

Data di pubblicazione: 19 settembre 2025

VITTORIO TEOTONICO*

Il lungo cammino dell'Albania verso la democrazia e la libertà

ABSTRACT: Alla fine del regime di impronta stalinista e isolazionista, guidato per decenni dallo spietato Enver Hoxha, l'Albania versava nelle peggiori condizioni socio-economiche all'interno del Vecchio Continente e neppure disponeva di precedenti tradizioni democratiche e liberali su cui poter almeno parzialmente impostare la propria transizione ordinamentale. Ne è conseguito un complesso processo di costruzione dello Stato di diritto che, rispetto ad altri Paesi dell'Europa orientale, è risultato non solo alquanto ritardato ma anche maggiormente eterodiretto da organismi internazionali, governi stranieri e altri attori esterni. Invero, solo nel 1998 nella Terra delle Aquile è stata adottata una definitiva e unidocumentale Costituzione post-comunista, chiaramente, benché non totalmente, tributaria di quella italiana. Oggi, quindi, per quanto appaiano ancora necessarie

* Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro e Preside della Facoltà di scienze economiche, politiche e sociali dell'Università Nostra Signora del Buon Consiglio di Tirana.

alcune revisioni costituzionali e riforme legislative (se non altro allo scopo di migliorare ulteriormente il sistema di pesi e contrappesi tra poteri sovrani e meglio tutelare i diritti fondamentali, specie di carattere sociale), il nodo più importante da sciogliere resta la distanza tra *law in the books* e *law in action*. Le nuove istituzioni pubbliche albanesi, peraltro, hanno bisogno non solo di essere consolidate dall'alto, ad opera del ceto governante, ma anche e soprattutto di essere ancorate al basso, all'interno della comunità governata. In definitiva, se corrisponde al vero il detto che la politica è specchio fedele della società, serve principalmente una prova d'orgoglio di quest'ultima, vale a dire una battaglia di ordine culturale che veda in prima linea coinvolte sia le singole persone oneste e volenterose sia le più varie formazioni della società civile.

When Stalinist and isolationist regime, led for decades by the ruthless Enver Hoxha, finally came to end, Albania found itself in the worst socio-economic conditions in Old Continent and lacked any prior democratic or liberal traditions on which to at least it could partially base its institutional transition. This gave rise to a complex process of forming the rule of law which, compared to other Eastern European Countries, was not only significantly delayed, but also far more externally driven by international organizations, foreign governments and others outside actors. Indeed, it was only in 1998 that the Land of the Eagles adopted a definitive, single-document post-communist Constitution, clearly, although not entirely, modeled on the Italian one. Today, hence, while some constitutional

revisions and legislative reforms still seem necessary (if only to further strengthen the system of checks and balances among sovereign powers and to better protect the fundamental rights, particularly those of a social nature), the most pressing issue to be addressed remains the gap between law in books and law in action. The new Albanian public institutions, moreover, need not only to be consolidated from a higher level by governing elite, but also, and above all, to be anchored from below within the governed community. Ultimately, if the saying that politics is a faithful mirror of society holds true, what is first and foremost required is a demonstration of society's pride, that is, a cultural struggle in which both honest and willing individuals, as well as the various organizations of civil society, are actively engaged at the forefront.

PAROLE CHIAVE: Albania; regime comunista; transizione; Costituzione; Stato di diritto

KEYWORDS: Albania; communist regime; transition; Constitution; rule of law

SOMMARIO: 1. Una breve introduzione. – 2. Diritto, economia e società durante il regime comunista – 3. Dalla fine della dittatura all'ordinamento provvisorio. – 4. Alcuni caratteri e contenuti più pregnanti della Costituzione del 1998. – 4.1. La forma di governo. – 4.2. Il potere giurisdizionale: la grande riforma del 2016. – 5. Qualche considerazione conclusiva.

1. Una breve introduzione

Per meglio illustrare l'attuale assetto costituzionale della Repubblica d'Albania e delinearne alcuni possibili sviluppi futuri appare utile tanto prendere le mosse dalla sua storia recente, in particolare dalla pregressa esperienza comunista, quanto estendere le riflessioni al piano della comparazione sia formale che sostanziale con gli ordinamenti occidentali, *in primis* quello italiano. Infatti, per un verso, il vecchio regime di impronta stalinista e isolazionista, guidato con metodi crudeli dal dittatore Enver Hoxha, ha prodotto onde assai lunghe che per molto tempo dopo la sua fine hanno continuato, e in parte continuano tutt'oggi, a infrangersi sul sistema politico-giuridico del piccolo Paese balcanico¹; per altro verso, la ricezione e

¹ Non meno tormentata appare la storia precedente l'epoca comunista. Invero, conquistata la tanto agognata indipendenza dopo circa quattro secoli di dominazione ottomana (1912), l'Albania fu costituita in un Principato sovrano ad opera delle grandi potenze europee che, però, ne ridussero notevolmente i confini assegnando consistenti porzioni di territorio a Serbia, Montenegro e Grecia (1913). Durante la Grande Guerra essa fu invasa dapprima dalle truppe degli stessi Stati confinanti e successivamente da quelle italiane, francesi e soprattutto austro-ungariche. Finito il protettorato dell'Italia a cui fu sottoposta alla fine del conflitto (1920), si formarono vari governi nazionali timidamente democratici e fortemente instabili che favorirono l'avvento della Monarchia di impronta semi-assolutistica di Ahmet Zogu (1928-1939). Il Paese fu nuovamente oggetto delle mire espansionistiche dell'Italia (che la occupò dal 1939 al 1943) per passare, dopo la caduta di Mussolini, sotto il controllo tedesco (terminato nel 1944). Fu proprio Enver Hoxha, che aveva già dato un contributo fondamentale alla nascita del Partito Comunista d'Albania (1941), a guidare vittoriosamente la lotta di liberazione dall'invasore straniero. Egli quindi, tramite l'approvazione di una Costituzione fortemente tributaria di quella jugoslava, a sua volta ispirata a quella marxista-leninista sovietica, divenne il maggiore protagonista dell'istituzione della "Repubblica Popolare d'Albania", vale a dire "uno Stato di

ancor più l'attuazione di principi e istituti appartenenti alla *western legal tradition*, così come realizzati in specie dalla sponda opposta dell'Adriatico, non appaiono essere avvenute sempre in modo pieno e convinto giacché determinate meno dalla maturazione spontanea di una nuova coscienza civica e politica che dall'interesse a guadagnare l'ingresso nei maggiori consessi decisionali sovranazionali e internazionali².

Partiremo allora proprio dalle difficili condizioni in cui l'Albania versava tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del secolo scorso quando, morto prima quel suo dittatore e abbattuto poi il muro di Berlino, alla stessa stregua di mezz'Europa si apprestava a intraprendere il cammino verso la democrazia e la libertà. Ci occuperemo quindi di questo stesso cammino, segnato da lente e faticose acquisizioni progressive, spesso inframmezzate da tentativi, quando non di ripristinare lo *status quo*

democrazia popolare fondata sulla dittatura del proletariato" (1946). Per ulteriori indicazioni e riflessioni, *ex alius*, Z. MARGJINAJ, *Storia dell'Albania*, Caltanissetta, 1990; F. MARTELLI, *Capire l'Albania*, Bologna, 1998, 26 ss.; M. GANINO, *La Costituzione albanese del 1998: alla ricerca dell'Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1/1999, 22 ss.; N. SHEHU, *La nuova Costituzione della Repubblica albanese*, in A. LOIODICE, N. SHEHU, *La Costituzione albanese*, Bari, 1999, 34 ss.; A. BIAGINI, *Storia dell'Albania contemporanea*, Milano, 2005; S. STALLONE, *L'Albania*, in U. ECO (a cura di), *Storia della civiltà europea*, Torino, 2014, reperibile anche su www.treccani.it; I. TAFANI, *Il Presidente della Repubblica in Albania tra evoluzione della forma di Stato e formale adozione del modello italiano*, Tesi per il Dottorato di ricerca in *Stato, persona e servizi nell'ordinamento europeo e internazionale: indirizzo costituzionale*, ciclo XXVI, 2014, 4 ss., reperibile al sito dell'Università di Bologna-Alma Mater Studiorum <http://amsdottorato.unibo.it>.

² Spunti in tal senso in F. VANONI, *Il lungo '89 dei Balcani occidentali*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010, 135 ss., e L. LAKO, *La democrazia albanese tra Balcani ed Europa*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 2/2021, 35 ss.

ante, di instaurare ordinamenti non proprio collimanti con lo Stato di diritto di stampo euro-atlantico. Ci soffermeremo successivamente sui caratteri e sui contenuti più pregnanti della Costituzione vigente (nonché su quelli di alcune più importanti leggi di sua revisione), richiamando le tante analogie, ma anche qualche differenza di rilievo, rispetto alla Carta repubblicana italiana. Infine, concluderemo le nostre riflessioni sottolineando come, in disparte qualche aggiustamento normativo probabilmente ancora necessario al suo ordinamento, il nodo più importante da sciogliere nella Terra delle Aquile sia rappresentato dalla quella distanza tra *law in the books* e *law in action* che tende ad essere più accentuata in contesti culturali, quale per l'appunto quello in esame, «in cui il costituzionalismo, inteso come programma di limitazione del potere e di garanzia dei diritti attraverso regole giuridiche, non incontra radici autoctone»³.

2. Diritto, economia e società durante il regime comunista

Perlomeno fino alla scomparsa di Enver Hoxha, avvenuta nel 1985, l'ordinamento albanese, a causa dell'inflexibile ortodossia stalinista di tale dittatore⁴ e della torsione personalistica e centralistica nella conduzione del

³ T. GROPPi, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in E. BERTOLINI, L. CUOCOLO, J.O. FROSINI, L. MONTANARI, G. PARODI, O. POLLICINO, R. ORRÙ, G. ROMENO, A. VEDASCHI (a cura di), *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, vol. I, Milano, 2023, 417.

⁴ Sottolinea F. MARTELLI, *op. cit.*, 113, che, diversamente dagli altri leader comunisti, Hoxha non aveva mai smesso di comportarsi come fedele «interprete delle decisioni di

suo ruolo politico-istituzionale (torsione evidentemente favorita dalla ridotte dimensioni del territorio nazionale)⁵, non solo seguitava ad essere sprovvisto di idonei strumenti giuridici a tutela dell'autonomia e della dignità delle persone, ma non aveva ancora sperimentato alcuna apprezzabile forma di separazione dei poteri, né in senso orizzontale né in senso verticale. Schematizzando drasticamente, possiamo parlare di una sorta di ordine gerarchico suddiviso in tre livelli: popolo, partito e capo di quest'ultimo⁶.

In basso si trovava il popolo a cui, a fronte della concessione di alcune situazioni giuridiche di vantaggio di tipo socio-economico (segnatamente: l'esenzione fiscale, la sicurezza del lavoro, la previdenza sociale, l'istruzione e l'assistenza sanitaria gratuite)⁷, erano stati conculcati i più elementari diritti umani e politici (a partire dalla proprietà e dall'iniziativa privata

Stalin» dimodoché i due dittatori avrebbero dovuto «apparire come una sorta di coppia gemellare, posta alla guida del comunismo mondiale».

⁵ Come incisivamente rilevato da A. SEGRÈ, *Il laboratorio albanese*, Nardò, 1999, 10 s., le dimensioni spaziali dell'Albania sono così contenute che «ogni avvenimento si “sente” immediatamente; ogni misura, se attuata, ha effetti praticamente subitanei ed estes».

⁶ P. RAGO, *Tradizione, nazionalismo e comunismo nell'Albania contemporanea*, Roma, 2010, 156, ricorda come l'oratoria di Hoxha, specie agli esordi della sua dittatura, si era rifatta spesso a questa «espressione trinitaria», evidentemente somigliante alla nozione cristiana di Trinità (Padre, Figlio e Spirito Santo), riuscendo così a rendere più accettabile la medesima dittatura a cittadini in larga misura privi di cultura marxista ma di certo non di cultura religiosa.

⁷ Peraltro, le ridette situazioni giuridiche non solo si erano rivelate *ab initio* di un livello inferiore rispetto a quelle garantite in altri regimi comunisti, ma erano divenute nel tempo sempre meno “vantaggiose” in considerazione di stipendi scesi spesso sotto i limiti della sopravvivenza e di servizi pubblici incapaci di ovviare alle proprie gravi carenze originarie.

per finire alla manifestazione del dissenso politico e del credo religioso). L'assenza di passati ordinamenti democratici, il brutale soffocamento delle poche voci fuori dal coro, il pressoché totale asservimento degli intellettuali al regime, la sostanziale chiusura delle frontiere, oltre che alle persone, anche ai simboli culturali e persino ai prodotti commerciali occidentali, erano stati fattori fortemente ostativi all'interiorizzazione dei valori di libertà, all'assunzione di responsabilità autonome da parte dei singoli cittadini e alla tolleranza verso possibili orientamenti di pensiero differenti. Il frequente uso della violenza, il costante ricorso alla logica del terrore e la sistematica pratica di potere demagogico da parte del ceto governante avevano contribuito all'annientamento psicologico e materiale della comunità governata, impedendo la creazione di una società civile, la maturazione di un'opinione pubblica, la formazione di uno spirito critico collettivo.

Proprio per questo, riusciva piuttosto agevole per il Partito del Lavoro (già Partito Comunista) ergersi e mantenersi al di sopra del popolo. Esso, lungi dall'atteggiarsi come una mera associazione politico-elettorale di diritto privato, costituiva al contempo l'elemento onnipresente della società e l'organo principale dello Stato: da un lato, assumendo un ruolo assorbente nella vita collettiva e nell'organizzazione degli interessi in essa presenti, impediva la formazione di centri alternativi di potere o di corpi intermedi tra i detentori dell'autorità e gli assoggettati ad essa; dall'altro lato, funzionando a mo' di perno del sistema istituzionale, faceva ruotare attorno a sé tutti i circuiti decisionali, sia governativi che parlamentari, sia giurisdizionali che locali. Insomma, vale anche, anzi soprattutto, per il

caso albanese quella incisiva riflessione dottrinale secondo cui nei vecchi ordinamenti collettivisti il Partito unico, all'illusorio scopo di garantire la dittatura del proletariato (cioè l'estinzione dello Stato e l'autogestione della società), in realtà «ha portato alla più gigantesca concentrazione di potere totalitario che la storia abbia mai conosciuto»⁸.

In posizione assolutamente egemonica, infine, si collocava il Primo Segretario del medesimo Partito il quale rivestiva, *ope Constitutionis*, pure la carica di Comandante in Capo dell'Esercito e di Presidente del Consiglio di Difesa⁹. Per tale via, cioè anche perché giunta a monopolizzare l'uso della forza come strumento di governo, la carica era sempre stata affrancata da censure, controlli, responsabilità di carattere politico o istituzionale: chi l'aveva rivestita (per circa un quarantennio lo stesso Hoxha), quindi, non aveva mai risposto ad alcuno del proprio agire, né mai incontrato una valida opposizione interna e neppure fronteggiato un qualunque antagonista in grado di aspirare a succedergli. Del resto, i pochi, tra ministri, parlamentari o dirigenti di partito, che avevano osato anche solo avanzare qualche minimo dubbio sulla validità di alcune scelte del *leader* o mostrato vaghe

⁸ Il riferimento è a G. AMATO, *Forme di Stato e di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, 71.

⁹ In realtà, come precisa M. BARTOLI, *L'Albania di ieri e di oggi, un Paese candidato all'adesione all'Unione Europea*, in *Trasporti: diritto economia politica*, n. 109/2009, 62, questo cumulo di cariche in capo allo stesso soggetto era stato previsto solo nel 1976, vale a dire dalla nuova Costituzione socialista, approvata esattamente trent'anni dopo la prima, nell'intento prioritario di ribadire la fedeltà all'originaria dottrina marxista-leninista da cui altri Stati dell'Europa dell'Est invece si erano già più o meno ampiamente discostati.

tendenze filo-occidentali, se non erano stati spietatamente assassinati¹⁰, avevano comunque dovuto subire l'arresto immediato, per poi affrontare un processo del tutto sommario e quindi, il più delle volte, essere condannati alla pena capitale o, nella migliore delle ipotesi, al carcere duro¹¹.

Hoxha, anche grazie allo storico ruolo di patriota e costituente, ad una straordinaria capacità comunicativa e ad una profonda conoscenza dei costumi e delle tradizioni albanesi, con il trascorrere del tempo nell'immaginario collettivo era riuscito ad assurgere a saggio dispensatore di ogni bene e di ogni male, ad amato (e temuto) padre-padrone della Repubblica Popolare. Egli, invero, durante la sua lunga dittatura, non solo aveva conservato integra l'immagine dell'osannato interprete-garante della ritrovata unità e dell'indomito spirito di resistenza della Nazione¹², ma aveva sempre più

¹⁰ Emblematico il caso di Mehmet Sheu, braccio destro di Enver Hoxha e Primo Ministro dal 1954 al 1981, ufficialmente suicidatosi per esaurimento nervoso, ma verosimilmente eliminato per ordine dello stesso Hoxha. Quest'ultimo, del resto, ne aveva denunciato solo dopo la morte l'attività di spia al soldo, oltre che del governo jugoslavo e sovietico, persino dei servizi segreti americani e britannici, laddove quell'altro, in realtà, si era solo limitato a manifestare riserve sulla politica isolazionista albanese: *amplius* N. ELEZI, *Was Mehmet Shehu an American agent and the details of the assassination attempt on him*, in <https://telegafi.com>, 2016, e I. KADARE, *The successor: a Novel* (2003), tr. ingl. di T. PAPAVERAMI, D. BELLOS, New York, 2005.

