoveni, residenti in Transnistria, di poter inserire la loro scheda elettorale nell'urna.

85 () Si ricorda che il Partito Nazionale Cristiano, avente orientamento filoromeno, il 23 settembre 1994, proprio alla vigilia delle elezioni amministrative locali, fu sospeso per tre mesi in base della disposizione costituzionale che prescrive il dovere di tutti i partiti politici di essere favorevoli all'indipendenza della Moldavia, per cui qualsiasi movimento che persegua l'obiettivo della soppressione dello Stato moldoveno per fusione con un altro Stato (Romania come Russia) sarà contrario alla Costituzione. Cfr. P. Gélard, *Sospension d'un parti politique en Moldavie*, in "Revue française de droit constitutionnel", 1994, 20, 850.

86 () Il Blocco Elettorale Patria-Famiglia è una coalizione di due movimenti: Partito Socialista (*Partidul Socialist din Moldova*, PSM) ; Partito dei Socialisti (*Partidul Socialiştilor din Republica Moldova*, PSRM). In quanto tale, per avere accesso al Parlamento, doveva superare la soglia di sbarramento del 9%.

indebolito la *leadership* dei Presidenti della Repubblica Snegur e Lucinschi, che non sono riusciti a scalfire il potere della *nomenklatura*.

6. *Il rapporto tra il Capo dello Stato ed i partiti*

Sulla base della famosa *grille de transformation* proposta da Maurice Duverger [87] circa l'analisi della dinamica dei regimi semipresidenziali [88], risulta di grande importanza l'esame dei rapporti intercorrenti tra il Presidente della Repubblica ed il sistema dei partiti. Infatti, il ruolo del Capo dello Stato nei sistemi semipresidenziali può acquisire un significativo peso politico se è il leader di una coalizione di partiti o di un singolo partito che può avvalersi di una disciplinata maggioranza parlamentare. Specie in quest'ultimo caso, il Presidente della Repubblica può divenire, utilizzando la terminologia suggerita da Duverger, un "monarca assoluto" in grado di "esercitare senza difficoltà tutti i poteri costituzionali, nel momento in cui si appropria di quelli di un Primo Ministro ridotto all'obbedienza" [89].

Ad un tale risultato concorrono sia l'atteggiarsi dei partiti politici, che dei cittadini verso la figura del Presidente della Repubblica, che trasformano le campagne elettorali per la massima carica dello Stato in veri e propri confronti fra programmi politici alternativi che impegnano dinanzi al corpo elettorale i candidati. Questi elementi, combinati poi con particolari esperienze politiche, possono infine assecondare prassi istituzionali volte a consentire al Presidente della Repubblica l'esercizio di alcuni poteri di indirizzo politico, grazie ad interpretazioni estensive delle sue prerogative costituzionali. Tuttavia, diversamente da quanto si potrebbe ritenere, le condizioni politico-istituzionali e storico-culturali dei Paesi dell'Est europeo non favoriscono in realtà un'evoluzione del sistema semipresidenziale verso modelli a "Presidente forte".

Nel caso in esame e più in generale dei Paesi dell'Europa centro-orientale i vincoli imposti dal processo di transizione che impegna l'azione dei Governi a severe ed impopolari misure economiche, inducono i Presidenti in carica che aspirano ad un secondo mandato a non esporsi, lasciando al Primo Ministro, solitamente un tecnocrate chiamato ad operare in stretto contatto con gli esperti dei principali organismi internazionali, ogni responsabilità sulle scelte di indirizzo politico da adottare. Le incertezze del quadro politico ed economico rendono poi rischioso il ricorso all'istituto del *referendum*, anche da parte di quei Paesi come la Moldova dove, in base alle disposizioni alquanto vaghe del testo costituzionale, potrebbero (o meglio, avrebbero potuto) farne un uso discrezionale al fine di ricreare, attorno alla loro figura, un ampio consenso popolare su alcuni temi di grande rilevanza nazionale con l'intento di imporre ad una maggioranza ed a un Governo riottosi particolari scelte politiche. Nella realtà, però, la legge organica moldovena applicativa delle disposizioni costituzionali in materia ha per così dire "neutralizzato" questo strumento, condizionandolo al raggiungimento di elevatissimi *quorum* per la loro validità (mentre l'art. 75 Cost. in tema

87 () Cfr. M. Duverger, *Echec au roi*, Paris, 1978, 122.

