

***L'Albania al bivio di un compromesso: la riforma della giustizia albanese e
l'apertura dei negoziati con l'Unione europea****

di Shkelzen Hasanaj – Dottore di ricerca in Scienze Politiche nell'Università di Pisa

ABSTRACT: The paper describes the main features of the reform of Albanian justice system, basically articulated in a constitutional law, approved by the Parliament on 22 July 2016, and seven laws entered into force between August and November of the same year – changing 45 articles of the Constitution. It will be highlighted how the process of elaboration, adoption and implementation of the reform is integrated in the process of accession of Albania to the European Union. After having described the new institutions created with the reform and the modifications to already existing ones, and having highlighted some aspects of the process of re-evaluation of judges and prosecutors (the so-called *vetting*), impact and future perspectives of the justice reform on Albanian society will be assessed.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La riforma della giustizia. – 3. Le istituzioni nuove e rinnovate. – 4. La procedura di *vetting*. – 5. Gli effetti del *vetting*. – 6. Gli effetti della riforma sul processo di adesione all'Unione europea. – 7. L'impatto della riforma sulla società albanese. – 8. Conclusioni.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista

1. Introduzione

Fin dalla caduta del regime, avvenuta nel 1991, l'Albania ha mostrato una continua tensione verso la costruzione di istituzioni democratiche secondo gli standard europei e verso un sempre maggiore rispetto dei principi dello Stato di diritto¹. Tra le principali innovazioni giuridiche introdotte dopo la caduta del regime si possono ricordare l'abolizione di alcune fattispecie di reato come agitazione e propaganda, l'adozione di un nuovo codice civile nel 1994², e l'introduzione nel 1998 di un nuovo Codice di procedura penale di stampo accusatorio, ispirato a quello entrato in vigore in Italia nel 1989³. La strada verso la costruzione delle nuove istituzioni non è però stata facile, e l'impatto delle riforme sulla loro organizzazione e sul loro concreto funzionamento non sempre ha sortito i risultati attesi. Dato il ruolo svolto dal sistema giudiziario nel sistema a partito unico il passaggio al pluralismo democratico ha richiesto un drastico cambio di paradigma⁴, e la necessità, a partire dai primi anni della transizione democratica, di nominare in breve tempo un gran numero di nuovi giudici e procuratori ha portato ad un processo giudicato come fortemente influenzato dalla politica (ed in particolare dal Partito Democratico allora al governo⁵).

Il percorso di adesione dell'Albania all'Unione europea ha influenzato profondamente il processo di riforma istituzionale. Dal 1992 era già in vigore un accordo tra Albania e Comunità economica europea sugli scambi e sulla cooperazione. Nel giugno 1999 ha preso avvio un processo

¹ Dalla fine della Seconda guerra mondiale in Albania vigeva un sistema politico monopartitico. Nel marzo 1946 venne adottato lo Statuto della Repubblica Popolare di Albania poi sostituito dalla Costituzione della Repubblica Popolare nel luglio 1950. Nel dicembre 1976 (legge 5506/1976) venne promulgata la Costituzione della Repubblica Popolare Socialista di Albania che difatti sostituì la precedente Carta del '50. Dopo il crollo del socialismo di Stato nei Paesi del Patto di Varsavia ed in Jugoslavia, l'11 dicembre 1990 venne introdotto in Albania il pluralismo politico: il Partito del Lavoro d'Albania, che fino a quel momento aveva governato da solo, vinse le elezioni libere del marzo 1991 ma subì una sconfitta epocale nel successivo mese di marzo, andando così al governo il Partito Democratico guidato da Sali Berisha. La Costituzione del 1976 era ormai inadatta alla nuova situazione sociale, politica ed economica: venne abrogata con la legge 7491/1991 ("Sulle principali disposizioni costituzionali"), che introduceva importanti disposizioni costituzionali provvisorie (successivamente integrate dalle leggi n. 7561/1992 e n. 7692/1993) proclamando tra l'altro i principi dello Stato di diritto e democratico (art. 2) e la separazione dei poteri (art. 3).

² Cfr. G. F. AJANI, *Il diritto italiano in Albania*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2014, n. 5, 425-436.

³ Cfr. E. BOZHEKU, *La responsabilità da reato degli enti in Italia e Albania. Il ponte tra le due sponde dell'Adriatico*, Torino, 2016, 19 ss.

⁴ Cfr. F. ZANAJ, *The sociologist looks over the process of justice system reform in Albania (2014-2018)*, 2019, 5-6. Si veda altresì E. BOZHEKU, *La riforma costituzionale ("strutturale") del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 6-7.

⁵ Human Rights Watch, *Human rights in post-communist Albania*, 1996, 10-11.

più ampio di adesione che riguarda i Paesi dei Balcani occidentali⁶, un processo rafforzato durante il summit inter-ministeriale Unione europea–Balcani occidentali di Salonicco del 2003⁷ quando questi Paesi, inclusa l’Albania, vennero designati come potenziali candidati per l’associazione all’Unione europea. Nel 2006 l’Albania ha firmato l’accordo di stabilizzazione e associazione con l’Unione europea⁸. L’accordo è entrato in vigore il 1° aprile 2009⁹, e dal giugno 2014 l’Albania ha lo status ufficiale di Paese candidato.

Questo percorso ha fornito all’Albania ed agli altri Paesi dei Balcani occidentali importanti impulsi per la presenza negli accordi di clausole di condizionalità¹⁰. Adottate, oltre che negli accordi di associazione, anche in altri tipi di accordi internazionali stipulati dall’Unione europea con Stati terzi, le clausole di condizionalità si declinano essenzialmente nelle tre clausole “diritti umani e democrazia”, “non proliferazione” e “antiterrorismo”. Nell’ambito degli accordi di associazione in oggetto è particolarmente rilevante la prima di queste tre clausole, che vincola il Paese terzo al rispetto dei diritti dell’uomo ed ai principi democratici¹¹. La prassi dell’Unione europea ha visto una diffusa, per quanto non uniforme, applicazione della clausola “diritti umani e democrazia” negli accordi di associazione pre-adesione¹²; nel caso dell’Albania già gli accordi del

⁶ Oltre all’Albania, hanno firmato accordi di stabilizzazione e associazione con l’Unione europea gli altri Paesi dei Balcani occidentali: Macedonia del Nord (fino al 2019 Repubblica Jugoslava di Macedonia) nel 2001 (entrato in vigore nel 2004), Croazia nel 2002 (entrato in vigore nel 2005), Montenegro nel 2008 (entrato in vigore nel 2010), Serbia nel 2010 (entrato in vigore nel 2013), Bosnia-Erzegovina nel 2008 (entrato in vigore nel 2015), Kosovo nel 2015 (entrato in vigore nel 2016).

⁷ Comunicato congiunto di chiusura del summit C/03/163.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES_03_163

⁸ GUCE L 107/66 del 28/4/2009.

⁹ Ai sensi dell’art. 137 dalla data di entrata in vigore l’accordo di stabilizzazione e associazione ha sostituito l’accordo Albania-CEE del 1992.

¹⁰ Sul principio di condizionalità in senso generale cfr. S. Angioi, *Genesi ed evoluzione del “principio di condizionalità” nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea*, in *RIDU*, 1999, 458-492.

¹¹ Utilizzata per la prima volta nella IV Convenzione di Lomé coi Paesi appartenenti al Gruppo degli stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), il suo impiego è stato formalizzato con la Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri del 28/11/1991 sui diritti dell’uomo, sulla democrazia e sullo sviluppo.

¹² Cfr. J. RIDEAU, *Les clauses de conditionnalité droits de l’homme dans les accords d’association avec la Communauté européenne*, in M.F.C. TCHAKALOFF (a cura di), *Le concept d’association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification*, Bruxelles, 1999, 139 ss.; T. CERRUTI, *L’Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati Membri*, Torino 2010, 32-59; A. DI MARCO, *Le clausole di condizionalità politica alla luce degli accordi di associazione. Il recente caso siriano*, in *I Quaderni Europei – scienze giuridiche*, n. 31, 2011, 7-16.

Per una analisi comparativa degli effetti della condizionalità politica per quanto riguarda in particolare i Balcani occidentali, cfr. D. SPIZZO, B. PISCIOTTA, *L’impatto dell’Ue sul processo di democratizzazione dei paesi dell’Europa centro-orientale: performances nazionali e infranazionali*, in G. BALDINI (a cura di), *Quale Europa? L’Unione europea*

1992¹³ contenevano una tale clausola di condizionalità politica¹⁴, con la dichiarazione che il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici costituisse un elemento essenziale dell'accordo, assieme ad una clausola sospensiva per la quale le parti potevano sospendere l'accordo senza preavviso in caso di violazione dei suoi elementi essenziali¹⁵.

Parallelamente al processo di adesione all'Unione Europea l'Albania ha dunque attraversato una stagione di importanti riforme istituzionali. La nuova Costituzione democratica della Repubblica albanese è entrata in vigore nel 1998 a seguito di un referendum confermativo. La legge 9904/2008 ha introdotto rilevanti modifiche alla Costituzione, in particolare in merito al metodo di elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento¹⁶ e in merito al sistema elettorale¹⁷. Anche se le modifiche avevano l'obiettivo di migliorare il funzionamento delle istituzioni, nel complesso non erano però riuscite a realizzare un sistema di giustizia indipendente e che godesse della fiducia popolare. Al contrario, il sistema ha continuato a soffrire per la corruzione dilagante, per la mancanza di imparzialità e per le difficoltà strutturali nella gestione del personale¹⁸. La maggior parte degli osservatori internazionali esprimeva la convinzione dell'inadeguatezza del sistema di giustizia, evidenziando la necessità di una sua riforma secondo gli standard europei. Ad esempio, il rapporto *Honouring of obligations and commitments by Albania* della Commissione di controllo sulle obbligazioni ed impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (organismo dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, APCE) nel settembre 2015 ribadiva la necessità, già espressa dalla APCE stessa, di riforme condivise tra maggioranza e opposizione che

oltre la crisi, Soveria Mannelli, 2005, 53-83. Per un approfondimento sui Paesi della ex Jugoslavia cfr. M. DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, 2010.

¹³ Secretariat of the European Parliament, *Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements*, 2005. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/nt/584/584520/584520en.pdf

¹⁴ GUCE L 343 del 25/12/1992, 2.

¹⁵ Quest'ultima detta anche "clausola baltica" perché contenuta inizialmente nell'accordo stipulato sempre nel 1992 tra l'UE ed Estonia, e poi in quelli con Lituania e Lettonia. GUCE L 403 del 31/12/1992, 2, 11, 20.