¹¹ Giova segnalare, in linea più generale, come fosse assai bassa la possibilità di assoluzione per qualunque imputato dal momento che la figura dell'avvocato era stata abolita in base all'idea per cui dinanzi al Partito ogni cittadino avrebbe potuto difendersi da solo senza l'ausilio di un professionista: così E. BOZHEGU, *La riforma costituzionale ("strutturale") del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania*, in *Dir. pen. cont.*, 19 ottobre 2016, 3.

¹² Sulla capacità unificatrice del dittatore comunista sulla precedente frammentata società albanese, nonché sulla sua funzione, per certi versi, equiparabile a quella, propria della tradizione illirica, dell'autoritario-autorevole capo villaggio o patriarca clanico, v. P. RESTA, *Il modello segmentario e della nazione albanese*, in *Futuribili*, n. 2-3/1996 (1997), 202 s. Quanto poi alla

indossato le vesti dello strenuo paladino delle classi lavoratrici e della loro causa rivoluzionaria e, per converso, del severo punitore dei loro «nemici interni», cioè di tutti coloro che, per il solo fatto di mostrare una vaga tendenza conservatrice o liberale, erano stati automaticamente bollati (e poi quasi sempre severamente puniti) quali stretti alleati degli omologhi «nemici esterni»¹³.

A queste tinte già assai poco luminose del quadro politico-giuridico vanno sommate quelle forse ancor più fosche del quadro economico-finanziario. Mentre un asfissiante collettivismo burocratico, al netto di alcuni buoni risultati iniziali¹⁴, aveva sempre più messo in evidenza la grave incapacità di innovare, di progredire tecnologicamente, di sostenere adeguatamente lo sviluppo materiale del Paese (con conseguente crescente insoddisfa-

rappresentazione dell'Albania come uno Stato minacciato da altri che, siccome imperialisti o revisionisti, cercavano di sopraffarne lo spirito nazionale di resistenza, si rinvia a R. DEVOLE, *L'immigrazione albanese in Italia*, Roma, 2006, 69, laddove afferma che «de numerose narrative sul “piccolo Paese che sfidava le superpotenze” o sulle “danze ballate nella bocca del lupo” solo accentuavano il lato morale di uno scontro tra il bene e il male, tra il giusto e l'ingiusto, che convertiva spontaneamente l'isolamento in virtù».

¹³ Cfr. P. RAGO, *op. cit.*, 203 s. e 209 ss., il quale ricorda, tra l'altro, due importanti discorsi pronunciati da Hoxha in cui erano emersi appieno tali caratteri assunti della sua dittatura. Dallo stesso A. (note 120 e 136) ricaviamo che entrambi i discorsi sono reperibili, in versione inglese, in E. HOXHA, *Selected works*, vol. IV, Tirana, 1982, rispettivamente con il titolo di *The further deepening of ideological and cultural revolution* (pp. 169 ss.), e *How we should understand and fight the imperialist-revisionist encirclement of our Country and the effect of its pressure on us* (pp. 796 ss.).

¹⁴ ... legati al piano di modernizzazione portato avanti da Hoxha «con la realizzazione di decine di infrastrutture primarie, la bonifica di ampie aree paludose e l'edificazione di intere città *ex novo*»: P. ALEOTTI, *Albania: storia di Enver Hoxha: il tabaccaio che divenne sultano (parte I)*, in *East Journal*, 10 aprile 2020.

zione della popolazione solo parzialmente attenuata dal «sorgere di numerosi canali clandestini o semiclandestini di mercato»¹⁵, un esasperato nazionalismo antirevisionista e autarchico aveva portato a bloccare gli investimenti stranieri, a impedire gli scambi commerciali con l'Occidente e persino a rinunciare agli aiuti tecnico-finanziari provenienti dagli altri regimi comunisti (ritenuti a turno tutti responsabili di aver “destalinizzato” le istituzioni nazionali tramite l'avvio di politiche di pacifica convivenza o, peggio, di collaborazione con quella parte del mondo)¹⁶.

¹⁵ Insiste sul fallimento delle economie socialiste L. MEZZETTI, *Le Costituzioni economiche*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, 2008, 113 ss., a cui si deve l'espressione virgolettata nel testo.

¹⁶ Il rovinoso percorso di isolamento dell'Albania rispetto anche al blocco comunista può essere sintetizzato in tre tappe essenziali: la chiusura sin dal 1948 verso la Jugoslavia di Tito, giustificata a parole dagli intervenuti contrasti di quest'ultimo con Stalin, ma determinata di fatto soprattutto dal timore di inglobamento nel processo federativo ipotizzato dallo stesso maresciallo jugoslavo; la fuoriuscita nel 1968 dal Patto di Varsavia, conseguente all'invasione sovietica della Cecoslovacchia, e già preceduta da un progressivo raffreddamento dei rapporti con Mosca dovuto all'opera di sostanziale destalinizzazione condotta da Krusciov; la rottura nel 1978 dell'alleanza con la Cina post-maoista, a causa della sua apertura verso gli USA e del suo riavvicinamento all'URSS, con inevitabile cessazione anche degli ultimi e quanto mai consistenti aiuti economici, tecnici e militari forniti dal Paese asiatico. *Funditus* in argomento v. J.B. DUROSELLE, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Milano, 1988, 577 ss. Hoxha, invece, aveva dimostrato massimo rispetto per quei Paesi neutrali, quali Svizzera e Austria, proprio perché non compromessi con l'imperialismo americano: così F. MARTELLI, *op. cit.*, 116 s., il quale comunque precisa che i partiti d'opposizione, dopo la caduta del regime, contestando che tale rispetto fosse derivato da ragioni di coerenza politica, rimarcarono come esso avesse trovato ragione nel tornaconto personale del dittatore albanese che nei forzieri delle banche dei suddetti Paesi avrebbe avuto modo di depositare gran parte del proprio tesoro segreto.

Se a ciò si uniscono le dissennate scelte di bilancio, in cui avevano sempre fatto premio le spese per forniture militari, opere difensive e altri impieghi improduttivi (emblematici in tal senso appaiono i costi sostenuti per la totale “bunkerizzazione” del Paese)¹⁷, si può agevolmente comprendere come l’Albania uscita dall’“hoxhaismo” fosse lo Stato più povero d’Europa, sprofondato addirittura ai medesimi livelli di quelli meno sviluppati dell’Africa subsahariana. Per farsi un’idea più precisa su cosa ciò volesse dire basti ricordare come il prodotto nazionale lordo *pro capite* dell’Albania non fosse riuscito a raggiungere neppure i settecento dollari per tutti gli anni Ottanta, attestandosi così ad un valore dieci volte inferiore a quello registrato in Italia nello stesso arco temporale¹⁸.

L’esistenza dei cittadini-lavoratori, anche perché quotidianamente scandita dalla martellante propaganda di regime (capillarmente diffusa sin dai primi

¹⁷ La decisione di “bunkerizzare” l’intero territorio nazionale era derivata da quella sorta di paranoica “sindrome d’assedio” che aveva portato Hoxha a scorgere nemici e pericoli bensì perlopiù inesistenti, ma assai funzionali a tenere unito il popolo sotto la sua ala protettiva e comunque a creare un diversivo rispetto ai problemi effettivi del Paese. Così, dovunque, dai passi di montagna alle zone costiere, dalle aree rurali alle strade cittadine, erano stati eretti *bunker* da utilizzarsi come rifugi antiatomici ovvero come depositi di armi e mezzi dell’esercito o, ancora, come postazioni di sorveglianza, di comando e combattimento. Del tutto spropositato il loro numero: circa settecentomila; e ancor più mostruoso il loro costo globale: oltre due miliardi di dollari.

¹⁸ Il dato viene sottolineato da P. ALEOTTI, *Albania: storia di Enver Hoxha: il tabaccaio che divenne sultano (parte II)*, in *East Journal*, 11 aprile 2020. Peraltro, come opportunamente osservato da A. D’ORIA, Report *sull’economia albanese*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Puglia-Albania. Ponti sopra e sotto l’Adriatico*, Bari, 2025, 112, già dalla sua costituzione in Stato indipendente agli inizi del Novecento, la Terra delle Aquile avrebbe dovuto scontare un *gap* di «circa 150 anni di rivoluzione industriale» posto che la dominazione ottomana l’aveva lasciata carente «di infrastrutture, senza industria, con un’agricoltura e pastorizia arcaiche».

anni di scuola) e dall'orwelliano controllo della *Sigurimi*, la Polizia segreta (controllo potenziato anche con il meccanismo premiante della delazione)¹⁹, era stata immiserita e massificata, oltre che sul piano giuridico, ideologico ed economico, altresì su quello culturale e persino spirituale.

¹⁹ ... delazione che, «eretta a virtù socialista», come incisivamente scritto da O. ROMANO, *L'Albania nell'era televisiva. Le vie della demodernizzazione*, Torino, 1999, 102, rendeva l'amicizia «un sentimento impossibile da coltivare». Del resto, il fatto stesso di accusare qualcuno di propaganda anti-governativa o attività contro la sicurezza nazionale era spesso servito, oltre che a mettere fuori gioco o screditare un soggetto o un *clan* rivale, a guadagnarsi un merito, un credito pubblico per sé stessi o il proprio gruppo: così J.-P. CHAMPSEIX, *Communisme e tradition: un syncrétisme dévastateur*, in AA.VV., «*Albanie utopie*». *Hius clos dans le Balkans*, Paris, 1996, 58, richiamato sul punto da P. RAGO, *op. cit.*, 167.

Impedito il pluralismo e il dissenso politico²⁰, «piantato il seme della divisione e del sospetto» tra cittadini e persino tra familiari²¹, imposti i canoni di ogni possibile espressione di creatività umana (dalla musica alla letteratura, dalle arti figurative alla moda e persino alle condizioni con cui presentarsi in pubblico)²², vietata qualsiasi professione di fede (anche se svolta

²⁰ Subito dopo la liberazione, l'attenzione di Hoxha si era rivolta a fare piazza pulita di chi non fosse stato dichiaratamente d'ideologia marxista-leninista: le **epurazioni** avevano riguardato, a parte i collaborazionisti nazi-fascisti e i rappresentanti del clero, anche e soprattutto gli **avversari politici sgraditi**, gli *ex* partigiani non comunisti e persino gli oppositori del primo Parlamento della Repubblica Popolare. Come rimarca P. ALEOTTI, *Albania: storia di Enver Hoxha: il tabaccaio che divenne sultano (parte I)*, cit., nel giro di pochi mesi, erano state migliaia le incarcerazioni arbitrarie, «centinaia le **condanne a morte** e altrettante le esecuzioni sommarie condotte dai suoi fedelissimi». La persecuzione di (più presunti che reali) controrivoluzionari e traditori della patria era stata così estesa e brutale che, in disparte i tanti esili, coatti o volontari, i casi di tortura e gli assassini di Stato, all'inizio degli anni Ottanta circa 40.000 albanesi, ossia l'1,5% del totale, risultavano in stato di detenzione e quasi sempre ai lavori forzati. «Secondo le fonti più attendibili sui crimini commessi nell'Albania socialista tra il 1945 e il 1992, sono state 5.487 le esecuzioni politiche, 19.250 le persone condannate alla prigionia, 59.809 le persone internate o espulse internamente e 11.536 le famiglie espulse dalle regioni di confine»: V. SARACINO, *La repressione della Sigurimi nella Repubblica Popolare d'Albania*, in *www.meridiano13.it*, 15 marzo 2024 (l'A. aggiunge che questi numeri, specie se raffrontati con quello di meno di tre milioni di residenti, rendono appieno l'idea della «pervasività della persecuzione politica»).

²¹ Così P. RAGO, *op. loc. ult. cit.*, il quale precisa (in nota 48) che non erano stati pochi i delatori incaricati dalla *Sigurimi* giunti a denunciare anche i più stretti congiunti nella convinzione «di compiere in questo modo il nobile dovere patriottico di difesa della sicurezza nazionale».

²² Anche i pochi stranieri a cui era stato concesso di entrare sul suolo albanese avevano dovuto osservare scupolosamente le regole e le proibizioni del regime sulle quali avevano vigilato attentamente innanzitutto le guardie di confine impedendo l'ingresso a chi avesse portato barba, capelli lunghi, abbigliamento attillato, pantaloni a zampa d'elefante o presentato ogni altro evidente segno della propria origine occidentale.

in forma meramente privata)²³, lo spazio per esprimere la propria personalità e la propria socialità era stato quasi del tutto occupato dal culto per il Partito²⁴ e dalla venerazione per il suo carismatico *leader*²⁵. Stiamo parlando, peraltro, di un carisma fortissimo, che, come anticipato poco prima,

²³ L'avversione a tutte le religioni, ma in particolare a quella cattolica (in quanto più capace di provocare «infiltrazioni» di stampo occidentale), era stata basata sul celebre *slogan* di Karl Marx che le aveva considerate «oppio dei popoli», vale a dire fenomeni irrazionali, privi di fondamento scientifico, quindi fattori di disgregazione interna, se non anche di sudditanza a potenze straniere (P. RAGO, *op. cit.*, 218 ss.). Pertanto, se la già ricordata Carta del 1976, caso unico al mondo, aveva sancito quale valore fondamentale l'ateismo di Stato, il codice penale del 1977 aveva previsto severe sanzioni (da 3 a 10 anni di reclusione e fino alla pena di morte di caso di aggravanti) per la propaganda religiosa e la produzione, la distribuzione o la conservazione di scritti religiosi, equiparando tutte queste attività a quelle di natura fascista, antisocialista, antidemocratica e guerrafondaia. Così, erano state confiscate moschee, chiese, monasteri, sinagoghe e simili per la successiva trasformazione in uffici, musei, magazzini, officine, cinema e altri luoghi pubblici; erano stati contrastati il proselitismo e la pratica religiosa anche mediante il divieto di attribuzione di nomi di santi ai neonati; erano stati secolarizzati i nomi religiosi di diverse località del Paese; ed era stato persino impedito di rendere omaggio ai defunti portando il lutto o recandosi ai cimiteri. Tutto ciò, però, non solo non riuscì mai a sradicare definitivamente la fede nella coscienza individuale, ma, per eterogenesi dei fini, favorì nel tempo l'affermarsi di una sorta di solidarietà interconfessionale posto che, come sottolinea F. MARTELLI, *op. cit.*, 126, cattolici, ortodossi e persino musulmani impararono ad aiutarsi reciprocamente nella difesa, dalle ricerche della *Sigurimi*, «delle immagini dei Santi e degli arredi sacri, nascosti nei campi e nelle cantine dove, di notte, venivano celebrate nascostamente le funzioni». Per approfondimenti cfr. R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Religione dell'albanità e utopia ateocratica*, in *Limes*, suppl. al n. 1/1997, 35 ss.; A. NACI, *Dio è straniero. La strategia ateista e l'ideologia antireligiosa del Partito Comunista Albanese*, in *Qualestoria*, n. 1/2019, 52 ss.; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *I cristiani nell'Albania di Enver Hoxha*, in *Chiesa e storia*, n. 13/2023, 183 ss.

²⁴ Un'accurata descrizione del complesso di miti, simboli, riti, dogmi e norme comportamentali riconducibili al Partito unico dell'Albania dell'epoca viene fatta da D. DANI, *La sacralizzazione della politica nell'Albania comunista*, Torino, 2023, spec. 206 ss.

²⁵ Sulla figura di Hoxha si rinvia, *ex aliis*, a E. FABRETTI, *Le particolarità del comunismo di Hoxha*, in *Futuribili*, n. 2-3/1996 (1997), 179 ss.; F. MARTELLI, *op. cit.*, 101 ss.; P. RAGO,

era andato al di là della capacità di Hoxha di dominare le dinamiche politiche e i meccanismi istituzionali: esso aveva tratto alimento, a tacer d'altro, sia dal mito della valorosa resistenza contro gli invasori nazi-fascisti durante la guerra (nonché della sua successiva ascesa al potere senza l'aiuto delle truppe sovietiche)²⁶, sia dal merito per la costruzione di un nuovo ordine senza disparità di trattamento e con prestazioni sociali minime per tutti (al risultato dell'emancipazione femminile si erano affiancati gli iniziali progressi specie in campo educativo e sanitario)²⁷, sia dall'atteggiamento,

op. cit., 145 ss.; P. ALEOTTI, *op. cit.*; G. VERGA, *L'uomo che non doveva mai morire. L'Albania e il regime di Enver Hoxha*, Novate Milanese, 2024.

