

Diritti e libertà nella Costituzione albanese del 1925

di Giuseppe Franco Ferrari

Abstract: *Rights and Liberties in the Albanian Constitution of 1925*- The Albanian Constitution of 1925 presents interesting peculiarities from the perspective of the regulation of fundamental rights. Although drafted quickly, it represents the end product of previous layers, with comprehensive regulations, especially regarding private property and fundamental freedoms.

Keywords: Fundamental rights in the 1925 Albanian Constitution; Stage-by-stage process; Private property; Fundamental freedoms

1. La nascita del diritto costituzionale albanese

L'indipendenza albanese viene di solito considerata, sulla scorta forse di una prospettiva pregiudizialmente viziata della storiografia europea, uno dei frutti del processo di decomposizione del grande corpo dell'Impero ottomano, di cui vi erano state avvisaglie fin dal primo '800, ma che si era materializzato nella seconda metà del secolo e aveva trovato completamento prima con la guerra Italo-turca del 1911 e poi con la sconfitta nella prima guerra mondiale e con il trattato di Sèvres, o per meglio dire con quello di Losanna¹. Una visione più aderente ai fatti dovrebbe dare conto di una più frastagliata e politicamente complessa vicenda balcanica, di cui la storia albanese ha rappresentato parte minore, ma non trascurabile. E' vero comunque che dell'area dei Balcani l'Albania rappresentava probabilmente il segmento più arretrato, non privo di un sostrato marcatamente nazionalistico anche per effetto della peculiare orografia del Paese, ma caratterizzato da forte livello di analfabetismo, da divisioni sociali profondissime, da una generale impreparazione politica, che non potevano non segnare il processo di indipendenza e quello di costituzionalizzazione.

Questi fattori di contesto spiegano come la dinamica costituzionale si sia venuta svolgendo attraverso una serie di tappe, e non in una fase costituente unica, nella faticosa ricerca di un equilibrio, non solo sul terreno della forma di stato e di quella di governo, ma anche sul piano del riconoscimento dei diritti. Va da sé che in questo ambito finiscono col pesare, come in effetti accadde, non solo varianti meramente politiche, ma delicati incroci tra almeno due esigenze: da un lato quella di non disconoscere influenze estere, non finalizzate a imporre o agevolare trapianti più o meno

¹ G. Castellan, *Histoire des Balkans, XIVe – XXe siècle*, Paris, 1991, Chs. XIII e XIV.

suggestivi, ma a dare al nascente ordinamento una adeguata collocazione nello scenario internazionale, al cospetto di potenze anche troppo interessate a limitare sovranità incerte; dall'altro la capacità di assimilazione di un corpo sociale variegato e impreparato a strumentari istituzionali sofisticati e del tutto estranei alle tradizioni recenti come a quelle remote.

La dichiarazione di indipendenza del 28 novembre 1912² metteva fine a ben 444 anni di occupazione della Porta, iniziata nel 1479, e altresì chiudeva il periodo di crescita del movimento nazionale avviato con la Lega di Prizren nel 1878. Con la Conferenza degli ambasciatori a Londra, l'anno seguente si apriva la prima parte del processo costituente, con la creazione del Principato e l'approvazione della Legge Organica del 1914, di fatto la prima Carta costituzionale albanese³; le Potenze internazionali incaricavano il Principe von Wied (all'albanese Vid), che formava a fatica un Governo diretto da Turhan Paha Permeti, mentre il territorio nazionale era in gran parte occupato da truppe greche, serbe, montenegrine e più tardi anche austro-ungariche, italiane e francesi. Il ritorno del Principe in Germania dopo lo scoppio del conflitto mondiale rendeva la situazione ancora più confusa. Il secondo ciclo costituente si apriva nel gennaio del 1920, con il Congresso di Lushnja, che confermava la piena indipendenza del Paese e approvava una Legge Fondamentale, o Statuto, che contemplava una forma di Stato monarchica e una forma di governo parlamentare⁴, producendo anche, nel dicembre dello stesso anno, una legge elettorale del Consiglio nazionale, su base indiretta per ovviare al fortissimo tasso di analfabetismo e al deficit di organizzazione di anagrafe, stato civile, comizi elettorali. Questo stadio evolutivo rivestiva particolare importanza in quanto segnava il definitivo superamento delle obiezioni anglo-francesi, espresse ancora durante la Conferenza di pace del 1919, all'auto-determinazione della regione⁵, i cui stessi confini etnici erano sino ad allora definiti solo in modo approssimativo⁶. Al tempo stesso, nel dicembre del 1920, l'Albania veniva ammessa alla Società delle Nazioni⁷. Lo Statuto veniva ampliato nel dicembre 1922. Generando la versione detta "espansa". Il primo Governo diretto da Ahmet Zogu veniva rovesciato da uno schieramento liberale coordinato dal vescovo Fan Nolin, a sua volta sconfitto da un movimento insurrezionale diretto dallo stesso Zogu nel dicembre del 1924.

