

## Il processo di *Vetting* davanti alla Corte EDU

di Entela Cukani

**Abstract:** *The Vetting process before the European court of human rights* - From February 2021 until 13 December 2022, in four different pronouncements, the ECtHR has found itself expressing on the peculiar *Vetting* procedure to which the magistrates and prosecutors are subjected to in the Albanian system. A procedure introduced through the 2016 constitutional reform under strong conditionality of the USA and EU to hit corruption in the justice system. Starting from the pronouncements of the ECtHR and highlighting the procedural and institutional peculiarities of the *Vetting*, the paper highlights many of the anomalies that risk producing negative effects in the independence of the judicial power compared to the political one with evident repercussions on the Rule of law in Albania.

**Keywords:** Judiciary, corruption, *Vetting*, Albania, Rule of law.

### 1. Introduzione

A partire da febbraio 2021, la Corte Edu si è ripetutamente trovata ad esprimersi sulla peculiare procedura di *Vetting* alla quale sono sottoposti i magistrati e i procuratori nell'ordinamento albanese. Invero, il primo caso – *Xhoxhaj v. Albania*<sup>1</sup> – avviato dalla ricorrente, ex giudice della Corte costituzionale albanese, ha fatto da apripista per altre tre pronunce della Corte Edu intervenute in meno di un anno (*Nikëhasani v. Albania*<sup>2</sup>; *Sevdari v. Albania*<sup>3</sup>; *Besnik Cani v. Albania*<sup>4</sup>). Tutte e quattro le decisioni della Corte hanno ad oggetto la procedura di *Vetting* tanto in riferimento agli organi coinvolti e al loro *modus operandi*, quanto agli effetti sulla vita professionale e personale dei ricorrenti. Ciò che accumuna i quattro ricorsi, che hanno dato esito ad altrettante pronunce della Corte Edu, è il fatto che essi si fondano sui medesimi parametri normativi: art. 6 (Diritto ad un processo equo) e art. 8 (Diritto al rispetto della vita familiare) della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU). Di queste, la più recente, la decisione del 13 dicembre 2022 relativa al caso *Sevdari* è sintomatica del fatto che la Corte per la prima volta ha evidenziato come alcune previsioni della procedura di *Vetting* non siano adeguatamente dettagliate, potendo a volte - come nel caso

---

<sup>1</sup> ECHR, *Xhoxhaj v. Albania*, 15227/19, 9 February 2021. La ricorrente, ex giudice della Corte costituzionale albanese, era stata licenziata dal suo incarico a seguito di un processo di valutazione e le era stato vietato a vita di rientrare nel sistema giudiziario.

<sup>2</sup> ECHR, *Nikëhasani v. Albania* (Application no. 58997/18), Judgment, 13.12.2022.

<sup>3</sup> ECHR, *Sevdari v. Albania*, 40662/19 Judgment 13.12.2022.

<sup>4</sup> ECHR, *Besnik Cani v. Albania*, 37474/20, 4.10. 2022.

specifico - condurre all'applicazione di misure eccessivamente gravose rispetto ai fatti contestati. Il *reasoning* della Corte e le doglianze lamentate nel ricorso possono essere compresi dall'interprete solo alla luce di un quadro complessivo dell'ordinamento albanese nella materia specifica della lotta alla corruzione, da cui è derivata la stessa riforma costituzionale che prevede l'atipica procedura di *Vetting*.

## 2. La riforma costituzionale e il processo di “Vetting” in Albania: un unicum nel panorama mondiale.

Come evidenziato in più occasioni, quello della corruzione costituisce uno dei problemi principali in Albania<sup>5</sup>, rappresentando uno degli ostacoli maggiori alla piena adesione del Paese all'UE. In effetti, l'adozione di adeguate misure anticorruzione da parte dei Paesi sottoposti alle procedure di adesione all'Unione è di recente stato considerato dall'UE una condizionalità specifica<sup>6</sup> e, nel caso dell'Albania, dal 2016 costituisce una delle cinque *key priority areas*<sup>7</sup>. Nel medesimo anno, la Commissione europea ha evidenziato come, di fatto, la corruzione endemica in Albania fosse altresì dovuta alla corruzione nella stessa magistratura, definita come “settore affetto da un alto tasso di corruzione e di forte politicizzazione”<sup>8</sup>. Pertanto, accanto alle svariate misure anticorruzione adottate dal Governo albanese<sup>9</sup>, è proprio con la nuova riforma della giustizia<sup>10</sup> che sono state adottate le

<sup>5</sup> Nell'ultimo report di *Transparency International*, l'Albania si posiziona al 110° posto su 180 Stati. Negli ultimi cinque anni, di fatto, nonostante le svariate misure anticorruzione adottate, il Paese non registra miglioramenti sensibili nel campo, continuando ad oscillare tra 35 e 36 punti. Si veda il *Corruption Perceptions Index* del 2021 di *Transparency International* disponibile in [2021 Corruption Perceptions Index - Explore the... - Transparency.org](#).