¹⁶ Art. 5 legge 9904/2008: questa disposizione ha introdotto il voto a maggioranza assoluta dopo i primi tre scrutini che non hanno raggiunto la maggioranza dei 3/5; dopo cinque votazioni senza risultato l'Assemblea è sciolta, si procede ad elezioni e la nuova Assemblea elegge il Presidente a maggioranza assoluta. Precedentemente alle modifiche del 2008 si procedeva a maggioranza dei 3/5 fino ad una eventuale quinta votazione, dopo la quale l'Assemblea parlamentare veniva sciolta e il processo ripetuto dalla nuova Assemblea, la maggioranza assoluta essendo prevista solo dopo un ulteriore ricorso alle elezioni anticipate.

¹⁷ Art. 1 l. 9904/2008: ha introdotto il sistema proporzionale con circoscrizioni elettorali plurinominali. Precedentemente 100 deputati erano eletti in circoscrizioni uninominali e 40 deputati in liste plurinominali.

¹⁸ Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë / Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë, *Analiza e sistemit të drejtësisë në Shqipëri -2015*, 2015.

assicurassero «l'indipendenza del sistema giudiziario ed una efficiente amministrazione della giustizia»¹⁹.

D'altro canto, la fiducia dei cittadini albanesi nel sistema della giustizia risultava molto bassa, vedendo spesso in questo sistema una minaccia per la democrazia ed il rispetto dei diritti umani²⁰. Il *Global Corruption Barometer*, rapporto elaborato dalla ONG *Transparency International*, nel 2013 indicava che l'81% dei rispondenti albanesi al sondaggio in materia di corruzione aveva risposto di considerare il sistema giuridico del loro Paese "corrotto" o "estremamente corrotto"²¹.

Tutto questo in Albania ha rappresentato una sfida per lo Stato di diritto, la classe politica e per la società intera.

Il primo passo del processo di riforme è consistito nella creazione di una Commissione Parlamentare per la Riforma del Sistema di Giustizia, composta di 15 membri, istituita dal Parlamento nel novembre 2014²²; ad assistere il comitato un gruppo di esperti albanesi ed internazionali (GENL), coadiuvato da un Segretariato tecnico, col compito di iniziare l'elaborazione della riforma della giustizia²³. I lavori del GENL hanno goduto del sostegno, fra gli altri, degli esperti dell'Unione europea attraverso il progetto EURALIUS²⁴, della Commissione di Venezia²⁵ e della missione locale degli Stati Uniti con rappresentanti dell'OPDAT²⁶. Un progetto ambizioso con l'obiettivo di riformare la Costituzione e trasformare il sistema giudiziario da coacervo di istituzioni

¹⁹ Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), *Honouring of obligations and commitments by Albania*, 2015, 5.

²⁰ Fondazioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë (Open Society Foundation for Albania), *How Albania Is Reforming Its Troubled Justice System*, 2016.

<https://www.osfa.al/en/publication/how-albania-is-reforming-its-troubled-justice-system>

²¹ Transparency International, *Global Corruption Barometer 2013*.

<https://www.transparency.org/gcb2013/country?country=albania>

²² Assemblea della Repubblica di Albania, decisione 96/2014.

²³ F. XHAFI, *Introduzione al 1° incontro Costantino Mortati - le strategie per la riforma del sistema giudiziario in Albania - un confronto con il caso italiano*, Roma, 11 settembre 2015, in *Nomos – quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, n. 3, 2015, p. 3.

²⁴ EURALIUS – “Consolidation of the Justice System in Albania” è un progetto di assistenza finanziato dalla UE con l'obiettivo di consolidare il sistema di giustizia albanese. <https://euralius.eu/>

²⁵ Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, comunemente nota come Commissione di Venezia, è organo consultivo del Consiglio d'Europa che fornisce consulenza giuridica ai Paesi membri su profili, tra l'altro, di respiro costituzionalistico. <https://www.venice.coe.int/>

Sul ruolo della Commissione di Venezia nella preparazione della riforma vedi K. JANCE e F. TOPOLLARI, *Il Dibattito Costituzionale e il Ruolo della Commissione di Venezia nella Riforma della Giustizia*, in *Illyrius*, n. 9, II, 2017, 21-36.

²⁶ *Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training*, programma del *Department of Justice* statunitense col compito di fornire assistenza nello sviluppo dei sistemi giuridici in Paesi terzi in grado di combattere efficacemente crimini transnazionali, corruzione e terrorismo. <https://www.justice.gov/criminal-opdat>

percepita come corrotta e priva di professionalità e integrità, in istituzioni in grado di fronteggiare adeguatamente la corruzione, la criminalità organizzata e l'operatività quotidiana degli uffici.

Il GENL ha elaborato un documento di “Strategia di riforma del sistema giudiziario” e un “Piano d'azione per lo sviluppo della strategia di riforma del sistema giudiziario in Albania”, ossia documenti approvati dalla Commissione parlamentare istituita ad hoc, che hanno stabilito gli obiettivi generali e quelli specifici della riforma del sistema giudiziario, e gli interventi costituzionali e normativi necessari per raggiungere tali obiettivi²⁷.

2. La riforma della giustizia

Il 22 luglio 2016, in conclusione di un lungo dibattito preceduto dalla mediazione dell'Unione europea e degli Stati Uniti, il Parlamento albanese ha votato all'unanimità (140 deputati su 140) la legge di modifica costituzionale, avviando così la riforma più importante e radicale avvenuta nel Paese dalla Costituzione del 1998; una riforma senza precedenti anche in rapporto alle realtà ordinamentali degli altri Paesi dei Balcani occidentali in fase di adesione all'Unione europea.

La modifica organizzativa del sistema di giustizia ha coinvolto in momenti diversi e con interventi di differente incisività le principali istituzioni: il Governo e il Parlamento, il Presidente della Repubblica, i Tribunali e la Procura. La complessiva riorganizzazione del sistema di giustizia è stata prevalentemente orientata a rafforzare l'indipendenza e la professionalità di giudici e procuratori specie nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione.

Gli scopi della riforma si sono rivelati molteplici e hanno riguardato in primo luogo una modifica al funzionamento delle istituzioni, toccando alcuni elementi-chiave del sistema di giustizia, per risolvere i problemi rilevati di mancata indipendenza, imparzialità, trasparenza, mancata professionalità dei giudici e di scarsa efficienza del processo decisionale. Il menzionato GENL nella sua analisi del sistema di giustizia albanese²⁸ aveva identificato i punti critici che la

²⁷ Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë / Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë, *Strategjia e Reformës në Sistemin e Drejtësisë*, 2015.

²⁸ Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë / Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë, *Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri*, 2015.

riforma avrebbe dovuto affrontare: l'insufficiente separazione di poteri tra esecutivo e giudiziario²⁹, lo status di giudici e procuratori e l'iter dei procedimenti disciplinari nei loro confronti, i criteri di nomina dei membri di Corte costituzionale, Corte Suprema e Procuratore Generale; le insufficienti dotazioni di budget per il settore della giustizia, e la necessità di formazione continua per giudici e procuratori. Inoltre la riorganizzazione del sistema di giustizia ha avuto come obiettivo quello di avvicinare il Paese agli standard dei tribunali europei, dato lo status dell'Albania di Paese candidato nell'UE e stanti i requisiti essenziali per l'apertura dei negoziati per i Paesi che hanno fatto richiesta di adesione³⁰. Va osservato in merito che dopo l'ingresso della Croazia nell'UE nel 2013, il capitolo negoziale 23 dell'*acquis* comunitario³¹, dedicato alla riforma giudiziaria e i diritti fondamentali, ed il capitolo 24 su giustizia, libertà e sicurezza sono i primi ad essere aperti e gli ultimi ad essere chiusi in fase di negoziato. L'adesione all'*acquis* è uno dei cosiddetti "Criteri di Copenaghen" (gli altri due sono il criterio politico e quello economico), e l'avanzamento del Paese candidato rispetto a quanto negoziato attorno a questo capitolo condiziona i tempi del processo di adesione. Oltre ai principi più generali di imparzialità e indipendenza dei giudici sanciti nell'art. 6 della CEDU il GENL ha fatto riferimento anche agli standard, linee guida e *best practices* curati dalla Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), che al tema dell'adeguamento dell'efficienza del sistema di giustizia albanese agli standard europei ha dedicato uno specifico programma³².

²⁹ Ad esempio era stato osservato come il ruolo esclusivo del Ministro della Giustizia nel dare l'avvio ai procedimenti disciplinari contro i magistrati fosse in conflitto con i principi dell'Unione europea. Ivi, 60-62.

³⁰ Cfr. K.E. SMITH, *The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*, in M. CREMONA (a cura di), *The Enlargement of the European Union*, Oxford-New York, 2003, 105-140; T. CERRUTI, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini*, cit.

Per quanto riguarda gli standard europei per i sistemi giudiziari, articolati attorno ai concetti di qualità, indipendenza ed efficienza, vedi European Commission, *Scheda tematica per il semestre europeo: Sistemi giudiziari efficienti*, 2017. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_effective-justice-systems_it.pdf

Vedi inoltre European Commission, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni - Quadro di valutazione UE della giustizia 2019*, per il più recente degli *EU Justice Scoreboard*, documento annuale sull'efficienza del sistema giudiziario degli Stati membri.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0198&from=IT>

³¹ Insieme di diritti, obblighi e principi vincolanti per i Paesi membri e che i Paesi candidati devono accettare e accogliere come precondizione all'accesso.

European Commission, *Conditions for membership – Chapters of the Acquis*

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en

³² CEPEJ, *Increase the efficiency of the Albanian justice system, in line with European standards*.

<https://www.coe.int/en/web/cepej/cooperation-programmes/increase-the-efficiency-of-the-albanian-justice-systems>

La riforma, oltre che dalla legge costituzionale n.76 del 22 luglio 2016, “Legge di riforma della giustizia nella Repubblica d’Albania”, si è articolata fino ad ora in un pacchetto organico di sette leggi, costituito dalla legge n. 84 del 2016, in materia di rivalutazione transitoria dei giudici e dei pubblici ministeri; dalla legge n. 95 del 2016, sulla riorganizzazione ed il funzionamento delle istituzioni costituite *ad hoc* per fronteggiare la corruzione e la criminalità organizzata; dalla legge 96 del 2016, sullo status di giudici e procuratori; dalla legge 97 del 2016, su organizzazione e funzionamento della Procura; dalla legge 98 del 2016, sulla riorganizzazione del potere giudiziario; dalla legge 99 del 2016, sulla modifica di organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale; e infine dalla legge n. 115 del 2016, che modifica il funzionamento degli organi di governo del sistema della giustizia³³. In sintesi le modifiche costituzionali³⁴ hanno comportato la modifica di 21 articoli su 26 tra quelli in materia di giustizia³⁵ con l’aggiunta a questi articoli di 23 nuovi punti, con la fusione di tre istituzioni preesistenti e la creazione di 13 nuove istituzioni. Nel novembre 2016 il Consiglio dei Ministri albanese ha approvato il documento strategico *Cross-Sector Justice Strategy* 2017-2021 ed il relativo Piano d’azione.

