

# A mali estremi, estremi rimedi: *maladministration* e misure anti-corruzione in Albania

di Entela Cukani

**Abstract:** To extreme ills, extreme remedies: maladministration and anti-corruption measures in Albania - International organizations have outlined that in Albania there is an endemic type of corruption. The mechanisms (formal and informal) put in place by the politics during these 20 years of the country democratic transition, have played a role of corruption promotion in P.A and judiciary spreading a corruption culture throughout the society. In order to fulfil the obligations deriving from the EU conditionality, the Parliament has approved a new constitutional reform providing for unique anti-corruption measures. The article deals with these issues, taking into consideration the evolution of the criminal law on corruption, the novelties introduced by the P.A. reform and the controversial measures adopted in the last constitutional reform.

**Keywords:** Albania; Maladministration; Corruption; Constitutional reform; EU integration.

## 1. Introduzione

Nessuno Stato al mondo è immune dalla corruzione, anche se ovviamente il livello e le modalità del fenomeno variano da Paese a Paese.

Basti guardare, per avere un riscontro della diffusione di tale piaga, alle tante misure, più o meno efficaci, adottate ovunque: dalle legislazioni nazionali anti-corruzione alle varie Convenzioni internazionali e sovranazionali, stipulate specialmente a partire dagli anni '90 in poi e dirette a definire un minimo di standard comuni nella lotta alla corruzione. Pur in assenza di una definizione universalmente accolta del concetto di corruzione<sup>1</sup>, appare ricorrente nelle fonti internazionali che si occupano di tale fenomeno<sup>2</sup> il riferimento all'abuso del potere pubblico per benefici privati da parte di soggetti che a vario titolo operano nel settore pubblico<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sull'assenza di una definizione universalmente accolta del concetto di corruzione si veda il documento ufficiale del Consiglio d'Europa "*Basic Anti-Corruption Concepts. A training Manual*" 2015, p. 11 ss.

<sup>2</sup> Cfr. Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Corruzione, nonché gli strumenti giuridici anticorruzione del Consiglio d'Europa, ivi compresa la Risoluzione (97)24 sui venti principi guida per la lotta contro la corruzione e le raccomandazioni n. R (2000) 10 sui codici di comportamento dei funzionari pubblici e n. R (2003)4 sulle norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

<sup>3</sup> Nota è la definizione della Banca Mondiale che definisce la corruzione come "*The abuse of public power for private benefit*". Per un sunto delle definizioni più ricorrenti cfr. Consiglio d'Europa, *Basic Anti-Corruption Concepts. A training Manual*, 2015, p. 13 ss.

Nel contesto europeo, è noto che i Paesi ancora coinvolti in processi di transizione democratica come quelli dei Balcani occidentali si contraddistinguono per la presenza di un elevato livello di corruzione nel settore pubblico<sup>4</sup>. Tra questi ultimi, l'Albania è caratterizzata da dati particolarmente allarmanti. Nella classifica dell'indice annuale di percezione della corruzione di Transparency International (TI), nel 2017 l'Albania si è posizionata al 91° posto su 180 Paesi e, nel settore pubblico, il Paese ha raggiunto il 38° posto su 100 (in una scala in cui 0 corrisponde ad "altamente corrotto" e 100 a "pulito"). Secondo il Global Corruption Barometer, sempre per il 2017, il tasso di corruzione in Albania è del 72%, registrandosi una percezione della corruzione dei soggetti che a vario titolo lavorano nella P.A superiore al 40%<sup>5</sup>. Secondo il SELDI Corruption Monitoring System, invece, rispetto agli altri Stati del sud-est europeo (SEE), l'Albania occupa il primo posto per la massima pressione di corruzione sui cittadini<sup>6</sup>.

Quello della corruzione, dunque, costituisce uno dei problemi principali in Albania, rappresentando uno degli ostacoli maggiori alla piena adesione del Paese all'UE. Quest'ultima, se in un primo momento, con riguardo ai Paesi dell'Europa centro-orientale, aveva guardato prevalentemente alle capacità tecniche di gestione della cosa pubblica, trascurando i profili dell'imparzialità, dell'indipendenza delle istituzioni e, dunque, ignorando il problema delle pratiche corruttive, a fronte della sempre maggiore diffusione di queste ultime<sup>7</sup>, ha successivamente modificato le proprie politiche di condizionalità nei confronti dei Paesi candidati all'ingresso dell'Unione, cominciando a pretendere anche l'adozione di adeguate misure anti-corruzione<sup>8</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<sup>9</sup>. Con l'intento di adempiere agli standard richiesti, anche con il supporto di appositi programmi e di piattaforme regionali finanziati dall'UE<sup>10</sup> e in linea con le

<sup>4</sup> K. Daniel, P. Siegelbaum, *Privatization and corruption in transition economies*, Washington, 1996; V. Tanzi (1998), *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, in *IMF Staff Papers* 45 (4):559-94. J.S. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann (2000), *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*, in *World Bank Policy Research Working Paper Series*: 2444, p. 1-50; Heinrich Böll Foundation, *Captured States in the Balkans*, in *Political Analyses and Commentary*, Issue 3, September 2017.

<sup>5</sup> Global Corruption Barometer 2017 Global Results in <http://www.corruptionwatch.org.za/global-corruption-barometer-voice-worlds-citizens/>.

<sup>6</sup> Cfr. *SELDI Corruption Monitoring System in SEE: 2016 Results* disponibile su <http://seldi.net/charticle/seldi-corruption-monitoring-system-in-see-2016-results/>.

<sup>7</sup> M. Mendelski, (2015), *The EU's pathological power: the failure of external rule of law promotion in South Eastern Europe*, in *Southeastern Europe* 39(3): 318-346.

<sup>8</sup> Per un dettagliato panorama delle nuove politiche anti corruzione nella condizionalità europea, P. Szarek – Mason, *The European Union's Fight Against Corruption. The evolving policy towards Member States and candidate countries*, New York, 2010.

<sup>9</sup> Cfr. European Parliament, *Albania: 2016 developments on the EU path*, PE 599.263, Plenary – February II 2016.

<sup>10</sup> Oltre al GRECO, l'Albania è parte della *Regional Anti Corruption Initiative* (RAI). Tra i programmi che hanno avuto maggior impatto per l'adozione delle riforme anti corruzione si

convenzioni internazionali e sovranazionali ratificate in materia<sup>11</sup>, la più recente produzione legislativa del Paese ha introdotto misure significative e controverse<sup>12</sup> che, come specificato nella “Strategia intersettoriale per la lotta contro la corruzione 2015-2020”, sono dirette a prevenire, punire e combattere la corruzione in tutte le sue forme. Si tratta, tuttavia, di un modello di lotta alla corruzione del tutto peculiare, del quale s’illustreranno in questa sede luci e ombre, considerando il particolare contesto sul quale tale modello interviene.

## 2. Corruzione e concussione nella disciplina penalistica in Albania

Quello che colpisce nel caso dell’ordinamento albanese è il fatto che, ancora prima che si potesse parlare di un vero e proprio Stato, la corruzione era stata già qualificata come un crimine, incontrando specifiche previsioni sanzionatorie, nei codici dei vari Kanun, nei quali erano state introdotte misure punitive degli atti corruttivi posti in essere contro l’attività regolare della Chiesa (Kanun di Skaderbeg)<sup>13</sup>; successivamente, misure analoghe furono previste anche contro le pratiche corruttive dei funzionari dell’amministrazione dell’Impero ottomano (Kanun di Lek Dukagjini)<sup>14</sup>. Una più organica disciplina penalistica diretta a punire la corruzione nel settore pubblico venne adottata all’interno del codice penale del 1927, in vigore durante il regime di re Zog (artt. 192-199), con la previsione di un rigoroso sistema sanzionatorio per il reato di corruzione. La sanzione era prevista tanto per il

---

segnala *Council of Europe Project Against Corruption in Albania (PACA)*, *Anti Corruption Framework Assessment project (ACFA)* e l’EURALIUS.