<sup>6</sup> Di fatto, il tutto confluisce all'interno del criterio condizionante del *Rule of law* che, a sua volta, viene collegato in maniera più pregnante con la condizionalità economica europea specialmente a partire dal 2012, in coincidenza con la revisione costituzionale ungherese che introduceva modifiche in senso illiberale avviate con la ridefinizione del sistema del potere giudiziario. Prima del 2012, in effetti, le iniziative connesse ad un effettivo e vigente rispetto dello Stato di diritto – specialmente in riferimento al potere giudiziario – costituivano un criterio pressoché formale e non anche effettivamente sostanziale. Per una esaustiva trattazione di tale evoluzione nella condizionalità europea si veda E. Cukani, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, ESI, 2021, spec. 81 ss.; evidenzia tale tratto anche R. Tarchi, *L'approdo europeo del Rule of Law. Riflessioni introduttive e di sintesi*, in R. Tarchi, A. Gatti, *Il Rule of law in Europa*, in [www.giurcost.it](#), nr. Monografico, 23 gennaio 2023, 4 ss.

<sup>7</sup> Le 5 priorità chiave al cui soddisfacimento è subordinata l'adesione dell'Albania sono: la riforma della magistratura e della pubblica amministrazione, la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, la protezione dei diritti umani. Cfr. European Parliament, *Albania: 2016 developments on the EU path*, PE 599.263, Plenary – February II, 2016.

<sup>8</sup> Commissione europea, *State progress Report: Albania, 2014*, 53 ss.

<sup>9</sup> Per uno sguardo d'insieme di tali misure si veda E. Cukani, *A mali estremi, estremi rimedi: maladministration e misure anti-corruzione in Albania*, in *DPCE Online*, 1/2019, 322-338.

<sup>10</sup> Con la transizione dal precedente sistema socialista a quello democratico a partire dal 1992 (anno della formazione della Corte costituzionale) il sistema di giustizia in Albania ha subito diverse riforme. Per quanto qui d'interesse, nel 1998-1999 è stata adottata

decisioni più drastiche<sup>11</sup>. Sotto forte condizionamento dell'UE<sup>12</sup> e degli USA, il 22 luglio del 2016 il Parlamento albanese, all'unanimità (140 voti su 140), ha adottato la legge costituzionale n. 76<sup>13</sup>: una riforma costituzionale che, mirando a ripristinare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni dello Stato, ha modificato l'assetto strutturale dei poteri prevedendo l'adozione di misure straordinarie anticorruzione con non poche modifiche anche sull'assetto istituzionale del Paese<sup>14</sup>.

Si tratta di misure estreme con istituzioni *sui generis* inserite direttamente nel testo della Costituzione. La stessa Commissione di Venezia, in effetti, ha avuto modo di specificare che la previsione già nel testo costituzionale di simili istituzioni e procedure, come lo stesso *Vetting*, sono inusuali<sup>15</sup>. Tuttavia, specifica la Commissione di Venezia, ciò che rende appropriato il procedimento del *Vetting* è il peculiare contesto albanese e

---

una riforma riguardante le competenze dei giudici e dei PM. Tuttavia, le decisioni prese in quella occasione dall'Alto Consiglio della Magistratura vennero in blocco dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale albanese, che ha sottolineato come, di fatto, “the evaluation of the exam result only, regardless of the work results of the judge and his theoretical and practical contribution in the legal field, is an unconstitutional stance that goes beyond the content of the Constitution”. Corte costituzionale della Repubblica d'Albania, decisione no. 59, 1999. Come evidenziato dalla dottrina albanese, in quella occasione “Practically, the assessment was carried out on the basis of the legislation in force, in the form of a knowledge test for all judges with up to 10 years of work experience. However, the judges who were dismissed by the decision of the High Council of Justice, due to failing this test, were reinstated by the decision of the Constitutional Court”. A. Anastasi, *The Albanian justice reform in the framework of the European integration process*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, N.2, 2021, 1-22, cit. p. 2.

<sup>11</sup> Questo anche laddove comparato con misure adottate per i medesimi fini in altri ordinamenti dei Balcani occidentali. Per una visione d'insieme in chiave comparata si veda A. Anastasi, *Reforming the Justice System in the Western Balkans. Constitutional Concerns and Guarantees (June 19, 2018). Workshop No. 18, of the 10th World Congress of Constitutional Law (IACL-AIDC); 2018 SEOUL 18-22 June 2018*, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3198787> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3198787>.

