

Albania e Covid-19: dallo stato di calamità naturale alla calamità dello Stato di diritto?

di *Entela Cukani*

Abstract: Albania and Covid-19: from the state of natural disaster to the calamity of the rule of law? – To counter the spread of the pandemic from Covid-19, the Albanian government has declared a state of emergency for natural disasters. In such a case, the Albanian Constitution recognizes particularly strengthened powers to the President of the Council. However, this role according to the provisions of the legal system and the jurisprudence of the Constitutional Court, should be counterbalanced by Parliament's political control and by certain guarantees of legality. Although for unpredictable natural causes, in fact, in an order such as the Albanian one - where two emergency cases have followed, currently characterized by strong instability and effective pluralism of the Parliament and inactivity of the Constitutional Court - the persistence of the state of emergency in which there is an imbalance of powers towards the Council of Ministers constitutes an alarm bell for the rule of law.

2005

Keywords: Covid-19; Albania; State of Emergency; Natural Disaster; Rule of Law.

1. Il difficile contesto politico e istituzionale in Albania ai tempi del Covid-19

La disamina dell'impatto delle misure adottate dal Governo albanese sull'ordinamento giuridico del Paese rimane legata in maniera imprescindibile a peculiari questioni politiche, istituzionali e socioeconomiche proprie. In riferimento a queste ultime, basti ricordare che con una popolazione complessiva di quasi 3 milioni di abitanti, la popolazione albanese è fortemente interessata da processi di emigrazione per motivi di lavoro e studio verso i Paesi limitrofi, specialmente Italia e Grecia. Pertanto, le prime misure di limitazione delle libertà di circolazione adottate in tali Stati per prevenire la diffusione della pandemia da Covid-19, di riflesso, hanno esplicitato i loro effetti anche in Albania, che nelle prime settimane del marzo 2020 è stata interessata dal rientro di un gran numero di cittadini albanesi¹. D'altro canto, nelle prime settimane in cui l'Italia provvedeva ad istituire le zone rosse in Lombardia e la Grecia a registrare i primi numeri di

¹ In effetti, le primissime misure adottate dal Governo albanese sono state quelle di controlli dei cittadini in arrivo attraverso misurazione della temperatura corporea e la richiesta rivolta ai cittadini in arrivo di provvedere ad una autoquarantena.

casi di Covid-19, in Albania, su iniziativa del Presidente della Repubblica, Ilir Meta, il 2 marzo del 2020, si svolgeva una manifestazione pacifica in difesa della Costituzione. Tale ultima circostanza, oltre a ricollegarsi alla diffusione dell'infezione, ha avuto un rilevante impatto politico ed istituzionale.

A seguito della peculiare procedura di “*Vetting*”² così come prevista anche dalla ultima revisione costituzionale adottata all'unanimità dal Parlamento monocamerale albanese (*Kuvendi i Shqipërisë*)³, si è determinata una paralisi del potere giudiziario⁴: da tre anni, in effetti, l'ordinamento albanese funziona senza la presenza della Corte costituzionale. Tuttavia, non meno peculiari e problematici sono anche i contrasti tra gli altri poteri dello Stato. I deputati dei due principali partiti di opposizione, Partito democratico (*Partia Demokratike* (PD)) e Movimento Socialista per l'Integrazione (*Lëvizja Socialiste për Integrim* (LSI)), in maniera faziosa e con l'intento di delegittimare il Governo in carica, mirando ad ottenere elezioni anticipate, il 22 febbraio del 2019, hanno rimesso all'unanimità i propri mandati. Alle dimissioni di gruppo dei parlamentari non ha fatto seguito la normale procedura di sostituzione dei deputati dimissionari. Dopo un breve

² L. n. 84/2016 “*The transitional re-evaluation of judges and prosecutors in the Republic of Albania*”. 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 appello) il cui operato è affiancato e supervisionato da un Ufficio internazionale di monitoraggio (IMO). Qualora il patrimonio (proprio e dei familiari) del magistrato risulti il doppio rispetto a quello dichiarato, il magistrato è destituito. Si riconosce, tuttavia, ai magistrati in carica la possibilità di dimettersi non sottoponendosi, pertanto, a tale procedura di *screening* patrimoniale e di preparazione. Con riferimento alla Corte costituzionale, 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*. A causa del mancato superamento della procedura di *vetting* di un numero sufficiente di componenti, da oltre tre anni, in effetti, in Albania non si riesce a formare la Corte costituzionale. Sulle torsioni che hanno portato alla mancata formazione e funzionamento della Corte costituzionale e più in generale nella paralisi del potere giudiziario, cfr. E. Cukani, *A mali estremi, estremi rimedi: maladministration e misure anti corruzione in Albania*, in questa *Rivista*, 1/2019, spec. 334 ss.; Skëndaj, *Vlerat, kompleksiteti dhe sfidat e procesit të vettingut në Shqipëri (Valori, complessità e sfide del processo di vetting in Albania*, in *Rev. Avokatia*, n. 33, gennaio 2020, <http://avokatia.al/revista/19-avokatia-33/71-kushtetutshmeri-33>.