²⁶ In verità, la presunta eroica impresa di Hoxha da capo delle milizie partigiane era stata non poco agevolata sia dal decisivo supporto dato dalle truppe jugoslave di Tito che dal timore di quelle tedesche di rimanere imbottigliate in Albania dopo aver perso ogni controllo in area balcanica. Eppure le sue gesta da trionfale oppositore agli invasori nazi-fascisti, nonché da fiero difensore dei confini statali dai tanti nemici stranieri, erano state ingigantite in ogni occasione e con ogni mezzo possibile (nelle lezioni a scuola, negli articoli dei quotidiani, nelle proiezioni cinematografiche, negli spettacoli teatrali e via dicendo) e, per questo, addirittura equiparate a quelle del patriota di epoca feudale Gjergj Kastrioti Skënderbeg (che era stato capace di resistere per decenni agli assedi condotti dagli Ottomani). Lo stesso dicasi per i supposti meriti relativi alla formazione del Partito Comunista albanese e al consolidamento della sua struttura di potere, frutto non già delle sole forze interne guidate da Hoxha, bensì del sostegno, nuovamente, della confinante Jugoslavia, all'epoca ancora "fraterna" alleata dell'Albania.

²⁷ O. ROMANO, *op. cit.*, 53 ss., rimarca come Hoxha, garantendo alle donne gli stessi livelli d'istruzione, lo stesso accesso al lavoro e la stessa possibilità di partecipazione alla vita politica degli uomini, avesse prima suscitato e poi sfruttato a proprio vantaggio le loro istanze di emancipazione da una società di tipo fieramente patriarcale. L'A. si sofferma altresì sull'imponente e rapida alfabetizzazione del popolo albanese portata avanti dal suo «sultano rosso», sottolineando l'importanza dell'obbligo di istruzione fino a quattordici anni e l'esistenza di almeno un presidio scolastico in ogni villaggio del Paese. Con riguardo al sistema sanitario basta ricordare che era divenuta completamente gratuita tanto l'assistenza medica quanto la degenza ospedaliera, ma non anche la somministrazione di

se non di rispetto, quantomeno di tolleranza, verso alcune inveterate abitudini tribali locali, riconducibili al c.d. *Kanun* (una raccolta di norme consuetudinarie, seguite specie nelle zone rurali e di montagna del Nord del Paese, benché spesso in stridente contrasto con quelle di diritto positivo)²⁸. Per i più fortunati e temerari l'unica possibilità di deviazione da questa grigia, opprimente, omologante, e per taluni versi anche primitiva, *routine*²⁹ era stata, a partire dalla fine degli anni Settanta, la televisione d'oltre Adriatico. Soprattutto i residenti in località di mare, in grado di meglio captare i programmi trasmessi dall'Italia, ma pur sempre a rischio di essere scoperti dall'implacabile Polizia segreta, avevano avuto modo di farsi un'idea sull'esistenza di un assai più ampio, moderno e variegato mondo esterno e sulle tante diverse opportunità da esso offerto. In proposito giova perlomeno accennare alla circostanza che, con la scomparsa di Hoxha e il graduale indebolirsi delle restrizioni del regime sarebbero inevitabilmente aumentate anche la curiosità e l'attrazione verso tali programmi e quindi

farmaci (per il fatto che l'Albania aveva dovuto per lungo tempo acquistare dall'estero la maggior parte di essi): così L. PERRONE, *Economia e società in Albania*, in *La critica sociologica*, n. 103/1992, 162.

²⁸ In merito al radicamento sociale delle antiche regole non scritte albanesi si rimanda a S. VILLARI, *Le consuetudini giuridiche dell'Albania. Il Kanun di Lek Dukagjin*, Roma, 1940; E.C. DEL RE, F. GUSTINICH (a cura di), *Pane, sale e cuore. Il Kanun tra le genti delle montagne albanesi*, Lecce, 1993; F. MARTELLI, *op. cit.*, 73 ss.; O. ROMANO, *op. cit.*, 28 ss.; P. RAGO, *op. cit.*, 122 ss. e 159 ss.; D. MARTUCCI, *Il Kanun delle montagne albanesi. Fonti, fondamenti e mutazioni del diritto tradizionale albanese*, Bari, 2015.

²⁹ G. DE TOMASO, *La Puglia: porta di ingresso dell'Albania dell'UE*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *op. cit.*, 27, parla enfaticamente dell'Albania ai tempi di Hoxha come della «più feudale, spietata, occhiuta e antiquata tra le monarchie comuniste».

l'aspirazione a seguire lo stile di vita da essi raffigurato³⁰ e – per quel che qui più interessa – la tendenza a far propri alcuni valori liberal-liberisti a quello stesso stile di vita sottesi. Così, l'immaginario mediato televisivamente rappresentava plasticamente un chiaro fattore di scarto tra il sistema che stava volgendo al termine e il nuovo sistema che si intendeva instaurare³¹.

Senonché, specie per mezzo della pubblicità e dei programmi d'evasione, si alimentavano quotidianamente anche sogni e bisogni men che primari, aspirazioni per molti irrealizzabili, scenari futuri vieppiù illusori in quanto, per l'appunto, meramente «teleindotti»³². Secondo una incisiva osservazione, con il declino della dittatura, in Albania si delineava la prospettiva di un «benessere consumista di seconda classe» (assai condizionato da una percezione distorta o comunque ristretta dello scenario socio-economico

³⁰ Con riferimento all'importanza avuta dalla televisione italiana sul mutamento dei costumi albanesi cfr. O. ROMANO, *op. cit.*; P. CARELLI, *L'influenza dei media italiani sul sistema televisivo albanese*, in www.comunitaitalofona.org, 26 luglio 2014; V. SARACINO, *La "soft power" italiana nella storia della televisione albanese*, in <https://it.ejo.ch>, 5 aprile 2023. A tutto ciò, peraltro, si collega anche uno specifico problema di carattere socio-economico ben evidenziato da A. SEGRÈ, *op. cit.*, 59 s., ossia l'insufficiente valorizzazione dei prodotti tipici dell'Albania e la progressiva abitudine dei suoi consumatori ad acquistare quelli esteri, «standardizzati ed esteticamente ben presentati, sebbene sempre di seconda o terza scelta rispetto a quelli che si trovano normalmente nei mercati dell'Unione Europea».

³¹ Cfr. O. ROMANO, *op. cit.*, 23. L'A. pur non condividendo appieno la diffusa tesi secondo cui la televisione italiana avrebbe proiettato, come un potente allucinogeno, «l'immagine paradisiaca» dell'Italia, spingendo in massa gli albanesi verso le sue sponde, riconosce alla medesima televisione la funzione storica di aver colmato molte carenze della società comunista e post-comunista del piccolo Paese balcanico e, così, di aver anche rappresentato «la vetrina più prossima dell'Occidente contemporaneo» (pp. 20 ss.).

³² L. PERRONE, *op. cit.*, 171.

italiano), ovvero la tendenza verso un «capitalismo degli occhiali da sole e degli accessori per la casa» (potentemente suggestionato dalle trasmissioni televisive del tipo «*Ok il Prezzo è Giusto* di Iva Zanicchi») ³³.

3. Dalla fine della dittatura all'ordinamento provvisorio

Se non altro nelle loro prime fasi, le transizioni da una forma di Stato ad un'altra comportano la commistione, non sempre pacifica, tra tendenze innovatrici e tendenze conservatrici; implicano la sovrapposizione, spesso confusa e persistente, tra istituzioni, norme e procedure dell'ordinamento che si vuol inaugurare e quelle dell'ordinamento che si vuol superare ³⁴. In simili caotici frangenti, pertanto, nuovo e vecchio convivono confusamente senza poter stabilire in anticipo quando e «come andrà finire», chi o cosa prevarrà, quale «dei tanti bivi che le si parano davanti [...] la storia imboccherà» ³⁵. Tanto ciò è vero che l'iniziale spinta all'ammodernamento

³³ N. PEDRAZZI, *L'Albania in Europa, l'Europa in Albania: due storie per un futuro*, in *Il Mulino*, n. 6/2013, 1035. V. anche F. CASSANO, *Introduzione. Modernizzare stanca*, in O. ROMANO, *op. cit.*, 6, ad avviso del quale in Albania «l'edonismo consumistico», affiancandosi sempre più all'«etica del lavoro», venne fortemente eccitato dai programmi televisivi e dalla comunicazione pubblicitaria.

³⁴ In argomento sia consentito richiamare V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 1 ss., la bibliografia ivi citata nonché, perlomeno, P. COSTA, *Le transizioni costituzionali oltre lo Stato. Qualche riflessione giuridica e concettuale*, in *Jus-Online*, n. 6/2022, 171 ss., e S. FRANCA, A. PORCARI, S. SULMICELLI (a cura di), *Le transizioni e il diritto*, Trento, 2024.

³⁵ P. FELTRIN, *Transizione di regime e possibili scenari di consolidamento: un modello interpretativo*, in *Ass. st. ric. parl.*, n. 6/1996, 69. Con particolare riguardo alle fasi iniziali della transizione

del sistema istituzionale ed economico albanese, impressa dalle vibranti proteste e dalle clamorose manifestazioni di piazza guidate da studenti e intellettuali contro Ramiz Alia (l'assai meno carismatico e intransigente successore di Enver Hoxha)³⁶, venne alquanto raffrenata da indirizzi immobilistici avallati o comunque non sempre debitamente neutralizzati da consistenti frange dell'amministrazione (militare e non solo) e finanche della società (specie contadina e, in misura minore, operaia)³⁷.

A dimostrazione di quanto il Paese, almeno inizialmente, fosse rimasto come irretito dal proprio ingombrante passato, occorre rimarcare che con

albanese significative le parole usate da L. PERRONE, *op. cit.*, 156: «Passato e presente oggi si fondono. Tutto è nuovo e vecchio nello stesso tempo. Nel senso che gli ultimi due anni si è messo celermente mano in tutti i settori dello Stato e si stanno facendo i conti col passato, ma allo stato attuale nulla è ancora definito. Nessuna normativa è chiara; di fronte al funzionamento o alla fruizione di un servizio o alla soluzione di un problema burocratico nessuno sa come comportarsi. Grande è la confusione sotto il cielo».

³⁶ Pur considerando eccessivo l'epiteto di «Gorbaciov dei Balcani» dato a Ramiz Alia, effettivamente bisogna riconoscere come egli diede diversi segnali di apertura al cambiamento. A. GJELOSHI, *Qualità della democrazia e corruzione. La transizione democratica in Albania*, Tesi per il Dottorato di ricerca in *Conoscenze e innovazioni per lo sviluppo*, XXV ciclo, 2013, reperibile al sito dell'Università della Calabria <http://dspace.unical.it/>, 64 ss., rileva che il successore di Hoxha concesse ad alcune industrie di stabilire autonomamente il piano di produzione, agli artigiani di commerciare qualche manufatto in modo privato, ai contadini di comprare animali dalle cooperative per uso personale e agli stranieri di investire *in loco*, sia pure solo in forma di *joint venture*. Inoltre, furono aumentati di un quinto gli stipendi, riaperti i luoghi di culto e, nel 1991 (come vedremo a breve), indette elezioni tra candidati contrapposti e quindi approvate nuove disposizioni costituzionali provvisorie.

³⁷ A mantenere inizialmente al potere il Partito del Lavoro e, comunque, a rallentare la trasformazione ordinamentale contribuirono prevalentemente i vecchi burocrati pro-comunisti (cc.dd. «*aparaticke*»), contrari alla trasformazione dell'economia e all'affermazione dei nuovi ideali liberal-liberisti, e le popolazioni rurali, intimorite, o perlomeno diffidenti, rispetto alle ipotesi di riforme agrarie prospettate dal neonato Partito Democratico, antagonista di quello del Lavoro: A. GJELOSHI, *op. cit.*, 66 e 78.

le prime elezioni pluralistiche tenutesi a fine marzo del 1991 il Partito del Lavoro risultò quello nettamente più suffragato, continuando quindi a manovrare a piacimento la legislazione, a tenere asservita la giurisdizione e persino a occupare la Presidenza della Repubblica (con lo stesso Alia, divenuto al contempo Capo di Stato e di Partito)³⁸. Vero è che esso, pur nelle mutate vesti di Partito Socialista, sarebbe stato ben presto sopravanzato nelle preferenze dell'elettorato dal neonato Partito Democratico; ma è altrettanto vero che anche in quest'ultimo si sarebbero ricollocati, a partire dal suo stesso *leader* e fondatore, Sali Berisha, non pochi fedeli e fedelissimi del pregresso regime che, quindi, a dispetto del nome della propria formazione politica e parimenti ai loro rivali, non avevano che una vaga idea della democrazia³⁹. Il loro dichiarato anticomunismo, quindi, appariva

³⁸ Così, se, per un verso, si deve ammettere – come fa F. LANCHESTER, *La forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale: prime considerazioni*, in S. BARTOLE, P. GRILLI DI CORTONA (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale. Élités, istituzioni e partiti*, Torino, 1998, 78 – che le «prime elezioni fondanti il nuovo regime» hanno evidenziato un successo delle formazioni eredi dei partiti comunisti pressoché in tutta l'Europa orientale, per altro verso, non si possono neppure disconoscere le ulteriori condizioni negative in cui ciò è avvenuto in Albania. Occorre ricordarne almeno tre: la prima è l'assoluta assenza di una tradizione democratica pre-comunista, al contrario presente in Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia e Germania dell'Est; la seconda è la rapida trasformazione del sistema a Partito unico in un sistema bipartitico e non pluripartitico come invece avvenuto altrove; la terza è la straordinaria durezza della dittatura che non aveva consentito o tollerato alcuna forma, seppur blanda, di opposizione politica, né alcuna zona intermedia tra Stato e società che non fosse il medesimo Partito e neppure alcuna espressione di cultura non perfettamente allineata alla dottrina hoxhaista-stalinista.

³⁹ Secondo G. CASCIONE, A. KUSHI, *La transizione albanese tra mito dell'Occidente e realtà migrante. Il caso della nave Vlora*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 2/2021, 112, a parte la grave crisi economica in atto, fu proprio il «continuismo» politico-istituzionale a determinare la forte emigrazione degli albanesi alla ricerca di un benessere impossibile da

piuttosto manieristico e strumentale, volto, cioè, assai meno a dare una radicale svolta alle politiche del Paese che a rassicurare potenze straniere, organismi internazionali ed esuli connazionali che, soprattutto dagli Stati Uniti, facevano arrivare ingenti finanziamenti.

Si diede per tale via l'abbrivio ad un sistema bensì tendenzialmente bipolare (se non proprio bipartitico)⁴⁰, ma comunque connotato meno dall'alternativa tra ideologie e tra programmi di governo che dalla contrapposizione tra forti personalità e tra grandi interessi precostituiti⁴¹. Gli *ex* comunisti, inoltre, avvantaggiati anche dall'inesperienza e dalla prolungata dipendenza dall'intervento pubblico delle masse popolari, furono i maggiori beneficiari delle prime e caotiche forme di privatizzazione a cui essi stessi diedero vita, spartendosi anche le ricchezze e le grandi proprietà già possedute dal Partito del Lavoro⁴². L'obiettivo fondamentale a cui si indirizzarono fu, dunque, quello di creare istituzioni e regole del gioco che meglio

raggiungere negli angusti limiti (non solo geografici) del proprio Paese.

⁴⁰ Infatti, tranne che nelle elezioni del 2009, i due partiti summenzionati hanno sempre avuto alternativamente il numero sufficiente di deputati per poter governare stabilmente.

⁴¹ Peraltro, come bene sottolineato da F. MARTELLI, *op. cit.*, 153 ss., la nascita stessa del Partito democratico e l'affidamento del suo controllo a Berisha (uomo di fiducia di Alia e già mediatore ufficiale tra lui e gli studenti in rivolta) è inquadrabile non tanto come la creazione spontanea di una forza d'opposizione al Partito del Lavoro, bensì come una sua «scissione pilotata» al preciso fine di «escludere ogni evoluzione rivoluzionaria da parte delle masse».

⁴² Rileva assai incisivamente L. PERRONE, *op. cit.*, 165 e 172, che i nuovi partiti albanesi, supportati dal FMI (che per concedere prestiti chiedeva in cambio privatizzazioni, liberalizzazione dei prezzi e tagli alle spese sociali), innescarono «più un'economia di rapina che un mercato capitalistico». Almeno parzialmente diversa la situazione in altri Paesi fuoriusciti dal collettivismo, come la Polonia, la Bulgaria, la Romania, la Jugoslavia, nei

consentissero lo sfruttamento delle risorse rimaste a loro disposizione e che, perciò stesso, garantissero il più possibile una perpetuazione del loro predominio nel nuovo sistema competitivo⁴³. In questo modo, i nuovi partiti, il Democratico e il Socialista, in cui essi si erano potuti, per così dire, riciclare alla fine della dittatura e che da quel momento in poi si sarebbero contesi il governo del Paese, si caratterizzarono, sin da subito e non molto diversamente dal vecchio Partito unico, come grandi forze economiche oltre che politiche⁴⁴.