<sup>12</sup> Cfr. A. Anastasi, *The Albanian justice reform in the framework of the European integration process*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, N. 2, 2021, 1-22.

<sup>13</sup> L. n. 76/2016 *Per alcune aggiunte e modifiche alla legge n. 8417 del 21.10.1998 "Costituzione della Repubblica d'Albania", modificata*.

<sup>14</sup> Oltre a prevedere la formazione di istituzioni quali il Consiglio Superiore della Procura, l'Alto Ispettore della Giustizia e il Consiglio per le nomine nella giustizia, la riforma ridisegna la struttura della Corte costituzionale, della Corte Suprema e del CSM, modificando, tra l'altro le modalità di partecipazione del Presidente della Repubblica in tali istituzioni. *Amplius* sulla riforma cfr. A. Balliu, *The Reform of Justice in Albania*, in *Beijing Law Review*, 11, 2020, 709 - 728; A. Vorpsi, A. Anastasi, G. Ibrahim, S. Berberi, S. Sadushi, *Commentario: sulla riforma Costituzionale nel sistema della giustizia (2016)* - [ *KOMENTAR: Mbi reformen kushtetuese ne sistemin e drejtesise (2016)* ], Studimet Publike & Ligjore (ISPL), Tirane, 2016; E. Bozheku, P. Spangher, A. Hoxha (a cura di), *La riforma costituzionale “strutturale” del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania. Riflessioni a confronto con il sistema italiano*, Roma, 2017; E. Bozheku, *La riforma costituzionale (“strutturale”) del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19 ottobre 2016, 1- 41.

<sup>15</sup> Cfr. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Interim opinion on the draft constitutional amendments on the judiciary of Albania*, Opinion No. 824/2015, Strasbourg, 21 December 2015, par. 56.

l'approvazione all'unanimità da parte del Parlamento<sup>16</sup>, reputandosi espressamente esclusa l'adattabilità di tale modello ad altri ordinamenti nei quali "il problema della corruzione della magistratura non raggiunge una simile portata"<sup>17</sup>.

Nel merito, la Costituzione e la legge di attuazione<sup>18</sup> prevedono la formazione di due istituzioni indipendenti competenti per la verifica e il controllo della situazione patrimoniale e professionale dei giudici e dei pubblici ministeri in carica. Contro le decisioni della Commissione di qualificazione indipendente (IQC) è possibile proporre appello presso una Speciale Camera di Appello (SAC), che è una camera indipendente presso la Corte costituzionale. L'operato delle due strutture appositamente create viene affiancato e supervisionato da un *International Monitoring Operation* (IMO) così come previsto dall'art. B delle disposizioni transitorie della Costituzione e della legge sul *Vetting*. Trattasi di una istituzione composta da giudici e pubblici ministeri con un'esperienza minima di 15 anni nei propri Paesi in rappresentanza dei partner internazionali dell'Albania, UE e USA, che ha il compito di monitorare gli organi speciali (IQC e SAC) competenti per il processo di *Vetting*. Nello specifico, gli osservatori internazionali sono autorizzati dal quadro giuridico a vigilare sulla completezza dell'accertamento, che include il loro diritto di esprimere opinioni e conclusioni su tutti gli aspetti delle singole procedure di verifica e porre domande durante le udienze pubbliche dinanzi agli organi di controllo<sup>19</sup>.

A questo impianto istituzionale specifico, che si compone di due tribunali speciali (IQC e SAC) e una corte internazionale già prevista nel testo Costituzionale (IMO<sup>20</sup>), spetta lo *screening* dei magistrati e dei PM in Albania in merito a tre aspetti specifici. Ai sensi dell'art. Ç § 1 delle disposizioni transitorie della Costituzione e della sezione 4(1) l. n. 84/2016 (*Vetting Act*) si prevede: un controllo sulla situazione patrimoniale dei magistrati e dei pubblici ministeri (e dei loro parenti) volta a verificare la provenienza lecita dei loro beni, nonché il merito della loro attività<sup>21</sup> e il

---

<sup>16</sup> *Ivi*, par. 129-130.

<sup>17</sup> *Ivi*, par. 100.

<sup>18</sup> Law no.84/2016 "*The transitional re-evaluation of judges and prosecutors in the Republic of Albania*".

<sup>19</sup> Per maggiori informazioni sulla composizione, compiti e mandati dell'IMO in Albania si rinvia al web site istituzionale: [International Monitoring Operation | EEAS Website \(europa.eu\)](https://www.eeas.europa.eu/eeas/international-monitoring-operation/).