³ L. n.76/2016 “*Per alcuni emendamenti alla l. n. 8417, del 21.10.1998 ‘Costituzione della Repubblica albanese’*”.

⁴ In riferimento all'adozione delle modifiche costituzionali e con specifico riferimento all'introduzione nelle disposizioni costituzionali dell'IMO (istituzione predisposta per controllare il processo di “rivaglio” dei magistrati albanesi così come introdotto dalla legge sul “*Vetting*”) la Commissione di Venezia ha specificato, infatti, che si viene a definire un quadro costituzionale inusuale; e tuttavia, prendendo atto dell'approvazione all'unanimità dal Parlamento, le ha ritenute accettabili, solo in relazione al peculiare contesto albanese, escludendo, pertanto, che possa costituire un modello adottabile da altri ordinamenti. 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. 100, 129 e 130; per un panorama completo delle novità introdotte dalla riforma costituzionale strutturale in Albania, cfr. 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.

periodo di transizione nel quale tutti i seggi del Parlamento sono appartenuti al partito di maggioranza (Partito Socialista (PS)) di cui è presidente il Premier Edi Rama, a seguito di lunghe contrattazioni con candidati nelle liste dei deputati dimissionari o di candidati indipendenti, è stato ripristinato, anche se solo formalmente, il pluralismo politico in Parlamento⁵.

Non meno grave è stato, inoltre, il continuo braccio di ferro tra il Governo in carica e il Presidente della Repubblica, Ilir Meta, che prima di rivestire tale carica era Presidente del Movimento Socialista per l'Integrazione, carica, quest'ultima, attualmente rivestita da sua moglie. Nel 2019 il partito di maggioranza aveva tentato di avviare il procedimento di *impeachment* del Presidente, senza però riuscirvi. Meta, in effetti, nel giugno dello stesso anno aveva annullato le imminenti elezioni amministrative, poi regolarmente svolte, anche se boicottate dal maggior partito di opposizione, il Partito Democratico. Da ultimo, contestando le nomine parlamentari di alcuni candidati per formare la Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica si è rifiutato di ricevere il giuramento di alcuni giudici. Il tutto ha provocato, ancora una volta, il mancato raggiungimento del numero minimo dei membri necessari per formare la Corte costituzionale. Per ovviare al ripetersi di tale situazione, su iniziativa del partito di maggioranza, il 20 febbraio del 2020 il Parlamento ha approvato un emendamento alla legge sul funzionamento della Corte costituzionale⁶ suscitando, però, la reazione del Presidente della Repubblica che ha dichiarato che tali norme sono un vero e proprio «*golpe di Stato e un attentato alla Costituzione*»⁷, con la conseguenza di invocare, quindi, la mobilitazione popolare, che si è svolta il 2 marzo del 2020.

A tale situazione si aggiunge il fatto che, a causa del terremoto del 26 novembre dell'anno scorso, l'Albania è in stato di emergenza per calamità naturale⁸. In questa situazione di perenne emergenza, sono stati accertati i primi due casi di Covid-19, il 9 marzo del 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri, Edi Rama, ha comunicato le prime misure straordinarie per contrastare la diffusione della pandemia; l'11 marzo il Ministro della salute e della assistenza sociale (*Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale*) ha dichiarato lo stato

⁵ Cfr. T. Mali, *Dopo la tumultuosa manifestazione di sabato scorso a Tirana, l'opposizione di centrodestra ha lasciato il parlamento ed è tornata in piazza per chiedere un governo di transizione e elezioni anticipate*, in *Balkanicaucasio.org* del 22.02.2019.

⁶ In base alla nuova legge n. 8577/2000, se entro 10 giorni dalla nomina del candidato da parte del Parlamento o del Consiglio Supremo della Magistratura, il Presidente non convoca il candidato per prestare giuramento, quest'ultimo può essere presentato anche in forma scritta.