Alcune decisioni adottate nel 2017 dalla Corte costituzionale su punti specifici delle leggi 96/2016 e 115/2016³⁶ avevano creato un vuoto normativo che rischiava di rallentare i procedimenti disciplinari contro magistrati e procuratori, ma le nuove leggi 47/2019 e 48/2019 hanno permesso alla riforma del sistema di giustizia di continuare a produrre i suoi effetti. In particolare, la decisione 34 della Corte costituzionale aveva annullato una serie di disposizioni della legge 96/2016 (su giudici e procuratori) in tema di incompatibilità ambientale, violazioni e sanzioni disciplinari, accesso alla documentazione processuale e sospensione dal ruolo dei magistrati³⁷; le decisioni 41/2017 e 78/2017 erano intervenute sulla legge 115/2016 annullando una serie di disposizioni sul

³³ E. BOZHEKU, *La riforma costituzionale (“strutturale”) del sistema della giustizia nella Repubblica d’Albania*, cit.; M. KOÇA, K. KATRO, *la riforma nel sistema giudiziario tramite il quadro dei cambiamenti costituzionali: le sfide e le aspettative nella sua implementazione*, in *Illyrius*, n. 9, II, 2017, 1-10; E. BOZHEKU, *La Riforma della Giustizia in Albania: profili attinenti la trasformazione dell’ordinamento giudiziario albanese*, ivi, 54-64; E. MERKURI, *Le novità della riforma della giustizia nella Repubblica d’Albania*, in AAVV, *Ligjërata mbi reformën në drejtësi*, Tirana, 2017, 247.

³⁴ Kuvendi i Shqipërisë, *Kuvendi mbledhet në seancë plenare*, 6/10/2016.
<https://www.parlament.al/News/Index/5785>

³⁵ *Ndryshimet që sjell reforma në drejtësi – Exit Shpjegon*, in *Exit News*, 19/6/2016.
<https://exit.al/2016/06/permbajtja-e-reformes-ne-drejttesi/>

³⁶ Corte costituzionale, decisioni 34/2017, 41/2017 e 78/2017.

³⁷ Presidenti i Republikës së Shqipërisë, *President Meta decrees the declaration of two laws approved by the Albanian Parliament*, 5/8/2019.
<https://president.al/en/presidenti-meta-dekreton-shpalljen-e-dy-ligjeve-te-miratuara-nga-kuvendi-shqiperise/>

funzionamento di Alto Consiglio della Magistratura e Alto Consiglio della Procura. Le leggi del 2019 hanno colmato le lacune normative venutesi a creare con gli interventi della Corte costituzionale permettendo il progresso della riforma.

3. Le istituzioni nuove e rinnovate

Consiglio per le Nomine nella Giustizia (KED: Këshilli i Emërimeve në Drejtësi)

Introdotta con la legge n. 115 del 2016, è la nuova istituzione creata *ad hoc* con il compito di valutare e controllare i requisiti professionali e morali dei candidati di competenza parlamentare negli organismi del sistema giudiziario. Questi comprendono i tre membri di nomina parlamentare della Corte costituzionale, l'Alto Ispettore per la Giustizia, il Procuratore Generale, e i cinque membri non togati dell'Alto Consiglio della Magistratura e dell'Alto Consiglio della Procura. Per queste nomine il KED stila la graduatoria dei candidati tra i quali il Parlamento effettuerà le nomine e, in caso di mancato raggiungimento di una maggioranza parlamentare, viene nominato automaticamente il candidato cui il KED ha attribuito il punteggio maggiore. Il KED è composto da 9 membri che hanno un mandato di un anno e vengono estratti a sorte tra coloro che ricoprono determinati ruoli, secondo questa composizione³⁸: 2 giudici appartenenti alla Corte costituzionale, 1 giudice appartenente alla Corte Suprema, 1 Pubblico ministero della Procura della Repubblica, 2 giudici e 2 Pubblici ministeri delle Corti d'Appello, 1 giudice appartenente ai Tribunali amministrativi³⁹.

Corte costituzionale (GjK: Gjykata Kushtetuese)

Prima della riforma del 2016 i giudici della Corte costituzionale, composta di nove membri, venivano nominati dal Presidente della Repubblica previa approvazione del Parlamento a maggioranza semplice. Invece, con la nuova procedura, 1/3 dei membri della Corte viene nominato dal Presidente della Repubblica, 1/3 eletto dal Parlamento con maggioranza qualificata e 1/3 dai

³⁸ Ministria e Drejtësisë, *Cross-sector Justice Strategy Draft Monitoring Report January-September 2019*, 16. <http://www.drejtësia.gov.al/wp-content/uploads/2019/12/January-September-2019-Draft-Monitoring-Report-of-Cross-Sector-Justice-Strategy.pdf>

³⁹ L.115/2016.

giudici della Corte Suprema⁴⁰. Per quanto riguarda i membri di nomina parlamentare, per la loro elezione viene richiesta la maggioranza qualificata dei 3/5 del Parlamento; se il Parlamento non nomina i membri di sua competenza entro 30 giorni dalla ricezione della rosa di nominativi da parte del KED, si procede alla nomina diretta dei candidati col punteggio più elevato⁴¹.

Con la riforma cambiano anche le modalità di destituzione per gravi motivi dall'incarico di Giudice costituzionale: precedentemente questa poteva essere disposta dal Parlamento a maggioranza dei due terzi dei membri, ora la procedura disciplinare è a carico della Corte costituzionale stessa.

Va osservato come sia stato essenziale aver coinvolto la Corte Costituzionale nella riforma del sistema di giustizia, alla luce del fatto che anche se essa gode di piena indipendenza organizzativa, amministrativa e finanziaria⁴² e non faccia formalmente parte del sistema giudiziario stesso⁴³, la natura radicale della riforma in oggetto abbia richiesto interventi anche su istituzioni esterne a questo sistema; ad esempio l'analisi del GENL del 2015, raccogliendo stimoli contenuti nel rapporto della Commissione europea sul progresso dell'Albania nel processo di integrazione⁴⁴, aveva evidenziato la necessità di procedere all'adozione di una legge di riforma di questo organo⁴⁵, volta anche a garantirne maggiore efficienza⁴⁶. Questo ha permesso di ottenere una migliore adesione ai principi ispiratori della riforma, tra i quali la separazione dei poteri, garantendo un equilibrio complessivo del sistema istituzionale.

Alto Consiglio della Magistratura (KLGJ: Këshilli i Lartë Gjyqësor)

Costituito ai sensi della legge 115/2016 per garantire il funzionamento indipendente e l'autonomia del sistema di giustizia, il KLGJ è entrato in funzione nel dicembre 2018⁴⁷. Il KLGJ

⁴⁰ Art. 125 Cost. alb.

⁴¹ Art. 125 c. 2 Cost. alb.

⁴² Art. 3 L. 8577/2000.

⁴³ Cfr. *The relations between the Constitutional Courts and the other national courts, including the interference in this area of the action of the European courts - Report of the Constitutional Court of the Republic of Albania*, documento presentato alla *Conference of European Constitutional Courts - XIIth Congress*, 2002, 2.

⁴⁴ European Commission, *Albania Progress Report*, ottobre 2014, 40.

⁴⁵ Komisioni i Posaqëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë / Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë, *Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri*, cit., 11.

⁴⁶ Ivi, 22.

⁴⁷ Ministria e Drejtësisë, *Cross-sector Justice Strategy Draft Monitoring Report January-September 2019*, 9.

<http://www.drejtësia.gov.al/wp-content/uploads/2019/12/January-September-2019-Draft-Monitoring-Report-of-Cross-Sector-Justice-Strategy.pdf>

effettua le nomine dei giudici di tutti i livelli, eccetto quelli della Corte costituzionale⁴⁸. Si occupa dei procedimenti disciplinari a carico dei magistrati e della loro eventuale sospensione o allontanamento (sempre con l'eccezione dei membri della Corte costituzionale). Il KLGJ è composto da 11 membri: 6 sono giudici che vengono nominati dall'Assemblea Generale dei Giudici⁴⁹ (riunione di tutti i magistrati convocata appositamente dal Presidente della Corte Suprema⁵⁰); 5 membri vengono eletti dal Parlamento tra avvocati, accademici e membri della società civile⁵¹. In particolare due devono essere avvocati, due docenti in materie giuridiche, e uno provenire dalla società civile; devono avere tutti almeno 15 anni di attività professionale, essere di elevata integrità morale e professionale, e non aver coperto incarichi apicali in partiti politici né avere ricoperto incarichi politici nella pubblica amministrazione negli ultimi 10 anni⁵².

Rispetto alla composizione dell'Alto Consiglio di Giustizia (KLD: Këshilli i Lartë i Drejtësisë), che prima delle riforme del 2016 si occupava di queste materie, è stata soppressa la presenza di membri non elettivi *ex officio* - ovvero il Presidente della Repubblica, il Presidente della Corte Suprema di Giustizia ed il Ministro della Giustizia; quest'ultimo viene adesso invitato a partecipare alle riunioni generali del KLGJ in tema di pianificazione strategica o bilancio, ma senza diritto di voto⁵³.

La presidenza del KLGJ è assegnata ad un suo membro laico⁵⁴, per meglio garantire la piena indipendenza.

Si prevede un sistema di responsabilità per i membri di questo organismo, i quali possono essere indagati dall'Alto Ispettorato della Giustizia (ILD) soltanto per illeciti disciplinari⁵⁵.

Alto Consiglio della Procura (KLP: Këshilli i Lartë i Prokurorisë)

È una nuova istituzione che acquisisce alcune delle competenze precedentemente assegnate al Procuratore Generale. Il suo compito è quello di garantire l'indipendenza, il funzionamento e la

⁴⁸ Art. 147/a Cost. alb.

⁴⁹ Art. 7 l. 115/2016.

⁵⁰ Art. 13 l. 115/2016.

⁵¹ Art. 147 cc. 2-4 Cost. alb.

⁵² Art. 147 c. 3 Cost. alb.

⁵³ Art. 147/a c. 3 Cost. alb.

⁵⁴ Art. 147 c. 9 Cost. alb.