<sup>20</sup> Come è stato già rilevato dalla dottrina albanese, il caso dell'IMO rimane un *unicum* anche laddove messo in comparazione con il funzionamento di Alti Rappresentati e misure di "sorveglianza" internazionale dell'operato delle istituzioni statali nel caso del Kosovo o della Bosnia. Cfr. A. Anastasi, *The Albanian justice reform in the framework of the European integration process*, op. cit. Questo in quanto, negli Stati da ultimo menzionati, è il momento fondativo stesso dello Stato e la formazione internazionalmente guidata della Costituzione che – facendo proprio gli Accordi internazionali specifici ("Accordi di Dayton" per la Bosnia e "Piano Ahtisaari" per il Kosovo) – prevedono la compartecipazione di supervisori internazionali sull'operato delle istituzioni interne. Circostanze queste che rimangono totalmente aliene nel caso dell'Albania.

<sup>21</sup> Nello specifico si indaga su eventuali frequentazioni con esponenti della criminalità organizzata. Tale indagine viene effettuata da un'apposita struttura composta dalla Direzione per la Sicurezza delle Informazioni Classificate, i Servizi segreti e il Servizio

corretto svolgimento dei processi e delle indagini condotte. Il controllo sulla provenienza lecita dei beni dei magistrati e dei pubblici ministeri deve essere effettuato, su obbligatoria autodichiarazione dei beni (art. 31, l. 86/2016), da parte dell'Alto Ispettorato per il Controllo sui Patrimoni (AICP), che entro 180 giorni deve consegnare la propria relazione alla Commissione indipendente (IQC)<sup>22</sup>. In base alle previsioni costituzionali e alla legge sul *Vetting*, qualora il patrimonio personale del magistrato o del pubblico ministero e delle persone ad essi correlate<sup>23</sup> risulti essere il doppio rispetto a quello dichiarato, oppure qualora la loro autodichiarazione appaia insufficiente ad effettuare lo *screening*, o quando risulti che abbiano avuto contatti inappropriati con la criminalità organizzata, il magistrato o il PM sono destituiti<sup>24</sup>. Non solo, ma in ordine al controllo sull'operato del magistrato, secondo il *Vetting Act*, anche l'inadeguatezza professionale può essere sanzionata con la sospensione dall'incarico per un periodo di un anno con l'obbligo di frequentare un corso di formazione presso la Scuola della Magistratura<sup>25</sup>.

Nel primo caso - destituzione dall'ufficio - tuttavia, le prove raccolte nell'ambito del procedimento di rivalutazione non possono essere utilizzate per indagini di tipo penale, né è previsto il sequestro dei beni la cui provenienza risulti non lecita<sup>26</sup>. Inoltre, ai sensi dell'art. G delle disposizioni transitorie della Costituzione e dell'art. 56 della l. n. 84/2016, viene prevista per i magistrati e per i pubblici ministeri la possibilità di dimettersi spontaneamente, evitando così di sottoporsi al *Vetting*<sup>27</sup>.

Dei tre step di valutazione previsti, è il primo - quello concernente la situazione patrimoniale propria e delle "related persons" - che, tanto nelle decisioni delle apposite istituzioni nazionali quanto nelle doglianze lamentate dai ricorrenti davanti alla Corte Edu, risulta essere il criterio al cui cospetto la procedura di *Vetting* non viene superata.

In riferimento all'apposita struttura istituzionale, invece, non è tanto la presenza di una istituzione come l'IMO nel sistema interno che presenta

---

per il Controllo delle Questioni Interne e dei Reclami (art. 35 e 37 della l. 86/2016). Sulla base delle dichiarazioni rese da parte dei magistrati e delle informazioni raccolte, all'esito delle indagini le sopracitate strutture inviano una relazione alla Commissione indipendente di rivalutazione di prima istanza.

<sup>22</sup> Art. 34 l. 84/2016.

<sup>23</sup> L'art. 3 della l. 84/2016 (*Vetting Act*) offre la seguente definizione di "persone ad essi correlate": "(13) 'Related persons' shall mean the circle of individuals related to the person to be vetted, public commissioner or judge, consisting of the spouse, live-in partner, adult children, as well as any other individual whose name appears on the family certificate as provided by the civil registry office to the person to be vetted, commissioners, public commissioners or judges for the period of re-evaluation ...".

<sup>24</sup> Art. D Cost. e art. 56 (b) l. 84/2016.

<sup>25</sup> Art. E § 1 delle disposizioni transitorie della Costituzione e sez. 58 e 66 l. 84/2016.

<sup>26</sup> Art. C (5) delle disposizioni transitorie della Costituzione.