<sup>11</sup> La prevenzione e la punizione della corruzione è un obbligo derivante dall’adesione dell’Albania agli strumenti internazionali di lotta contro la corruzione come ad esempio la “Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione” (*Legge nr. 9492 del 13/03/2006 per la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite “Contro la corruzione*), la “Convenzione di diritto penale sulla corruzione” (*Legge nr. 8778 del 26/04/2001 per la ratifica della Convenzione penale “Sulla Corruzione”, modificato*) e la “Convenzione di diritto civile contro la corruzione” (*Legge nr. 8635 del 06/07/2000 per la ratifica della Convenzione civile “Sulla corruzione”*) del Consiglio d’Europa.

<sup>12</sup> In riferimento a tali particolari novità, v. *amplius* cfr. *infra* parr. 4, 5 e 6.

<sup>13</sup> Accanto al più noto Kanun di Leke Dukagjin, il Kanun di Skaderbeg disciplina le consuetudini applicate nell’Albania centrosettentrionale (Dibra, Kruja, Kurbin, Benda e Martanesh). La prima raccolta in forma scritta di quest’ultimo, è stata curata dal religioso Don Frano Illia solo nel 1993. Il curatore suddivide il Kanun in sette parti (*la famiglia, la casa, i doveri, il governo, le pene, i danni e le colpe, la chiesa*), per un totale di 3534 paragrafi. La corruzione viene disciplinata nella settima parte riguardante *la chiesa* e nello specifico dai paragrafi 3461-3462 che vietano ai parrochiani l’utilizzo per scopi propri dei beni mobili e immobili della Chiesa. Per una ampia trattazione del Kanun di Skanderbeg cfr. D. Matrucci, G. Lefe, *Il Kanun di Skanderbeg (con traduzione integrale del Kanuni i Skanderbegut di Frano Illia)*, Cavallino, 2017.

<sup>14</sup> Offre un panorama completo dello sviluppo storico delle varie disposizioni connesse al reato di corruzione I. Elezi, *Zhvillimi historik i ligjislacionit penal ne Shqiperi (Lo sviluppo storico della legislazione penale in Albania)*, Tirane, 1998, p. 75 ss., e ora anche K. Çoçka, I. Rusi, *The Role of Criminal Law As an Anti-corruption Tool in the Public Sector*, in *Academic Journal of Interdisciplinary Studies MCSER Publishing*, Rome-Italy, Vol. 5 No 1, March 2016, p. 99-110; e più in generale con riferimento alla storia del diritto penale albanese I. Elezi, E. Elezi, *Zhvillimi i mendimit teoriko-juridik shqiptar (Lo sviluppo del pensiero teorico- giuridico albanese)*, Tirane, 2010, p. 25 ss; Id., *Historia e se drejtes penale (Storia del diritto penale)*, Tirane, 2010, p. 10 ss.

caso di dazione quanto per quello di ricezione, prevedendo pene detentive e pecuniarie, oltre all'interdizione dai pubblici uffici<sup>15</sup>.

Con l'avvento del regime comunista, il nuovo codice penale adottato dal Partito Stato nel 1952<sup>16</sup> dedicò un apposito Capitolo VIII ai "Reati nell'esercizio nel pubblico impiego", prevedendo la responsabilità penale tanto nelle ipotesi di concussione che di dazione (ryshfet)<sup>17</sup>. Nel codice penale del 1977<sup>18</sup>, le due ipotesi furono trattate all'interno di un unico articolo (art. 109), che disciplinava le ipotesi di "Reato contro il patrimonio socialista".

Dopo la caduta del regime comunista, gli artt. 259 e 260 del nuovo codice penale approvato nel 1995<sup>19</sup> hanno previsto solo l'ipotesi di concussione (mitëmarrje) e, sulla base dell'assunto che chi paga la tangente non può denunciare sé stesso, è rimasta fuori dalla disciplina penalistica l'ipotesi di dazione (mitëdhënie)<sup>20</sup>. A seguito della ratifica delle Convenzioni sovranazionali e internazionali in tema di corruzione, con le riforme legislative del 2004<sup>21</sup>, del 2012<sup>22</sup> e del 2017<sup>23</sup>, sono state revisionate anche le disposizioni del codice penale, è stata modificata la terminologia e sono state previste ben 22 ipotesi di reato di corruzione attiva e passiva<sup>24</sup>, suddivise in base alla tipologia del soggetto responsabile<sup>25</sup>. Il reato di corruzione è

<sup>15</sup> Codice penale Regio entrato in vigore nel 1927 con nota nr. 83-1 del 28/05/1927 della Presidenza del Senato.

<sup>16</sup> Codice Penale della Repubblica dell'Albania approvato con la legge nr. 470 del 23/05/1952.

<sup>17</sup> Ai sensi dell'art. 205 C.P del 1952 tale tipologia di reato veniva caratterizzato dal soggetto che lo compie, appunto il funzionario pubblico. Tuttavia, posta la responsabilità penale sia del corrotto che del corruttore, l'art. 204 c.p. albanese del 1952, nei casi nei quali la dazione (ryshfet) si realizzasse dietro costrizione del funzionario pubblico riconosceva la responsabilità penale solo in capo a quest'ultimo.

<sup>18</sup> Approvato con l. nr. 5591 del 15.06.1977.

<sup>19</sup> Approvato con l. nr. 7895 del 27/01/1995.

<sup>20</sup> Posto che la realizzazione del reato di corruzione necessita dell'esistenza di ambedue le figure, corrotto e corruttore, La dottrina penale albanese ha puntualmente sottolineato le falle di tali previsioni. Per una sintesi di tale problematiche cfr. V. Hysi, *Politica penale shqiptare ne fushen e veprave penale te korrupsionit (La politica penale albanese nell'ambito dei reati di corruzione)*, in *Studime Juridike*, 1/2007, Tirana, p. 31-62.

<sup>21</sup> L. nr. 9275 del 2004.

<sup>22</sup> L. nr. 23 del 2012.

<sup>23</sup> L. nr. 89/2017 del 22.05.2017. Il testo completo del codice penale Albanese, così come da ultimo modificato, è disponibile in lingua inglese in <http://www.eurallius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation/send/10-criminal-code/11-criminal-code-en>.

<sup>24</sup> Per un'analisi delle modifiche del codice penale albanese con la finalità di adeguarsi alle varie Convenzioni ratificate cfr. E. Mujaj, *Changes in the Penal Code of the Republic of Albania Concerning Corruption*, in *European Scientific Journal*, June 2013 vol.9, No.17, p. 31-41.

<sup>25</sup> Allo stato attuale il codice penale disciplina le ipotesi di corruzione attiva e passiva di: soggetti che esercitano una funzione pubblica (artt. 244 e 259), alti funzionari dello Stato ed eletti locali (art. 245-260), di magistrati, P.M e funzionari della giustizia e le ipotesi di corruzione per i dipendenti pubblici stranieri (art. 319 punto a) e b)). Sul punto si veda anche "Apposita Commissione Parlamentare per la Riforma nel sistema della giustizia. Gruppo di esperti di alto livello, *Analisi del sistema della giustizia in Albania*", Giugno 2015, p. 276 ss.

punito ora soltanto con pene detentive, essendo venuta meno la sanzione pecuniaria. Ai sensi dell'art. 244 c. p. albanese, la corruzione attiva di chi esercita una funzione pubblica è condannata con la pena detentiva da 6 mesi a 3 anni. Partendo, invece, dal presupposto che, nel caso della corruzione passiva, è chi esercita una funzione pubblica che chiede e/o riceve un vantaggio illegittimo per compiere od omettere un'azione connessa al proprio ufficio o funzione, tale forma di corruzione è stata considerata più pericolosa nei confronti dell'amministrazione statale, prevedendosi, pertanto, per tale crimine una pena detentiva da 2 a 8 anni<sup>26</sup>.