⁵⁵ Art. 147/d Cost. alb.

responsabilità del sistema della magistratura inquirente⁵⁶. Analogamente al KLGJ, il KLP è composto da 11 membri: 6 sono Procuratori eletti dalla dall'Assemblea Generale dei Procuratori⁵⁷ (riunione di tutti i procuratori convocata appositamente dal Procuratore Generale⁵⁸) e 5 vengono eletti dal Parlamento tra avvocati, accademici e membri della società civile⁵⁹. Analogamente a quanto previsto per i membri laici dell'*Alto Consiglio della Magistratura*, anche per quanto riguarda i componenti nominati dal Parlamento dell'Alto Consiglio della Procura due devono essere avvocati, due docenti in materie giuridiche, e uno provenire dalla società civile; devono avere tutti almeno 15 anni di attività professionale, essere di elevata integrità morale e professionale, e non aver coperto incarichi apicali in partiti politici né avere ricoperto incarichi politici nella pubblica amministrazione negli ultimi 10 anni⁶⁰. La prima riunione del KLP, nel corso della quale sono stati eletti il Presidente ed il Vicepresidente, si è svolta nel dicembre 2018⁶¹.

Più in dettaglio, la nuova istituzione prevede come obiettivi:

- garantire l'indipendenza dei procuratori e dell'ufficio della Procura;
- revisione delle competenze nelle indagini e la sua presentazione come organo di accusa nei tribunali, incoraggiando il controllo effettivo ed il bilanciamento delle competenze delle istituzioni responsabili;
- riorganizzazione territoriale della Procura, con lo scopo di rispondere efficacemente nel funzionamento dei tribunali.

Corte Suprema (GjL: Gjykata e Lartë)

Composta di 17 membri⁶², è la Corte di ultima istanza. La nomina dei suoi membri avviene da parte del Presidente della Repubblica su proposta dell'Alto Consiglio della Magistratura; il mandato dura nove anni⁶³. Prima della riforma le nomine erano proposte dal Presidente della Repubblica e votate dal Parlamento con maggioranza semplice. I candidati devono essere giudici con almeno 15

⁵⁶ Art. 149 c. 1 Cost. alb. Per un approfondimento sul dibattito attorno all'introduzione di questo nuovo organismo vedi E. LIKMETA, A. KOLMARKU, *The high prosecution council a constitutional novelty*, in *Illyrius*, n. 9, II, 2017, 37-53.

⁵⁷ Art. 105 l. 115/2016.

⁵⁸ Art. 111 l. 115/2016.

⁵⁹ Art. 149 cc. 2-4 Cost. alb.

⁶⁰ Art. 149 c. 3 Cost. alb.

⁶¹ Ministria e Drejtësisë, *Cross-sector Justice Strategy Draft Monitoring Report January-September 2019*, 2019, 12.

⁶² Art. 1 l. 8588/2000.

⁶³ Art. 136 c. 1 Cost. alb.

anni di esperienza, o (per non più di un quinto della composizione complessiva dell'organo) insigni giuristi con almeno 13 anni di esperienza come avvocati, professori o ricercatori in materie giuridiche; i membri non togati non possono aver coperto incarichi politici nella pubblica amministrazione o cariche apicali in partiti politici negli ultimi 10 anni⁶⁴. La riforma del 2016 ha modificato anche le modalità di destituzione dei membri della Corte suprema: precedentemente la procedura era in carico al Parlamento che deliberava a maggioranza di due terzi dei membri⁶⁵, mentre con la riforma la procedura spetta all'Alto Consiglio della Magistratura⁶⁶.

Procuratore Generale della Repubblica (PP: Prokurori i Përgjithshëm)

Prima della riforma costituzionale il *Procuratore Generale della Repubblica* veniva eletto per un mandato di 5 anni e poteva essere rieletto. Come risultato della riforma costituzionale, adesso ha un mandato di 7 anni non rinnovabile⁶⁷. La sua nomina avviene da parte del Parlamento che deve scegliere un candidato tra i tre indicati dall'Alto Consiglio della Procura, il quale a sua volta li seleziona con una procedura aperta e trasparente tra giuristi di conclamata esperienza con almeno 15 anni di esperienza professionale e che negli ultimi 10 anni non abbiano ricoperto posizioni apicali in partiti politici, né abbiano coperto ruoli politici nella pubblica amministrazione⁶⁸. Nel caso in cui il Parlamento non riesca a procedere alla nomina entro 30 giorni dalla ricezione della rosa di candidati da parte dell'Alto Consiglio della Procura, si considera nominato il primo della lista dei tre candidati⁶⁹.

Tribunale speciale contro la corruzione e la criminalità organizzata

Con i suoi due gradi sostituisce i due tribunali precedentemente previsti, quello di primo grado contro i reati gravi e il tribunale di appello contro la criminalità⁷⁰. La riforma⁷¹ ha infatti previsto la

⁶⁴ Art. 136 c. 3 Cost. alb.

⁶⁵ Art. 140 Cost. alb. 1998

⁶⁶ Per un approfondimento sulle conseguenze delle modifiche al funzionamento di questo organo nel contesto della giustizia penale albanese vedi G. JAHJOLLI, *Il ruolo della Corte Suprema dopo la riforma della procedura penale in Albania: alcune preliminari considerazioni e questioni interpretative sulle nuove funzioni della Corte Suprema*, in *Illyrius*, n. 9, II, 2017, 66-80.

⁶⁷ Art. 148/a c. 1 Cost. alb.

⁶⁸ Art. 148/a cc. 2-3 Cost. alb.

⁶⁹ Art. 148/a c. 4 Cost. alb.

⁷⁰ Rispettivamente “Gjykata e Shkallës së Parë për Krime të Rënda” e “Gjykata e Apelit të Krimeve të Rënda”.

⁷¹ Art. 135 Cost. alb.; legge 95/2016.

creazione di due tribunali speciali, ovvero il Tribunale di primo grado⁷² e il Tribunale di appello contro la corruzione e la criminalità organizzata⁷³. Queste Corti sono competenti a giudicare anche i reati commessi da una serie di alte cariche: tra queste il Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera, il Presidente del Consiglio, i giudici della Corte costituzionale e della Corte Suprema, Ministri e Deputati, Procuratore Generale, membri dell'Alto Consiglio della Giustizia e dell'Alto Consiglio della Procura, anche quando già cessati dal mandato⁷⁴.

Struttura Speciale

Parallelamente alla costituzione dei Tribunali speciali, attraverso la legge n. 95 del 2016 sono state create due nuove istituzioni dedicate alla lotta all'illegalità: la Procura Speciale (Prokuroria e Posaçme) contro la corruzione e criminalità organizzata, ed il Segretariato nazionale delle indagini (BKH: Byroja Kombëtare e Hetimit). Entrambe sono istituzioni indipendenti dal Procuratore Generale della Repubblica, e assieme formano la "Struttura speciale contro la corruzione e il crimine organizzato" (SPAK: Struktura e Posaçme kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar). Questo istituto svolge le sue funzioni presso i Tribunali speciali contro la corruzione e la criminalità organizzata. Il BKH si occupa delle indagini, sotto la direzione ed il controllo della Procura Speciale⁷⁵. I Procuratori della Procura speciale vengono nominati dall'Alto Consiglio della Procura e vengono nominati con un mandato di 9 anni⁷⁶.

Il personale di SPAK, Procura Speciale e BKH è sottoposto ad un processo di selezione particolare soggetto al vaglio dell'Autorità di Sicurezza Nazionale e dell'Alto Ispettorato per le Dichiarazioni e la Verifica dei Beni e dei Conflitti di Interesse (ILDKPKI: Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave).

Alto Ispettore della Giustizia

Si tratta di una nuova istituzione, responsabile della verifica delle denunce contro giudici e procuratori di tutti i livelli, nonché nei confronti dei membri dell'Alto Consiglio della Magistratura, dell'Alto Consiglio della Procura e del Procuratore Generale della Repubblica; indaga su eventuali

⁷² "Gjykatë të Shkallës së Parë kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar".

⁷³ "Gjykatë të Apelit kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar".

⁷⁴ Art. 135 c. 2 Cost. alb.

⁷⁵ Art. 5 c. 3 l. 95/2016.

⁷⁶ Art. 148 /dh Cost. alb.

abusi da essi compiuti, e avvia le procedure disciplinari nei loro confronti⁷⁷. L'Alto Ispettore della Giustizia viene eletto per 9 anni e non può essere rinnovato nell'incarico alla scadenza del mandato⁷⁸. La sua nomina spetta al Parlamento, che deve selezionare il nominativo tra una rosa di 5 giuristi altamente qualificati con almeno 15 anni di esperienza, predisposta dal Consiglio per le Nomine nella Giustizia sulla base di una procedura aperta e trasparente. Se entro 30 giorni dalla ricezione della lista di nominativi il Parlamento non elegge un candidato con maggioranza almeno di tre quinti, viene automaticamente nominato il candidato primo della lista⁷⁹.

La rivalutazione transitoria dei giudici e procuratori della Repubblica

La legge 84/2016 “Sulla rivalutazione transitoria dei giudici e dei pubblici ministeri della Repubblica” introduce alcune delle novità più rilevanti della riforma. Essa istituisce un processo comunemente conosciuto come *vetting*⁸⁰, con la funzione di garantire la professionalità e l'integrità dell'intero sistema di giustizia attraverso un articolato processo di verifica di magistrati e procuratori⁸¹. L'obiettivo di una magistratura indipendente e trasparente, non corrotta, che goda della fiducia dei cittadini è perseguito attraverso l'allontanamento dal sistema di tutti i giudici che non giustifichino il proprio patrimonio economico, che abbiano rapporti con il crimine o che non abbiano un adeguato livello di competenza e professionalità. Il processo di rivalutazione dei giudici e dei procuratori della Repubblica di tutti i livelli, dei consiglieri e degli ispettori dell'Alto Consiglio della Magistratura è iniziato nell'ottobre 2016 ed è previsto che si concluda entro cinque anni.

⁷⁷ Art. 147/d c. 1 Cost. alb.

⁷⁸ Art. 147/d c. 3 Cost. alb.

⁷⁹ Art. 147/d c. 4 Cost. alb.

⁸⁰ Cfr. E. BOZHEKU, *La riforma costituzionale (“strutturale”) del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania*, 2016, cit.; Ë AGAÇI, *Novità del sistema di giustizia in Albania. Vetting e altre misure per il restauro della fiducia del pubblico*, in E. BOZHEKU, G. SPANGHER, A. HOXHA (a cura di), *La riforma costituzionale (“strutturale”) del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania: riflessioni e confronti col modello italiano*, Roma, 2017, 163-176; B. ILIA e M. ILIA, *The Vetting of Judges and Prosecutors in Albania between Success and Failure*, in *Rev. Stiinte Juridice* 16, 2017; E. GJEVORI, *Democratisation and Institutional Reform in Albania*, London, 2018, 26.