Del resto, ad ostacolare la rapida realizzazione di un effettivo rinnovamento ideologico-culturale e di un equilibrato sviluppo socio-economico cospiravano in modo rilevante altri specifici problemi, a cominciare dall'iniziale «accaparramento selvaggio» di ogni sorta di bene mobile o immobile (in esasperata reazione a decenni di politica illiberale e di economia pianificata) a cui presto seguì la rapida *escalation* di attività, speculazioni e traffici illeciti favoriti tanto dalla chiusura di molte delle vecchie strutture di regime (che lasciò senza lavoro in particolare migliaia di *ex* agenti della

quali perlomeno una parte dei vecchi appartenenti al Partito unico ovvero alcuni loro successori assunsero il «ruolo di difensori dei ceti più vulnerabili alle politiche di privatizzazione e trasformazione dell'economia pianificata in economia di mercato»: P. GRILLI DI CORTONA, *Partiti e istituzioni in Europa centro-orientale. Quali influenze reciproche?*, in S. BARTOLE, P. GRILLI DI CORTONA (a cura di), *op. cit.*, 5.

⁴³ *Ivi*, 10.

⁴⁴ F. MARTELLI, *op. cit.*, 185, rileva che i partiti della nuova Albania non hanno rappresentato «un fattore di autoidentità né per la cittadinanza nel suo complesso, ma neppure per i seguaci o gli iscritti, poiché, agli occhi di questi ultimi, altro non erano che occasioni per rafforzare singole posizioni, guadagnare lavoro o tutela economica e, più in generale, sostenere una generica prospettiva di sviluppo del Paese».

Polizia segreta) quanto dall'*embargo* imposto alla confinante Jugoslavia (che portò al contrabbando verso di essa di carburanti e altri materiali strategici specie ad opera della «criminalità organizzata su base clanico-familiare») ⁴⁵. Fattori non meno penalizzanti furono sia la progressiva riemersione delle risalenti profonde spaccature esistenti all'interno del Paese e malcelate durante la dittatura («*in primis* quella tra Sud e Nord, in termini linguistici, culturali e politici») ⁴⁶; sia l'inarrestabile flusso migratorio che, solo nella prima metà degli anni Novanta, coinvolse quasi mezzo milione di residenti (su meno di tre milioni complessivi), in prevalenza giovani e giovanissimi ⁴⁷; sia infine – benché l'elencazione potrebbe continuare – l'inesistenza di un «passato “dorato” più lontano e celebrato» (rispetto al «“buio” passato prossimo» comunista) sulla cui falsariga impostare il percorso di rifondazione istituzionale del Paese ⁴⁸.

Ad ogni modo, salvo alcuni clamorosi arresti, basati sulle accuse, perlopiù pretestuose, di abuso di potere e/o di corruzione mosse da Berisha ad

⁴⁵ G. DAMMACCO, *Una Costituzione per l'Albania: da un'esperienza incompiuta un dramma annunciato*, in E.C. DEL RE, *Albania punto e a capo*, Roma, 1997, 194 e 198.

⁴⁶ A. DI GREGORIO, *L'Europa centro-orientale sulle pagine della rivista Diritto pubblico comparato ed europeo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. spec. 2024, 673.

⁴⁷ La forte negatività di tale dato viene rimarcata da A. GJELOSHI, *op. cit.*, 70.

⁴⁸ Così incisivamente C. OFFE, *Si possono progettare le istituzioni? Considerazioni sulla transizione nell'Europa dell'Est*, in *Stato e mercato*, n. 2/1995, 196. V. anche S. GAMBINO, *Potere costituente e transizioni democratiche nell'area balcano-occidentale*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 37, secondo cui nell'Europa centro-orientale gli esiti finali delle varie transizioni di regime da tempo avviate risultano legati anche ai «relativi gradi di maturità democratica e costituzionale raggiunti nella fase antecedente alla rottura comunista».

alcuni scomodi avversari⁴⁹, la vecchia classe dirigente albanese non solo non subì epurazioni o altre particolari sanzioni⁵⁰, ma ottenne ampi vantaggi sul piano, oltre che economico, anche politico-istituzionale, assumendo un ruolo attivo nella transizione ordinamentale che avrebbe dovuto portare verso la democratizzazione e l'uropeizzazione dell'Albania. Il che, se inizialmente servì di certo a scopi di pacificazione sociale, nel tempo accrebbe non poco la vischiosità di taluni istituti e pratiche di stampo collettivistico-autoritario, unitamente alla tendenza, tipica dei Paesi in via di sviluppo, a generare problemi di sperequazione reddituale e di instabilità economica⁵¹.

⁴⁹ ... tra cui il già citato Ramiz Alia, Vilson Ahmeti, *ex* Primo Ministro nominato dallo stesso Alia, Fatos Nano, il *leader* dell'opposizione socialista, e Nexhmije Hoxa, la vedova del precedente dittatore.

⁵⁰ Come sottolinea V. DE FALCO, *Processi di transizione costituzionale ed analisi comparative: precisazioni terminologiche*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 88 s., in Albania, così come in Polonia e Romania, furono bensì approvate «leggi di lustrazione» (vale a dire provvedimenti normativi diretti a punire, o perlomeno a privare dei loro privilegi, i vecchi sostenitori del regime rovesciato e, per converso, a riparare i torti subiti dai loro perseguitati), ma la loro incisività si rivelò piuttosto scarsa proprio perché il potere rimase saldo nelle mani degli *ex* comunisti. Precisano poi F. PALERMO, J. WOELK, *L'indipendenza della magistratura e le sue garanzie negli ordinamenti dei Balcani occidentali*, *ivi*, 214 s., che maggiore efficacia, per quanto anch'essa limitata, ebbero le disposizioni rivolte alla rimozione dei magistrati albanesi compromessi con il comunismo (con la conseguenza, peraltro, di immettere nell'ordine giudiziario tanti giovani laureati in legge senza adeguate competenze professionali).

⁵¹ Ecco perché A. GJELOSHI, *op. cit.*, 171, equipara il capitalismo affermatosi in Albania dopo l'esperienza comunista a quello latino-americano successivo all'epoca delle dittature militari: proprio perché li considera entrambi connotati «da elevata polarizzazione sociale e ampie disparità di reddito, ricchezza e potere».

Non deve pertanto sorprendere come la prima disciplina costituzionale post-dittatoriale (legge n. 7491 dell'aprile del 1991), introdotta mediante il solito *iter* di formazione e i voti di tanti politici “riciclati” per reggere provvisoriamente lo Stato in attesa di nuova Carta fondamentale, si rivelasse di tenore ambiguo e di contenuto carente⁵²: mentre abrogava la vecchia Costituzione socialista, ne faceva salvi taluni meccanismi più caratterizzanti, come quelli della pianificazione economica generale e dell'assoggettamento della carriera dei magistrati al vaglio della politica (problema gravemente protrattosi per decenni a cui solo di recente si è cercato di porre valido rimedio con un'ampia riforma di sistema)⁵³; e, sebbene dichiarasse l'adesione ai principi dello Stato di diritto⁵⁴, non enunciava alcun esaustivo catalogo di libertà fondamentali (limitandosi semplicemente ad aprire

⁵² Parzialmente diversa la ricostruzione effettuata da N. SHEHU, *op. cit.*, 33, a parere della quale ad impedire di giungere ad un testo organico e completo, di cui pure si avvertiva una stingente necessità, furono «le dispute tra maggioranza ed opposizione che si incentrarono soprattutto sulla individuazione dei poteri da concedere al Presidente della Repubblica».

⁵³ Si tratta dell'ampia revisione costituzionale apportata con legge n. 76 del 2016 a cui dedicheremo il sottopar. 4.2.

⁵⁴ Sul tema generale dello Stato di diritto vanno ricordati almeno R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2004, e P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2006. Di esso, inteso come modello europeo di riferimento per i Paesi balcanici, si sono occupati, tra gli altri, S. GAMBINO, *op. cit.*, 15 ss., spec. 25 ss.; L. APPICCIAFUOCO, *La promozione dello Stato di diritto nei Paesi dei Balcani occidentali: il ruolo dell'Unione Europea*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (a cura di), *op. cit.*, 93 ss.; T. CERRUTI, *Lo Stato di diritto nel processo di allargamento ai Balcani occidentali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1/2019, 137 ss.; G. PITRUZZELLA, *L'integrazione tramite il valore dello “Stato di diritto”*, in *Federalismi.it*, n. 27/2022, IV ss.; F. SAVASTANO, *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione Europea*, Torino, 2023, spec. 72 ss. e 85 ss.

l'economia anche all'iniziativa privata)⁵⁵, né prevedeva rimedi da esperire contro l'illegittimità delle leggi (se non lo spontaneo ripensamento del Parlamento)⁵⁶.

Negli anni successivi in un clima contrassegnato da instabilità politica, (accuse di) brogli elettorali, povertà dilagante, emigrazione di massa⁵⁷, truffe finanziarie, tumulti popolari e crescita dell'associazionismo di stampo mafioso⁵⁸, si provò ripetutamente a integrare, modificare e persino sovvertire

⁵⁵ Secondo A. SEGRÈ, *op. cit.*, per tutti gli anni Novanta l'economia albanese è stata diversa sia dal modello di pianificazione centrale che da quello del mercato concorrenziale, presentando, altresì, molti aspetti di un'economia di sopravvivenza, basata sull'espedito quotidiano, «sul baratto e altre forme tipiche dei Paesi più arcaici» (pp. 51 s.) o, ancora peggio, sull'eccessivo spazio concesso «ai traffici illegali» (p. 65).

⁵⁶ Alcuni cenni sul punto in v. M. GANINO, *op. cit.*, 25 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1999, 176 ss.; I. TAFANI, *op. cit.*, 148 ss.

⁵⁷ Al fenomeno, assai deteriore qualche pagina addietro già ricordato, dell'emigrazione esterna, dall'Albania verso Ovest, si aggiungeva quello dell'emigrazione interna, dalle campagne alle città dello stesso Paese, con tutte le sue facilmente intuibili e assai negative ripercussioni, estese ben oltre le difficoltà di modernizzazione e di sviluppo della produzione agricola e riconducibili al sovraffollamento delle periferie urbane, alle condizioni di vita ant igieniche, ai conflitti sociali, all'inquinamento ambientale, etc.: A. SEGRÈ, *op. cit.*, 33 ss.

⁵⁸ Tale clima culminò in un periodo, risalente alla prima metà del 1997, di violenti disordini nelle principali città del Paese, noto come “anarchia albanese”. Essa fu provocata dal fallimento di quelle imprese finanziarie piramidali che, agendo secondo il c.d. schema Ponzi, cioè con la falsa promessa di alti rendimenti dei capitali investiti, finirono per bruciare, per oltre un miliardo di dollari, i risparmi di buona parte delle famiglie residenti nella Terra delle Aquile. Le conseguenti proteste popolari furono rivolte anche contro il Governo, guidato dal partito democratico, e il Presidente della Repubblica, *leader* dello stesso Partito, i quali, pur non essendo direttamente responsabili dello scoppio della bolla finanziaria, comunque avevano assai improvvidamente rassicurato gli investitori sull'affidabilità di tali imprese e sulla legittimità delle loro operazioni. A portare l'Albania sull'orlo della guerra civile contribuirono anche ragioni non prettamente economiche posto che il malcontento dei cittadini truffati fu cavalcato dalla malavita organizzata, dai nostalgici del

l'ordinamento provvisorio. Al riguardo, per un verso, vanno menzionate perlomeno quelle specifiche innovazioni che, introdotte nel biennio successivo all'entrata in vigore della medesima Carta provvisoria, al fine di colmare le sue due più vistose lacune, dotarono l'Albania di un sistema di giustizia costituzionale, affidata ad un organo *ad hoc* (legge n. 7561 dell'aprile 1992), e di un elenco di diritti inviolabili, muniti anche di un minimo di garanzie giurisdizionali (legge n. 7692 del marzo 1993)⁵⁹. E, per altro verso, non devono sottacersi alcuni maldestri tentativi di riportare indietro l'orologio della storia: un primo tentativo, operato nel 1994 da Berisha (succeduto ad Alia come Presidente della medesima Repubblica),

vecchio regime comunista, da numerosi appartenenti al Partito Socialista all'opposizione nonché dai più insofferenti rispetto dalle politiche autoritarie e infruttuose del medesimo Governo: *funditus* sul tema v. i tanti contributi presenti in *Futuribili*, n. 2-3/1996 (1997), nonché le opere monografiche di R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Albania. Le radici della crisi*, Milano, 1997; E.C. DEL RE, *op. cit.*; A. GJELOSHI, *op. cit.*, 95 ss.

⁵⁹ Giova, sia pur rapidamente, segnalare alcune altre importanti modifiche o integrazioni apportate, nel medesimo lasso di tempo, alla Costituzione provvisoria, quali quelle in tema di riordino dell'Assemblea legislativa (legge n. 7555 del febbraio 1992); di ampliamento dei poteri del Presidente della Repubblica (legge n. 7558 dell'aprile 1992); di organizzazione e funzionamento del potere locale (legge n. 7570 del giugno 1992); di definizione dei controlli di legittimità e di contabilità dello Stato (legge n. 7596 dell'agosto 1992); d'indicazione della bandiera, dello stemma, dell'inno nazionale e della capitale della Repubblica (legge n. 7637 del novembre 1992). A tutto ciò si sommarono le numerose pronunce interpretative delle medesime leggi ad opera della neoistituita Corte costituzionale che, come opportunamente rilevato da G. DAMMACCO, *op. cit.*, 196, dimostravano, a parte la necessità sempre meno differibile di una Carta fondamentale «capace di accogliere un articolato e organico sistema normativo», anche «l'urgenza di non perdere di vista la vita concreta della comunità civile e la oggettiva difficoltà a trasformare il sistema culturale».

puntava a creare una sorta di “democratura” poggiante sulla sua debordante figura di Capo di Stato, con non pochi tratti analoghi, se non sovrapponibili, a quella del dittatore dell'*ancien régime* (basti pensare che il Presidente della Repubblica avrebbe subordinato a sé il Governo e che il Parlamento sarebbe stato trasformato in un organo poco più che consultivo); un secondo tentativo, derivante dalla rivolta condotta nel 1997 da Leka Zogu (già erede al trono del vecchio Re Ahmet Zogu), pretendeva addirittura di restaurare la Monarchia (spacciata anche come la soluzione migliore per uscire dalla grave crisi economica e sociale in atto). Ebbene, per eterogeneità dei fini, entrambi i progetti reazionari, subendo una chiara bocciatura in sede referendaria⁶⁰, servirono non poco a far riprendere il cammino verso la democrazia e la libertà.

Infatti, con la fuga all'estero di Zogu, le dimissioni di Berisha e il ristabilimento di condizioni minime di sicurezza e governabilità (grazie all'interessamento di ONU, OCSE ed UE e alla prevalente azione sul campo dell'Italia nell'ambito della c.d. “Missione Alba”)⁶¹, il Parlamento albanese, peraltro opportunamente rilegittimato mediante elezioni anticipate (che attribuirono la stragrande maggioranza dei seggi al Partito Socialista), poté

⁶⁰ Da M. GANINO, *op. cit.*, 27 e 29, apprendiamo che, mentre il progetto di Sali Berisha fu rigettato da quasi il 54% dei votanti, quello di Leka Zogu da oltre il 66%.

⁶¹ Sulla “Missione Alba”, avviata a seguito dello scoppio dell'anarchia albanese, v. P. QUERCIA, *L'alba delle missioni: l'Italia di fronte alle crisi albanesi*, in *Limes*, n. 3/ 2007, 225 ss., e M. TORRES, *L'impegno dell'Italia nella stabilizzazione dell'Albania negli anni '90*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 2/2021, 98 ss.

tornare più serenamente ad occuparsi del processo costituente⁶²: esso così riuscì a portarlo al suo razionale compimento mediante una definitiva e unidocumentale Costituzione più spiccatamente “liberal-democratica”.

4. Alcuni caratteri e contenuti più pregnanti della Costituzione del 1998

Con riguardo alla Carta fondamentale albanese la qualificazione “liberal-democratica” sembra in larga parte appropriata a motivo, prima ancora che dei suoi aspetti contenutistici (su cui ci intratterremo poco oltre), del suo *iter* di formazione, evidentemente teso ad assicurare la più ampia partecipazione e la più grande trasparenza possibili.