⁷ *Albania: Il Presidente chiede al popolo di scendere in piazza contro il governo*, in *Albania News* del 20.02.2020.

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

⁸ Decisione del Consiglio dei ministri n. 750 del 27.11.2019, «*Për shpalljen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore në qarqet Durrës dhe Tiranë (Per la dichiarazione dello stato di calamità naturale nei Circondari di Durazzo e Tirana)*» disponibile in <https://ata.gov.al/2019/11/27/vendimi-i-plote-i-qeverise-per-shpalljen-e-gjendjes-se-jashtezakonshmene-durres-e-tirane/>.

epidemico; l'atto normativo del Consiglio dei ministri, che prevede l'adozione delle misure necessarie per contrastare la diffusione della pandemia del Covid-19 è in vigore dal 15 marzo del 2020, e solo il 24 marzo dello stesso anno è stato dichiarato lo stato di emergenza per calamità naturale⁹.

In questo generale contesto, al potenziamento dei poteri nelle mani dell'Esecutivo, si aggiunge un ulteriore pericolo: la riduzione della libertà di stampa. Com'è noto, specialmente in una situazione peculiare come quella attuale, caratterizzata dall'adozione di diverse misure per contrastare la diffusione della pandemia, è fondamentale mantenere una stampa indipendente, tanto per la diffusione delle notizie quanto per la formazione dell'opinione pubblica circa le misure straordinarie adottate dall'Esecutivo. Il 18 dicembre dell'anno scorso, durante il perdurare dello stato di emergenza per il terremoto, il partito di maggioranza in Parlamento aveva approvato il c.d. "pacchetto antidiffamazione", introducendo degli emendamenti alla legge sui *Media Audiovisivi* e sulle comunicazioni elettroniche. La legge sui *Media Audiovisivi*, contenuta all'interno dello stesso Pacchetto, pur se approvata dal Parlamento, era stata respinta dal Presidente della Repubblica, che aveva sottolineato come tale normativa fosse «*in violazione dei principi fondamentali dello stato di diritto; il diritto d'espressione e di informazione*»¹⁰. Gli emendamenti introdotti erano stati ritenuti dalla comunità dei giornalisti albanesi e da altre istituzioni internazionali altamente lesivi della libertà di espressione e informazione¹¹ e, nella perdurante mancata formazione e funzionamento della Corte costituzionale, era intervenuta anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sottoponendo il "pacchetto antidiffamazione" per un parere di conformità alla *rule of law* alla Commissione di Venezia. Ma quest'ultima, considerata la situazione di emergenza causata dalla pandemia in atto, non potrà esprimersi prima di giugno. Non solo, ma a causa delle misure restrittive adottate per fronteggiare la diffusione della pandemia, l'attività dei giornali su stampa cartacea, a partire dal 13 maggio 2020, veniva sospesa per 5

⁹ Tali e altre decisioni sono disponibili in versione integrale sul sito istituzionale <https://shendetesia.gov.al/masat-e-reja-per-te-parandaluar-perhapjen-e-covid-19/>.

¹⁰ Per una sintesi in italiano della dichiarazione del Presidente della Repubblica, dei rappresentanti delle istituzioni europee in Albania e degli esponenti politici e delle associazioni dei giornalisti si rinvia all'articolo del 30 gennaio 2020 "*Pacchetto antidiffamazione*": *il parlamento albanese rimanda il voto* in *albanianews.it*.

¹¹ Tra le diverse misure previste dal "pacchetto anti diffamazione", vi è anche la previsione della formazione all'interno dell'Autorità per i Media di una "Commissione Reclami". Alla Commissione viene riconosciuto il potere di analizzare i contenuti dei media e, in caso di rifiuto di rimozione dei contenuti ritenuti discutibili dalla Commissione, si prevede la condanna con una multa per la testata giornalistica o la televisione che le abbiano diffuse, potendo arrivare fino alla chiusura delle stesse. Cfr. G. Madhi, *Albania's homework: What are the conditions for the next step towards the EU?*, in *European Western Balkans* del 08.04.2020; e *ivi*, sempre dello stesso Autore, *European People's Party members express concern over media freedom in Albania*, del 20. 12. 2020.