² Su cui S. Pacukaj, *The Independence of Albania*, in 4 *Mediterranean J. of Soc. Sciences* 763 ss. (2013). Gli antefatti storici, ad esempio, in S. McMeekin, *The Ottoman Endgame. War, Revolution and the Making of the Modern Middle-East. 1908-1923*, London – New York, 2015, trad. it., Torino, 2017, 80 ss.

³ Cfr. su questo periodo A. Emini, X. Shala, *The Legal Basis for the Functioning of the Albanian State and Government in 1912*, in 24 *Historia et Ius* 1 (2023).

⁴ V. sul tema N. Ljaria, *The Beginning of the Parliamentary in Albania (1920-1924)*, 4 *J. of Ed. And Social Res.* (4) 449 (2014).

⁵ Cfr. E. Sherifi, *Institutions that Returned the Sovereignty of Albania, 1920*, in 1 *Acad. J. of Interdisciplinary Studies* 115 ss. (2012).

⁶ Cfr. gli studi del geografo italiano Ferdinando Milone, compiuti negli anni '20 e '30 e in parte pubblicati nel marzo 1942 sulla rivista del Touring Club Italiano, *Le vie d'Italia*, in cui si descrive la presenza di minoranze albanesi in Grecia, Serbia, Kosovo e Montenegro.

⁷ Cfr. N.Haxhia Ljarja, *The Beginning of the Parliamentary in Albania (1920-1924)*, in 4 *J. of Ed'l and Soc. Res.* 449, 451 (2014).

In questo clima di turbolenza, se non di vera e propria guerra civile⁸, una Assemblea costituente eletta nel dicembre del '23 approvava il 21 gennaio 1925 almeno una parte della Legge Basica di cui oggi si celebra il centenario, insieme proclamando la Repubblica, con lo stesso Zogu come Presidente⁹. Questa terza fase veniva a chiudersi precocemente nel settembre 1928 quando Zogu persuadeva l'Assemblea a ritornare ad un regime monarchico ereditario dichiarandolo Re, e dando avvio ad una quarta fase¹⁰, che si sarebbe conclusa nel 1939 con l'occupazione militare italiana. Solo in quest'ultimo periodo si procede a rilevanti riforme, con l'adozione di un codice penale alquanto conservatore nel 1927, di un codice civile entrato in vigore a principio del 1929, costruito sui modelli italiano, svizzero e francese, di leggi sul matrimonio civile e sul divorzio, di codice penali militari e di un codice del commercio vigente dal 1932¹¹¹². La predisposizione di molti di questi testi era peraltro stata avviata quasi da subito, sin dal 1913, con i vari "Kanun" provvisori¹³.