Ripercorriamolo velocemente segnalandone i passaggi cruciali: innanzitutto, l’istituzione di una commissione parlamentare e di un ministro *ad hoc*; in secondo luogo, la predisposizione da parte di tali organi istruttori di

⁶² In realtà, bisogna dar conto di un’ennesima, ma assai breve, crisi politico-istituzionale tra il settembre e l’ottobre del 1998 che, dopo vari tumulti, alcune uccisioni, anche di personalità del Partito Democratico all’opposizione, sfociò in un tentativo di rovesciare l’ordine costituito ad opera dei seguaci di Berisha che occuparono con le armi il Parlamento, la sede della radio-televisione pubblica e altri centri nevralgici del potere nella capitale, proclamando «“la fine della dittatura” di Fatos Nano e la “riconquista della libertà”» (F. MARTELLI, *op. cit.*, 236). Sennonché il *golpe* fu prontamente scongiurato mediante le dimissioni di quest’ultimo dalla guida dell’Esecutivo e la sua sostituzione con Pandeli Majko, l’appena trentunenne segretario del Partito Socialista, il più giovane *Premier* albanese di sempre: si trattava quindi di un politico nuovo, non compromesso con la pregressa dittatura e, per questo, capace di aprire la compagine governativa a «ministri appartenenti all’area “euro-socialista” del Partito» medesimo (M. GANINO, *op. loc. ult. cit.*).

una fitta serie di audizioni sia di giuristi stranieri che di altri esperti ed esponenti della società civile albanese; in terzo luogo, la stesura del testo finale con il prezioso apporto della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (meglio nota come Commissione di Venezia)⁶³; in quarto luogo, l'approvazione raggiunta in un Parlamento (21 ottobre 1998) quanto mai rappresentativo e libero di decidere senza minacce o condizionamenti esterni (anche perché eletto sotto la protezione delle forze multinazionali della ridetta “Missione Alba”); in ultimo, l'entrata in vigore (28 novembre 1998) con un vastissimo consenso popolare espresso in sede di *referendum* confermativo (22 novembre 1998). Senza contare l'ulteriore significativo contributo dato a margine dell'intero procedimento da diverse organizzazioni internazionali (OCSE *in primis*) mediante *forum*, dibattiti, tavole rotonde, raccolta e pubblicazione di dati, rilievi tecnici e commenti di addetti ai lavori, professionisti in vari settori e finanche della gente comune sul progetto di ristrutturazione *ab imis* dell'ordinamento dello Stato⁶⁴.

⁶³ Circa origine, organizzazione e funzionamento dell'istituzione consultiva *de qua*, nonché circa *standard* applicati e metodologia di lavoro da essa seguita, si rinvia a F. DURANTI, *La Commissione di Venezia e il diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2017, 243 ss.

⁶⁴ Osserva G. DE VERGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 10, che la Costituzione albanese, sebbene «sicuramente accettata dalla base popolare» (per via dell'approvazione parlamentare poi suffragata con *referendum*), si è potuta realizzare tramite vari interventi esterni che hanno consentito «l'attivazione di una commissione costituzionale che ha potuto lavorare grazie alla consulenza e alla *intensa collaborazione* della Commissione per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (c.d. Commissione di Venezia)».

Da questa articolata e pluralistica gestazione è così nata una Costituzione sulla falsariga di molte occidentali varate nel secondo dopoguerra, in particolare l'italiana. Tant'è che, come quest'ultima, quella albanese si connota prima di tutto come lunga, in quanto suddivisa in ben 183 articoli, peraltro preceduti da un breve Preambolo⁶⁵. È poi anche formalmente rigida, in senso sia “debole” che “forte”, laddove assistita dalla doppia garanzia della procedura aggravata per la sua modifica (artt. 177 ss.) e del rimedio dell'annullamento delle leggi e degli altri atti normativi con essa contrastanti (art.

⁶⁵ Come segnala M. GANINO, *op. cit.*, 30, la strutturazione della Costituzione albanese del 1998 mediante lo stesso Preambolo e la successiva suddivisione in 18 Parti, talune delle quali a loro volta suddivise in Capitoli, riprende lo schema già utilizzato per la Costituzione polacca post-socialista di un anno precedente. Scendendo allora più nel dettaglio del suo contenuto e tenendo altresì presente le sue successive revisioni, la Carta fondamentale del piccolo Paese balcanico si sviluppa nel seguente modo: Preambolo; Parte I (artt. 1-14). *Principi fondamentali*; Parte II (artt. 15-63). *Diritti e libertà fondamentali dell'uomo* (Cap. I. *Principi generali*, Cap. II. *Diritti e libertà della persona*, Cap. III. *Diritti e libertà politici*, Cap. IV. *Diritti e libertà economici, sociali e culturali*, Cap. V. *Obiettivi sociali*, Cap. VI. *L'Avvocato del Popolo*); Parte III (artt. 64-85). *L'Assemblea parlamentare* (Cap. I. *Elezione e durata*, Cap. II. *I Deputati*, Cap. III. *Organizzazione e funzionamento*, Cap. IV. *Il procedimento legislativo*); Parte IV (artt. 86-94). *Il Presidente della Repubblica*; Parte V (artt. 95-107). *Il Consiglio dei ministri*; Parte VI (artt. 108-115). *Il governo locale*; Parte VII (artt. 116-123). *Gli atti normativi e gli accordi internazionali* (Cap. I. *Gli atti normativi*, Cap. II. *Gli accordi internazionali*); Parte VIII (artt. 124-134). *La Corte costituzionale*; Parte IX (artt. 135-147). *Le Corti giudiziarie*; Parte X (Artt. 148-149). *La Procura*; Parte XI (artt. 150-152). *Il referendum*. Parte XII (artt. 153-154 poi abrogati). *La Commissione elettorale centrale*; Parte XIII (artt. 155-161) *Le Finanze pubbliche*; Parte XIV (Artt. 162-165). *L'Alto controllo dello Stato*; Parte XV (artt. 166-169). *Le forze armate*; Parte XVI (artt. 170-176). *Le misure straordinarie*; Parte XVII (art. 177). *La revisione della Costituzione*; Parte XVIII (artt. 178-183). *Disposizioni transitorie e finali*; Appendice (artt. A-J). *La rivalutazione transitoria dei giudici e dei procuratori*. Il testo della medesima Carta è disponibile in lingua italiana sulla rivista *Consulta Online*: v., nello specifico, A. BREGU, *Costituzione della Repubblica albanese. Presentazione e traduzione*, in www.giurcost.org, gennaio 2022.

131 lett. a-c), ma al contempo sostanzialmente elastica, a motivo delle sue molte disposizioni di principio, generiche e compromissorie meglio capaci di reggere al cambiamento dei tempi, all'evolversi della coscienza sociale e all'alternarsi delle stagioni politiche o dei cicli economici. La Carta albanese, inoltre, si mostra ambiziosamente programmatica, specie se si considerano i disparati obiettivi di riequilibrio socio-economico (art. 59, co. 1) bisognosi di realizzazione mediante leggi successive, strutture amministrative e risorse finanziarie adeguate. Essa, ancora, risulta formalmente e assiologicamente collegata al diritto di creazione esterna: se in generale i trattati, le consuetudini internazionali e le norme prodotte da organizzazioni di Stati a cui partecipa l'Albania assumono un rango para-costituzionale e, comunque, una posizione sovraordinata alle leggi (artt. 5 e 115, co. 1, lett. a, 116, 117, co. 2, 121 e 122, co. 2 e 3), in particolare la CEDU rappresenta quel minimo invalicabile di garanzie per il legislatore che intenda limitare le libertà di cittadini, apolidi o stranieri (art. 17, co. 2)⁶⁶. Il che, come si è detto, implica un ulteriore necessario collegamento all'ordinamento sovranazionale, più precisamente alla giurisprudenza in *subiecta materia* della Corte di Strasburgo⁶⁷.

⁶⁶ A. LOIODICE, *L'attuale sistema costituzionale albanese*, in A. LOIODICE, N. SHEHU, *op. cit.*, 17, ritiene che simili previsioni evitano quegli equivoci che in altri ordinamenti si sono avuti in merito all'importanza delle fonti esterne e «alla loro reale efficacia rispetto anche alle volontà politiche transeunti, espresse dalle maggioranze che di volta in volta si formano».

⁶⁷ L. MONTANARI, *La tutela dei diritti nelle nuove Costituzioni dei Balcani occidentali*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (a cura di), *op. cit.*, 172.

Si farebbe un torto ai Padri fondatori albanesi se non si estendesse l'analisi ad altri contenuti da loro elaborati. Si pensi all'importanza che essi hanno riservato alla sovranità del popolo che, andando al di là della sua periodica partecipazione alle elezioni politiche e amministrative, si esprime anche in forma diretta con le petizioni, le osservazioni e le segnalazioni che, individualmente o collettivamente, si possono rivolgere agli organi pubblici (art. 48, co. 1), con l'iniziativa legislativa esercitabile da parte di ventimila elettori (art. 81, co. 1) e con i più vari tipi di *referendum* (confermativo, abrogativo, approvativo e consultivo) da svolgersi in dimensione tanto nazionale (artt. 150 ss. e 177, co. 4) quanto locale (art. 108, co. 4)⁶⁸.

Si consideri altresì quel vasto policentrismo politico-istituzionale a cui si sono ispirati e che ha fatto sì che, per un verso, siano ammessi tutti i partiti, purché non istighino all'odio e alla violenza e abbiano un'organizzazione interna democratica⁶⁹, e che, per altro verso, siano operanti più livelli periferici di governo, segnatamente Comuni, Municipi e Circoscrizioni, muniti

⁶⁸ Se, per un verso, l'intervento diretto del popolo albanese tramite *referendum* nazionali appare talmente importante da meritarsi un'intera Parte della Costituzione (precisamente l'XI, come già riportato qualche nota prima), per altro verso, «le funzioni d'autogoverno [...] vengono poste sotto l'egida della rappresentanza e dei *referendum* locali»: così A. TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 69.

⁶⁹ In ordine allo sviluppo dei partiti politici e dello strumentario democratico nell'area balcanica, anche con specifici riferimenti all'ordinamento albanese, si rimanda a M. CALAMO SPECCHIA, L. FABIANO, *Istituzione e tecniche dei processi di democratizzazione nell'area balcanica (sistemi, elettorali, partiti politici e società civile)*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (a cura di), *op. cit.*, 171 ss.

d'autonomia organizzativa, normativa e fiscale (artt. 13 e 108 ss.)⁷⁰, per quanto sottoposti a vigilanza prefettizia e al potere di scioglimento del Governo (artt. 114 s.)⁷¹.

Occorre aggiungere il loro insistito richiamo ai valori della pace, della laicità dello Stato, dell'uguaglianza tra le persone e della convivenza tra gruppi di differente religione, cultura, etnia e lingua (Preambolo e artt. 2, 3, 10)⁷². A ciò consegue il divieto di qualsiasi possibile penalizzazione o

⁷⁰ Rimarca opportunamente N. SHEHU, *op. cit.*, 41, che l'ampio spazio riconosciuto alle autonomie locali deriva dal fatto che il Paese, «pur nella sua limitata estensione, ha profonde diversità tra le varie regioni che lo compongono».

⁷¹ Tali enti locali, ad ogni modo, hanno sempre la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale per impugnare il decreto di scioglimento e ogni altra decisione centrale lesiva delle proprie attribuzioni (artt. 115, 131, co. 1, lett. d, e 134, co. 1, lett. i). *Amplius* sul sistema di autogoverno territoriale albanese v. A. TORRE, *op. cit.*, 45 ss., spec. 68 ss., il quale rileva come questo sistema, rispetto a quello italiano, presenti alcune peculiarità, ma anche diverse analogie. L'A. ricorda, innanzitutto, la consacrazione, già nella parte fondamentale della Costituzione, dei principi chiave dell'autonomia e del decentramento (art. 13). E poi specifica che, nella successiva parte organizzativa, si ritrovano disposizioni in ordine alla necessità di consultazione delle popolazioni interessate alle eventuali variazioni territoriali (art. 108, co. 2); all'investitura democratica tanto dei Sindaci quanto dei componenti dei Consigli comunali (laddove quelli circoscrizionali sono organi rappresentativi di secondo grado, cioè composti da membri facenti già parte di Municipi e Comuni o comunque eletti dagli stessi membri) (artt. 109, co. 1, e 110, co. 3); alla possibilità di creare forme di collaborazione e persino vincoli consortili (Unioni) tra enti locali, nonché al riconoscimento di un sia pur limitato potere estero per le autorità sub-statali più grandi, vale a dire quelle circoscrizionali (art. 109, co. 4).

⁷² Secondo G. DAMMACCO, *Il dialogo interreligioso e lo sviluppo democratico in Albania*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 1/2019, 1 ss. e spec. 22 ss., possono offrire una garanzia ulteriore per l'inveramento di siffatti valori e per lo sviluppo del processo democratico le varie confessioni religiose presenti sul territorio albanese che hanno dimostrato, fin dai primi anni di esperienza post-comunista, di sapere impostare i rapporti tra di esse e con altri soggetti sociali e istituzionali al dialogo e alla cooperazione, impegnandosi

discriminazione riveniente sia da tali diverse appartenenze che da motivi legati al sesso, alla razza, alle convinzioni politico-filosofiche, alle condizioni socio-economiche, al grado d'istruzione e alla provenienza geografica (art. 18)⁷³.

Va ancora ricordato come i Costituenti del Paese delle Aquile abbiano elevato al rango di principio irretrattabile dell'ordinamento l'opzione per un'economia mista che chiude la porta alla collettivizzazione asfissiante senza, tuttavia, aprirla al capitalismo selvaggio; che mantiene l'istituto della proprietà pubblica affiancandolo a quello della proprietà privata (art. 11, co. 1); che si basa tanto sul mercato concorrenziale e sulla libera iniziativa imprenditoriale, limitabile solo dalla legge e per rilevanti scopi pubblici (art. 11, co. 3), quanto su un'ampia tutela del lavoro, riconducibile al riconoscimento della libertà sindacale, alla consacrazione del diritto di scio-

principalmente nella tutela della persona umana, della sua dignità e dei diritti fondamentali. Non molto diversamente A. DODAJ, *L'Albania. Esempio di pacifica convivenza tra diverse fedi*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *op. cit.*, 63 ss., spec. 69 s., evidenzia non solo che il pluralismo religioso caratteristico del piccolo Paese balcanico rende «possibile essere diversi e non combattersi a vicenda», ma anche che «il linguaggio della fede rafforza la coesione comunitaria che indirizza tutti gli uomini e le donne di buona volontà verso una meta dove il percorso terreno è comune con quello civile».

⁷³ Indugia a lungo sull'attenzione delle nuove Costituzioni balcaniche verso i valori della pace, del pluralismo etnico-religioso e dell'uguaglianza tra gruppi e tra cittadini R. TONIATTI, *La transizione nei Balcani occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (a cura di), *op. cit.*, 337 ss. L'A. aggiunge che tali Testi fondamentali si aprono anche «alla specialità dei diritti, alle deroghe di favore, alle azioni positive», specificando che quello albanese (art. 18, co. 3) «fa salva la legittimità di discriminazioni qualora vi sia un “fondamento giuridico ragionevole ed obiettivo”» (p. 378).

pero, alla previsione degli strumenti dell'assistenza e della previdenza sociale (artt. 50 ss.); che lascia a ciascuno la possibilità di scegliere l'attività con cui procurarsi i mezzi del proprio sostentamento (art. 26 e 49, co. 1 e 2), ma, contestualmente, affida allo Stato, tra le altre sue funzioni, quella di sostenere, con varie misure, l'iniziativa, la dignità e la responsabilità dei singoli (art. 59)⁷⁴.

Né si può dimenticare la particolare attenzione dagli stessi Costituenti rivolta ai diritti inviolabili dell'uomo, aggiornati ad alcuni di ultima generazione (quali quelli alla riservatezza, ad un giusto processo, a ricevere un trattamento umano anche in caso di detenzione, ad essere informati sull'attività degli organi pubblici e sulla situazione dell'ambiente, alla cancellazione o rettifica di dati personali non veritieri)⁷⁵ e assistiti da garanzie assai innovative sul fronte giurisdizionale (artt. 23, 25, 27 ss., 35 e 56)⁷⁶ e non solo: il riferimento è, segnatamente, all'Avvocato del Popolo, una sorta di difensore civico nazionale chiamato a proteggere i cittadini non solo dalla

⁷⁴ Pertanto, se è vero – come sottolinea G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, cit., 182 – che tutte le Carte post-socialiste, nell'intento di rimarcare una concezione dello Stato diametralmente opposta alla precedente, hanno previsto il principio della competizione come in campo politico così in campo economico, è altresì vero che – l'osservazione è di L. MEZZETTI, *op. cit.*, 120 ss. – un ulteriore comun denominatore di tali Carte è l'introduzione di ammortizzatori sociali ed economici, di misure di bilanciamento tra posizioni diverse e altri meccanismi per assicurare un benessere il più generale possibile.

⁷⁵ Un'analisi dettagliata sul punto è quella di E. CUKANI, *La costituzionalizzazione dei diritti fondamentali nell'Albania postcomunista*, in *Consulta Online*, n. 1/2016, 127 ss.