Prima della riforma costituzionale approvata nel 2016, in base a quanto prevede il Codice di procedura penale, le competenze *ratione materiae* erano così suddivise: i tribunali di giurisdizione ordinaria avevano competenza per 18 tipologie di reati di corruzione, tra i quali anche la corruzione attiva e passiva dei soggetti che svolgevano una funzione pubblica (art. 74 c.p.p.); al Tribunale per i crimini gravi (prima istanza e Appello) spettava la competenza per i reati di corruzione attiva e passiva di alti funzionari dello Stato, eletti locali, pubblici ministeri, magistrati e altri funzionari della giustizia, ed alla Corte suprema, invece, spettava la competenza a giudicare per i casi nei quali il reato di corruzione fosse imputato al Presidente dello Stato, al Presidente del Consiglio, ai ministri, ai parlamentari, ai membri della Corte costituzionale e a quelli della stessa Corte suprema<sup>27</sup>.

Dalle statistiche risulta che nell'arco temporale 2011-2014 il numero delle condanne penali per corruzione è stato estremamente basso e, tra esse, le condanne per corruzione attiva nel settore pubblico sono oscillate da 0 a 2 e, per quella passiva, da 5 a 22, avendo optato i tribunali per procedure di giudizio abbreviato e per sanzioni alternative alla pena detentiva<sup>28</sup>.

Il quadro istituzionale generale anti-corruzione del Paese, invece, è contraddistinto da un policentrismo decisionale. Il Coordinatore nazionale anti-corruzione, con sede presso l'Ufficio del Primo Ministro, è il soggetto responsabile per il coordinamento ed il monitoraggio delle politiche contro la corruzione; per le verifiche di audit e casi di reclami su presunta corruzione o abuso relativi a pratiche arbitrarie dell'amministrazione è stata istituita un'apposita Unità del Consiglio dei Ministri; l'Alto ispettorato della dichiarazione e dell'audit delle risorse e del conflitto di interessi verifica le dichiarazioni patrimoniali di funzionari pubblici, svolge indagini amministrative ed indagini su dichiarazioni patrimoniali e casi di conflitto di interessi; in tema di finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, l'autorità principale è la Commissione elettorale centrale; esiste una Direzione generale per la prevenzione del riciclaggio di denaro; in seno alla Procura generale

---

<sup>26</sup> Su tali aspetti per come argomentati dalla dottrina penale albanese cfr. M. Delo, *E drejta penale e posacme: komentar i perditesuar me ndryshimet deri ne 2017 (Diritto penale: commentario aggiornato con le modifiche del 2017)*, Vlore, 2017, p. 533-534 e all'interno dello stesso, per gli elementi costitutivi del reato di corruzione attiva e passiva, p. 579 ss.

<sup>27</sup> Art. 141 Cost. e art. 75/b c.p.p.

<sup>28</sup> Cfr. CEPEJ Study No. 19: "Length of Court Proceedings in the Members States of the Council of Europe based on the Case Law of the European Court of Human Rights".

funziona un'apposita Unità di investigazione con il compito di supervisionare e coordinare le indagini sui casi di corruzione<sup>29</sup>.

In tale quadro istituzionale e normativo, l'inserimento della lotta alla corruzione tra le 5 priorità chiave per l'adesione all'UE e la continua adozione di strategie e di piani nazionali appaiono in contrasto con l'esiguo numero di condanne per corruzione effettivamente comminate. Si potrebbe pensare che l'insignificante numero di condanne per tale reato sia dovuto all'efficacia deterrente delle misure adottate, ma tale ipotesi sembra smentita dai dati relativi alla percezione della corruzione forniti da TI, ai quali si è sopra fatto riferimento. Appaiono indicative, piuttosto, le conclusioni del Parlamento europeo, che sottolineano che "le istituzioni chiave anti-corruzione continuano ad essere soggette all'interferenza politica"<sup>30</sup>; tali dichiarazioni forniscono, infatti, un'interessante chiave di lettura per comprendere le effettive dinamiche di funzionamento del sistema istituzionale anti-corruzione in Albania.

### 3. Etica pubblica e maladministration in Albania

La ricostruzione della storia del Paese (500 anni di Impero ottomano e 50 anni di dittatura comunista) rileva come l'Albania non abbia ereditato una solida tradizione nel campo della pubblica amministrazione. Innumerevoli sono, poi, gli studi che hanno messo in evidenza che da tale background storico derivano indici di corruzione molto più alti rispetto ad ordinamenti con un diverso sviluppo storico; a ciò deve aggiungersi, inoltre, l'incidenza che ha avuto e che continua ad avere sul fenomeno il basso livello di sviluppo economico<sup>31</sup>.

Passando al piano più strettamente normativo, può notarsi, innanzitutto, come il quadro costituzionale albanese presenti già alcune carenze se si guarda all'esigenza di assicurare che l'attività dei pubblici dipendenti sia coerente con principi dell'etica pubblica, facendo dunque riferimento al bisogno di garantire che l'attività di ogni pubblico agente nell'esercizio delle funzioni che gli sono affidate sia svolta "con disciplina ed onore, con imparzialità nei confronti del pubblico e attraverso un'azione

<sup>29</sup> Per maggiori approfondimenti sulle singole istituzioni anti corruzione in Albania cfr. Cfr. <http://rai-see.org/preventive-albania-anti-corruption-institutional-framework/>.

<sup>30</sup> Cfr. *European Parliament, Resolution of 15 February 2017 on the 2016 Commission Report on Albania 2016*, 2312(INI).

<sup>31</sup> Su tali aspetti, da ultimo, *ex multis*: J. Moller, S. Skaaning, *From Each according to his Need, to Each according to his Ability: A Comparative Analysis of Post-Communist Corruption*, in *Acta Pol.*, 45 (3), 2010, p. 320-45; P. Grosjean, *The Institutional Legacy of the Ottoman Empire: Islamic Rule and Financial Development in South Eastern Europe*, in *J. Comp. Econ.*, 39/2011, p. 1-16; A. Libman, A. Obydenkova, *Communism or Communists? Soviet Legacies and Corruption in Transition Economies*, in *Econ. Let.*, 19 (1), 2013, p. 3-101; S. Becker, K. Boeckh, C. Hainz, L. Woessmann, *The Empire is Dead, Long Live the Empire! Long-Run Persistence of Trust and Corruption in the Bureaucracy*, in *Econ. L.J.*, 2014, p. 40-74; L.J. Uberti, *Corruption in Transition Economies: Socialist, Ottoman or Structural?*, in *Economics*, 2018, (forthcoming), disponibile in <https://www.hnb.hr/documents/20182/2101839/13-yes-uberti.pdf/f8a556e0-6558-49e1-8522-779803373c30>.

che nel suo complesso si pone a servizio esclusivo della Nazione, cioè della collettività medesima”<sup>32</sup>.

Pur mancando una sezione appositamente dedicata all'amministrazione pubblica (come si ha invece, ad esempio, nella Costituzione italiana), la Costituzione albanese enuncia alcuni principi in ordine all'esercizio delle funzioni pubbliche, ma non i principi di legalità, imparzialità, efficienza e trasparenza della P.A. che sono previsti in maniera esplicita solo in fonti normative secondarie, come ad esempio il Codice di procedura amministrativa<sup>33</sup> ed altre leggi specifiche<sup>34</sup>.