<sup>27</sup> Circostanza questa evidenziata dall'ILDKPI che già nel 2018 ha sottolineato come di fatto quasi il 50% dei magistrati e dei PM in Albania si sono dimessi spontaneamente pur di non sottoporsi alla procedura di *Vetting*. Cfr. Trascrizione della dichiarazione disponibile in lingua albanese: Alarmi/ ILDKPI: 50% e njerëzve të drejtësisë ikin nga pasuria. Në 2019 do mbetemi pa Gjykatë Apeli disponibile in <https://www.balkanweb.com/alarmi-ildkpi-50-e-njerezve-te-drejtësisë-ikin-nga-pasuria-ne-2019-do-mbetemi-pa-gjykatë-apeli/>, del 12 luglio 2018.

aspetti di problematicità. Invero, quel che viene lamentato dai ricorrenti è connesso all'imparzialità e indipendenza dei due tribunali speciali interni (IQC e SAC) a causa della nomina politica dei loro componenti. Ma, come sottolineato in tutte e quattro le pronunce, la Corte Edu, riprendendo anche il *ruling* della Corte costituzionale albanese e i pareri della Commissione di Venezia, non ha recepito queste argomentazioni, ritenendo che la specificità dell'ordinamento albanese in tema di lotta alla corruzione sia tale da assorbire ogni censura circa l'imparzialità e indipendenza dei citati organi.

Per comprendere meglio le doglianze lamentate e l'importante novità del *reasoning* della Corte Edu è necessario riportare - pur se in estrema sintesi - i fatti della causa *Sevdari*.

### 3. I fatti della causa

La ricorrente – la dottoressa Sevdari – aveva ricoperto il ruolo di Pubblico ministero dal 2003 al 2018 presso la Corte di appello prima di Durazzo e poi di Tirana, per divenire, dal 2018, componente dell'Alto Consiglio dei Pubblici Ministeri (HPC). La stessa veniva sottoposta alla procedura di *Vetting*, al termine della quale, l'IQC, con decisione del 18 luglio del 2018, la valutava positivamente superando i tre criteri di valutazione previsti. Contro tale decisione, il 29 agosto del 2018, il Commissario Pubblico presentava appello presso la Camera Speciale di Appello (SAC) che si esprimeva il 28 febbraio del 2019, riformando la decisione dell'IQC, con il licenziamento della dottoressa Sevdari in quanto non aveva soddisfatto i requisiti previsti dalla legge sul *Vetting*.

Nello specifico, il criterio economico si riteneva non superato in riferimento ad alcuni proventi di suo marito risalenti a un periodo precedente all'impiego della sig.ra Sevdari come PM e ad alcune somme sempre guadagnate dal marito durante il suo lavoro come ingegnere in Arabia Saudita. In merito a quest'ultime, l'irregolarità consisteva nel fatto che lei non era riuscita a dimostrare l'ottemperanza di suo marito a tutti gli obblighi fiscali. In merito al criterio della professionalità, invece, veniva riscontrata un'unica irregolarità.

La Sig.ra Sevdari replicava specificando che, essendo lo spirito del processo di *Vetting* quello di indagare su una eventuale corruzione dei giudici e dei PM, i beni e i guadagni precedenti al suo incarico come PM non avrebbero dovuto essere dichiarati ai fini del *Vetting* e non potevano, pertanto, essere usati ai fini dell'irrogazione della sanzione di licenziamento. Inoltre, i guadagni del marito contestati provenivano dal suo lavoro in Arabia Saudita come desumibile dalla documentazione prodotta. Parimenti, in riferimento al criterio della professionalità, l'unica irregolarità contestata era stata quella del rinvio di un'udienza per cause di salute, come risultava anche dagli atti di quella specifica causa.

Tuttavia, il SAC concludeva che – sulla base di una valutazione complessiva dei tre criteri di valutazione – Sevdari aveva minato la fiducia del pubblico nel sistema giudiziario e, pertanto, veniva applicata la sanzione più severa: il licenziamento ai sensi degli artt. 61(3) e 33 del *Vetting Act*. Uno dei componenti del SAC presentava la sua *dissenting opinion* specificando che né il criterio economico, né quello professionale, risultavano in questo caso

compromessi in misura tale da giustificare l'applicabilità degli artt. 61(3) e 33 del *Vetting Act*.

Parimenti, anche l'osservatore internazionale dell'IMO, in data 25 aprile 2019, presentava la sua *dissenting opinion* specificando che nel caso di specie il licenziamento era una misura del tutto sproporzionata. Più nello specifico, evidenziava come nel caso concreto il SAC non aveva individuato alcuno dei requisiti per i quali era prevista l'applicazione dell'art. 61(3)<sup>28</sup>. Inoltre, in merito al criterio della professionalità, riteneva che non si potesse attribuire un peso significativo ad un'unica ipotesi di mancato deposito di un ricorso entro la scadenza prevista. Pertanto, in definitiva, le carenze rilevate nel complesso non sarebbero state abbastanza significative per giustificare la conclusione che la ricorrente aveva minato la fiducia pubblica nel sistema giudiziario ai sensi della sezione 61(5) del *Vetting Act*.