⁸¹ E. NIKAJ, *The status of the judges and prosecutors after the adoption of the justice reform in Albania*, in *Illyrius*, n. 9, II, 2017, 82-87; *Ndryshimet që sjell reforma në drejtësi – Exit Shpjegon*, in *Exit News*, 19/6/2016.

Le istituzioni di vetting

Con le modifiche alla Costituzione e con legge 84/2016 sono state previste nell'ordinamento albanese alcune istituzioni con il compito di svolgere il citato processo di rivalutazione:

- la *Commissione indipendente delle qualifiche* (KPK: Komisioni i Pavarur i Kualifikimit), il cui ruolo consiste nella valutazione di prima istanza e si compone di quattro commissioni permanenti, ciascuna composta da tre commissari⁸². I membri delle commissioni hanno lo status di membro della Corte Suprema⁸³. L'organismo ha un mandato quinquennale, ed al termine di questo periodo i casi ancora pendenti diverranno di competenza dell'Alto Consiglio della Magistratura⁸⁴.

- I *Pubblici commissari*, sono due e rappresentano l'interesse pubblico nel processo di *vetting*. Hanno diritto di appello contro le decisioni prese dal KPK⁸⁵.

- Il *Collegio speciale di appello* (KPA: Kolegji i Posaçëm i Apelimit) è l'organismo di secondo grado che giudica i reclami contro le decisioni prese dal KPK. È composto da sette giudici, di cui cinque prendono parte alle sedute. I membri del Collegio hanno lo status di giudici costituzionali.

- L'*Operazione Internazionale di Monitoraggio* (ONM: Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit), sotto la guida della Commissione europea, monitora e supervisiona il processo di *vetting*, aiutando KPK e KPA con dati, informazioni e consultazioni⁸⁶. Oltre a ciò, l'ONM ha il compito di fornire raccomandazioni al Parlamento in merito al processo di selezione dei membri di KPK e KPA e dei Pubblici commissari.

4. La procedura di vetting

La procedura si fonda su tre pilastri di rivalutazione per giudici, procuratori⁸⁷, e per una serie di altre figure di assistenza e consulenza alle Corti⁸⁸.

Anzitutto la *verifica patrimoniale*⁸⁹: ciascun soggetto sottoposto al *vetting* ha l'obbligo di sottoporsi alla verifica di beni e diritti patrimoniali personali e dei congiunti più prossimi⁹⁰. Entro

⁸² Art. C c. 1 Annex Cost. alb.

⁸³ *Ndryshimet që sjell reforma në drejtësi – Exit Shpjegon*, in *Exit News*, 19/6/2016.

⁸⁴ Art. 179/b c. 8 Cost. alb.

⁸⁵ Art. C c. 2 Annex Cost. alb.

⁸⁶ Art. B Annex Cost. alb.

⁸⁷ Art. 179/b c. 3 Cost. alb.

⁸⁸ Art. 179/b c. 4 Cost. alb.

30 giorni dall'entrata in vigore della legge 84/2016 tutti gli interessati hanno dovuto presentare all'ILDKPKI una dichiarazione della consistenza patrimoniale⁹¹. L'ILDKPKI ha poi 180 giorni di tempo per fornire alla Commissione indipendente delle Qualifiche la propria relazione⁹². In assenza di giustificazioni, se la consistenza patrimoniale eccede il doppio di quanto dichiarato fiscalmente o se risultano omissioni, il soggetto del *vetting* viene allontanato dal sistema di giustizia.⁹³

Segue la *verifica della figura*⁹⁴: il soggetto è sottoposto alla verifica dei contatti con persone ritenute coinvolte con la criminalità organizzata⁹⁵, con la previsione dell'allontanamento dal sistema di giustizia nel caso di contatti impropri o collusioni. Entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge 84/2016 tutti gli interessati hanno dovuto presentare al Dipartimento per la Sicurezza delle Informazioni Classificate il modulo di "verifica della figura"⁹⁶; il Dipartimento conduce le verifiche necessarie nell'ambito di un gruppo di lavoro costituito con personale del Servizio di Intelligence di Stato SHISH: Shërbimi Informativ Shtetëror) e del Servizio Affari Interni e Reclami del Ministero dell'Interno (SHKÇBA: Shërbimi i Kontrollit të Çështjeve të Brendshme dhe Ankesave)⁹⁷.

Infine la *verifica delle capacità professionali*⁹⁸: il soggetto sottoposto al processo di *vetting* viene sottoposto alla verifica delle indagini svolte o delle decisioni prese negli ultimi tre anni, con una valutazione delle sue competenze organizzative e amministrative nonché dell'etica professionale. Entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge 84/2016 i soggetti interessati hanno dovuto presentare all'organismo di valutazione delle capacità professionali un modulo di autovalutazione⁹⁹. Se il rapporto di rivalutazione evidenzia carenze che non possono essere rimediate o corrette attraverso un apposito programma di formazione presso la Scuola di magistratura, il soggetto viene allontanato dal sistema di giustizia¹⁰⁰. Se il soggetto viene ritenuto capace in ambito professionale ma ha evidenziato problemi, come ad esempio la tenuta di comportamenti non appropriati, viene sospeso e deve sottoporsi ad un programma di inserimento obbligatorio per un anno presso la

⁸⁹ Art. D Annex Cost. alb.; artt. 30-33 l. 84/2016.

⁹⁰ L. 84/2016.

⁹¹ Art. 31 l. 84/2016.

⁹² Art. 34 l. 84/2016.

⁹³ *Ndryshimet që sjell reforma në drejtësi – Exit Shpjegon*, in *Exit News*, 19/6/2016.

⁹⁴ Art. DH Annex Cost. alb; artt. 34-39 l. 84/2016.

⁹⁵ *Ndryshimet që sjell reforma në drejtësi – Exit Shpjegon*, in *Exit News*, 19/6/2016.

⁹⁶ Art. 35 l. 84/2016.

⁹⁷ Art. 36 l. 84/2016.

⁹⁸ Art. E Annex Cost. alb.; artt. 40-44 l. 84/2016.

⁹⁹ Art. 41 l. 84/2016.

¹⁰⁰ Art. 44 l. 84/2016.

Scuola della magistratura¹⁰¹. In ogni caso gli interessati hanno avuto la possibilità di dimettersi spontaneamente entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge ed evitare così le verifiche del processo di *vetting*¹⁰².

L'adozione della legge 84/2016 sul *vetting* ha portato ad un aumento delle tensioni politiche tra maggioranza ed opposizione; quest'ultima ha contestato la costituzionalità della legge e il suo mancato rispetto della CEDU. Nell'agosto 2016 la Corte costituzionale ha richiesto un parere della Commissione di Venezia che, nel proprio *amicus curiae*¹⁰³, si è espressa non riscontrando contrasti tra la nuova legislazione albanese e quella europea, pur osservando l'inusualità di alcune delle misure previste dal processo di *vetting* e della sua incorporazione a livello costituzionale. Nonostante il parere sostanzialmente positivo della Commissione di Venezia, già prima della partenza del processo di *vetting* sono state sollevate perplessità in merito a diversi aspetti di questa parte della riforma del sistema di giustizia albanese: in particolare sulla fase istruttoria, condotta in buona parte da organismi sotto controllo governativo¹⁰⁴. In letteratura è stato osservato come la possibilità di utilizzare elementi emersi nel corso della procedura di rivalutazione come *notitiae criminis* alla base di distinti procedimenti penali (anche se non possono essere usate a tal fine le prove direttamente raccolte durante il procedimento di *vetting*) possa considerarsi in contrasto con l'art. 6 della CEDU sull'equo processo¹⁰⁵. In tal senso vengono citate le indicazioni della Corte EDU sul fatto che i procedimenti amministrativi (come è il caso del *vetting*) che possono dare corso a indagini penali devono rispettare i principi dell'art.6 CEDU, tra cui la tutela degli imputati da eventuali inversioni dell'onere della prova¹⁰⁶. In effetti nel caso *Gashi e Gina v. Albania*¹⁰⁷, sollevato nel giugno 2018, e nel caso *Nikëhasani v. Albania*¹⁰⁸, sollevato nel novembre 2018, si richiede alla Corte EDU proprio la valutazione dell'eventuale violazione dell'art. 6 CEDU (oltre che quella dell'art. 8, per eventuali interferenze nel diritto alla privacy); l'esito di questi casi,

¹⁰¹ L. 84/2016.

¹⁰² Art. 56 l. 84/2016.

¹⁰³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Albania Amicus Curiae Brief for The Constitutional Court on the Law on the Transitional Re-Evaluation of Judges and Prosecutors*, 2016.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)036-e)

¹⁰⁴ Cfr. E. BOZHEKU, *Chiose a caldo sulla riforma costituzionale del sistema giudiziario in Albania*, in *Illyrius*, n. 7, 2016, 9-30; G.A. FERRO, *Judges' vetting and the "cleansing" of democracy in Albania*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, n. 60, 2018, 34-53, 38.

¹⁰⁵ G.A. FERRO, op. ult. cit., 46-47.

¹⁰⁶ Ivi, 47-48.

¹⁰⁷ Appl. n. 29943/18

¹⁰⁸ Appl. n. 58997/18.

previsto nel corso del 2020, sarà molto importante per la definizione dell'adeguatezza di questi aspetti della riforma rispetto alla giustizia europea.

5. Gli effetti del *vetting*

Ora che il processo di *vetting* è avviato è possibile analizzarne i primi effetti e risultati. Il *vetting* è un processo di valutazione complesso, articolato in tre grandi ambiti e con diverse possibili conclusioni per i soggetti che vi sono sottoposti. Gli osservatori dell'ONM hanno monitorato le decisioni delle nuove istituzioni di *vetting* a tutti i livelli ed hanno seguito da vicino i risultati delle indagini preliminari condotte dagli altri organi di sostegno. Un compito centrale è quello svolto dal Collegio speciale di appello, che ha un ruolo di garanzia del procedimento di *vetting*. Altrettanto importante è sottolineare come la Costituzione albanese garantisce il diritto di adire la Corte EDU, ed in effetti alcune decisioni degli organismi di *vetting* sono state impugnate presso la Corte di Strasburgo¹⁰⁹. Questa articolazione procedurale fa sì che alcuni dei risultati del *vetting* vadano necessariamente considerati come provvisori.

Sono all'incirca 800 i Giudici e Procuratori della Repubblica che si stanno sottoponendo al processo di verifica del *vetting*. Ad ottobre 2019 la KPK aveva verificato 194 posizioni, pari a circa 1/4 dei giudici, procuratori ed assistenti legali in carica; di questi, 71 non sono riusciti a superare il processo e sono stati allontanati per la mancata giustificazione del patrimonio, per legami con la criminalità organizzata o per insufficienti capacità professionali, e 39 hanno rassegnato le dimissioni nel corso del processo di *vetting*. Hanno pienamente superato il processo di *vetting* 83 soggetti¹¹⁰.