Questa tormentata evoluzione¹⁴, che si è qui riassunta in poche battute ma che marca la sofferta parte iniziale della storia di un piccolo e generoso popolo, testimonia della problematica emersione di una cultura dei diritti di ispirazione fondamentalmente occidentale, prima eterodiretta dalle Potenze europee e poi capace di assumere toni alquanto più autoctoni. Il tutto in un contesto di estrema arretratezza economica, di carenza di una organizzazione sociale men che primitiva, di marcata divisività religiosa, di elevata conflittualità non solo politica, ma armata e anzi belligerante. Situazione peraltro non troppo diversa da quella che infiammava tutta l'area balcanica, dal Caucaso alla Grecia e dalla Romania all'alto Adriatico, come se la Guerra mondiale non avesse avuto effettivamente fine¹⁵.

2. La disciplina statutaria dei diritti e delle libertà

⁸ Cfr. sulla situazione politica del periodo E. Sherifi, *The Historic Mission of the Constituent Assembly to Determine the Form of Government*, in 10(5) *Mediterr. J. Soc. Sci.* 122 ss. (2019).

⁹ Il primo commento dottrinale nella letteratura occidentale in E.B. Christie, 20 *Am. Pol. Sc. Rev.* 19, 120-123 (1926), con prevalente attenzione alla forma di governo.

¹⁰ Cfr. L. Ahmetaj, *The Transition of Albania from Republic to Monarchy*, in 10 *Eur. Sc. J.* 208 ss. (2014).

¹¹ J. Goxha, L. Licaj, *The Development of Albanian Legislation and the Codification Process during the Zogist Period*, in 11 *Eur. Sc. J.* 189 (2015).

¹² Ricostruzioni della storia istituzionale generale di questo periodo v. ad es. K. Jance, *Comparative Analysis of Albanian Statutes (1912-1939)*, in 12 *Eur. Acad. Res.* 721 ss. (2020); M. Xhaferri, *The Historical Evolution of the Albanian Constitution during the XX-XXI Centuries*, in *Inter. Jour. Res. Dev.* 31 ss. (2023); A. Anastasi, *Political Institutions and Constitutional Law in Albania (1912 – 1939)*, s.d., 1 ss.

¹³ Come quelli concernenti la giuria e l'amministrazione pubblica: cfr. A. Anastasi, *Up-to-date Approach to the Albanian Law of the Period 1912-1914*, in *Stud. Alban.* 2003, 1 ss.

¹⁴ Cfr. ad es. A. Anastasi, *Political Institutions and Constitutional Law in Albania (1912-1939)*, Tirana, 1995; prima D. Dhima, *Constitutional Law in the People's Republic of Albania*, Tirana, 1963. Più in sintesi, ad es. S. Haxhiu, A.H. Alidemaj, *The Development of Constitutionalism in Albania (1912-1938)*, in *Hist Const.*, 2023, 23, 585 ss.

¹⁵ Questa è in sostanza la tesi di molti storici: cfr. per tutti M. Mondini, *Il ritorno della guerra. Combattere, uccidere e morire in Italia. 1861-2023*, Bologna, 2024, 131 ss.

La successione di fasi in cui si articola il nascente costituzionalismo albanese corrisponde fedelmente alla successione delle forme di riconoscimento dei diritti, ferma restando la perdurante condizione del contesto socio-politico, che non solo non subisce miglioramenti nella transizione dal dominio ottomano al dopoguerra, ma semmai si aggrava per effetto del problematico adattamento all'assetamento politico e ordinamentale e alla conseguente conflittualità, prima inesistente o sopita.