L'art. 7 Cost. sancisce la ripartizione e l'equilibrio dei poteri sui quali si fonda il sistema di Governo: legislativo, esecutivo e giudiziario. Il principio dello Stato di diritto, invece, obbliga tutte le istituzioni del potere pubblico ad esercitare le proprie competenze entro e secondo le disposizioni della Costituzione<sup>35</sup> e gli organi dell'amministrazione statale hanno l'obbligo di rispettare i diritti e le libertà principali (art. 15.2. Cost.). Un obbligo della P.A. di esercitare le proprie funzioni in maniera regolare e conforme alla Costituzione e alla legge, invece, si potrebbe evincere in maniera indiretta dalle funzioni assegnate all'Avvocato del Popolo che, ai sensi dell'art. 601.1 Cost., “tutela i diritti, le libertà e gli interessi legittimi dell'individuo dalle azioni od omissioni illegali o irregolari degli organi della pubblica amministrazione”. L'art. 107.1 Cost., infine, stabilisce che “1. Gli impiegati pubblici applicano la legge e sono al servizio del Popolo. 2. Gli impiegati nella pubblica amministrazione sono nominati mediante concorso, salvo i casi previsti dalla legge. 3. Le garanzie della permanenza nella funzione e lo statuto giuridico degli impiegati pubblici sono disciplinate dalla legge”.

Nel dibattito dei Costituenti, l'inserimento degli ultimi due commi dell'art. 107 Cost. è stato giustificato proprio con la finalità di scongiurare il rischio del clientelismo politico dei dipendenti pubblici e, dunque, dell'asservimento della pubblica amministrazione alla politica<sup>36</sup>.

Se la pubblica amministrazione, per sua natura, dovrebbe essere imparziale, servendo gli interessi della collettività in maniera oggettiva, nell'arco degli ultimi vent'anni, in Albania, l'amministrazione è stata percepita “non più [...] come un

<sup>32</sup> Così, V. Cerulli Irelli, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, disponibile su <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Ceru/Cerulli.pdf>, p.1-20, cit. p. 2; sul tema si v. anche R. Cavallo Perin, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in F. Merloni, R. Cavallo Perin (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009, p. 147-161.

<sup>33</sup> Nello specifico nella II sezione dello stesso. L. nr. 44/2015 “Code of Administrative Procedures of the Republic of Albania”.

<sup>34</sup> Come ad esempio nell'art. 3 della l. nr. 11/1999 “Sui dipendenti pubblici” ora art. 1 l. 152/2013 (*Civil servants*) così come da ultimo modificato con l. nr. 174/2014, dove si prevede che la scelta dei dipendenti pubblici deve essere apolitica e basta sulla meritocrazia.

<sup>35</sup> Così come sottolineato dalla Corte costituzionale albanese nella decisione nr.29/2005, Gazz. Uff. nr. 91 del 1.12.2005, p. 29525.

<sup>36</sup> Cfr. A. Imami, in OSCE Presence in Albania '*Debati Kushtetues*' (*Dibattito Costituente*), Tirana 2006; per delle osservazioni teoriche generali sul difficile rapporto tra politica e pubblica amministrazione, invece, cfr. F. Tigano, *Rapporto politica – amministrazione*, in A.A.V.v (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, p. 59-90.

potere impersonale e neutrale, bensì come strumento di parte”<sup>37</sup>, configurandosi una chiara ipotesi di maladministration<sup>38</sup>. Tramite uno spoil system “integrale” che, pur se in maniera informale, è diventato la regola generale, riguardando ormai qualsiasi soggetto che, a vario titolo, lavori nell’amministrazione pubblica<sup>39</sup>, il potere politico ha posto quest’ultima sotto la propria totale influenza<sup>40</sup>. La “politica dell’etica pubblica”<sup>41</sup> attuata, invece, ha incentivato modalità e comportamenti dei pubblici agenti difformi rispetto a quelli dell’etica pubblica. In effetti, nonostante l’adozione di codici etici<sup>42</sup>, i ripetuti interventi normativi in materia, ispirati anche da indirizzi difformi, hanno contribuito a rendere meno trasparente l’operato della pubblica amministrazione. A ciò si aggiunga che il persistente clientelismo politico ha annullato quasi del tutto la competitività: i bassi livelli salariali, la consapevolezza di essere licenziati al successivo cambio di Governo e la prassi consolidata dei dipendenti pubblici di iscriversi ai partiti politici non hanno favorito un comportamento dei funzionari orientato ai principi all’etica pubblica. Si è così dato esito a quello che è stato definito “il paradosso albanese”: a dispetto dell’approvazione di numerose previsioni normative anti-corrruzione e di codici etici, non sono seguiti risultati concreti per la mancanza di un’effettiva volontà politica di eliminare il fenomeno<sup>43</sup>.

Pur rimando alta la percezione della corruzione da parte dei cittadini, come si evince dalle statistiche del TI, a causa dei fattori sopra indicati, si è così promosso un processo di ridefinizione della stessa percezione del disvalore del fenomeno corruttivo, che ha finito con l’essere accettato come un male necessario, se non

<sup>37</sup> S. Cassese, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro It.*, 1992, p. 243.

<sup>38</sup> Secondo la definizione di Sabino Cassese, “«Desgobierno», «administrative malpractice», «maladministration»: questi i termini con i quali viene indicato quel complesso di disfunzioni che va dalle resistenze al cambiamento al formalismo, all’indifferenza all’efficienza, all’ostilità verso la tecnologia, all’«overstaffing», al nepotismo, alla corruzione”, in «*Maladministration*» e rimedi, *op.cit.*, p. 244.

<sup>39</sup> La Commissione europea, in effetti, ne ha sottolineato i caratteri di “turn over del personale politicamente motivato” rimanendo il servizio pubblico “eccessivamente politicizzato”. European Commission, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15*, p. 20. Sulla diffusione di tale prassi in Albania si veda anche D. Imami, E. Lami, L.J. Uberti (2018) *Election cycles in mining licensing: theory and evidence from Albania*, in *Post-Communist Economies*, Vol. 30, Issue, 1, 2018, p. 99-116.

<sup>40</sup> Cfr. A. Elbasani, *EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading: The Limits of Europeanization in Challenging Contexts*, in *Berlin: KFG Working Paper Series*, no. 2, 2009, p. 1-22.

<sup>41</sup> Intesa come l’insieme “delle misure e degli interventi [...] intesi a ottenere da parte dei pubblici agenti modalità di azione e comportamenti conformi ai principi dell’etica pubblica”, così V. Cerulli Irelli, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, cit., p. 3.

<sup>42</sup> Il primo codice sull’etica in Albania è stato proprio quello riguardante la P.A. “*Per rregullat e etikes ne administraten publike*” (*Per le regole dell’etica nell’amministrazione pubblica*), approvato con l. nr.9131, del 8.9.2003. Dal 2006 è in vigore un apposito codice etico per i magistrati (National Judicial Conference, *Code of Judicial Ethics*, 08.12.2006, e, dopo un grande dibattito, dal 2018 anche uno per i parlamentari. A partire dal 2014, sono molteplici i codici etici adottate dalle varie istituzioni nonché dagli ordini professionali.

<sup>43</sup> Cfr. B. Kajsiu, *A Discourse Analysis of Corruption. Instituting Neoliberalism Against Corruption in Albania, 1998-2005*, Ashgate, Burlington, 2014.

addirittura come una normale consuetudine. Una cultura contro-valoriale, dunque, quella che si è formata in Albania, capace di erodere quasi del tutto la percezione della distinzione tra legalità e illegalità.

Com'è stato osservato, alla legalità intesa in senso oggettivo, ovvero così come risultante dal corpo normativo complessivamente inteso, si dovrebbe affiancare un rispetto dell'ordinamento esistente (legalità dal punto di vista dei soggetti), definendo le variabili dell'"equazione legalità – giustizia". A ciò si deve aggiungere il problema della separazione della magistratura dalla politica, considerato che alla prima spetterebbe il compito di tutelare la legalità al riparo dall'influenza della politica stessa<sup>44</sup>.