Dall'inizio del processo di *vetting* la Commissione indipendente delle Qualifiche ha rinviato alla Procura soltanto due soggetti tra quelli che si erano dimessi per non sottoporsi al *vetting*, per irregolarità riscontrate nei loro dossier: l'ex giudice della Corte costituzionale Besnik Imeraj, e l'ex Procuratore capo di Tirana Petrit Fusha. Inoltre, un altro giudice della Corte suprema, Admir Thanza, è stato rimosso e denunciato dalla Commissione indipendente delle Qualifiche per non

¹⁰⁹ Ad esempio Gashi and Gina vs. Albania, 29943/18 e Nikëhasani vs. Albania, 58997/18. Vedi anche ERIDA SKËNDAJ, *Vlerat, kompleksiteti dhe sfidat e procesit të vettingut në Shqipëri*, in *Avokatia*, 33, 2020.

¹¹⁰ Ministria e Drejtësisë, *Cross-sector Justice Strategy Draft Monitoring Report January-September 2019*, 2019, 18-19.

avere dichiarato di essere stato condannato in Italia nel 1999 per aver preso parte a una rapina. La Procura della Repubblica ha chiesto 1 anno e 6 mesi di carcere per le false dichiarazioni autocertificate da Thanza nel “modulo di depenalizzazione”¹¹¹, mentre il Tribunale lo ha condannato a 9 mesi di carcere, pena convertita in 18 mesi di libertà vigilata¹¹².

La scarsità di risultati incisivi dal punto di vista penale non ha convinto appieno alcune istituzioni degli Stati europei, in particolare il *Bundestag* tedesco, il quale nel settembre 2019 ha richiesto al Governo tedesco di condizionare il proprio assenso all’apertura dei negoziati di adesione dell’Albania all’Unione europea alla soddisfazione di nuove condizioni, come l’avvio sistematico di procedimenti penali contro i giudici e procuratori della Repubblica che non superino il processo di *vetting* a causa di fatti penalmente rilevanti¹¹³. Infatti finora il processo di *vetting* è stato condotto per identificare e allontanare dal sistema di giustizia giudici e procuratori che non superino il procedimento, senza che da ciò derivino necessariamente procedimenti penali.

Il rapporto del Ministero della Giustizia albanese sui progressi del processo di *vetting* evidenzia come il ritardo nell’inizio delle attività di SPAK, Alto Ispettore e Tribunale speciale contro la corruzione e la criminalità organizzata abbia avuto conseguenze negative sul tasso di completamento dell’*Action Plan* sulla riforma del sistema di giustizia¹¹⁴. Il rapporto identifica inoltre un certo numero di sfide per il proseguimento dell’implementazione del piano; tra queste, il mantenimento di un processo trasparente di consultazioni con *stakeholders* e istituzioni, ed il rafforzamento del coordinamento interistituzionale tra le strutture interne degli organismi coinvolti¹¹⁵.

Va osservato come il processo di *vetting* abbia portato nel corso del 2019 a una sorta di paralisi della Corte costituzionale e della Corte Suprema, organismi che si sono trovati a non avere un numero sufficiente di componenti ad avere superato il processo di *vetting* per garantire la normale

¹¹¹ *Kishte fshehur vjedhjen në një supermarket/ Prokuroria kërkon 1 vit e 6 muaj burg për ish-gjyqtarin*, in *Shqiptarja.com*, 17/5/2019.

<https://shqiptarja.com/lajm/falsifikoi-formularin-e-dekriminalizimit-prokuroria-kwrkon-1-vit-e-6-muaj-burg-pwr-ishgjqtarin>

¹¹² *Dënohet gjyqtari i parë që u kap me shkelje të ligjit nga vettingu...nuk do të bëjë asnjë ditë burg!* in *Shqiptarja.com*, 31/5/2019

<https://shqiptarja.com/lajm/dwnohet-gjyqtari-i-parw-qw-u-kap-me-shkelje-tw-ligjit-nga-vettingu>

¹¹³ Decisione del Bundestag 19/13508 del 26/9/2019.

¹¹⁴ Ministria e Drejtësisë, *Cross-sector Justice Strategy Draft Monitoring Report January-September 2019*, 2019, 35.

¹¹⁵ Ivi, 36.

operatività¹¹⁶; questa situazione è stata utilizzata dall'opposizione per condurre il suo ostruzionismo rispetto alle ulteriori leggi di riforma attuative previste nella strategia di riforma del sistema giudiziario. Il processo di *vetting* ha riguardato infatti in via prioritaria i membri di Corte costituzionale e Corte Suprema, assieme al Procuratore generale ed ai candidati per i nuovi organi di autogoverno. Nel corso del 2019 è rimasto in carica solo un membro su 9 della Corte costituzionale e 6 su 17 della Corte suprema, sostanzialmente paralizzando l'operatività dei due organi; questa situazione ha portato analisti ed osservatori a mettere in dubbio la possibilità di una conclusione positiva del processo di riforma del sistema di giustizia¹¹⁷. Già prima dell'adozione della riforma era stata del resto osservata la possibilità di blocchi istituzionali causati dall'aumento degli organi di rilevanza costituzionale¹¹⁸. In effetti il delicato equilibrio tra poteri dello Stato appare avere subito i contraccolpi della riforma del sistema giudiziario, nella misura in cui i poteri attribuiti al Presidente della Repubblica gli permettono di condizionare il funzionamento di altri organi istituzionali, nel momento in cui la Corte costituzionale, che sarebbe chiamata a dirimere i conflitti di questo tipo, si trova temporaneamente impossibilitata alla piena operatività¹¹⁹. Secondo il quadro entrato in vigore con la riforma, quando il Presidente della Repubblica non esercita il potere di nomina dei membri di sua competenza di Corte costituzionale e Corte Suprema (come visto in precedenza, con un ruolo meramente selettivo¹²⁰, scegliendo i candidati dalle liste predisposte rispettivamente dal Consiglio per le nomine nella giustizia e dall'Alto Consiglio della Magistratura) entra in funzione un automatismo che porta alla nomina dei candidati ai vertici della lista; questo avrebbe dovuto impedire eventuali tentativi di ostruzionismo presidenziale a detrimento di questi organi nell'esercizio delle proprie funzioni. Risulta però evidente che quando a

¹¹⁶ E. CUKANI, *A mali estremi, estremi rimedi: maladministration e misure anti-corruzione in Albania*, in *Saggi – DPCE online*, 1, 2019, 336-337.

¹¹⁷ Cfr. D. DIMITROVA, *Judicial Reform and Process of Vetting in Albania: an Effective Project or an Unsuccessful Experiment*, in M. BAKALOVA (a cura di), *The Balkans and Europe between Integration and Particularism*, Sofia, 2019, 299-308, 306.

¹¹⁸ G. SPANGHER, *Brevissime considerazioni sulle modifiche del sistema giudiziario in Albania*, in E. BOZHEKU, G. SPANGHER, A. HOXHA (a cura di), *La riforma costituzionale ("strutturale") del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania: riflessioni e confronti col modello italiano*, Roma, 2017, 23 ss.

¹¹⁹ La possibilità che il Presidente della Repubblica potesse interpretare i propri poteri in modo problematico rispetto all'andamento della riforma del sistema di giustizia era stata anticipata nella presentazione del volume a cura di E. BOZHEKU, G. SPANGHER, A. HOXHA, *La riforma costituzionale ("strutturale") del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania: riflessioni e confronti col modello italiano*, cit., dove ad esempio i curatori indicavano che "fino alla riforma del 2016 il Presidente della Repubblica in Albania condizionava le regole del gioco, strumentalizzando le prerogative conferitegli dalla Costituzione per influenzare (bloccando o favorendo) le scelte della politica" (ivi, 12).

¹²⁰ Cfr. Y. RUPA, *The Albanian Reform in the Institutions of Justice and Its Impact on the Integration of Albania in the European Union*, in *Mediterranean Journal of Social Sciences*, vol. 8, n. 1, 2017, 196-201.

essere paralizzata è l'attività della Corte costituzionale, che ha il potere di risolvere i conflitti tra poteri dello Stato, queste misure appaiono insufficienti a garantire il corretto e funzionale svolgimento della vita istituzionale.

Il Consiglio per le Nomine nella Giustizia, al quale è affidato il compito di predisporre le rose di nomi tra i quali il Parlamento ed il Presidente della Repubblica scelgono i candidati di propria competenza per coprire i posti vacanti alla Corte costituzionale, ha presentato nell'ottobre 2019 al Parlamento delle rose di nominativi composte da un numero di candidati inferiore ai tre previsti dalla legge, ed al Presidente una rosa completa di tre nominativi. Il Parlamento ha comunque proceduto alle proprie nomine, mentre il Presidente della Repubblica, in disaccordo con la maggioranza parlamentare socialista, si è rifiutato di provvedere alla nomina di sua competenza (e il candidato primo nella lista a lui presentata è stato nominato automaticamente). Le contestazioni, riprese dal Partito Democratico, si incentrano sul fatto che le liste ridotte e la presenza di candidati in comune tra le liste parlamentari e quella presidenziale rendono inevitabile la nomina di determinati candidati¹²¹. Il Presidente ha poi proceduto, al di fuori dei tempi costituzionalmente stabiliti, alla nomina di un candidato, ma questa non è stata riconosciuta valida dal Parlamento che ha sostenuto l'entrata in carica del primo candidato presente nella lista parlamentare, come previsto in caso di inerzia superiore ai 30 giorni dalla ricezione delle liste predisposte dal Consiglio per le Nomine nella Giustizia. Per superare il rifiuto del Presidente di ricevere il giuramento del nuovo membro della Corte costituzionale, il Parlamento nel febbraio 2020 ha votato un emendamento alla legge sul funzionamento della Corte costituzionale¹²² che rende possibile presentare il giuramento al Presidente in forma scritta se entro 10 giorni dalla nomina non avviene la convocazione presidenziale¹²³. Il Presidente ha dichiarato di considerare queste misure come “un golpe” e chiesto la mobilitazione popolare¹²⁴. Si tratta di un grave conflitto tra poteri dello Stato i cui sviluppi non sono prevedibili e che rischia di avere gravi ripercussioni anche al di là della riforma del sistema di

¹²¹ *President clashes with parliament on Constitutional Court establishment*, in *Tirana Times*, 13/11/2019.

<https://www.tiranatimes.com/?p=143495>

¹²² L. 8577/2000.

¹²³ *Parliament passes law overrunning president's role in CC establishment*, in *Tirana Times*, 14/2/2020.