settimane¹². In questo clima, il ruolo dei giornali *on line* era comunque limitato, posto che la loro attività era stata particolarmente menomata dal “pacchetto anti diffamazione”. La sera della dichiarazione dello stato di emergenza a causa della pandemia, le compagnie telefoniche operanti in Albania, hanno fatto pervenire ai cittadini albanesi un sms mandato dal Premier Rama, con il quale, oltre a ricordare ai cittadini di lavarsi spesso le mani, diffidava i cittadini albanesi dalle false informazioni¹³. Questa modalità di comunicazione, oltre a ledere la *privacy*¹⁴, costituisce l’ennesimo tentativo del governo di “imbavagliare” la stampa albanese¹⁵. Complessivamente, se si eccettuano alcune dichiarazioni rilasciate da esponenti dei partiti di opposizione o da alcuni, a dire il vero pochissimi, opinionisti, l’informazione sulle misure adottate è stata unicamente quella offerta dal Premier tramite la sua personale pagina di Facebook. Questa *deminutio* era altresì aggravata dalla mancata pubblicazione degli atti normativi adottati ai fini della regolamentazione dello stato di emergenza nella Gazzetta Ufficiale (*Fletorja Zyrtare*).

In pratica, di fronte al conflitto tra i poteri dello Stato ed all’assenza di una Corte costituzionale, il Governo albanese rimaneva solo e senza controlli in un momento così delicato.

2. Gli stati di emergenza non politica nella cornice costituzionale e legislativa albanese

¹² Cfr. *NJOFTIMI RËNDËSISHËM/ Masat për koronavirusin, shtypi i shkruar ndërpret botimin: Mbrojmë lexuesit (Comunicazione importante: le misure per il coronavirus la stampa cartacea sospende la pubblicazione. Difendiamo i lettori)*, in *Balkanweb.com* del 13 marzo 2020; *Mbyllet shtypi i shkruar, gazetat ndërpresin botimin për të ruajtur lexuesin (Si chiude la stampa cartacea, i giornali sospendono la pubblicazione per difendere i lettori)*, in *Alpe news* del 13 marzo 2020.

¹³ Il testo completo dell’*sms* è «Sono Edi! Per favore, lavati spesso le mani. Non uscire di casa per divertimento. Apri le finestre il più possibile. Attenzione alle informazioni false. Non aver paura, stai molto attento. Per ogni segno chiama il 127. Abbracci da lontano». Il testo completo dell’*sms*, pubblicato da tutti i media on line, può essere consultato in <https://dritare.net/kryeministri-mesazh-qytetareve-ne-celular-edi-jam-te-lutem-laj-duart-shpesh/>.

¹⁴ Il diritto alla *privacy* viene garantito dall’art. 35 della Costituzione albanese e dalla l. n. 9887 del 10.03.2008 “*Sui dati personali*”. Dal tenore dell’art. 35 Cost. si desume che quello della *privacy* non è un diritto assoluto e che può, secondo quanto previsto dalla legge, essere sottoposto a limitazioni, che nel caso di specie risultano meglio dettagliate nell’art. 6 della l. n. 9887/2008. La trasmissione del numero dei cellulari dalle compagnie telefoniche al potere Esecutivo e l’utilizzo dei dati per diffondere un *sms* di quel contenuto, di fatto, non soddisfano nemmeno il requisito minimo dell’“utilità pubblica” previsto dall’art. 6 della legge. Per un commento della l. n. 9887/2008 come recentemente modificato e del diritto di *privacy* in Albania nel periodo del Covid-19 cfr. G. Velaj, *Covid-19 impact on personal-data processing*, in www.bogalaw.com.

¹⁵ Per una ricostruzione in lingua italiana dei reiterati tentativi del Governo in carica a sottoporre a controllo i media audiovisivi e la stampa in Albania, cfr. T. Mali, *Con la nuova stagione alle porte, i palinsesti televisivi albanesi si rinnovano, ma il panorama mediatico rimane invariato e i dubbi su episodi di pressioni e censura sono in aumento*, in *Balkanicaucasio.org* del 23.09/2019.

La sedicesima parte della Costituzione albanese, intitolata “Le misure straordinarie (*Masat e jashtezakoneshme*)”, disciplina tre differenti ipotesi di stati di emergenza non politica: lo stato di guerra, lo stato di emergenza e lo stato di calamità naturale (art. 170.1 Cost.)¹⁶. La Costituzione (art. 171) definisce, rispettivamente, i presupposti per la dichiarazione delle diverse emergenze; gli organi competenti a proporle, approvarle e promulgarle; le differenti misure straordinarie ed infine gli atti normativi specifici che le attuano incidendo sui diritti e le libertà¹⁷. In generale, occorre osservare che ciascuna misura deve essere adottata nel rispetto del principio di proporzionalità (in proporzione alla situazione che le ha dettate) e deve avere come finalità «il ristabilimento il prima possibile delle condizioni per il funzionamento normale dello Stato» (art. 170. 4 Cost.). Inoltre, la Costituzione prevede in maniera esplicita quali diritti e libertà possono essere soggette a restrizioni speciali in ciascuna ipotesi¹⁸.