Nel caso albanese, è questo un problema di non poco conto, considerato che, in questi 20 anni di transizione democratica, la magistratura ha finito con l'essere sostanzialmente sottoposta alla politica. Si tratta, in effetti, di una delle piaghe principali del sistema albanese post-dittatura, che ha visto la mancata formazione di una classe di magistrati qualificati e idonei a ricoprire il loro ruolo. All'indomani del passaggio dal sistema socialista a quello pluralista, in assenza di magistrati, si è provveduto a formarne di nuovi con corsi della durata di soli 3 o 6 mesi poi nominati presso i tribunali dai politici di turno per salvaguardarne gli interessi<sup>45</sup>. In aggiunta, la partecipazione diretta di figure politiche nelle istituzioni cardine della magistratura, così come disciplinata nel testo della Costituzione del 1998, di fatto ha lasciato poco spazio per la formazione di una magistratura effettivamente indipendente ed imparziale<sup>46</sup>.

Clientelismo partitico, instabilità e corruzione della pubblica amministrazione sono andate di pari passo, dando esito ad una corruzione ambientale, che interessa il sistema nel suo complesso. La mancata punizione del reato di corruzione da parte dei tribunali, infine, ha minato la fiducia dei cittadini nelle istituzioni dello Stato mettendo in pericolo la stessa sopravvivenza del sistema della giustizia nel Paese. In tale contesto, pertanto, il recupero della legalità in Albania incontra ostacoli sia nella carenza del senso di giustizia (*dikaioisyne*) sia nel più ampio deficit di etica pubblica nell'amministrazione statale.

---

<sup>44</sup> Così F.S. Borrelli, *Legalità tra etica, diritto e politica*, in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it).

<sup>45</sup> Cfr. sul punto si veda la dettagliata analisi di A. Elbasani, *Judiciary as e mechanism of State capture: external actors, party patronage and informality*, in *Captured States in the Balkans*, Issue 3, September 2017, p. 26-31.

<sup>46</sup> Basta d'altro canto sottolineare che i membri della Corte Suprema (simile alla Corte di Cassazione in Italia), unico organo competente a giudicare sui reati commessi da parlamentari, ministri e alti funzionari dello Stato, venivano eletti a maggioranza semplice dallo stesso Parlamento previa approvazione dal Presidente della Repubblica (art. 136 Cost.); parimenti, il Procuratore generale veniva eletto dal Parlamento e dal Presidente (art. 148 Cost. alba. 1998); il Presidente della Repubblica, al contempo, era membro "attivo" del CSM. Il tutto, di fatto, segnava una forte politicizzazione della magistratura sfociando in una impunità della corruzione, specialmente di quella dei politici. Su aspetti cfr. E. Bozheku, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in *Archivio penale (web)*, n. 1, 2014, [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it); più in generale per le peculiarità dell'ordinamento albanese post approvazione della Costituzione del 1998 cfr. M. Ganino, *La Costituzione albanese del 1998: alla ricerca dell'Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/1999, pp. 22-41.

#### 4. Le misure di prevenzione della corruzione degli impiegati pubblici nella riforma della P.A.

Una disciplina riguardante specificamente i dipendenti della pubblica amministrazione è stata introdotta solo in tempi relativamente recenti nell'ordinamento albanese<sup>47</sup>, ma la stessa definizione della categoria dei destinatari di tali misure è controversa<sup>48</sup>. La Costituzione approvata nel 1998 impiega, infatti, al riguardo, un linguaggio poco chiaro, non fornendo una definizione e riferendosi a coloro che lavorano nella pubblica amministrazione prima con la locuzione di “impiegati pubblici” (art. 107 Cost.) e poi stabilendo all'art. 81. c. Cost. che le leggi riguardanti lo status dei “funzionari pubblici” sono soggette all'approvazione dei 3/5 dei membri dell'Assemblea parlamentare<sup>49</sup>. La legge n. 11 del 1999, specificamente destinata ai dipendenti pubblici, includeva in tale categoria tutti coloro che lavorassero nella P.A., ad eccezione soltanto degli eletti (nelle istituzioni statali centrali e locali), dei membri del Consiglio dei Ministri e dei magistrati.

I progress Report della Commissione europea hanno puntualmente sottolineato le carenze della legislazione in vigore, sottolineando il legame tra la mancata indipendenza della P.A. e l'incremento delle occasioni di corruzione<sup>50</sup>. In conformità con gli obblighi sanciti nell'art. 111 dell'Accordo di Associazione e Stabilizzazione firmato tra l'UE e i suoi Stati membri da una parte e l'Albania dall'altra<sup>51</sup>, dotato di effetto diretto nell'ordinamento interno (art. 122 Cost.)<sup>52</sup>, il Governo albanese ha adottato l'apposita “Strategia intersettoriale per la riforma della pubblica

<sup>47</sup> Solo nel 1996 venne approvato la prima legge appositamente indirizzata agli impiegati nella pubblica amministrazione (centrale e locale) ivi compresi le forze di polizia e i titolari di cariche politiche. L. nr. 8095, del 21.03.1996, “*On the Civil Service in the Republic of Albania.*”

<sup>48</sup> Sul punto si veda anche E. Dobjani, *E drejta administrative (Diritto amministrativo)*, Tirane, 2007, p. 284-328.

<sup>49</sup> Proprio su tale base la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di determinate decisioni adottate dal Consiglio dei Ministri che si inserivano a pieno titolo nelle misure di prevenzione della corruzione, ossia la decisione nr. 43 del 27.01.2006 (Misure di contrasto al nepotismo e all'influenza del potere nel reclutamento e nella carriera del personale dell'amministrazione fiscale) e la decisione nr. 44 del 27.01.2006 (Misure di contrasto del nepotismo nella pubblica amministrazione).

<sup>50</sup> Si veda ad esempio il *Progress report* del 2009 laddove si sottolinea che “*Frequent replacements of civil servants are undermining the independence of the civil service and increase the opportunities for bribery of public officials. Overall, the public administration continues to stabilise, but the lack of transparency and accountability in appointments is endangering its independence*”. Commissione europea, *State Progress Report Albania*, 2009, p. 9.

<sup>51</sup> *Accordo di Stabilizzazione e di Associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Albania*, dall'altra, l. 107/166, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 28.4.2009. L'ASA, firmato nel 2006, è in vigore dall'2009.

<sup>52</sup> Sugli effetti diretti dell'ASA e della sua superiorità gerarchica nell'ordinamento albanese cfr. Xh. Zaganjori, A. Anastasi, E. Methasani Cani, *Shteti i se drejtes ne Kushtetuten e Republikes se Shqiperise (Lo stato di diritto nella Costituzione della Repubblica dell'Albania)*, Tirana, 2011, p. 66-70; A. Anastasi, *Issues of the Albanian Constitution in the Framework of the European Integration*, in G. Ammaco, B. Sitek A. Uricchio, *Integrazione e politiche di vicinato: Nuovi diritti e nuove economie*, Bari, 2012, p. 395-409.