Un primo catalogo di diritti compariva quindi già nello Statuto espanso di Lushnja, la cui estensione andava in realtà ben oltre quella di un breve testo provvisorio. Così, ad esempio, l'art. 110 formulava un rudimentale principio di eguaglianza, mentre gli artt. 112 e 113 garantivano libertà personale e domicilio, e gli artt. 116 e 117 disciplinavano associazione, riunione pacifica e corrispondenza privata. Altre disposizioni rilevanti erano: il diritto di pubblicare periodici, circoscritto ai cittadini albanesi (art. 114); l'inviolabilità della proprietà privata con una dizione simile a quello dello Statuto albertino, tuttavia espropriabile previo ragionevole indennizzo in caso di ricorrenza di interesse comune (art. 115); il diritto di petizione alle autorità pubbliche con obbligo di risposta (art. 124). Svariate garanzie generali erano disseminate in parti diverse del testo: il divieto di costituzione di tribunali straordinari all'art. 81, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali all'82, la garanzia di difesa nel processo penale con l'aggiunta dell'accesso alla difesa di ufficio e al gratuito patrocinio all'83, il divieto di tortura (art. 121), di schiavitù (art. 125) e di retroattività della legge penale (art. 125), la limitazione a tre mesi della carcerazione preventiva, salva applicazione della misura della libertà dietro cauzione (art. 119). Di particolare importanza la libertà di professione religiosa e di esercizio del culto (art. 93), alla luce della convivenza nel Paese di almeno tre gruppi religiosi, quelli musulmano, cattolico e greco-ortodosso, con conseguente necessità di disciplina dei rapporti con ciascuna confessione, che infatti vengono ripetutamente regolati tra il 1920 e la guerra mondiale. Infatti, il riconoscimento della personalità giuridica alle confessioni veniva disciplinato con legge nel 1923 e rivisto nel 1928 e di nuovo l'anno dopo. La comunità musulmana riceveva un proprio statuto nel 1925, prima del testo costituzionale, con revisione nel '29. La Chiesa ortodossa ottiene uno statuto nel 1922, anch'esso modificato nel '29. La comunità Bektashi, sorta di setta mistica musulmana, precedeva le altre confessioni, ottenendo lo statuto nel 1921, con ritocchi nel '24, nel '29 e nel '30.

Il primo "bill of rights" della storia costituzionale albanese si distingueva dunque per alcuni caratteri molto evidenti. Anzi tutto lo sforzo di seguire l'esempio di carte europee collaudate, se non antiche, comportamento tipico degli ordinamenti "new comers", che aspirano a guadagnarsi reputazione di adeguatezza e modernità al cospetto della comunità internazionale, specie in contesti di transizione e di ricerca di nuovo ordine a scala continentale o globale. In secondo luogo, inevitabili segni di arretratezza, non peraltro così marcati da spiccare rispetto a discipline di ordinamenti liberali o autoritari dell'epoca, come le riserve di iniziativa economica a favore dei nazionali, tutt'altro che assenti nella normativa italiana, dal codice della navigazione alle leggi di pubblica sicurezza anteriori al fascismo.

3. Il catalogo dei diritti fondamentali nella Costituzione del 1925

Il capo III della Carta del 1925 ricalca per molti profili l'impronta di base dello Statuto di Lushnja. Evidentemente la celerità del processo costituente in questa fase ha indotto i membri dell'Assemblea a preferire la stratificazione di disposizioni già utilizzate a una riformulazione totalmente nuova.

Il principio di eguaglianza torna così in testa all'elenco dei diritti, agli artt. 124 e 125. L'eguaglianza davanti alla legge senza distinzione di sudditanza, è la norma di esordio, cui fa da corollario il divieto di riconoscimento e conferimento di titoli nobiliari di cui all'art. 110, che appare nel capo delle "disposizioni diverse". Subito dopo viene declinato l'eguale godimento dei diritti civili, che soffre però varie eccezioni.

La prima e più importante riguarda la proprietà rurale, riservata alle persone fisiche e giuridiche albanesi (art. 124), mentre agli stranieri è precluso l'acquisto di diritti, si suppone reali, a qualsiasi titolo, con l'eccezione dei sedimi strettamente necessari per la costruzione di fabbricati, i relativi accessi e le comunicazioni. Si tratta chiaramente di disposizione protettiva del carattere nazionale delle risorse agrarie, in un contesto di rapporti di produzione nelle campagne ancora non adeguati alla modernità europea e quindi suscettibili di facile I dati sulla costituzionali messicane di inizio '900, emulate da altri paesi del centro e sud America, con cui si costituiva una "franja" costiera¹⁶ nella quale era interdetto ai sudditi di altri ordinamenti l'acquisto di mezzi di produzione: lo scopo di esse era però dichiaratamente quello di impedire che si precostituissero sacche di interesse economico idonee a giustificare interventi militari, intuibilmente di marca statunitense. Si sa peraltro anche che tali prescrizioni sono state storicamente aggirate con facilità per lo più grazie all'abile ricorso a varie forme di fedecommesso. Alla proprietà della terra è dedicata anche una disposizione (art. 130) che conferma la legislazione vigente ma anticipa l'adozione di una legge speciale di riforma agraria, necessaria alla luce della vigenza di diversi regimi civilistici e di diverse forme dei rapporti di produzione, con larga diffusione del latifondo e in alcune parti del Paese con la presenza di veri e propri regimi feudali di origine ottomana¹⁷.