Specificatamente, l'art. 174 Cost. disciplina l'ipotesi dello stato di calamità naturale (*gjendja e fatkeqesise natyrore*) stabilendo che «1. Per salvaguardare o evitare le conseguenze di una calamità naturale o di un incidente tecnologico, il Consiglio dei ministri può decidere, per un periodo non superiore a 30 giorni, lo stato di calamità naturale in una parte o in tutto il territorio dello Stato. 2. L'estensione della durata dello stato di calamità naturale può essere stabilita solo su consenso dell'Assemblea». A differenza dello stato d'emergenza per il quale si prevede un elenco non tassativo dei diritti e delle libertà fondamentali che possono subire una limitazione, nel caso di specie, invece, l'elenco è tassativo. Ai sensi dell'art. 175, co. 2, Cost., possono essere limitati i soli diritti, rispettivamente, di domicilio (articolo 37), di libera circolazione (articolo 38), di un ristoro in caso di

¹⁶ L'art. 170, co. 1, Cost. stabilisce che «Le misure straordinarie possono essere stabilite in caso di guerra, di stato d'emergenza, di calamità naturale e hanno efficacia per quanto tempo continuano tali situazioni».

¹⁷ Ai sensi dell'art. 171 Cost. «1. In caso di aggressione armata contro la Repubblica d'Albania, il Presidente della Repubblica, su richiesta del Consiglio dei ministri, dichiara lo stato di guerra. 2. In caso di minaccia esterna oppure quando l'obbligo della difesa collettiva emerge da un accordo internazionale, l'Assemblea, su proposta del Presidente della Repubblica, dichiara lo stato di guerra, determina lo stato di mobilitazione e smobilitazione generale o parziale»; e ai sensi dell'art. 173 Cost. «1. In caso di pericolo dell'ordinamento costituzionale e della sicurezza pubblica, l'Assemblea, su richiesta del Consiglio dei ministri, può proclamare in una parte o in tutto territorio dello Stato lo stato di emergenza, il quale dura per quanto tempo continua il pericolo e non più di 60 giorni. 2. Con la proclamazione dello stato di emergenza, l'intervento delle Forze Armate si effettua con delibera dell'Assemblea parlamentare e solo quando le forze di Polizia non sono in grado di ristabilire l'ordine. 3. La durata dello stato di emergenza può essere effettuata su consenso dell'Assemblea ogni 30 giorni, per un periodo di non più di 90 giorni».

¹⁸ L'art. 175 Cost. stabilisce che «1. Durante lo stato di guerra o lo stato di emergenza non possono essere limitati i diritti e le libertà previste negli artt.: 15,18,19,20,21,24,25,29,30,31,32,34,39 comma 1; 41 comma 1,2,3,5; 42, 43, 48, 54, 55. 2. Durante lo stato di calamità naturale possono essere limitate i diritti e le libertà previste nei artt.: 37, 38,41 comma 4, 49, 51. 3. Gli atti che dichiarano lo stato di guerra, lo stato di emergenza oppure la calamità naturale, devono specificare i diritti e le libertà che vengono limitati secondo i commi 1, 2 dell'articolo presente».

espropriazione per pubblica utilità (articolo 41/4), di recarsi a lavoro (articolo 49) e di sciopero (articolo 51). Il secondo co. dell'art. 170 Cost. stabilisce inoltre una riserva di legge, precisando che «I principi dell'attività degli organi pubblici e il grado di limitazione delle libertà e dei diritti dell'uomo durante l'esistenza di tali situazioni che richiedono le misure straordinarie, sono determinate dalla legge». Il punto rilevante, però, è che l'ordinamento albanese non contempla un'unica legge di attuazione degli stati d'emergenza. Pertanto, nel caso della dichiarazione dello stato di calamità naturale che si riferiva al terremoto (novembre 2019) la regolazione delle diverse fattispecie è stata attuata da una legge *ad hoc*, la l. n. 47/2019 “*Sulla protezione civile*”¹⁹. Ebbene, l'art. 3 punto 9 di tale legge, tra le possibili cause che determinano una calamità naturale, prevede anche le malattie infettive di massa. In aggiunta a tale regolazione, esisteva già la legge n. 15/2016 “*Per la prevenzione e la lotta delle infezioni e delle malattie infettive (Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive)*”²⁰ che, dunque, ha trovato applicazione nella pandemia dovuta al Covid-19. In particolare, all'art. 4 di tale legge, si prevede, da un lato che la prevenzione delle malattie infettive sia obbligatoria e sia offerta in modo gratuito e dall'altro, che i consociati siano tenuti ad attuare tutte le misure fissate dalla legge e prescritte dagli organi competenti. Entrando nello specifico delle misure adottabili dal Governo, l'art. 7 punti 4 e 5 della stessa legge stabilisce che ai fini della prevenzione e del controllo della malattia, si possa ordinare, rispettivamente: la chiusura delle scuole e delle attività pubbliche e private; si possa imporre il divieto di assembramenti in luoghi aperti o chiusi al pubblico; la limitazione o il divieto della circolazione con mezzi pubblici; la limitazione della libertà di circolazione dentro il territorio statale.