amministrazione 2009-2013”<sup>53</sup> e, nel quadro delle azioni previste all’interno della stessa, è stata approvata una nuova legge sui “Dipendenti pubblici”<sup>54</sup>. Allo stato attuale, pertanto, la definizione di “pubblico dipendente” nell’ordinamento albanese è quella contenuta nella legge n. 152/2013, il cui ambito di applicazione comprende “tutti coloro che esercitano una funzione pubblica in un’istituzione dell’amministrazione statale, in un’istituzione indipendente o in unità di autogoverno locale, ivi compresi i funzionari di polizia e i funzionari dei servizi stranieri”<sup>55</sup>, con l’esclusione soltanto delle categorie specificate dall’art. 2 della legge<sup>56</sup>. Obiettivo della nuova legge, così come più in generale quello della riforma della pubblica amministrazione, è quello di introdurre il principio di semplificazione amministrativa, la previsione di parametri di qualità per i dipendenti pubblici, nonché di promuovere lo sviluppo del governo locale ed infine l’e-government. Il tutto, se da una parte dovrebbe portare ad una maggiore qualificazione professionale dei dipendenti pubblici, dall’altra, dovrebbe eliminare il tradizionale clientelismo politico che, a partire dagli anni ’90, ha caratterizzato l’impiego nella pubblica amministrazione in Albania. In ripetute disposizioni la nuova legge ribadisce i principi di legalità, efficienza, imparzialità (compresa quella dalla politica) e continuità del rapporto lavorativo, quali criteri che guidano l’operato dei funzionari pubblici<sup>57</sup>. Sono affidate al Dipartimento della funzione pubblica le funzioni di promozione e di coordinamento delle attività di valutazione delle performance delle amministrazioni pubbliche<sup>58</sup> ed è previsto che la Scuola superiore della pubblica amministrazione predisponga percorsi di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali<sup>59</sup>. Distinguendo i ruoli ricoperti dai funzionari pubblici per categorie (alto, medio e basso livello) (art. 19), si prevedono modalità di accesso ad ognuna di esse previa una fase di formazione presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Solo

<sup>53</sup> In maniera periodica i succeduti governi albanesi si sono attivati per l’approvazione di apposite strategie anticorruzione in attuazione degli obblighi derivanti dall’ASA. Si vedano a tal proposito: Consiglio dei Ministri, *Il Piano Nazionale per l’attuazione dell’Accordo di Stabilizzazione Associazione: la lotta alla corruzione*, Tirana, giugno del 2006; Delibera nr. 1561 del 03.10.2008 “*Sull’approvazione della strategia intersettoriale per la prevenzione e la lotta della corruzione e per una trasparente governance, 2008 – 2013*” e da ultimo la “*Strategia inter settoriale anti corruzione 2015-2020*”.

<sup>54</sup> L. nr. 152/2013 del 30.05.2013 così come modificato dalla l. nr. 178/2014.

<sup>55</sup> Art. 3 della l. 152/2013.

<sup>56</sup> Nello specifico: a) elected officials, b) ministers and deputy ministers; c) officials appointed by the Assembly, the President or Council of Ministers; ç) judges and prosecutors; d) civil judicial administration; dh) militaries of the armed forces; e) personnel of the State intelligence service; 2 è) personnel of the direct service delivery units; f) members and chairmen of the steering committee of the collegial bodies or institutions under the Prime Minister or Minister; g) administrative employees; gj) cabinet officials. Per una disamina della legge del 2013 anche in una vision comparativa diacronica con la disciplina del 1999 si rinvia a E. Alimehmeti, I. Petrela, *A comparative analysis of the new civil service law in Albania in view of the commitments under of the Stabilisation-Association Agreement with the European union*, in *Global Journal of Politics and Law Research*, vol.3, no.2, 2015, p. 57-68.

<sup>57</sup> Come ad esempio previsto negli artt. 5, 42 e 44 della l. 152/2013.

<sup>58</sup> Art. 7 della l. 152/2013.

<sup>59</sup> Art. 8 della l. 152/2013.

coloro che superano il punteggio prestabilito possono accedere al concorso pubblico. Stesse modalità vengono previste anche per i ruoli dirigenziali (alta categoria)<sup>60</sup>, evitando così, almeno a livello formale, una diretta nomina politica dei direttori delle varie istituzioni. Terminato il periodo di prova, sulle possibilità d'assunzione non decide più solo il direttore ma una Commissione appositamente creata<sup>61</sup>. Sempre allo scopo di salvaguardare l'indipendenza della P.A. dalla politica, inoltre, per i semplici funzionari pubblici vige il divieto di esprimere pubblicamente le proprie preferenze politiche e pur permettendo l'iscrizione nelle liste dei partiti si fa divieto di ricoprire ruoli negli organi di questi ultimi. Per i dirigenti e altri funzionari ricompresi nell'"alta categoria", invece, vige il divieto di essere anche solo membro di un partito politico.

Accanto a tali previsioni appositamente adottate per spolitizzare le istituzioni della P.A., non poche sono le misure disciplinari dirette anche a prevenire e a punire la corruzione dei funzionari pubblici<sup>62</sup>.

Ai sensi del secondo comma, lett. d), dell'art. 57 della legge n. 152/2013, l'accettazione, in maniera diretta o indiretta, di regali<sup>63</sup>, promesse e trattamenti preferenziali connessi allo svolgimento del proprio operato rientrano nelle "violazioni gravi" per le quali si prevedono misure disciplinari più severe fino ad arrivare al licenziamento. In tali ipotesi, la competenza a decidere sulle stesse non spetta più al dirigente, ma alla Commissione disciplinare che procede secondo l'iter prestabilito nel Codice di procedura amministrativa<sup>64</sup>. La Commissione europea ha evidenziato gli effetti positivi dell'adozione di tale legge e, più in generale, della riforma della pubblica amministrazione<sup>65</sup>, la cui portata innovatrice sta proprio nell'approccio che

---

<sup>60</sup> Art. 32 della l. 152/2013.

<sup>61</sup> Le procedure sulla composizione e il funzionamento delle Commissioni e le regole sulla cui base deve essere effettuata l'approvazione dei ruoli dirigenziali, però, continuano a rimanere una prerogativa del Consiglio dei Ministri (Art. 31. (3) l. 152/2013).

<sup>62</sup> Ulteriori misure dirette a combattere la corruzione vengono previste anche in altre leggi specifiche quali ad esempio: l. nr. 9367, del 7.4.2005, "*On the prevention of the Conflict of Interest in the exercise of the public functions*"; l. nr. 8510, del 15.7.1999 "*On the extracontractual responsibility of the state administration*" in base al quale quando il dipendente pubblico abbia colpevolmente causato un danno agli interessi legali e ai diritti di parti terze, sia tenuto esso stesso a pagare tali danni e da ultimo l. nr. 32/2017 "*On the protection of witnesses and justice collaborators*".

<sup>63</sup> La categoria "regali" viene specificata in una apposta decisione del Consiglio dei Ministri (VKM. 714 del 22.10.2004) "*Per veprimtarine e jashtme dhe dhenien e dhuratava gjate veprimtarise se nenpunesit te administrates publike*". Anche la legge sull'etica contiene apposite previsioni che vietano la ricezione di regali e favoritismi *ivi* disciplinando le procedure di consegna di regali i cui valore è superiore a 1000 lek (all'incirca a 70 euro). Per un'analisi della legge sull'etica dei funzionari pubblici in Albania, cfr., E. Methasani Cani, *Etika ne administraten publike: analize e ligjit vendas per etiken (L'etica nella pubblica amministrazione: analisi della legge sull'etica)*, in *Studime Juridike*, No.2/2011, Università di Tirana.

<sup>64</sup> Artt. 58-61 della l. 152/2013.

<sup>65</sup> Commissione europea, *State Progress Report Albania*, 2016 alla p. 10 evidenzia che "*Some progress was made on public administration reform, especially with more transparent recruitment procedures for civil servants*". In tutti i *Progress Report* successivi, le novità introdotte dalla nuova legge sugli impiegati pubblici viene menzionata positivamente tanto nei paragrafi dedicati alle riforme nella P.A. quanto nel capitolo riguardante la lotta alla corruzione.

privilegia la prevenzione e non più esclusivamente la punizione del fenomeno corruttivo.

Tuttavia, a parere di chi scrive, visto il breve lasso di tempo dall'approvazione della nuova legge sui dipendenti pubblici, l'efficacia delle misure dirette a rafforzare l'indipendenza dell'impiego nella P.A. rispetto alla politica, condizione necessaria per prevenire la maladministration e la corruzione nella P.A., rimane ancora tutta da verificare.