⁷⁶ Giova accennare al fatto che al singolo, tra le altre, viene data la possibilità – riveniente dallo stretto collegamento tra fonti interne e quelle esterne (come poc'anzi ricordato), nonché dalla previsione del ricorso individuale diretto alla giustizia costituzionale (di cui si tratterà in seguito) – di «contestare la “non convenzionalità” della legislazione nazionale che non rispetti i diritti sanciti dalle Carte internazionali»: L. MONTANARI, *op. cit.*, 195.

“cattiva” amministrazione ma anche dalla “cattiva” legislazione (artt. 60 ss.)⁷⁷.

Insomma, *prima facie* sembra che il ricordato aiuto offerto dalla Commissione di Venezia e dall’OCSE abbia consentito l’instaurazione di un nuovo ordinamento in larga misura allineato, se non altro sulla carta, agli *standard* europei in tema di libertà, di democrazia e, più ampiamente, di Stato di diritto⁷⁸.

4.1. La forma di governo

Un po’ meno meritoria appare l’opera compiuta in ordine alla forma di governo che, accanto a diverse luci, presenta anche qualche ombra. Proviamo a comprenderne il perché.

La Repubblica albanese è caratterizzata, se non altro rispetto a quella italiana, dalla scelta per un Parlamento monocamerale (che evidentemente semplifica e accelera i suoi procedimenti deliberativi, ma al contempo riduce i momenti di confronto tra maggioranza e opposizione); dall’attribuzione di poteri preponderanti (o, meglio, progressivamente esorbitanti) al Capo dell’esecutivo; dal raggiungimento di un elevato grado di razionalizzazione (cioè dalla stesura di molteplici disposizioni costituzionali atte a prevenire crisi politico-istituzionali); dall’originaria individuazione di una

⁷⁷ In argomento v. A. SINA, *L’Avvocato del Popolo: l’Ombusdam albanese*, in *DPCE online*, n. 4/2014, 1 ss.

⁷⁸ Così, *ex aliis*, L. MONTANARI, *op. cit.*, 182, e F. SAVASTANO, *op. cit.*, 117.

posizione ancillare della giurisdizione rispetto alla politica (e per questo fatta oggetto di un radicale intervento riformatore di cui ci occuperemo nel prossimo sottoparagrafo). Sembra che l'originaria opzione a favore di un assetto vagamente «neoparlamentare» (segnato da «elezione indiretta del Capo dello Stato, centralità teorica» della Camera legislativa e «stabilizzazione del rapporto fiduciario»)⁷⁹, sia stata sempre più tradotta in una sorta di «presidenzializzazione strisciante» dello stesso assetto derivante *de iure* dal rafforzamento sul piano normativo costituzionale del ruolo del Primo Ministro e *de facto* dall'indisponibilità politica o dall'incapacità istituzionale di altri poteri sovrani di indirizzarlo adeguatamente e contenerne gli sconfinamenti.

Anche al fine di comprendere meglio questa tendenza, occorre scendere più nel dettaglio nella descrizione degli stessi organi sovrani, iniziando dal Parlamento (artt. 64 ss.).

Come poc'anzi anticipato, esiste un'unica Camera espressiva della volontà del popolo il quale, salvo scioglimento anticipato, vota ogni quadriennio per i suoi centoquaranta rappresentanti (artt. 64 s.). All'Assemblea rappresentativa spetta, oltre la funzione legislativa (che si attiva su proposta del Governo o di ciascun deputato o di ventimila elettori) (artt. 81 ss.), quella di indirizzo e controllo sul Governo, secondo il classico rapporto di fiducia

⁷⁹ In quest'ottica si muove F. LANCHESTER, *op. cit.*, 86, il quale bipartisce la forma di governo dei Paesi dell'Europa centro-orientale dopo il 1989, in «semipresidenzialismo nelle sue differenti varianti e neoparlamentarismo fondato sulla figura del Primo Ministro, in una apparente riedizione della polemica tra concezione dualistica e monistica della forma di governo parlamentare, che possiede profonde radici in questa stessa area».

delle Repubbliche e Monarchie parlamentari⁸⁰, benché con alcune specificità su ci soffermeremo a breve (v. *in primis* art. 96 ss. e altresì artt. 77, co. 2, 80, co. 1, 101, 104 s., 159 ss.). Essa, in più, opera come collegio elettorale per l'individuazione di alcune figure istituzionali essenziali, come il Presidente della Repubblica (art. 87, co. 2) e l'Avvocato del Popolo (art. 61, co. 1). Con la legge cost. n. 76 del 2016 le sono state sottratte, o diversamente riassegnate, altre competenze elettorali in tema di giustizia: mentre non collabora più con il Presidente della Repubblica nella scelta dei componenti della Corte suprema e vota oramai solo per un terzo di quelli della Corte costituzionale (art. 125, co. 1), individua, a maggioranza qualificata, l'Alto Ispettore della Giustizia (art. 147 *sexies*, co. 3), il Procuratore generale della Repubblica (art. 148 *bis*, co. 1) e i cc.dd. membri non togati che integrano la composizione degli organi di autogoverno della magistratura (artt. 147, co. 2, e 149, co. 2).

Passiamo ora alla prima carica dello Stato (art. 86 ss.) che, almeno nelle sue linee generali, sembra quella che deve il maggior tributo al sistema costituzionale italiano, sebbene con alcune differenze non trascurabili.

Il Presidente del Paese delle Aquile ha un mandato di cinque anni (rinnovabile solo per una volta) (art. 88, co. 1) che, in quanto superiore a quello parlamentare, dovrebbe almeno in teoria consentirgli di sganciarsi meglio

⁸⁰ Almeno in teoria la centralità del Parlamento albanese all'interno del sistema complessivo dovrebbe agevolmente dedursi non solo "funzionalmente", ossia dall'importanza delle prerogative per esso previste, ma anche «geograficamente», cioè per il fatto che viene disciplinato per primo nella Carta fondamentale: A. DI GREGORIO, *Forme di governo e transizione democratica*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (a cura di), *op. cit.*, 37.

dalla maggioranza che lo ha eletto e fornire con più indipendenza e incisività quelle prestazioni d'unità, controllo, impulso e *moral suasion* connesse alla sua carica. Non si può certo dire che egli, pur escluso dall'esercizio di attività di indirizzo politico, rivesta un ruolo soltanto simbolico o che detenga poteri unicamente cerimoniali. Per comprenderlo meglio basta fare una rapida elencazione delle sue attribuzioni principali. Il Capo di Stato albanese: convoca per la prima seduta (art. 67, co. 1) e in via straordinaria il Parlamento (art. 74, co. 2) a cui può inviare messaggi (art. 92, lett. a) e che all'occorrenza deve sciogliere (artt. 96, co. 4, e 104, co. 2); promulga le leggi o le rinvia per un nuovo esame allo stesso Parlamento (artt. 84 s.); indice i *referendum* e le elezioni politiche e amministrative; nomina il Primo Ministro e, su sua proposta, gli altri membri di Governo, i rappresentanti plenipotenziari all'estero e il Direttore dei Servizi d'Informazione dello Stato; ratifica i trattati internazionali e accredita i diplomatici stranieri; concede la grazia; nomina il Presidente dell'Accademia delle Scienze e i rettori delle università; attribuisce la cittadinanza albanese e acconsente alla sua rinuncia; conferisce i più alti gradi militari e le onorificenze di legge; chiede pareri e relazioni scritte ai dirigenti delle istituzioni statali (art. 92, lett. b-1); ha il comando delle Forze armate (art. 169); individua i giudici della Corte suprema previo consenso dell'Alto Consiglio della Giustizia (e non più dell'Assemblea parlamentare) (art. 136, co. 1); e sceglie (come l'Assemblea e la Corte medesime) un terzo dei giudici costituzionali (art. 125, co. 1). Ma vi è di più! Il suo ruolo di garante del buon funzionamento del

sistema è stato spinto talmente in avanti da consentirgli di rivolgersi a questi ultimi giudici (in analogia qui con il Presidente francese) per far ripristinare la legalità costituzionale compromessa dal legislatore, nonché da altri organi costituzionali o autorità pubbliche, indipendentemente, comunque, dalla lesione o menomazione di propri interessi e attribuzioni (art. 134, co. 1, lett. a, e co. 2)⁸¹.

Occupiamoci ora del Governo (artt. 95 ss.).

Appare utile, in questo caso, anziché enumerarne le numerose competenze, rimarcarne le specificità che lo rendono, almeno rispetto a quello italiano, a più “forte trazione” del suo vertice. Il fatto stesso che venga previsto un “Primo Ministro” (questa volta sull’esempio inglese), invece di un semplice “Presidente del Consiglio dei ministri”, suscita l’impressione che già sul piano terminologico si sia voluta tracciare, piuttosto che una mera distinzione funzionale, una sorta di superiorità gerarchica del Capo di Governo rispetto agli altri suoi componenti. Diversi altri elementi paiono avvalorare la suddetta impressione. Il vertice dell’Esecutivo albanese, innanzitutto, riceve una sorta di *surplus* di legittimazione politica derivante dall’indicazione vincolante che dal partito (o dalla coalizione) di maggioranza il Presidente della Repubblica riceve per la sua nomina (art. 96, co. 1). In secondo luogo, decide monocraticamente su diversi momenti

⁸¹ Anche la mancanza dell’istituto della controfirma ministeriale per la validità dei suoi atti contribuisce a rendere, almeno in teoria, tutt’altro che debole la figura del Presidente albanese, avvicinandola a quella prevista in altri Paesi già socialisti e, per converso, distinguendola da quella operante in molti ordinamenti europei a «parlamentarismo classico»: M. GANINO, *op. cit.*, 37 s.

cruciali della vita del Governo, quali la risoluzione dei conflitti di competenza tra ministri (art. 102, co. 2), la presentazione della questione di fiducia in Parlamento (art. 104, co. 1), la proposizione dei ricorsi davanti alla Corte costituzionale, peraltro in ordine a qualunque materia da essa trattata (art. 134, co. 1, lett. b, e co. 2). Infine, chiede al Presidente, a parte la nomina, anche la revoca dei ministri (art. 98), riuscendo così rimpiazzare in maniera comoda e spedita quelli non più graditi⁸².

A rendere la posizione del Primo Ministro ancora più centrale e salda, al limite dell'immovibilità, ha poi provveduto la legge di revisione costituzionale n. 9904 del 2008. Almeno tre sono le modifiche in tal senso indirizzate. La prima consiste nell'attribuzione dell'ulteriore potere, di tenore quasi ricattatorio, di pretendere dal Capo dello Stato lo scioglimento dell'Assemblea legislativa che abbia votato contro una questione di fiducia (art. 104, co. 1). La seconda (mutuata dalle Costituzioni tedesca e spagnola) si riconduce all'introduzione dell'istituto della mozione di "sfiducia costruttiva", ossia l'impossibilità per il Parlamento di far cadere il *Premier* in mancanza di contestuale indicazione di un suo successore (art. 105, co. 2)⁸³. L'ultima (nuovamente sulla falsariga italiana) si ricollega all'alleggerimento, dopo il terzo scrutinio, della maggioranza per eleggere il Presidente della Repubblica dai due terzi alla metà più uno dei deputati (art. 87, co.

⁸² È evidente quindi la differenza rispetto all'Italia dove non è possibile procedere ad un "ritocco" o "rimpasto" di Governo in mancanza del consenso dei ministri interessati ovvero dell'approvazione di mozioni di sfiducia individuali contro di essi.

⁸³ In argomento, da ultimo e per tutti, T. FENUCCI, *Studio comparato sulla razionalizzazione del rapporto di fiducia nei testi costituzionali di Germania e Spagna. Prassi applicative e recenti sviluppi*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2024, 1 ss.

3); e ciò – è appena il caso di rilevare – consente di fatto al medesimo *Premier* di pilotare più facilmente la scelta sulla prima carica dello Stato. Le diverse legislature successive alla novella costituzionale, protrattesi sino alla loro fisiologica scadenza e senza alcun cambio alla guida dell'Esecutivo, hanno dimostrato l'adeguatezza di tali meccanismi ad assicurare una certa stabilità politico-istituzionale al Paese⁸⁴. Al non trascurabile costo, però, di far abbassare troppo la guardia ai parlamentari e di alterare alquanto la funzione equilibratrice del Presidente: gli uni sono sembrati quasi paralizzati dal timore di perdere la poltrona o dalla difficoltà di trovare un nuovo Primo Ministro per ipotizzare di togliere l'appoggio a quello in carica; l'altro ha talvolta abbandonato la sua posizione di neutralità per assecondare la maggioranza che l'aveva prescelto, facendosi trascinare nelle dinamiche sempre più bipolari e conflittuali della realtà politica albanese⁸⁵.

⁸⁴ Peraltro, il sistema politico bipolare albanese, in cui si fronteggiano due partiti maggiori e le formazioni politiche minori non sono in grado di fungere da “ago della bilancia”, consente di evitare quelle complesse alleanze e faticose negoziazioni che sono invece necessarie in altri ordinamenti già prima delle votazioni per comporre liste e coalizioni elettorali e spesso anche dopo di esse per formare una nuova compagine di Governo.

⁸⁵ Ne rivieni che, se la maggioranza che ha precedentemente eletto il Presidente e quella che ha successivamente dato la fiducia al Governo coincidono, di norma tutto procede senza grandi intoppi; altrimenti le crisi o perlomeno gli attriti tra istituzioni diventano pressoché inevitabili. Insomma, il Capo dello Stato sembra tendere ad assumere il ruolo del «notaio» laddove maggioranza parlamentare e compagine governativa vestono il suo stesso colore di maglia, ovvero del «bastian contrario» nell'ipotesi opposta: così E. BOZHEGU, *op. cit.*, 9 e 11.

4.2. Il potere giurisdizionale: la grande riforma del 2016

Prendiamo in considerazione da ultimo il potere giurisdizionale (artt. 135 ss.).

Diversi osservatori internazionali, fino a qualche anno fa, denunciavano, quali maggiori criticità della magistratura albanese, l'alto tasso di politicizzazione e di corruzione al suo interno, la scarsa preparazione tecnica di giudici e pubblici ministeri, nonché l'opacità del sistema di nomine, trasferimenti, promozioni e sanzioni disciplinari nei loro confronti. Evidenziavano altresì come la malagiustizia non solo ostacolasse l'opera di edificazione dello Stato di diritto ma frenasse lo sviluppo socio-economico, in particolare mortificando l'iniziativa dei cittadini e scoraggiando gli investimenti stranieri. Le maggiori sollecitazioni ad affrontare e risolvere il problema, divenuto di carattere endemico, sono state quelle provenienti dall'UE, intenzionata a riprendere su più solidi presupposti i negoziati per l'adesione a sé dell'Albania, e dagli USA, decisi a contrastare la corruzione, il terrorismo e i crimini transazionali anche in area balcanica. Inizialmente ne sono scaturiti due importanti, ma limitati, interventi normativi, cioè quelli che, tra il 2012 e il 2015, hanno ristretto l'immunità penale di giudici, procuratori e parlamentari e fissato i criteri di integrità delle persone incaricate di pubbliche funzioni. Successivamente, con l'intensificarsi della pressione proveniente da Bruxelles e soprattutto da Washington, è stato

possibile varare la già più volte citata riforma costituzionale del 2016⁸⁶ (e di una serie di leggi di sua attuazione)⁸⁷ con cui, invece, si è ridisegnata l'intera architettura dell'ordine giudiziario albanese⁸⁸.

Cerchiamo di individuare i tre pilastri su cui essa si poggia⁸⁹.

Il primo è la (ri)qualificazione, tanto professionale quanto etica, degli addetti ai lavori. Per accedere ora alla funzione giurisdizionale non basta più vincere un concorso pubblico riservato ai laureati in giurisprudenza e frequentare con profitto la Scuola di magistratura: occorre anche superare una doppia valutazione preliminare riguardante sia il patrimonio che la figura personale degli stessi aspiranti magistrati, volta, cioè, a verificare la lecita provenienza di beni e denaro da essi posseduti nonché ad escludere ogni possibile loro legame o contiguità con ambienti criminali (artt. 136 *bis* e 148 *sexies*)⁹⁰. Ma il legislatore è andato ben oltre laddove ha disposto in via transitoria e straordinaria anche una complessa procedura di controllo

⁸⁶ Per farsi un'idea di quanto energica sia stata la pressione degli USA tramite il proprio Ambasciatore a Tirana è sufficiente considerare che la riforma *de qua*, lungamente e fortemente osteggiata da partiti e magistrati, è stata infine votata all'unanimità e con nessuna assenza, vale a dire da centoquaranta deputati su centoquaranta!

⁸⁷ Queste leggi, tutte del 2016, sono segnatamente: la n. 84, sulla disciplina del c.d. *vetting*; la n. 95, sulla riorganizzazione delle istituzioni giudiziarie e sulla lotta alla corruzione; la n. 97, sulla nuova fisionomia delle procure della Repubblica; la n. 99, sul funzionamento della Corte costituzionale; la n. 115, sul sistema di governo della magistratura.