Analoga legge viene preconizzata per il regime dello sfruttamento delle risorse minerarie, per le quali si impone la proprietà statale limitatamente alle miniere vere e proprie, mentre per le cave è consentita la spettanza al titolare di diritti sulla superficie. Forse sorprendentemente, non figura per questi terreni alcuna esclusione a diritti reali di stranieri, presumibilmente a riprova della prevalenza dell'economia agraria al tempo della redazione del testo costituzionale¹⁸. Disposizione di chiusura verso gli stranieri appare anche nell'art. 128 con riferimento alla proprietà e forse alla

¹⁶ Art. 27, Costituzione messicana del 1917, applicata mediante la Ley de inversión extranjera, tuttora vigente, con testo emendato e ripubblicato il 24 maggio 2024.

¹⁷ Cfr. S. Pacukaj, *Political and Social Conditions of Albania during the 1920s*, 7 *Inter. Jour. Res. Dev.*, 22, 25 (2020).

¹⁸ I dati sulla situazione economica di quegli anni in S. Stavri, *L'Albanie républicaine*, in *Revue des Balkans*, 1926, 57 ss. e A. Myftarago, *L'Albania di Re Zog: riforme economico-sociali e il ruolo dell'intervento italiano*, Tesi di dottorato, Dipartimento di Scienze politiche, Università di Roma -Sapienza, 2018, 10-50.

gestione dei periodici: il testo francese utilizza l'espressione "girants des journeaux" per limitarne la qualità agli albanesi.

Per il resto, l'inviolabilità del diritto di proprietà viene ribadita, con riproduzione letterale del testo di Lushnja: l'interesse pubblico, legalmente verificato, in casi previsti dalla legge consente l'espropriazione, previo versamento di una equa indennità, che si precisa dover essere corrisposta "in contanti" (art. 129).

Le libertà civili sono pure confermate, con proposizioni spesso testualmente ripetitive di quelle anteriori. Alla garanzia della libertà personale, l'art. 126 riserva una formulazione che, più che rifarsi allo Statuto albertino o alla Costituzione belga del 1831, pare echeggiare accenti della Magna Charta, con la minuziosa elencazione particolaristica dei comportamenti protetti: il divieto si riferisce all'"inseguire, arrestare, carcerare, rinviare a giudizio o in qualunque modo ostacolare". Dizione tipica di ordinamenti in cui non è stato ancora raggiunto un pieno livello di generalizzazione, oggettiva e soggettiva, come appunto nelle carte medievali, e si teme che la rinuncia al dettaglio analitico implichi minori livelli di protezione. Dalle cronache del decennio si evince peraltro che la prassi sociale e politica confermasse i timori dei costituenti, con ricorso ad abusi di misure poliziesche e in genere a violenze difficilmente contenibili per il solo effetto delle garanzie costituzionali¹⁹, fino alla trasformazione in senso monarchico dell'ordinamento varato nel 1925, ed anche oltre. Questa disciplina è integrata poi dall'art. 139, che afferma il carattere sacro della libertà individuale, vietando la proprietà e la tratta di schiavi e proclamando la libertà di schiavi o persone comunque trattate come tali ("acheti") che entrino nel territorio nazionale.