88 () Il termine "semipresidenziale" fu coniato per la prima volta dal direttore del quotidiano parigino *Le Monde*, Hubert Beuve-Méry che, in un articolo intitolato *De la dictature temporaire au régime semi-présidentiel*, comparso l'8 gennaio 1959 a firma dello stesso sotto lo pseudonimo di "Sirius", osservava che la nuova Quinta Repubblica francese – il cui Presidente, peraltro, non era ancora eletto direttamente dal popolo bensì da un collegio di Grandi Elettori – appariva come "un compromis entre le régime présidentiel et l'organisation traditionnelle de la démocratie française". Aggiungeva che essa "évoluera-t-elle dans un sens ou dans l'autre, étant admis que le retour éventuel au régime d'Assemblée ne serait pas moins pernicieux que la suppression du contrôle parlementaire, auquel il remenèrait infailliblement". Tuttavia, la fortuna del "regime semipresidenziale" quale nuovo archetipo di forma di governo si deve a Maurice Duverger che la fece propria nella XI edizione del suo manuale di *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1970, divulgandola poi in numerosi altri scritti ed applicandola non solo alla Francia della Quinta Repubblica ma anche a tutti gli ordinamenti caratterizzati dalla concorrenza di due elementi: l'elezione diretta del Presidente della repubblica e la sussistenza del vincolo fiduciario tra Governo e Parlamento o una delle due Camere. Dopo otto anni Duverger pubblica i risultati della sua successiva ricerca in *Echec au roi*, *cit.* e successivamente è ritornato più vote sull'argomento in numerosi saggi e volumi, tra cui cfr. *A New Political System Model: Semipresidential Government*, in "European Journal of Political Research", 1980, 8, 165-187. Sulle forme di governo si vedano i classici L. Elia, *Governo (forme di)*, in "Enciclopedia del Diritto", 1970, XIX, 636 e C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, nonché G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, I e M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in S. Gambino (cur.), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, 37-65. In particolare sul sistema di governo semipresidenziale, con particolare riguardo ai Paesi dell'Europa occidentale cfr.: G. Sartori, *Elogio del semi-presidenzialismo*, in "Rivista italiana di scienza politica", 1995, 1, 3-20 ; S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996 ; M. Duverger, *La forma di governo semipresidenziale: Francia, Italia ed Europa*, in "Diritto e società", 1997, 2, 149-156 ; M. Volpi, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, in L. Pegoraro, A. Rinella, *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, 25-43 ; C. Fusaro (cur.), *Le radici del semi-presidenzialismo. Viaggio alle origini di un modello cui si guarda in Italia*, Soveria Mannelli, 1998 ; L. Pegoraro, *Forme di governo, definizioni, classificazioni (con particolare riferimento alla forma di governo semi-presidenziale)*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, II, 1216-1234 ; A. Deffenu, *Il semipresidenzialismo*, Cagliari, 2002.

89 () Cfr. M. Duverger, *Echec*, *cit.*, 126.

di *referendum* nulla dice circa la partecipazione minima richiesta per la validità delle consultazioni).

Un effetto catalizzatore della figura presidenziale si è verificato con la schiacciante vittoria elettorale dell'*ex* Capo di Stato, Snegur, l'8 dicembre 1991 con il 98% dei suffragi e con l'elezione, al secondo turno, il 1° dicembre 1996 con il 53,1% dei voti di Lucinschi. I gravi problemi del Paese e la scarsa strutturazione delle rispettive formazioni politiche non ne hanno tuttavia consolidato la *leadership*. Se Snegur nel 1995 ha abbandonato il suo partito (PDAM) per i contrasti sorti con il gruppo parlamentare, dando vita ad un nuovo gruppo politico (BECDM), Lucinschi ha tentato di imporre al suo partito alcune scelte politiche in campo economico ed istituzionale, generando un'insanabile frattura al suo interno [(90)].