⁸⁸ Si sofferma a lungo sul supporto internazionale ricevuto dall'Albania per la riforma della giustizia A. ANASTASI, *The albanian reform in the framework of the european integration progress*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 2/2021, 1 ss.

⁸⁹ In merito alla situazione pre-riforma si rinvia a G. DI FLORIO, *Costituzione e sistema giudiziario albanese*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 231 ss.

⁹⁰ Su questi particolari aspetti v., per tutti, E. BOZHEGU, *op. cit.*, 18 ss.

sui giudici e pubblici ministeri già in servizio, denominata *vetting* (v. Appendice posta alla fine della Costituzione, artt. A ss.)⁹¹. Il che, se ha portato per qualche anno ad un forte rallentamento, sin quasi alla paralisi, dei processi, alla fine ha consentito di fare una certa “pulizia” negli uffici giudiziari⁹². La riforma ha fissato anche requisiti più rigorosi e procedure più trasparenti per comporre le istituzioni preposte ad assicurare l’indipendenza, la responsabilità e l’efficienza della magistratura giudicante e inquirente, vale a dire l’Alto Consiglio della Giustizia e l’Alto Consiglio della Procura (v., rispettivamente, da art. 147 ad art. 147 *quinquies* ss. e da art. 149 ad art. 149 *quinquies*)⁹³. Invero, in passato, specie i membri “laici” eletti dal Parlamento per integrare il sistema di autogoverno dei magistrati, si erano non di rado rivelati privi della terzietà e dell’esperienza necessarie per ricoprire l’incarico.

⁹¹ In argomento T. CERRUTI, *op. cit.*, 156, afferma che i meccanismi fissati dalla *vetting law* albanese (e analogamente da quella kosovara) «mirano ad accentuare la professionalità, sradicare la corruzione, consolidare l’indipendenza e l’imparzialità anche al fine di recuperare la fiducia dei cittadini nel giudiziario».

⁹² Con riguardo agli effetti positivi ma anche ai rischi e problemi legati al complesso giudizio di rivalutazione di giudici e procuratori, problematica a più riprese trattata anche dalla giurisprudenza sovranazionale, si rimanda a F. SAVASTANO, *op. cit.*, 122 ss., ed E. CUKANI, *Il processo di vetting davanti alla Corte EDU*, in *DPCE online*, n. 1/2023, 69 ss., la quale rileva, tra l’altro, che «Se da una parte i problemi della lotta contro la corruzione dell’ordinamento albanese hanno reso necessaria l’adozione di misure estreme, dall’altra, la mancata previsione di una scala di proporzionalità tra le difformità contestate e la sanzione applicata, di fatto, rischia di porre il potere giudiziario in una sorta di subordinazione al potere politico» (p. 78 s.).

⁹³ *Amplius* v. S. HASANAJ, *L’Albania al bivio di un compromesso: la riforma della giustizia albanese e l’apertura dei negoziati con l’Unione Europea*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 476 ss., spec. 484 ss., e F. SAVASTANO, *op. cit.*, 120 ss.

Il secondo pilastro del sistema riformato è il drastico ridimensionamento delle possibilità d'interferenza degli altri poteri dello Stato rispetto a quello giudiziario. Vediamo meglio in che modo si è operato. Vengono ora estromessi dall'organo di garanzia per i giudici, a parte il Ministro della Giustizia⁹⁴, persino il Presidente della Repubblica, che prima della modifica costituzionale lo aveva presieduto spesso con piglio decisionista se non anche autoritario. Lo stesso Ministro perde anche l'iniziativa nei procedimenti disciplinari a carico dei giudici, iniziativa che passa nelle mani dell'Alto Ispettore della Giustizia, nuovo organo tecnico monocratico dotato altresì di autonomi poteri ispettivi e indagatori a seguito di denunce contro magistrati di ogni livello e funzione (artt. 147 *sexies* ss.). Quanto al Parlamento, innanzitutto gli viene sottratto quel compito, assai distonico rispetto ai canoni propri di un ordinamento liberal-democratico, di decidere la destituzione per gravi motivi dei membri delle Corti superiori; inoltre – come già accennato – non esprime più il consenso per i giudici di nomina presidenziale (su cui invece adesso si esprime l'Alto Consiglio della Giustizia: art. 147 *bis*, co. 1, lett. c); infine, è tenuto a contenere il voto per nuove e vecchie figure istituzionali (Alto Ispettore, un terzo dei giudici costituzionali, il Procuratore generale ed una parte dei componenti delle due istituzioni di autogoverno della magistratura) all'interno di precise graduatorie di candidati stilate dal Consiglio per le Nomine nella Giustizia, ennesimo organo di garanzia introdotto dalla legge del 2016 proprio al fine

⁹⁴ ... il quale, ai sensi dell'art. 147 *bis*, co. 3, può essere presente alle riunioni dell'Alto Consiglio della Giustizia, ma senza diritto di voto e solo quando si discutono questioni circa la pianificazione strategica e il bilancio del potere giudiziario.

di valutare in via preventiva l'adeguatezza professionale e l'integrità morale dei cittadini richiedenti l'inserimento in tali graduatorie (art. 149 *sexies*)⁹⁵. Terzo ed ultimo pilastro è quello riguardante il contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, compito affidato prevalentemente ad alcune particolarissime strutture che rendono ancor più complessa (se non pleotonica) la revisionata organizzazione della magistratura albanese. Esse si articolano in due Tribunali penali *ad hoc*, per il primo e per il secondo grado di giudizio, nonché in una Procura speciale e in un'Unità speciale per le indagini (che rievocano vagamente la fisionomia della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e quella della Direzione investigativa antimafia operanti in Italia). Sono da sottolineare le loro rispettive funzioni di giudicare e indagare anche sui reati commessi, nell'esercizio delle loro funzioni, da membri del Parlamento e del Governo, Sindaci, giudici superiori, componenti dell'Alto Consiglio della Giustizia e di altri appartenenti ad autorità centrali, anche indipendenti (artt. 135, co. 2, art. 148, co. 4, e art. 148 *octies*). Opportuna pare poi la scelta di affidare tali compiti a magistrati di lunga ed esemplare carriera, a loro volta sottoposti a monitoraggio, sia preventivo che periodico, per quanto concerne il reddito percepito, i conti bancari tenuti e persino le utenze telefoniche usate (artt. artt. 135, co. 4, e 148 *octies*, co. 5)⁹⁶.

⁹⁵ Per ulteriori approfondimenti su questo secondo pilastro della riforma della giustizia si richiamano E. BOZHEGU, *op. cit.*, 13 ss.; S. HASANAJ, *op. cit.*, 481 ss.; A. ANASTASI, *op. cit.*, 10 ss.

⁹⁶ Con riguardo all'annoso problema della corruzione in Albania e ai rimedi introdotti sia con la novella costituzionale in esame che con altre leggi di riforma v. E. CUKANI, *A mali estremi, estremi rimedi: maladministration e misure anti-corruzione in Albania*, in DPCE online,

Organo di chiusura dell'ordinamento albanese resta la Corte costituzionale (artt. 124 ss.) alla quale spetta sindacare le scelte della politica in molti (forse anche troppi!) casi in più rispetto all'omologo giudice d'oltre Adriatico. Il suo inoppugnabile giudizio, difatti, non si limita, come in Italia, alle leggi, ai *referendum*, ai conflitti di attribuzione⁹⁷, alle accuse contro il Capo di Stato, ma si estende agli accordi internazionali, alle fonti normative sublegislative, all'organizzazione e all'attività dei partiti, all'eleggibilità e all'incompatibilità per le cariche di Presidente della Repubblica, di deputato e di componente o funzionario di altri organi costituzionali (art. 131, lett. a-h)⁹⁸. La Corte albanese, peraltro, oggi interviene – su ricorso diretto dei singoli e sempre che siano stati esperiti inutilmente tutti gli altri mezzi giuridici di tutela – per annullare le decisioni giudiziarie e i provvedimenti di qualsiasi autorità pubblica resi in violazione delle libertà sancite nella

n. 1/2019, 322 ss., spec. 331 ss., e I. PANDA, *Aspekte juridike penale të korrupsionit në Republikën e Shqipërisë*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 2/2023, 40 ss.

⁹⁷ Pare utile segnalare che la Corte albanese, a differenza di quella italiana, per un verso, dopo il controllo di “costituzionalità” delle richieste di *referendum* effettua anche “l'accertamento” dei loro risultati (art. 131, lett. h); e, per altro verso, nei giudizi per conflitto di attribuzione ammette pure gli enti locali quali legittimati attivi e passivi (art. 131, lett. d).

⁹⁸ Sulla giustizia costituzionale nella Terra delle Aquile, con particolare riguardo al contributo da essa reso per la tutela delle libertà fondamentali e il rafforzamento dei caratteri dello Stato di diritto, si rinvia ai saggi contenuti in AA.VV., *Role of Constitutional Courts in New Democracies*, Tirana, 2023, di F. PAPAORGJI, *Dialogue between Courts and national constitutional identity*, 34 ss.; D. PAVLI, *Between Tirana and Strasbourg: the ongoing dialogue between the Constitutional Court of Albania and the European Court of Human Rights*, 43 ss.; M. XHAFFERLLARI, *Dimensions of constitutional control in view of guaranteeing the rule of law*, 132 ss.

Carta fondamentale (dunque non più, com'era prima della riforma in parola, unicamente per garantire il diritto a ricevere un equo processo) (art. 131, lett. i)⁹⁹.

In definitiva, alla luce delle nuove disposizioni costituzionali e delle sue leggi attuative, nonché in base alle prassi applicative delle stesse, bisogna riconoscere che alcuni progressi sono stati fatti, specie in termini di contenimento delle possibilità di abusi e ingerenze di altri poteri, di rafforzamento degli strumenti di garanzia per le persone e, per quanto in maniera più contenuta, anche di efficientamento dei servizi della giustizia¹⁰⁰. Semmai, qualche residua perplessità potrebbe essere sollevata in ordine al fatto che la pur lodevole opera volta a riequilibrare le posizioni tra politica e magistratura sia stata portata sin troppo avanti e abbia finito per sovraccaricare il sistema di strutture, competenze e procedure nuove o speciali, implicando altresì qualche seppur remoto rischio di far addirittura propendere ora la bilancia dalla parte della stessa magistratura (soprattutto anticorruzione e costituzionale).

5. Qualche considerazione conclusiva

⁹⁹ Per eventuali approfondimenti si può rinviare a F. PAPAJOGEJI, V. TEOTONICO, *Reflections on individual constitutional complaint in Albania*, in *Evolution*, n. 1/2020, 9 ss.

¹⁰⁰ Invero, come ricorda T. CERRUTI, *op. cit.*, 159, nei *report* annuali della Commissione europea sull'adeguamento dell'ordinamento albanese ai parametri dello Stato di diritto permangono ancora, tra l'altro, alcuni motivi di insoddisfazione in merito tanto alla durata dei processi quanto alla esecuzione delle sentenze.

Esaurito pure l'esame sulla giurisdizione, possiamo avviarci alle riflessioni conclusive.

Alla fine della dittatura di Hoxha l'Albania versava nelle peggiori condizioni socio-economiche all'interno del Vecchio Continente e non disponeva di precedenti tradizioni democratiche e liberali a cui poter fare almeno parziale affidamento¹⁰¹. Per questi motivi il successivo processo costituente non è stato né rapido né lineare e neppure del tutto autoctono in quanto largamente sospinto e indirizzato da organismi internazionali, governi stranieri e altri attori esterni. Non meno problematica ed eterodiretta si è poi rivelata l'opera di adattamento al quadro giuridico creato da quel processo¹⁰². Del resto, se, a differenza di tanti altri Paesi *ex* socialisti, l'Albania non ha ancora guadagnato l'ingresso nell'Unione Europea, significa

¹⁰¹ Mancavano altresì quei «nuclei di cultura politica di opposizione» che, proliferati altrove, come in Polonia e Ungheria, già prima del crollo del muro di Berlino, si sono poi rivelati assai funzionali al processo di ricostruzione ordinamentale nella misura in cui hanno prodotto e diffuso forme di auto-organizzazione sociale, agevolato il confronto tra idee e sensibilità diverse, favorito l'affermazione del pluralismo dei valori e degli interessi: per spunti in tal senso C. OFFE, *op. cit.*, 194 s., e P. GRILLI DI CORTONA, *op. cit.*, 10, nt. 5.

¹⁰² Il rilevo può assumere caratteri più ampi che trascendono la realtà albanese. Invero, come osserva G. DE VERGOTTINI, *op. ult. cit.*, 209, le istituzioni dei regimi post-comunisti sono state erette attraverso il tentativo di emulare quelle dell'Europa occidentale sicché «modelli anche perfettamente “replicati” finiscono, quando trasferiti in un ambiente diverso, per funzionare con modalità e risultati differenti rispetto al modello originale. Essi sono sottoposti ad una serie di “filtri” – costituiti dalle condizioni particolari del Paese che li ha importati – che ne alterano quasi sempre il funzionamento convertendoli in qualche cosa anche di profondamente diverso». Similmente P. GRILLI DI CORTONA, *op. cit.*, 2, sostiene che «da rispondenza tra regole costituzionali e loro attuazione è strettamente condizionata da presupposti sociali e politici propri di ogni società. È fuori discus-

proprio che l'ampio consenso politico-sociale, perlomeno a parole, sullo Stato di diritto non ha sempre trovato una volontà, nei fatti, di inverarne integralmente i capisaldi teorici¹⁰³.

Si è già detto della tendenza a rafforzare eccessivamente la figura del vertice dell'esecutivo-*leader* di maggioranza, tendenza, di per sé, non troppo rassicurante all'interno di una realtà nazionale dal recente passato autoritario. Ulteriore impedimento ad un'adeguata crescita, non solo democratica ma anche economica, del Paese delle Aquile è la persistenza, sia pure

sione che il livello di maturità culturale, che si esprime in termini di laicizzazione, istruzione, informazione, effettivo pluralismo partitico e simili, e che presuppone un grado soddisfacente di sviluppo economico tale da prevenire i presupposti della intolleranza e della violenza, costituisce una delle precondizioni per l'osservanza delle regole che imporrebbero il rispetto dei diritti in un clima di civile convivenza. Ma occorre anche prendere atto della circostanza che non sempre i valori propri delle società [... non occidentali] sono tali da essere compatibili con quelli propri della concezione liberale».

¹⁰³ Non a caso la transizione albanese viene in dottrina classificata come «ritardata», perlomeno rispetto alla gran parte degli altri contesti territoriali già comunisti, compresi quelli divenuti sovrani per disaggregazione dall'Unione Sovietica: in questi termini, ad es., A. DI GREGORIO, *op. ult. cit.*, 14. Non è possibile in questa sede occuparsi in dettaglio del difficoltoso percorso di avvicinamento dell'Albania all'UE, ragion per cui sul tema si rinvia, tra gli altri, a L. LAKO, *op. cit.*, 34 ss.; A. SHENGJERGJI, *La prospettiva europea dell'Albania*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 2/2021, 142 ss.; S. SAVASTANO, *op. cit.*, 111 ss.; G. DE TOMASO, *op. cit.*, 27 ss.; F. BACCINI, *Adesione UE dell'Albania, oltre gli entusiasmi*, in www.balkanicaucaso.it, 9 giugno 2025, dove vengono rievocate le persistenti cause impeditive all'ingresso albanese in Europa: remissività del Parlamento rispetto alle iniziative governative; corruzione e permeabilità agli interessi privati dei processi decisionali pubblici; infiltrazione criminale nell'economia a fini di riciclaggio; pressioni e intimidazioni subite da giudici e giornalisti; debolezza del sistema di protezione sociale aggravata dall'aumento del costo della vita; eccessiva dipendenza economica dagli aiuti esterni; esodo di infermieri, medici, insegnanti e altre figure professionali necessarie nel Paese.

in forma attenuata, di pratiche corruttive e di altri gravi fenomeni delinquenziali. Infatti, nonostante le tante importanti modifiche ordinamentali introdotte dalla caduta dell'*ancien régime*, per un verso, nella scala degli strumenti per l'affermazione personale, sembrano rimanere ancora oggi saldamente al primo gli agganci politici e le conoscenze influenti¹⁰⁴, con conseguente retrocessione del merito e della professionalità¹⁰⁵; per altro verso, a motivo della sua posizione strategica all'interno dei Balcani e della sua prossimità alle coste italiane, l'Albania è divenuta, a parte che crocevia di attività commerciali e destinazione di investimenti e insediamenti produttivi dall'estero, anche snodo per l'organizzazione e la commissione di crimini internazionali e transfrontalieri legati principalmente, al traffico di stupefacenti e armi, all'esportazione di prodotti contraffatti, all'emigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione e, benché oggi meno di frequente, al contrabbando e al reclutamento di cellule terroristiche¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Insomma, così come un tempo venivano privilegiati familiari e amici degli appartenenti alla *nomenklatura* comunista, allo stesso modo oggi chi riesce prima e meglio a salire nella scala sociale e a progredire nella propria carriera è iscritto al partito che governa o comunque è legato o vicino a qualche politico o *grand commis*.