La libertà religiosa assurge a rango di principio collocato nelle disposizioni generali, in testa alla Costituzione (art.2). Essa include l'esclusione di religioni di Stato, il rispetto per tutte le religioni e credenze, la garanzia del libero esercizio, il divieto di influenze religiose sul godimento dei diritti civili. Soluzione, questa, ineludibile in presenza di almeno tre forti comunità religiose e di un certo numero di sette minori tradizionalmente presenti, che già sotto il controllo della Porta avevano goduto di piena libertà pur col rispetto dei principi organizzativi dell'Impero ottomano²⁰. La neutralità pare essere stata osservata in linea di principio, sia in costanza della Carta del 1925 che dopo il passaggio alla monarchia. Le vicende relative alla defatigante quanto inconcludente stipulazione di un concordato con la Chiesa di Roma paiono confermare questo dato²¹.

La riserva di legge viene utilizzata sia nella disciplina della libertà personale sia in quella del domicilio (art. 127). Appare inoltre nella regolazione della libertà di parola e di stampa, limitatamente alla confisca degli stampati, essendo la censura preventiva vietata (art. 128). Egualmente dipende dalla legge la garanzia della riunione pacifica e senz'armi (art.131),

¹⁹ Cfr. L. Ahmetaj, *The June Revolution as a Deep Crisis of the Constitutional Order: Constitution of Albanian State, June – December 1924*, in 10 *Inter. Jour. Res. Dev.*, 7 ss. (2023).

²⁰ Cfr. ad es. G. Cimbalo, *I rapporti tra lo Stato e le Comunità religiose in Albania*, in *Stato, Chiese plur. confess.*, 2010, 1, 7 ss.

²¹ Cfr. il testo di A. Micciché, *La Chiesa cattolica in Albania: missione e diplomazia pontificia negli anni della Repubblica (1925-1928)*, in questo numero speciale.

formula che corrisponde a quella di molte carte europee, a cominciare dallo Statuto italiano; lo scioglimento è consentito in caso di pericolo di turbamento della tranquillità pubblica, la polizia potendo presenziare solo alle riunioni pubbliche. Infine, lo scioglimento delle associazioni è possibile solo a seguito di decisione giudiziale per conclamate violazioni alla legge, non meglio definita nella

Sul piano dei diritti politici, viene riportato dallo statuto di Lushnja il diritto di adire le autorità con petizioni o richieste, che generano l'obbligo di rispondere per iscritto senza ritardo (art. 138). Quanto al suffragio, i membri della Camera dei deputati sono eleggibili all'età di trent'anni col godimento dei diritti civili e politici e vengono eletti su base di uno per 15.000 abitanti (art. 11). Per i senatori l'età prescritta è invece di quarant'anni (art. 52), ma solo due terzi di essi sono elettivi, il restante terzo essendo di nomina presidenziale (art. 51).

Il Giudiziario, chiamato a presidiare l'effettività dei diritti, poco poteva fare a fronte di un clima politico caratterizzato da estrema conflittualità, pur in assenza di una seria opposizione parlamentare, e di una notevole arretratezza economica e sociale. La dottrina più autorevole attesta il carattere meramente formale delle garanzie: esempi eclatanti ne sono la creazione di una corte eccezionale per perseguire gli oppositori, nel 1925, e nel marzo del 1932 il licenziamento da parte di Zoglu di tutti i magistrati, ritenuti una mera propaggine dell'Esecutivo e come tali sostituibili a piacimento²². Sulla carta, tuttavia, la disciplina ottomana del 1879 non era troppo arretrata. Le modifiche transitorie del 1923 e quelle a regime degli anni successivi alla Carta del 1925 presentavano una parvenza di occidentalizzazione²³. Ovviamente l'effettività si discosta dal dato normativo tanto più in quanto il contesto è arretrato.

Giuseppe Franco Ferrari
Department of Law
Bocconi University in Milan
ferrari.giuseppe@unibocconi.it

²² Cfr. A. Anastasi, *Political Institutions and constitutional Law in Albania*, cit., 6.

²³ Cfr. il testo di I. Baraku, *A Comparative Overview of Freedom of Speech and Press in the Albanian Constitution of 1925*, in questo numero speciale.