Nonostante tali *dissenting opinion*, a seguito della decisione del SAC, la ricorrente veniva licenziata e rimossa anche dalla sua posizione di membro dell'Alto Consiglio dei Giudici. Conseguentemente ella si determinava ad intraprendere la professione di avvocato. Tuttavia, la possibilità di esercitare la professione di avvocato per coloro che non hanno superato il processo di *Vetting* è tutt'altro che pacifica. Ad esempio, nel caso *Nikëhasani v. Albania* – PM che non aveva superato il procedimento di *Vetting* – la Camera degli Avvocati ha specificato che, a seguito del mancato superamento del *Vetting*, il diritto di svolgere professioni legali le veniva negato fino a quando la misura disciplinare non sarebbe stata ritenuta estinta secondo le disposizioni della legislazione specifica<sup>29</sup>. Tuttavia, anche quando si guardi attraverso le disposizioni dello Statuto della Camera degli Avvocati, la sezione n. 49 differenzia tra due ipotesi di mancato superamento del *Vetting* con corrispondente misura disciplinare. Solo nel caso della prima ipotesi – sanzione per mancato superamento del requisito economico – vi è la previsione di una chiara tempistica di esclusione dall'esercizio della professione legale che è di cinque anni. Nel caso di sospensione dall'ufficio per inadeguatezza professionale, invece, si specifica solo che tale rifiuto non si attua<sup>30</sup>. Ma, di fatto, il mancato superamento del *Vetting*, quando prevede l'applicazione della sanzione della destituzione dall'ufficio, prevede altresì l'interdizione dall'esercizio di qualsiasi professione legale.

---

<sup>28</sup> “He argued, in particular, that a finding of “insufficient disclosure” under section 61(3) of the *Vetting Act* could only be reached if the person being vetted had committed a falsity, in particular when there was proof that he or she had not possessed the source of income claimed (which the SAC had not found in the applicant’s case)”. Caso *Sevdari v. Albania*, par. 29.

<sup>29</sup> ECHR, *Nikëhasani v. Albania* (Application no. 58997/18), Judgment, 13.12.2022, par. 25.

<sup>30</sup> Secondo la sezione 49 dello Statuto della Camera degli Avvocati “For judges and prosecutors, who, by a final decision, are found not to pass the vetting process owing to the evaluation of assets and integrity background check, the deadline for extinguishing the disciplinary measure is five years. If the dismissal is owing to the evaluation of professional competence, that deadline is not applicable”.

#### 4. Il *ruling* della Corte Edu nel caso *Sevdari v. Albania*

Il 13 dicembre 2022 la Terza sezione della Corte Edu si è trovata nuovamente a sentenziare sulla procedura di *Vetting* in Albania (ECHR, *Sevdari v. Albania*, 40662/19 Judgment 13.12.2022; *Nikëhasani v. Albania* (Application no. 58997/18, Judgment 13.12.2022)). La pronuncia qui in analisi, come già accennato, così come le altre tre emesse dalla Corte Edu nell'arco del 2022, si fonda sulla compatibilità della procedura di *Vetting* con gli artt. 6 e 8 della CEDU.

Pur essendo tre i criteri di valutazione previsti dalla procedura, i ricorrenti lamentano la presenza di sole due ipotesi sanzionatorie: destituzione dall'ufficio oppure sospensione con obbligo di frequenza di corsi di formazione. Inoltre, erano perplessi sul fatto che il mancato superamento anche solo di uno dei tre criteri sia sufficiente per incorrere nella prima e più severa sanzione, ossia, la destituzione a vita dall'incarico. Tuttavia, come già specificato dalla Corte Edu nel caso *Xhoxhaj*, alla luce della natura *sui generis* del procedimento di *Vetting* e dell'eccezionalità delle circostanze che avevano preceduto l'adozione del *Vetting Act*, è da ritenersi coerente con lo spirito di tale processo la previsione di una scala limitata di sanzioni nel caso in cui la persona sottoposta alla valutazione non soddisfi anche solo uno dei criteri previsti dal *Vetting Act*<sup>31</sup>.

Quel che invece viene esaminato più in dettaglio da parte della Corte Edu nella pronuncia *Sevdari*, è se, nelle particolari circostanze del caso concreto, l'applicazione della sanzione più grave (destituzione dall'ufficio) fosse stata proporzionata alle finalità perseguite.