## 5. Chi punisce la corruzione: corti speciali, vetting e paralisi del sistema

Se la riforma della P.A è stata valutata positivamente, avendo essa costituito un passo importante nella prevenzione della corruzione, così non è stato con riferimento alla punizione dei reati rilevanti in materia. Posta l'alta percezione sociale della corruzione dei magistrati, tanto che lo stesso potere giudiziario è generalmente visto come una delle strutture istituzionali che maggiormente favoriscono la corruzione, e l'identificazione, da parte della Commissione europea, della magistratura albanese quale "settore affetto da un alto tasso di corruzione e di forte politicizzazione"<sup>66</sup>, è proprio all'interno della riforma del sistema giudiziario che sono state previste le misure più drastiche.

Sotto forte condizionamento dell'UE e degli USA, il 22 luglio del 2016 il Parlamento albanese, all'unanimità (140 voti su 140), ha adottato la legge costituzionale n. 76. Una riforma costituzionale che, con l'intento di recuperare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni dello Stato, modifica l'assetto strutturale dei poteri e prevede l'adozione di misure straordinarie anti-corruzione<sup>67</sup>. La riforma costituzionale, in effetti, mira a ridurre l'influenza della politica sulla magistratura<sup>68</sup> e prevede la formazione di istituzioni quali il Consiglio Superiore della Procura, l'Alto Ispettore della Giustizia e il Consiglio per le nomine nella giustizia.

Si prevede, inoltre, l'istituzione di tribunali speciali: la Corte di prima istanza contro la corruzione ed il crimine organizzato e la sezione d'Appello della stessa, con competenza a giudicare per i reati di corruzione commessi dai soggetti elencati nell'art. 135.2 Cost.<sup>69</sup>. Accanto a tali tribunali speciali, vengono formati due nuovi

<sup>66</sup> Commissione europea, *State progress Report: Albania*, 2014, p. 53 ss.

<sup>67</sup> Per dirla con le parole della Commissione di Venezia "*With regard to the extraordinary measures [...] the Venice Commission remains of the opinion that such measures are not only justified but are necessary for Albania to protect itself from the scourge of corruption which, if not addressed, could completely destroy its judicial system*". Cfr., European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Final opinion on the revised draft constitutional amendments on the judiciary*, Opinion no. 824/2015, Strasbourg, 14 March, 2016, par. 52.

<sup>68</sup> In effetti si 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.

<sup>69</sup> In base al comma 2 del nuovo art. 135 Cost. "*Specialized courts shall be competent to adjudicate corruption and organized crime, as well as criminal charges against the President of the Republic, Speaker of the Assembly, Prime minister, the member of the Council of Ministers, the judge of the Constitutional Court and High Court, the Prosecutor General, High Justice Inspector, the Mayor, Deputy of the Assembly, deputy minister, the member of the High Judicial Council and High Prosecutorial Council, and heads of*

organi costituzionali che danno vita ad una “Struttura speciale contro la corruzione e il crimine organizzato” (SPAK)<sup>70</sup>. Lo SPAK è composto da un apposito Ufficio della Procura Speciale<sup>71</sup> (che esercita l'accusa penale e rappresenta l'accusa dinanzi ai tribunali specializzati) e dell'Ufficio Nazionale delle Investigazione (BKH) (ufficio speciale della polizia giudiziaria), ambedue indipendenti rispetto al Procuratore Generale. Compito della Procura speciale è quello di perseguire ed investigare i reati di corruzione e accuse penali contro alti funzionari statali; del BKH, invece, quello di effettuare investigazioni sotto l'autorità del primo<sup>72</sup>. Per assicurare l'imparzialità del funzionamento delle strutture dello SPAK, l'operato dei componenti delle stesse è soggetto solo a iniziative effettuate da parte del procuratore gerarchicamente superiore, operante sempre all'interno della stessa istituzione<sup>73</sup>. I funzionari che, a vario titolo, opereranno all'interno delle strutture dello SPAK, così come i loro parenti stretti, vengono sottoposti a dei controlli serrati (tanto sulla situazione patrimoniale che nelle telecomunicazioni)<sup>74</sup> che trovano applicazione già in fase di preselezione<sup>75</sup>.

Tuttavia, è tra le disposizioni costituzionali transitorie e nelle previsioni della legge n. 84/2016<sup>76</sup> che possiamo trovare misure anti-corruzione definite dalla stessa Commissione di Venezia come inusuali<sup>77</sup>. Invero, secondo quanto previsto nel testo della Costituzione così come da ultimo modificato, tutti i magistrati in Albania devono essere sottoposti ad una peculiare forma di controllo (procedimento di vetting) che riguarda la loro situazione patrimoniale, la loro preparazione e il loro operato. In più, il vetting, che dovrebbe avere una durata di 9 anni, viene condotto da parte di istituzioni provvisorie (Commissione di rivalutazione di prima istanza e di

---

*central or independent institutions as defined by the Constitution or by law, as well as charges against former officials as mentioned above”.*

<sup>70</sup> L. 95/2016 “*On the organization and functioning of institutions for combating corruption and organized crime*” del 06.10.2016. Per un'analisi dettagliata della legge SPAK cfr. M.P. Bogdani, *Fighting corruption and Organized Crime in Albania through SPAK authorities – novelties on Constitutional and legal approach in reflection of best international standards and practices*, in 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, p. 79-89.

<sup>71</sup> Composto da 10 pubblici ministeri nominato dall'Alto consiglio della Procura con un mandato di 9 anni non più rinnovabile. Art. 148, DH, secondo comma Cost.

<sup>72</sup> Art. 5 della l. 95/2016.

<sup>73</sup> Art. 13 della l. 95/2016.

<sup>74</sup> Art. 6 l. della l. 95/2016.

<sup>75</sup> A tal proposito si prevede la formazione di un apposita “Commissioni ad hoc per la verifica dei beni e il *background* dei candidati” composta da 5 membri che operano all'interno delle strutture dello SPAK. La scelta dei componenti della commissione viene supervisionata anche dall'Ombudsman. Art. 6 della l. 95/2016.

<sup>76</sup> Law no.84/2016 “*The transitional re-evaluation of judges and prosecutors in the Republic of Albania*”.

<sup>77</sup> Cfr. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Final opinion on the revised draft constitutional amendments on the judiciary*, Opinion no. 824/2015, Strasbourg, 14 March, 2016, par. 52.

appello) il cui operato è affiancato e supervisionato da un Ufficio internazionale di monitoraggio (IMO)<sup>78</sup>.

L'art. 3 della l. n. 84/2016 prevede un controllo sulla situazione patrimoniale dei magistrati (e dei loro parenti) volta a verificare la provenienza lecita dei loro beni, nonché sulla loro figura<sup>79</sup> e sul corretto svolgimento dei processi e delle indagini. Il controllo sulla provenienza lecita dei beni dei magistrati 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 (art. 34 l. 84/2016). In base alle previsioni costituzionali e alla legge sul vetting, qualora il patrimonio (proprio e dei familiari) del magistrato risulti il doppio rispetto a quello dichiarato, oppure qualora la sua autodichiarazione appaia insufficiente ad effettuare lo screening, o quando risulti che egli abbia avuto contatti inappropriati con la criminalità organizzata, il magistrato è destituito<sup>80</sup>. Le prove raccolte nell'ambito del procedimento di rivalutazione non possono essere utilizzate per avviare processi penali nei confronti degli stessi<sup>81</sup> e l'art. G delle disposizioni transitorie della Costituzione e l'art. 56 della l. n. 84/2016 prevedono la possibilità per i magistrati di dimettersi spontaneamente, evitando così di sottoporsi al vetting.

Misure estreme, dunque, adottate per porre rimedio alla corruzione endemica del Paese e per cercare di recuperare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni dello Stato. Tuttavia, non pochi sono gli effetti paralizzanti sul funzionamento del sistema di giustizia prodotti dal vetting dei magistrati (attualmente concluso per la Corte costituzionale e ancora in corso per la Corte suprema).