Infine, vanno ricordate le elezioni che hanno preceduto la riforma in senso parlamentare del sistema che hanno registrato un'amplissima vittoria di Snegur nel 1991 e quella di Lucinschi nel 1996. Entrambi *ex* iscritti al Partito Comunista, Lucinschi membro dell'ala moderata sostenitrice di Gorbačëv fu chiamato a sostituire il 10 novembre 1989 l'allora Segretario del partito, Grossu, mentre Snegur fu eletto il 17 aprile 1990, al posto di Lucinschi, Presidente del *Soviet* Supremo moldavo grazie al sostegno degli esponenti del Fronte popolare formatosi nel 1989 fra l'ala più radicale del Partito favorevole alla *perestrojka*. Le successive riforme costituzionali, sulla scia di quelle fatte adottare da Gorbačëv dal *Soviet* Supremo dell'U.R.S.S., introdussero la figura del Presidente della Repubblica di Moldova, carica alla quale venne eletto Snegur, mentre Lucinschi divenne Presidente del Parlamento. Le elezioni del 1996 hanno avuto nuovamente come principali candidati i due *leaders*, che tuttavia non sono stati in grado di consolidare la loro *leadership*.

Da parte sua, Voronin, eletto nel 2001 sotto la promessa di rafforzare i legami con Mosca, ha effettuato un netto cambio di rotta a metà mandato manifestando di volersi avvicinare all'Unione Europea. Mentre, per quanto concerne il movimento secessionista della Transnistria, ha reclamato il ritiro totale delle truppe russe [(91)] ed il dispiegamento di forze d'interposizione sotto l'egida dell'OSCE e dell'Unione Europea: progetto al quale si è ovviamente opposto il regime di Tiraspol.

Inoltre, il 1° giugno 2004 davanti al corpo diplomatico accreditato in Moldova, Voronin ha presentato il Patto di stabilità e di crescita che intende proporre all'Unione Europea, alla Romania, alla Russia, all'Ucraina ed agli Stati Uniti, fondato su cinque principi: rispetto dell'integrità territoriale moldovena entro delle frontiere internazionalmente riconosciute; partecipazione della società moldovena al processo di democratizzazione; riconoscimento della diversità linguistica e culturale; rispetto della neutralità; risoluzione del contenzioso con la Transnistria sulla base di una soluzione federale.

Il 4 aprile 2005, circa un mese dopo le elezioni legislative in cui il Partito Comunista ha nuovamente ottenuto la maggioranza assoluta, sebbene di misura, il *Parlamentul* ha rieletto Voronin alla Presidenza della Repubblica con un'ampia maggioranza avendo ottenuto ben 75 voti sui 101 disponibili, grazie ai consensi del Partito Comunista e del Partito Popolare Cristiano Democratico [(92)]. Quindi, il 7 aprile successivo, conformemente alla Costituzione, Voronin ha prestato giuramento per il suo secondo ed ultimo mandato presidenziale.

7. *L'evoluzione della forma di governo moldovena: conclusioni*

Volendo esaminare nel complesso la particolare esperienza della Repubblica di Moldova, conclusasi con la revisione costituzionale del 2000, possiamo dire come la stessa sia stata caratterizzata da un'esasperata conflittualità tra le due teste dell'esecutivo bicefalo e cioè il Presidente della Repubblica ed il Primo Ministro.