In *primis*, la Corte ha ritenuto ammissibile la doglianza della ricorrente secondo la quale la rimozione dall'ufficio a seguito della decisione del SAC aveva provocato un danno alla sua vita privata e familiare in violazione con quanto previsto dall'art. 8 della CEDU. Questo in quanto, da una parte, la mancata percezione dello stipendio come pubblico ministero sicuramente incideva anche sulle condizioni di vita dei suoi familiari ed in secondo luogo le provocava un evidente danno di immagine dovuto alla pubblicità della notizia del licenziamento.

Nel merito, la Corte, una volta affermato – così come già nel caso *Xhoxhaj* – che la decisione di mancato superamento del *Vetting* costituisce un'interferenza nella vita privata e familiare, ha ribadito che nello specifico contesto costituzionale e legislativo albanese tale interferenza è comunque da ritenersi giustificata e “in conformità con la legge” secondo quanto previsto dall'art. 8(2) della CEDU<sup>32</sup>. Inoltre, considerando che in Albania il fenomeno della corruzione della magistratura è un problema endemico, il processo di *Vetting* e l'eventuale misura di rimozione dall'ufficio rispondevano alle esigenze di un “pressante bisogno sociale”<sup>33</sup>, il quale, però, non poteva considerarsi valido in assoluto. Di conseguenza, non qualsiasi violazione del parametro riguardante la situazione patrimoniale propria e delle *related persons* avrebbe potuto integrare la fattispecie vietata e l'irrogazione della sanzione del licenziamento. La Corte riteneva in definitiva

<sup>31</sup> ECHR, *Xhoxhaj v. Albania*, 15227/19, 9 February 2021.

<sup>32</sup> *Sevdari v. Albania*, par. 73-75.

<sup>33</sup> *Ivi*, par. 84.

che si sarebbe dovuto applicare il principio di proporzionalità. Ebbene, nel caso di specie, la misura non sembrava proporzionale. Infatti, la violazione eccepita dal SAC ineriva a difformità relative allo stato patrimoniale non già della ricorrente, ma del marito; non solo, ma tali difformità si riferivano ad un periodo molto antecedente sia al loro matrimonio che alla presa di servizio della ricorrente come pubblico ministero. Pertanto, posto il fatto che solo due sanzioni (licenziamento o sospensione) sono conformi allo spirito generale che ha portato all'approvazione del *Vetting* in Albania, la Corte esamina se, nel caso concreto, l'applicazione della sanzione più severa sia stata o meno proporzionata.

In effetti, nel caso concreto, le minime difformità rilevate dal SAC non riguardavano provenienti propri della ricorrente ma tutt'al più del proprio congiunto, inoltre con riferimento ad un periodo molto antecedente tanto al loro matrimonio quanto allo svolgimento dell'incarico di PM da parte della ricorrente. L'altra difformità economica contestata non riguardava la mancata prova documentale sull'incarico di lavoro del marito in Arabia Saudita, ma tutt'al più si contestava un mancato pagamento di alcune tasse su tali proventi da parte del marito. A tal proposito, la Corte nota che in riferimento a siffatti guadagni del marito – stante la presenza di contratti di lavoro – non c'è nulla che indichi che non provenissero da attività legittime<sup>34</sup>. Inoltre, pur essendo la potenziale evasione fiscale un problema rilevante, nel caso concreto, si riscontrava una minima difformità di tasse dovute e limitatamente ad un solo incarico in Arabia Saudita, risultando invece del tutto regolare il pagamento delle tasse per i lavori normalmente svolti da parte del marito della Sevdari. Parimenti, anche in merito al criterio della professionalità, il caso contestato di un rinvio di udienza, essendo un unico caso isolato, non poteva in alcun modo giustificare la sanzione applicata.

Tenendo in considerazione tali aspetti, la Corte ha ritenuto che nel caso concreto l'applicazione della sanzione più severa – licenziamento a vita e interdizione dalle professioni legali – era da ritenersi sproporzionata rispetto alle irregolarità contestate, e, dunque, in violazione dell'art. 8 CEDU.

Nel *ruling* del caso *Sevdari*, per la prima volta nelle sue decisioni riguardanti la procedura di *Vetting* in Albania, la Corte Edu ha condannato la Repubblica dell'Albania alla riparazione dei danni accogliendo le doglianze della ricorrente in merito alla violazione di cui all'art. 8 CEDU.

## 5. Conclusioni

Come si è cercato qui di evidenziare, indubbiamente la previsione di procedure, istituzioni e sanzioni simili a quelle del processo di *Vetting* in Albania costituisce un caso *sui generis*.