<https://www.tiranatimes.com/?p=144187>

¹²⁴ *Albania: Il Presidente chiede al popolo di scendere in piazza contro il governo*, in *Albania News*, 20/20/2020.

<https://www.albanianews.it/notizie/albania/presidente-popolo-piazza-2-marzo>

giustizia, stante l'impossibilità ad intervenire della Corte costituzionale, organismo istituzionalmente deputato a risolvere il grave conflitto tra poteri dello Stato¹²⁵.

6. Gli effetti della riforma sul processo di adesione all'Unione europea

Come descritto in precedenza, nel giugno 2006 l'Albania ha firmato l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'Unione europea, a seguito di trattative in corso dal 2003.

La richiesta di adesione dell'Albania all'Unione europea, formalizzata inizialmente nel 2009, ha portato nel 2014 all'attribuzione dello status di Paese candidato¹²⁶.

La Commissione europea nel maggio 2019 ha raccomandato per la seconda volta (la prima era stata nell'aprile 2018¹²⁷) al Consiglio dell'Unione europea l'apertura dei negoziati con l'Albania (e la Macedonia del Nord)¹²⁸.

Dopo il veto posto dal Presidente francese Macron nel corso della riunione del Consiglio svoltasi il 15 ottobre 2019, la decisione per l'apertura dei negoziati con Albania e Macedonia del Nord è stata posticipata al 2020. La Cancelliera tedesca Angela Merkel si era dichiarata ottimista su ciò che i due Paesi avevano fino a quel momento realizzato, offrendo prospettive ottimistiche rispetto alla possibilità di un accordo tra i leader europei entro la riunione del Consiglio europeo prevista per il marzo 2020¹²⁹. Ed effettivamente il Consiglio Affari Generali nella riunione del 24 marzo 2020, con conclusioni adottate il 25 marzo, ha dato parere positivo all'apertura dei negoziati di adesione per Albania e Macedonia del Nord, riconoscendo nel caso dell'Albania il fatto di avere «raggiunto risultati tangibili e prolungati» e indicando che comunque prima della conferenza intergovernativa

¹²⁵ Cfr. E. BOZHEKU, *Riforma della giustizia (in crisi), emparse istituzionali e sogni europei. Le "pericolose" crocevie d'Albania*, in *Illyrius*, n. 12, 2019, 29-54.

¹²⁶ Council of the European Union, *Council conclusions on Albania*, 24/6/2014; European Council, *Conclusions*, 27/6/2014.

¹²⁷ European Commission, *2018 Communication on EU Enlargement Policy*, 17/4/2018.

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf

¹²⁸ European Commission, *2019 Communication on EU Enlargement Policy*, 29/5/2019.

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf>

¹²⁹ *Merkel: a marzo raggiungiamo un accordo sull'avvio dei negoziati di adesione con l'Albania*, in *Albanianews.it*, 27/1/2020.

<https://www.albanianews.it/notizie/europe/germania-merkel-rama-27-gennaio>

sul tema¹³⁰ l'Albania deve compiere passi ulteriori tra i quali «assicurare il proseguimento dell'implementazione della riforma giudiziaria, compreso assicurare il funzionamento della Corte costituzionale e della Corte Suprema, prendere in considerazione le rilevanti indicazioni internazionali comprese le opinioni applicabili della Commissione di Venezia, e finalizzare la costituzione delle strutture specializzate contro la corruzione e la criminalità organizzata»¹³¹. Le conclusioni del Consiglio Affari Generali sono state approvate dai Capi di Stato dei Paesi membri nella riunione del Consiglio europeo del 26 marzo¹³².

Il governo albanese, diretto dal 2013 dal socialista Edi Rama, è stato negli ultimi anni sistematicamente incoraggiato dall'Unione nel proseguire le riforme del sistema giudiziario, anche se non sono mancate accuse di corruzione e frodi elettorali da parte dell'opposizione. Come spiega Luigi Soreca, capo della Delegazione europea in Albania: «L'Albania ha compiuto progressi significativi dal giugno 2018. In primo luogo, per quanto riguarda la riforma della giustizia, nella quale sono state avviate le istituzioni previste dalla Costituzione del 2016; e ora, dopo che le procedure di controllo hanno portato a più di 140 decisioni, le istituzioni che devono ancora essere avviate sono state riempite di nuovi giudici. Si tratta di una riforma senza precedenti che sta davvero facendo conoscere l'Albania, non solo in Europa, ma in tutto il mondo»¹³³.

Dello stesso parere anche Eric Vincken, Vicedirettore del CILC (Center for International Legal Cooperation) il quale, nel corso di una tavola rotonda dedicata al tema, ha mostrato apprezzamento per come la riforma abbia toccato in profondità le leggi che regolano il sistema giudiziario, affermando che l'apertura dei negoziati per l'adesione dell'Albania all'Unione europea incoraggerà ulteriormente il governo a proseguire le riforme¹³⁴.

¹³⁰ da convocarsi dopo l'adozione da parte del Consiglio di un framework per i negoziati, che deve essere predisposto da parte della Commissione.

¹³¹ Council of the European Union, *Enlargement and Stabilisation and Association Process – The Republic of North Macedonia and the Republic of Albania – Council Conclusions*, 25/03/2020.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf>

¹³² European Council, *Joint statement of the members of the European Council*, 26 March 2002.

<https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf>

¹³³ *Albania al bivio comunitario, tra grandi riforme e proteste di piazza*, in *Euronews.it*, 7/6/2019.

<https://it.euronews.com/2019/06/07/albania-al-bivio-comunitario-tra-grandi-riforme-e-proteste-di-piazza>

¹³⁴ Tavola rotonda organizzata dall'ambasciata albanese nei Paesi Bassi insieme al Center for International Legal Cooperation (CILC) sul tema "Stato di diritto in Albania e il contributo Olandese e dell'Unione europea", Aia, 23 maggio 2018; Ministria e Brendshme, *Reforma në Drejtësi me rëndësi historike dhe në një shkallë të pahasur më parë*, 23/5/18. <https://mb.gov.al/2018/05/23/reforma-ne-drejttesi-me-rendesi-historike-dhe-ne-nje-shkalle-te-pahasur-me-pare/>

Nella stessa occasione Robert Bosch, ex ambasciatore dell'OSCE (l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) in Albania, ha dichiarato che per quanto riguarda i capitoli negoziali 23 e 24 e la loro implementazione del processo di adesione all'Unione europea, l'Albania è in netto progresso rispetto altri Paesi della regione¹³⁵.

In questo senso, anche alla luce di quanto fin qui esposto, è evidente come la riforma del sistema di giustizia albanese sia strettamente collegata, per genesi e svolgimento, al percorso di adesione dell'Albania all'Unione europea¹³⁶. Per esempio, l'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra UE e Albania entrato in vigore nel 2009 all'art. 78 (dedicato a "Consolidamento delle istituzioni e Stato di diritto") riportava l'indicazione "La cooperazione nel settore della giustizia mira in particolare a rafforzare l'indipendenza e l'efficienza del sistema giudiziario, a migliorare il funzionamento della polizia e degli altri organi incaricati di applicare la legge, a fornire una formazione adeguata e a combattere la corruzione e la criminalità organizzata."¹³⁷ Nel "Progress Report" dell'ottobre 2014 la Commissione europea, riconoscendo gli sforzi fatti fino a quel momento ("L'Albania ha fatto progressi nell'ultimo anno. Ulteriori passi sono stati fatti verso la riforma del sistema giudiziario"), dichiarava però che "L'Albania deve agire decisamente per: [...] perseguire una riforma del sistema giudiziario per rafforzare la sua indipendenza, efficacia e responsabilità attraverso un processo inclusivo e in stretta consultazione con la Commissione di Venezia"¹³⁸. Il progresso delle riforme, pur nelle prevedibili difficoltà, rende più probabile un esito positivo dell'adesione all'UE, caldeggiata dalla maggior parte della popolazione albanese e destinata ad avere conseguenze sociali ed economiche durature.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ Cfr. M. GANINO, La Costituzione albanese del 1998: alla ricerca dell'Europa, in *DPCE*, 1, 1999, 23-41; J. Hoffmann, *Integrating Albania: the role of the European Union in the democratization process*, in *Albanian Journal of Politics*, I, 1, 2005, 55-74; N. PEDRAZZI, *L'Albania in Europa, l'Europa in Albania: due storie per un futuro*, in *il Mulino*, 6, 2013, 1035-1043; K. BESHKU, O. MULLISI, *The European Union as a Reforming Power in the Western Balkans: The case of Albania*, in *Journ. Lib. Int. Aff.*, 4, 2, 2018, 40-53; A. KUSHI, *La via verso l'integrazione europea: alcuni spunti comparati dall'esperienza albanese*, in *DPCE*, 3, 2018, 755-780.

¹³⁷ GUCE L 107/66 del 28/4/2009

¹³⁸ European Commission, *Albania Progress Report 2014* cit., 1.

7. L'impatto della riforma sulla società albanese

Più del 93 per cento dei cittadini albanesi sostiene il processo di integrazione europea¹³⁹. Come osservato dal Capo-delegazione europea in Albania Luigi Soreca, è una percentuale più alta di quella degli altri Paesi balcanici, oltre che di molti degli Stati membri¹⁴⁰. Data la centralità della riforma del sistema di giustizia in questo processo, si spiega l'urgenza e la necessità di un consenso generale sia da parte dei partiti politici che dell'Unione europea e degli Stati Uniti.

Sono passati all'incirca tre anni da quando ha avuto inizio la riforma della giustizia, un periodo in cui sono state prese molte decisioni importanti, e sono passati quasi due anni dalla prima audizione della Commissione indipendente delle Qualifiche. I risultati finora raggiunti costituiscono un buon traguardo per le sfide future, ma il processo appare ancora lungo e ci vorrà del tempo per rivalutare gli 800 giudici e procuratori della Repubblica.

Sicuramente i cittadini albanesi meritano istituzioni all'altezza dei compiti loro affidati. Genoveva Ruiz Calavera, Direttrice per i Balcani occidentali nella Direzione generale per l'Allargamento della Commissione europea, nonché Capo della ONM, ha sostenuto che la riforma del sistema di giustizia avrà senz'altro l'effetto di allontanare i giudici corrotti¹⁴¹; Calavera ha evidenziato come da quando il processo di *vetting* ha iniziato a dare i primi risultati l'opinione pubblica ha continuato a seguirne con interesse i lavori, ed il processo ha incoraggiato i cittadini a denunciare una serie di abusi e casi di corruzione direttamente agli osservatori dell'ONM, che soltanto nei primi sei mesi del 2019 ha ricevuto quasi 250 denunce dirette da parte di cittadini e organizzazioni pubbliche e private. Rispetto ad altri paesi dell'area balcanica che hanno intrapreso riforme del sistema giudiziario che prevedevano procedimenti di *vetting*, come la Bosnia ed Erzegovina (nel periodo 2002-2004) e la Serbia (nel 2016), l'Albania pur nelle criticità di cui si è

¹³⁹ Eurobarometer 2018.