¹⁰⁵ L'amara considerazione risale a L. PERRONE, *op. cit.*, 157, nella sua descrizione delle prime fasi della transizione post-comunista. In termini analoghi, ma in dimensione più ampia, C. OFFE, *op. cit.*, 201, parla di aspettative di successo dei cittadini dell'Europa orientale legate a «clientelismo, corruzione e cooptazione e non allo sforzo».

¹⁰⁶ Sul punto v. F. IADELUCA, *Fenomenologia del crimine organizzato transnazionale: la mafia albanese*, in www.carabinieri.it, n. 3/2008; G. RUSSO, *La mafia albanese*, in *Rass. it. crim.*, n. 1/2010, 7 ss.; G. VALE, L. MORENO, *La criminalità albanese alla conquista dell'Europa*, in www.balcanicaincaso.it, 31 luglio 2018; I. INGRAVALLO, *Il contrasto ai crimini transnazionali nella prospettiva dell'ammissione dei Paesi dei Balcani all'Unione Europea*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 1/2022, 134 ss.; F. SAVASTANO, *op. cit.*, 115, il quale rimarca la forza della

Ad onor del vero, va riconosciuto come negli ultimi anni siano state alquanto rafforzate e meglio coordinate le azioni di contrasto a siffatti fenomeni che tanta preoccupazione destano anche e soprattutto oltre confine. L'auspicio, allora, è che ai risultati positivi ottenuti facciano seguito altri, meno parziali e provvisori, mediante una crescente applicazione del metodo della leale collaborazione. Questo vale sia sul versante interno, specie tra potere politico e giurisdizionale, sia sul versante esterno, con autorità inquirenti e forze di polizia di Paesi, come l'Italia stessa, più vicini e dunque più direttamente interessati dai richiamati crimini¹⁰⁷.

Rappresenta altresì un perdurante, se non aggravato, problema l'insufficiente livello di libertà dell'informazione. Alla frequente "cattura" dei *mass*

mafia albanese dovuta, tra l'altro, al carente controllo del territorio operato dalle autorità statali e alla sua capacità di fare rete con le mafie turca, russa, montenegrina e con la Sacra Corona Unita pugliese.

¹⁰⁷ Come emerge dal **comunicato Operazione "URA" della DIA: arresti in Albania e in Italia**, in www.direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it, 21 maggio 2025, grazie proprio alla collaborazione tra organi investigativi di Bari e Tirana, è stato possibile **infliggere duri colpi a più gruppi mafiosi «capaci di gestire vere e proprie "holding criminali"»: dal 2018 al 2021, tramite le operazioni congiunte denominate "Shëfi", "Kulmi" e "Shpirti", sono state eseguite 118 misure cautelari, sequestrati beni mobili e immobili per decine di milioni di euro, rinvenute circa 6 tonnellate di droga e irrogate, nei vari gradi di giudizio, pene fino a 20 anni di reclusione; più di recente, dalla operazione "URA", condotta sempre in coordinamento tra magistrati e forze di polizia dei due Paesi, sono scaturite 52 misure restrittive (nei confronti di 12 cittadini italiani e 40 albanesi), la scoperta di importanti attività di riciclaggio e transazioni illegali (per 4,5 milioni di euro), la sottrazione alla criminalità organizzata di ingenti quantità di denaro contante (3 milioni di euro presso Durazzo) e di sostanze stupefacenti (oltre 4 quintali in Terra di Bari, quasi 1 tonnellata nel porto di Gioia Tauro e circa 2 in quello di Rotterdam).**

media da parte dei poteri politici ed economici¹⁰⁸, che li porta ad essere spesso acriticamente filo-governativi e a concentrarsi meno sui problemi della gente comune che sulle vicende di personalità famose, si uniscono le difficoltà anche dei giornalisti più integri e intraprendenti, visti gli attacchi e le intimidazioni di cui sono spesso oggetto e i frequenti rifiuti delle istituzioni pubbliche a fornire loro dati e notizie anche quando non coperti da segreto di Stato¹⁰⁹.

Né sembra giustificare quei toni enfatici utilizzati da alcuni commentatori la crescita economica, registratasi dalla fine della dittatura ad oggi e accentuatasi notevolmente dopo la cessazione dell'emergenza pandemica, grazie alla grande vitalità di settori come il terziario, l'edilizia, l'energia, il turismo. Non bisogna trascurare, invero, che tale crescita resta molto condizionata dall'esterno, sia per le consistenti rimesse provenienti dagli emigrati sia per i molti aiuti finanziari europei e internazionali¹¹⁰. Essa, peraltro, non risulta

¹⁰⁸ Secondo N. PEDRAZZI, *op. cit.*, 1040 s., «i numerosissimi *media* albanesi erano e rimangono ancora oggi il braccio armato della maggioranza, dell'opposizione e delle imprese a essi collegate, in una lotta dove il linciaggio pubblico è ben più redditizio del confronto istituzionale».

¹⁰⁹ In proposito ha destato forti e diffuse perplessità il nuovo progetto di codice penale (che inizierà il suo *iter* parlamentare a fine estate) all'interno del quale sono previsti due articoli (516 e 536) che puniscono fin troppo severamente chi “divulga informazioni confidenziali” e chi rilascia commenti pubblici “atti a influenzare le decisioni di un tribunale”. Si tratta, in entrambi i casi, di fattispecie astratte assai indefinite che lasciano eccessiva discrezionalità a chi dovrà applicarle, potendo colpire al cuore il giornalismo d'inchiesta e il diritto di critica: cfr. A. KEPI, *Libertà di stampa a rischio: il bavaglio della nuova riforma in Albania*, in www.articolo21.org, 31 luglio 2025, secondo cui l'eventuale approvazione di tali disposizioni porterebbe ad un serio rischio di deriva autoritaria per il Paese.

¹¹⁰ Sebbene con particolare riferimento al comparto agricolo, A. SEGRÈ, *op. cit.*, 7 e 40, lamenta l'impossibilità di enumerare con precisione i programmi, gli interventi e gli aiuti

accompagnata dall'aumento della quantità e della qualità delle prestazioni sociali, cosa che lascia spazio, in campo sanitario, assistenziale ed educativo, ad un disordinato quadro di servizi privati comunque non facilmente accessibili ai più. E neppure è basata su validi meccanismi di sostegno ai consumi delle fasce popolari, posti gli stipendi medi ancora molto bassi a dispetto di prezzi largamente allineatisi a quelli occidentali¹¹¹. La trasformazione dell'economia pianificata in economia concorrenziale, dunque, rimane tutt'oggi fortemente segnata da elevata polarizzazione sociale e ampie disparità di risorse e di poteri, come, del resto, si può facilmente evincere dalla circostanza che oltre la metà della ricchezza nazionale prodotta è controllata da meno di un quinto della popolazione residente¹¹².

esterni, aggiungendo che essi risultano «troppi in relazione ai risultati ottenuti», nonché spesso volti a favorire «un'accumulazione illecita da entrambe le parti (donatore e ricevente)». Occorre inoltre considerare, sul piano generale, che le sempre più frequenti crisi economico-finanziarie sottraggono progressivamente risorse disponibili alla cooperazione internazionale, aumentando l'incertezza per il futuro nei Paesi bisognosi di assistenza: P. RAGO, *L'integrazione dell'Albania nell'Europa dei popoli*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 2/2021, 143.

¹¹¹ G. DE TOMASO, *op. cit.*, 29, corruzione a parte, tra le questioni più annose riguardanti la Terra delle Aquile annovera «condizioni di vita non ancora di *standard* comunitario, esodo dei giovani oltre confine, stipendi medi tuttora modesti». Proprio per questo O. ROMANO, *op. cit.*, 165, vede nei dipendenti pubblici albanesi non dei «cittadini garantiti», bensì «i veri marginalizzati, gli esclusi».

¹¹² Sul punto A. GJELOSHI, *op. cit.*, 171, rimarca come gli Albanesi vivano oggi due tipi di differenza: «il primo tra il sistema socialista egualitario del passato (pari reddito) e il sistema del “capitalismo della giungla” di oggi (alto grado di polarizzazione), e il secondo tra il capitalismo in Albania e il modello occidentale». Per una più dettagliata analisi economico-finanziaria si rimanda alle interessanti rilevazioni di A. D'ORIA, *op. cit.*, 111 ss., il quale aggiunge altre specifiche criticità come l'elevata circolazione di contanti (che lascia più agio alla corruzione e ad altre attività criminose); l'assai modesto livello di finanzia-

Rebus sic stantibus, si ha la sensazione che le istituzioni democratiche socialmente legittimate e i meccanismi di mercato trasparenti e responsabili, per quanto previsti e funzionanti, possano finire per rivestire un ruolo perlopiù formale o residuale¹¹³. In questo modo l'uropeismo a cui pure tutti dichiarano di volersi orientare rischia di restare poco più che un esercizio retorico, oppure di venire assai riduttivamente inteso come aspirazione ad un edonismo consumistico che finisce per rendere recessivi i veri ideali su cui quello stesso europeismo è stato fondato¹¹⁴.

Il decisore politico albanese, pertanto, dovrebbe dimostrare maggiore coraggio non solo per portare avanti ulteriori riforme costituzionali e legislative, in particolare al fine di migliorare il sistema di *checks and balances*, di pesi e contrappesi, tra i vari organi apicali dell'ordinamento, ma specialmente per predisporre gli strumenti normativi e finanziari d'attuazione di

rizzazione dell'economia (solo il 10% delle imprese fa ricorso al credito bancario); la diminuita delocalizzazione (dovuta sia alla crescita salariale a seguito della spinta inflazionistica, sia al fenomeno migratorio, specie verso il Nord Europa, che riduce la forza lavoro disponibile, sia, infine, ad un *lek*, la moneta nazionale, sempre più rivalutato rispetto all'euro).

¹¹³ In questi termini si esprime N. PEDRAZZI, *op. cit.*, 1043, evidenziando altresì che in Albania tuttora «legale e illegale convivono pacificamente» e che i passi in avanti sul fronte legislativo, istituzionale ed economico si fondano anche «sul clientelismo, la corruzione, la connivenza mafiosa», vere piaghe sociali non adeguatamente contrastate anche per colpa «dell'Europa e delle sue strategie politico-economiche».

¹¹⁴ Ad avviso di P. RAGO, *op. ult. cit.*, 154, i comportamenti concreti sia della classe politica che dei cittadini albanesi dimostrano che, «alla pur anelata esigenza di Europa e di libertà, non corrisponde nei fatti un bisogno di comprendere più a fondo i valori e le regole fondanti l'Europa stessa».

molte vigenti disposizioni della Carta del '98, prime tra tutte quelle riguardanti il *Welfare State*¹¹⁵. Infatti, i Padri fondatori albanesi, nel delineare i caratteri della nuova Repubblica, hanno previsto diversi principi di carattere socio-economico che spaziano da un'occupazione adeguata per tutti i cittadini alla tutela della loro salute psico-fisica; dall'assistenza agli anziani e agli invalidi all'istruzione e alla formazione dei più giovani e dei disoccupati; dalla promozione dello *sport* e delle attività culturali e ricreative al mantenimento di un ambiente integro per le generazioni sia attuali che future (art. 59, co. 1). Sennonché, gli stessi Costituenti, come se avessero previsto lo scenario odierno (e quindi voluto evitare di fare promesse poi difficili da mantenere), si sono premurati di precisare immediatamente dopo che non si tratta di diritti direttamente azionabili in sede giurisdizionale, bensì di meri obiettivi sociali i cui tempi, condizioni e modi di realizzazione sono rimessi alla piena discrezionalità del legislatore (art. 59, co. 2).

¹¹⁵ Altri specifici campi su cui si avverte la necessità di intervenire sono quelli elettorale e tributario. Infatti, da un lato, come rilevato anche dalla Commissione di Venezia, nonostante le tante novità normative in materia di espressione del voto dalla fine della dittatura ad oggi, restano ancora alcune riserve in ordine alla possibilità di candidature in più collegi, alla disparità di trattamento tra candidati *leader* e candidati semplici, allo squilibrio di diritti e poteri tra partiti maggiori o coalizzati e quelli minori o non coalizzati: F. SAVASTANO, *op. cit.*, 124 ss. Dall'altro lato, come sollecitato dal FMI, occorre rivedere il sistema fiscale mediante una riorganizzazione della macchina amministrativa al fine di favorire, tra l'altro, l'emersione delle entrate e la regolarizzazione dei contratti di lavoro: A. D'ORIA, *op. cit.*, 116.

Ora, per non lasciare l'Albania a metà del guado, in perenne transizione verso il modello giuridico euro-atlantico, potrebbe essere d'aiuto un diverso atteggiamento da parte delle istituzioni di Bruxelles e Washington, che sinora, pur ingerendosi non poco nelle sue questioni interne, sembrano aver comunque dato la precedenza alla sostanziale stabilizzazione del Paese (e con esso dell'intera area balcanica) rispetto alla sua piena democratizzazione. Ma, se corrisponde al vero il detto secondo cui la politica è uno specchio fedele della società, prima di tutto serve una prova d'orgoglio da parte di quest'ultima. Così, mentre non si può minimamente dubitare che gli albanesi oggi conducano una vita assai più libera, comoda, sicura e vivace, si deve altresì obiettivamente ammettere come essi, nel tentativo di imitare gli europei, alla ricerca dell'affermazione individuale, del benessere materiale e del riscatto sociale, abbiano finito spesso per mettere in secondo piano alcuni essenziali valori etici, prima ancora che giuridici, del passato, quali la solidarietà tra le persone, la cura per i deboli, il senso del dovere e del sacrificio, il rispetto delle istituzioni, della parola data e degli accordi presi. Se ci è consentito usare una proverbiale metafora, forse poco elegante, ma speriamo almeno chiara, sembra che, nel rinnegare tutto ciò che ha connotato l'epoca comunista, si sia gettato anche il bambino assieme all'acqua sporca, si sia, cioè, indebolito quell'*idem sentire de republica*, quella coscienza di appartenere ad un'unica collettività e ad un medesimo destino, che, tra le tante criticità e aberrazioni dell'*ancien régime*, perlomeno ha rappresentato un suo aspetto apprezzabile, un collante potente che l'ha tenuto in piedi per decenni.

Ebbene, le nuove istituzioni liberal-democratiche albanesi, al di là dei pur necessari interventi di loro consolidamento dall'alto, da parte del ceto governante¹¹⁶, vanno ancorate in basso, alla comunità governata¹¹⁷. Allo scopo è dunque imprescindibile condurre una battaglia di ordine culturale che veda in prima linea coinvolte sia le singole persone oneste e volenterose (a cominciare dagli intellettuali scervi da condizionamenti politici o economici), sia le più varie formazioni della società civile, da quelle basilari e tradizionali (come famiglie, scuole, università, congregazioni religiose) a quelle più complesse e moderne (enti di ricerca, organizzazioni *no profit*, ordini professionali, associazioni ambientaliste, rappresentanze del mondo produttivo, dell'arte, dello spettacolo e dei più vari interessi settoriali). In altre parole, occorre raggiungere una doppia diffusa consapevolezza: quella che non può esistere un *Welfare State* articolato ed efficiente senza il supporto di una *Welfare society* coesa e matura¹¹⁸; e quella che un sistema già totalitario si tramuta definitivamente in democratico non quando giunge a

¹¹⁶ In quest'ottica J. WOELK, *I Balcani: una scommessa per la capacità integrativa del modello pluralistico europeo. Introduzione*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (a cura di), *op. cit.*, 9, ritiene impossibile stabilizzare i Balcani attraverso la loro inclusione in Europa «senza uno sforzo creativo e senza coraggio politico» da parte tanto dei governanti nazionali quanto di quelli sovranazionali.

¹¹⁷ Per G. DAMMACCO, *op. ult. cit.*, 28, affinché il processo democratico si compia in Albania, dopo cinquecento anni d'oppressione, non basta creare nuove istituzioni, far svolgere elezioni libere o aprirsi ad un'economia di mercato: serve anche «una convivenza democratica alla quale concorrono tutte le persone e i soggetti sociali che si coinvolgono nell'esperienza».

¹¹⁸ Considerazioni simili già presenti in G. LUCHENA, *Diritti sociali e diritto della concorrenza: disciplina comunitaria degli aiuti di Stato all'occupazione e alla formazione in relazione alle politiche interne di promozione del lavoro*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 3/2000, 873 ss., spec. 905.

sostituire, banalmente, ciò che è vecchio con ciò che è nuovo, ma quando diviene capace di distinguere, accortamente, ciò che merita di restare da ciò che ha bisogno di cambiare¹¹⁹.

¹¹⁹ Così P. BARCELONA, *Una transizione pericolosa*, in *Dem. dir.*, n. 3-4/1995, 42.