Pur comprendendo lo spirito che ha condotto il Parlamento a adottare all'unanimità la riforma costituzionale e il processo di *Vetting*, l'entrata in vigore della stessa ha provocato degli effetti forse non previsti dal legislatore. Indubbiamente, la corruzione endemica del Paese ha reso necessaria l'adozione di misure estreme prevedendo una valutazione della

---

<sup>34</sup> *Ivi*, par. 92.

situazione economica dei giudici e dei PM nonché delle “*related persons*” e stabilendo alcune sanzioni. Tuttavia, secondo la legge 84/2016, anche il mancato superamento di solo uno dei tre criteri potrebbe portare all’applicazione della sanzione più severa, ossia il licenziamento a vita. Il rischio che anche una minima difformità possa, in qualche modo, essere usata in maniera strumentale dal SAC – i cui membri vengono nominati dal Parlamento – per intimidire tramite sanzioni esemplari i membri del potere giudiziario rimane sempre alto. Pur non contestando in alcun modo l’impalcatura istituzionale del *Vetting*, nella decisione *Sevdari v. Albania*, la Corte Edu ha avuto modo di specificare che le difformità economiche e professionali devono essere proporzionate alla sanzione erogata dagli organi del *Vetting*. Pertanto, non ogni minima difformità può autorizzare il SAC ad un licenziamento del giudice. Peraltro, considerando che l’art. 46 della CEDU non consente di reintegrare il magistrato illegittimamente licenziato, la riforma della sentenza per violazione dell’art. 8 della Convenzione costituisce titolo per la ricorrente per chiedere il risarcimento danni per le ripercussioni subite dal nucleo familiare e per i danni di immagine conseguenti alla divulgazione della notizia.

Esiste, inoltre, un problema di sostenibilità della principale misura sanzionatoria che, se applicata in modo generalizzato, potrebbe impedire la corretta composizione delle istituzioni apicali dell’ordinamento giudiziario se il numero dei candidati che non superano il vaglio dei requisiti di legge è molto alto. Basti qui pensare che – a causa del mancato superamento del processo di *Vetting* da parte dei candidati – per oltre tre anni il Paese è rimasto di fatto sprovvisto di una Corte costituzionale operante<sup>35</sup>. Il tutto, con gravi ripercussioni per la tenuta del Rule of law visto che tutte le leggi approvate dal Parlamento albanese durante quel periodo non potevano essere sottoposte ad un controllo di legittimità costituzionale.

Il rischio che il *Vetting* generi gli effetti opposti ai fini che intende perseguire è dunque lampante, posto che il potere politico potrebbe utilizzare la discrezionalità insita nella procedura per interferire con l’ordine giudiziario, rendendo meno autonomi ed indipendenti gli stessi giudici, ivi compresi coloro che appartengono alle giurisdizioni speciali, a partire dall’IQC e dal SAC. In tal senso, la pronuncia *Sevdari* qui esaminata rappresenta indubbiamente una novità di non poco conto laddove introduce il requisito della necessaria proporzionalità tra la difformità contestata al magistrato e la sanzione disciplinare applicata.

Se da una parte i problemi della lotta contro la corruzione dell’ordinamento albanese hanno reso necessaria l’adozione di misure

<sup>35</sup> Come è stato rilevato “One of the main issues in Albania is the non-operation of the Constitutional Court and the Supreme Court since early 2018, due to lack of quorum” L. Bianku, *Albania – Some Exceptional Extraordinary Measures*, in *VerfBlog*, 2020/5/17, <https://verfassungsblog.de/albania-some-exceptional-extraordinary-measures/>, DOI: [10.17176/20200517-133231-0](https://doi.org/10.17176/20200517-133231-0); riprende le vicissitudini delle dinamiche interne politiche nel Paese e di come il *Vetting* sia stato strumentalizzato per rendere irraggiungibile il *quorum* per la Corte Costituzionale, invece, Gj. Erbara, *Si u rrezua Gjykata Kushtetuese (La caduta della Corte costituzionale)*, in <https://www.balkanweb.com/si-u-rrezua-gjykata-kushtetuese/>, del 26 luglio 2018; gli effetti del *Vetting* nel breve periodo sulla formazione delle istituzioni apicali della giustizia nel Paese vengono analizzati in E. Cukani, *A mali estremi estremi rimedi*, op. cit.

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. Nella sua decisione la Corte Edu ha indicato una via ben precisa al legislatore albanese: non qualsiasi difformità può portare all'applicazione di una sanzione estrema.

Onde evitare che il *Vetting* subisca una attuazione per scoppi difformi rispetto a quelli per i quali è stato concepito, forse – in conformità anche con la pronuncia della Corte Edu – il legislatore albanese dovrebbe provvedere ad introdurre una scala di proporzionalità tra quanto contestato e la sanzione disciplinare da applicare.

Entela Cukani  
Dipartimento di Scienze Giuridiche  
Università del Salento  
[entela.cukani@unisalento.it](mailto:entela.cukani@unisalento.it)