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/3/groupKy/312>

¹⁴⁰ *Albania al bivio comunitario, tra grandi riforme e proteste di piazza*, in *Euronews.it*, 7/6/2019.

<https://it.euronews.com/2019/06/07/albania-al-bivio-comunitario-tra-grandi-riforme-e-proteste-di-piazza>

¹⁴¹ *Delegation of the European Union to Albania, Time for change in the Albanian judiciary*, 29/12/2018.

https://eeas.europa.eu/delegations/albania/56091/time-change-albanian-judiciary-looking-back-year-vetting-process_en

Delegation of the European Union to Albania, *Voice of America Interview to Genoveva Ruiz Calavera*, 9/8/2019.

https://eeas.europa.eu/delegations/albania/66465/voice-america-interview-genoveva-ruiz-calavera-director-western-balkans-european-commission_en

dato conto, appare finora avere ottenuto risultati migliori da un punto di vista qualitativo e quantitativo¹⁴².

Le istituzioni costituite *ad hoc* nel corso della riforma, o profondamente modificate nelle loro funzioni, necessitano di sostegno popolare. Non si deve dimenticare che la riforma del sistema di giustizia riguarda la riorganizzazione e rivalutazione di tutte le istituzioni decisionali del sistema, settore per settore. La riforma fonda la sua visione nella creazione di un sistema giudiziario, professionale, autonomo ed indipendente da ogni influenza politica.

Il sistema politico albanese è caratterizzato dalla tensione bipolare tra il partito Socialista di centrosinistra, al governo dal 2013, ed il partito Democratico di centrodestra, con l'importante presenza di un partito minore, il Movimento Socialista per l'Integrazione (LSI: Lëvizja Socialiste për Integrim), fondato dall'attuale Presidente della Repubblica Ilir Meta. Dopo l'adozione all'unanimità della legge di riforma costituzionale, la aspra dialettica tra i due partiti maggiori ha ripreso a manifestarsi, a detrimento del processo in atto di riforma del sistema di giustizia. In particolare, tra il febbraio ed il maggio 2017 le opposizioni diedero vita a una protesta di piazza che si concluse con un accordo politico con la maggioranza socialista, grazie al quale vennero concessi alcuni Ministeri di garanzia alle opposizioni fino alle elezioni del giugno dello stesso anno, in cambio della sospensione del loro boicottaggio¹⁴³; dopo la nuova vittoria del Partito Socialista alle elezioni svoltesi del giugno 2017 ci sono state nuove manifestazioni delle opposizioni, ed un forte ostruzionismo parlamentare per impedire, nel dicembre 2017, l'elezione del nuovo Procuratore Generale provvisorio (elezione contestata come incostituzionale, non essendo ancora entrato in vigore l'Alto Consiglio della Procura, a cui secondo le riforme compete la proposta dei candidati al ruolo)¹⁴⁴. Questo lascia prevedere che simili tensioni potranno accompagnare il prosieguo della riforma.

D'altro canto, il successo della riforma del sistema di giustizia comporterà effetti positivi oltre che a

¹⁴² Cfr. M. BOŠKOVIĆ MATIĆ, *Vetting of judiciary in transitional countries – successful tool or entry point for political influence*, in *Strani pravni život - Foreign Legal Life*, 4, 2017, 137-155; B. MAXHUNI, U. CUCCHI, *An Analysis of the Vetting Process in Albania*, Group for Legal and Political Studies, Policy Analysis No. 01/2017, p. 15 ; L. STOJKOVA-ZAFIROVSKA, Z. HADJI-ZAFIROV, M. SOPRONOV, *Vetting of Judges in Young Democracies: Comparative Analysis of Vetting in Albania, Bosnia and Herzegovina, Serbia, and Macedonia*, Centre for Legal Research and Analysis – Skopje, 2018.

¹⁴³ *Albania: Accordo politico per il voto il 25 giugno. E riparte la riforma della giustizia*, in *EastJournal*, 23/05/2017.

<https://www.eastjournal.net/archives/84058>

¹⁴⁴ F. ZANAJ, *The sociologist looks over the process of justice system reform in Albania (2014-2018)*, 17-18.

carico del processo di adesione all'Unione europea, anche dal punto di vista della diminuzione della corruzione, con riflessi diretti e indiretti sul sistema economico albanese. Un recente studio dell'Albanian Institute for International Studies (AIIS) mostra come tra i benefici attesi dalla riforma vi sia anche un aumento degli investimenti esteri, attualmente in parte disincentivati dalla prospettiva di un sistema giudiziario inefficiente o corrotto, o comunque gravati da costose clausole per arbitrati internazionali in caso di controversie con la pubblica amministrazione¹⁴⁵.

8. Conclusioni

La riforma della giustizia ha costituito la riforma più importante nella storia recente dell'Albania. Il suo impatto non riguarda solo la riorganizzazione del sistema giudiziario, ma ha conseguenze dirette sul funzionamento della società albanese nel suo complesso, avvicinandola agli standard europei.

Il processo avviato nel 2014, e in particolare a partire dalle modifiche costituzionali del 2016, costituisce una vera sfida per il mondo politico albanese, un percorso difficile che ha portato a numerosi risultati concreti. Dal punto di vista della storia politica del Paese, pare essersi finalmente acquisita la consapevolezza che non basta l'approvazione di buone leggi, ma c'è bisogno anche di una loro implementazione efficace nel tempo. Come osservato da Benvenuti all'avvio di questo processo, la riforma dovrebbe garantire «non tanto la costruzione formale di un modello istituzionale basato su standard europei, quanto la garanzia sostanziale di un equilibrio, riguardo al quale gli attori interni devono assumersi la responsabilità»¹⁴⁶.

La maggioranza del popolo albanese sostiene la riforma della giustizia e spera che essa rafforzerà lo Stato di diritto, portando ad una democrazia funzionale secondo gli standard europei. Ciò renderà possibile anche il completamento del processo di adesione del Paese all'Unione europea. Sotto questo aspetto però le aspettative della società e delle istituzioni europee e degli Stati Uniti potrebbero superare i risultati reali, per via delle resistenze al processo di riforma che tendono a rallentarne ed a condizionarne gli esiti. In questo senso, ad esempio, sarà importante l'evoluzione

¹⁴⁵ AIIS, *The costs and benefits of the judicial reform in Albania*, AIIS Newsletter 16 / December 2018, 6-7.

¹⁴⁶ S. BENVENUTI, *La riforma del sistema giudiziario albanese. Riflessioni su corte suprema e consiglio di giustizia in ottica comparata*, in *Nomos*, 2, 2015, 1-2.

del conflitto tra il Presidente della Repubblica Ilir Meta, espressione del partito Movimento Socialista per l'Integrazione, e la maggioranza parlamentare del Partito Socialista. Nel giugno 2019 il Presidente Meta aveva annullato le elezioni amministrative previste in quel mese, elezioni poi regolarmente svolte anche se col boicottaggio del Partito Democratico, principale partito di opposizione; questa situazione aveva portato al conseguente tentativo socialista di mettere in stato di accusa il Presidente della Repubblica.

La maggioranza del popolo albanese pensa che gli esponenti politici, e la politica in generale, abbiano messo in piedi un sistema di privilegi e corruzione in molte istituzioni pubbliche del Paese, incluso il sistema della giustizia. Purtroppo, ancora oggi, esiste una forte commistione tra esponenti politici, magistrati e procuratori, che pregiudica la piena indipendenza del sistema di giustizia.

L'elemento politico è essenziale nel sistema albanese. Il consenso politico è determinante sia per il successo delle riforme, inclusa quella della giustizia, sia per il corretto funzionamento anche degli altri livelli istituzionali. Essendo il sistema di governo albanese una repubblica parlamentare, esso è strutturato in maniera tale che i processi decisionali principali devono avere il consenso del Parlamento, con una decisa centralità della volontà politica espressa attraverso questo organo. Tuttavia l'importanza del processo di riforme in atto rende necessario un consenso che vada oltre la semplice maggioranza parlamentare di governo; il successo dei passaggi ulteriori delle riforme richiede l'espressione di una volontà politica generale verso il cambiamento. Se questa volontà non si esprime in maniera univoca si rischia che il sistema si blocchi, con ricadute non solo sulle riforme, ma anche sul futuro dell'Albania in Europa. Anche se, come visto, in occasione dell'adozione del pacchetto di riforme nel luglio 2016 c'è stato un voto unanime da parte di tutti i 140 deputati, le forti proteste da parte dell'opposizione nel 2017 e successivamente il boicottaggio delle elezioni amministrative nel 2019 e la chiamata a una giornata di protesta popolare il 2 marzo 2020 contro il governo da parte del Presidente della Repubblica, hanno rappresentato elementi di una instabilità politica che può compromettere il percorso ulteriore delle riforme. Questo è particolarmente evidente se consideriamo che il motivo che ha spinto il Presidente della Repubblica nelle sue azioni contro il governo è proprio la disputa sul procedimento di nomina dei giudici della Corte costituzionale, così come articolato dalla riforma.

Considerando l'interesse pubblico come essenziale è importante che il processo di riforma del sistema di giustizia venga monitorato con trasparenza, e da parte del mondo politico si contribuisca in maniera costruttiva al suo progresso. Spesso in questi anni è successo che siano state rivolte

critiche e attacchi alle riforme, includendo anche casi in cui gli attacchi hanno riguardato direttamente il personale delle istituzioni che portano avanti il processo di *vetting*. Diverse persone hanno paura di questo processo, dimostrandosi pronti a bloccarlo. Il compito delle istituzioni albanesi, nonché dei partiti politici e della società civile, è contribuire costruttivamente al processo che assicura l'indipendenza delle istituzioni di giustizia per un ottimale funzionamento del Paese nel suo complesso.

L'Albania ha superato la fase transitoria della riforma di giustizia ed ha iniziato la sua implementazione. Gli organismi incaricati del *vetting* stanno assicurando un trattamento prioritario a giudici e procuratori candidati a ruoli nelle nuove istituzioni create con la riforma, facendo loro affrontare il *vetting* in modo prioritario rispetto a quanti sono già in ruolo, in modo che le nuove istituzioni siano funzionali il prima possibile.

Per parte loro, Unione europea e Stati Uniti stanno continuando a sostenere il processo in modo da permettere al popolo albanese di cogliere i frutti della riforma con orgoglio per l'era di cambiamento da tempo desiderata.