Come dichiarato dal rappresentante dell'AICP, dall'analisi sulla situazione patrimoniale per l'anno 2017, risulta che più del 50% del numero totale dei magistrati in Albania abbia problemi tali da non superare il processo di vetting<sup>82</sup>. A tale situazione si aggiunge la carenza di membri tanto della Corte costituzionale quanto della Corte Suprema. In effetti, con riferimento alla prima, dei 9 membri previsti 3 hanno dato le dimissioni volontariamente, evitando così di sottoporsi allo screening del vetting, mentre 4 non hanno superato il vetting. Allo stato attuale, dunque,

<sup>78</sup> Più nel dettaglio *sul modus* operandi delle istituzioni del *vetting* cfr. E. Bozheku, *La riforma costituzionale ("strutturale") del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19 ottobre 2016, p. 1- 41

<sup>79</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 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, tali pool invia una relazione alla Commissione indipendente di rivalutazione di prima istanza.

<sup>80</sup> Art. D Cost. e Art. 56 (b) l. 84/2016.

<sup>81</sup> Art C (5) delle disposizioni transitorie della Costituzione.

<sup>82</sup> Cfr. Trascrizione della dichiarazione disponibile in lingua albanese cfr: *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-njerëzve-te-drejtësisë-ikin-nga-pasuria-ne-2019-do-mbetemi-pa-gjykatë-apeli/>, del 12 luglio 2018.

rimangono in carica solo 2 membri<sup>83</sup>. La Costituzione, così come riformata, prevede che 3 membri della Corte costituzionale vengano scelti dal Parlamento, 3 dal Presidente della Repubblica e 3 dalla Corte suprema, su una rosa di nomi preventivamente approvata dal Consiglio delle nomine nella Giustizia<sup>84</sup>. Organo quest'ultimo, che a causa del non superamento del vetting dei suoi componenti, allo stato attuale non è operativo<sup>85</sup>. Per le medesime ragioni, anche la Corte suprema, che dovrebbe avere 17 membri, attualmente ne conta 6, di cui soltanto 3 hanno avuto una valutazione positiva da parte delle istituzioni del vetting. Tra questi ultimi, uno, avendo già ricoperto il ruolo di membro della Corte costituzionale, non è più rieleggibile per tale ultimo ruolo.

Allo stato attuale, dunque, a causa delle “bocciature da vetting”, non solo la Corte costituzionale non ha i numeri sufficienti per la propria formazione, ma la stessa situazione si ripete anche all'interno delle istituzioni che devono designare nuovi componenti della Corte costituzionale. Oltre all'indubbia empassa istituzionale, il tutto ha prodotto anche uno stallo del Parlamento. In assenza di un giudice in grado di esprimersi sulla costituzionalità delle leggi, l'opposizione (che denuncia il fatto che il governo in carica vuole soppiantare i membri della magistratura con propri fedelissimi) sta boicottando l'approvazione di nuove leggi necessarie per attuare quanto previsto nella Costituzione e nella strategia inter-settoriale per la lotta alla corruzione.

## 6. Conclusioni

La principale priorità per l'adesione dell'Albania all'UE, ossia la riforma della P.A., rimane strettamente condizionata all'approvazione e all'effettiva implementazione della legge sui pubblici dipendenti. Il tutto, portando ad un funzionamento dell'impiego nella pubblica amministrazione professionale e basata sul merito, dovrebbe rompere la tradizione del clientelismo politico della P.A. incidendo in maniera drastica anche sulla corruzione.

Il raggiungimento di tali risultati non è affatto scontato, ma, negli ultimi report del GRECO, l'adozione delle nuove misure anti-corruzione viene valutata positivamente e viene messa in stretta corrispondenza con le misure adottate con la riforma della giustizia<sup>86</sup>. Tra tali riforme ricorre un legame indissolubile. In effetti, anche negli ultimi report della Commissione europea, i risultati del processo di vetting vengono considerati come passi avanti nella lotta alla corruzione,

---

<sup>83</sup> Sul punto cfr. 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.

<sup>84</sup> Nuova formulazione post riforma dell'art. 125 Cost.

<sup>85</sup> Così come evidenziato anche nel paragrafo 45 del report di GRECO: *Fourth evaluation round corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second compliance report Albania*, 22 giugno 2018.

<sup>86</sup> Come specifica il quarto round di valutazione del GRECO “*recommendations i, iv v and x have been implemented satisfactorily and recommendations ii-iii and vi-ix have been partly implemented*”. Cfr. GRECO: *Fourth evaluation round corruption prevention...*, cit. par. 83.

sottolineando anche un esponenziale aumento del numero di denunce e di condanne per i crimini di corruzione<sup>87</sup>.

Le misure anti-corruzione adottate dall'Albania, tuttavia, devono essere contestualizzate. La Commissione di Venezia ha specificato, infatti, che la previsione già nel testo costituzionale di un'istituzione come l'IMO e la previsione di procedure simili a quella del vetting sono inusuali; e, tuttavia, prendendo atto dell'approvazione all'unanimità dal Parlamento, le ha ritenute accettabili<sup>88</sup>. Il processo di vetting, d'altro canto, è stato ritenuto appropriato solo in relazione al peculiare contesto albanese, escludendosi l'adattabilità di tale modello ad altri ordinamenti nei quali "il problema della corruzione della magistratura non raggiunge tale portata"<sup>89</sup>.

Indubbiamente, il particolare sistema anticorruzione adottato per ora pare aver raggiunto un primissimo obiettivo: quello di recuperare, anche se solo parzialmente, la fiducia dei cittadini nelle istituzioni dello Stato. Un ruolo decisivo in tal senso ha rivestito anche il marketing anticorruzione e, in particolare, l'iniziativa di mettere a disposizione apposite piattaforme digitali ([stopkorrupsionit.al](http://stopkorrupsionit.al); [grisifytyrenkorrupsionit.al](http://grisifytyrenkorrupsionit.al)) per denunciare gli atti di corruzione e sollecitare l'intervento delle autorità competenti, nonché l'approvazione di una nuova legge sulla protezione del whistleblowing<sup>90</sup>. Quanto ora affermato trova riscontro anche in dati statistici che evidenziano come per l'anno 2017 tra giugno e luglio sono stati avviati 182 cause di corruzione e il 99% delle stesse è stato concluso con una condanna penale. Fino ad agosto del 2017, nel portale on line "stopkorrupsionit.al", invece, sono state presentate ben 17.752 denunce di corruzione<sup>91</sup>.

Non si sa se l'ambiziosa e controversa "Strategia intersettoriale contro la corruzione 2015-2020" troverà un'effettiva e piena attuazione; d'altro canto, le strutture anti-corruzione non sono ancora pienamente funzionanti e la legge n. 152/2013 è stata approvata durante la legislatura in corso, dopo il consueto "cambio di guardia" degli impiegati della pubblica amministrazione.

Tuttavia, accanto agli interventi legislativi e la riforma strutturale sopra illustrati, i dati statistici da ultimi richiamati segnalano i primi passi di un reale cambiamento di rotta: forse per la prima volta, sembra che echeggi un'etica pubblica anche in Albania.

---

<sup>87</sup> Come sottolineato nel progress report del 2018 che sottolinea 6 condanne di 1° e 2 di 2° per corruzione passiva dei magistrati e 5 condanne totale per corruzione attiva dei magistrati. *Ivi*. p. 22.

<sup>88</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. 129-130;

<sup>89</sup> *Ivi*, par. 100.

<sup>90</sup> L. n. 32/2017 "On the protection of witnesses and justice collaborators".

<sup>91</sup> Dipartimento di Stato USA - Bureau per la democrazia, diritti umani e lavoro, *Relazione relativa alle pratiche dei diritti umani per l'anno 2017: Albania*, 2017, p. 12.