La Costituzione del 1994 che conferiva al Presidente la potestà di partecipare ai lavori del Consiglio dei Ministri presiedendolo, identificava poi una sua sfera "riservata" nel settore della politica estera. Il Capo dello Stato poteva "condurre le trattative e prendere parte ai negoziati" inoltre, senza obbligo di controfirma, "concludeva i trattati internazionali" sottoponendoli alla ratifica dell'Assemblea. Nella prassi, invece, se da un lato i gravi problemi legati alle rivendicazioni indipendentistiche delle comunità russe ed ucraine presenti

90 () Per un'interessante testimonianza ed un bilancio politico offerti dal Presidente della Repubblica Lucinschi, dal Primo Ministro Braghis e da Voronin, alto esponente del Partito comunista moldoveno, dopo la revisione della Costituzione e l'elezione parlamentare del Capo dello Stato, cfr. *Moldova: years of missed opportunities*, in "International Affairs", 2001, 2, 139 ss.

91 () In occasione del *summit* dell'OSCE del dicembre 2004, il Primo Ministro Tarlev ha avuto modo di definire la presenza delle truppe russe in Transnistria come una "occupazione" del territorio moldoveno, cfr. A. Bon, *op. cit.*, 81. A sua volta il Presidente Voronin ritiene "criminale" il regime creato dal suo omologo Smirnov in Transnistria, cfr. R. Yakemtchouk, *L'Union européenne*, *cit.*, 439.

92 () Il Partito Comunista ha ricercato un'alleanza con il Partito Popolare Cristiano Democratico al fine di ottenere la riconferma di Voronin, mentre ventitré deputati del Blocco Elettorale Democratico non hanno partecipato al voto.

in Transnistria, nonché a quelle in Gagauzia, hanno esaltato il ruolo della massima carica dello Stato, dall'altro lato i conflitti sorti con l'Assemblea e la scarsa strutturazione dei partiti, che non hanno consentito ai Presidenti di conservare la *leadership* della propria organizzazione politica, ne hanno limitato l'attività.

D'altro canto occorre però anche sottolineare il ruolo primario svolto dalla Corte Costituzionale moldovena al fine di garantire l'ordinato rispetto della carta fondamentale ed evitare interpretazioni distorte che potessero allontanare il Paese da una retta vita democratica, visto che ad essa è demandato il giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi previa richiesta del Capo dello Stato. A tale riguardo occorre peraltro ricordare che la Corte moldovena esercita solo un controllo astratto di costituzionalità delle leggi, degli altri atti del Parlamento, dei decreti del Presidente della Repubblica, degli atti e delle ordinanze del Governo così come dei trattati internazionali di cui il Paese è parte [(93)]. Il giudizio è instaurabile *ex post* ed in via principale, su iniziativa della Corte Suprema e dei soggetti elencati nell'apposita legge costituzionale sull'organizzazione ed il funzionamento della Corte Costituzionale [(94)].

Tuttavia, non va dimenticato come molte incertezze avvolgano tuttora l'avvenire della giovane Repubblica di Moldova nata dalle ceneri dell'*ex* U.R.S.S. con il fattore destabilizzante della repubblica secessionista della Transnistria che pesa come un macigno sulla stabilità del Paese, ma è soprattutto indispensabile che l'indipendenza giuridica della Moldova, raggiunta nel 1990, sia completata da quella economica, la sola che possa assicurarle un avvenire migliore e che ad oggi è ancora lungi dall'essere conseguita vista la forte dipendenza dai Paesi dell'*ex* U.R.S.S.

---

93 [0] Si veda l'art. 135, c. 1, lett. *a*) Cost. ed il Codice sulla giurisdizione costituzionale moldovena del 16 giugno 1995, pubblicato nel *Monitorul Oficial*, 1995, n. 53/54, 597.

94 [0] Cfr. l'art. 135, c. 2 Cost., nonché in tema si vedano: F. FEDE, *La giustizia costituzionale nei Paesi dell'Est europeo*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1994 ; *ib.*, *La giurisdizione costituzionale delle Repubbliche europee dell'ex Unione Sovietica*, Padova, 2001 ; T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano, 2003, 304.