In aggiunta a tali limitazioni dei diritti di libertà, la l. 47/2019 prevede che possono essere adottate delle misure eccezionali che possono limitare alcuni diritti e libertà dei cittadini. A titolo di esempio, si può disporre la chiusura temporanea delle attività private, possono essere imposti lo spostamento o il trasferimento in determinati luoghi, l'espropriazione forzata di determinati beni per pubblica utilità (art. 42 co. 3), può, inoltre, ordinarsi l'interruzione dei programmi televisivi per trasmettere informazioni importanti al pubblico (articolo 49 co. 5)²¹.

La legge 15/2016 fissa poi il regime delle competenze: il Ministro della salute e della assistenza sociale detiene il potere di ordinanza (*Urdher*) ma il

¹⁹ L. n. 45/2019 “*Për Mbrojtjen Civile (Sulla protezione civile)*” del 18.7.2019 disponibile in <https://www.parlament.al/Files/Akte/20190724173027ligj%20nr.%2045.%20odt.%2018.7.2019.pdf>.

²⁰ L. n. 15/2016 “*Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive (Per la prevenzione e la lotta delle infezioni e delle malattie infettive)*” del 10.03.2016.

²¹ Per un commento esaustivo delle limitazioni contenute dalla l. n. 45/2019 cfr. A. Anastasi, *Masat e jashtëzakonshme dhe të drejtat kushtetuese (Le misure straordinarie e i diritti costituzionalmente garantiti)*, in *Gazz. Panorama* del 30 novembre 2019 (<http://www.panorama.com.al/masat-e-jashtezakonshme-dhe-te-drejtat-kushtetuese/>).

Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della Salute può adottare forme ulteriori di limitazione. Inoltre, la l. 45/2019 così come attuata dalla deliberazione del Consiglio dei ministri n. 750/2019, ha previsto che il coordinamento istituzionale anche ai fini della gestione delle risorse stanziare spetti al Comitato interministeriale per le emergenze civili (*Komiteti Ndërministror i Emergjencave Civile* (KNEC)).

Complessivamente, dunque, il regime giuridico delineato dall'ordinamento albanese per fronteggiare le conseguenze di una calamità naturale, si distingue a seconda che ci si riferisca al livello costituzionale regolante lo "stato di calamità naturale" che può spingersi ad una "*derogation*" dei diritti tassativamente elencati, ed il livello amministrativo che si collega alla cosiddetta "*emergenza civile*" derivante dalle leggi sopra richiamate che pure può comportare una limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali²². Se nel primo caso vengono elencati in maniera tassativa i diritti che possono essere sottoposti a limitazione, nel secondo, la lista dei diritti soggetti a limiti dai poteri amministrativi – pertanto al di fuori dalla riserva di legge – è molto più ampia.

Il *punctum dolens*, tuttavia, è che il vaglio di costituzionalità di tali leggi può essere solo astratto in quanto, come detto più sopra, la Corte costituzionale non funziona ancora e pertanto, anche volendo, le due leggi citate, non possono essere sottoposte ad alcun controllo.

L'intreccio dei due differenti regimi in caso di calamità naturale (costituzionale e giuridico- amministrativo) per contrastare la diffusione della pandemia del Covid-19, delinea dunque uno schema complesso (Consiglio dei ministri; Ministro della salute e della assistenza sociale; Comitato interministeriale per le emergenze civili), nel quale accade di sovente che i diversi organi emanino differenti atti normativi con effetti limitativi dei diritti e delle libertà fondamentali che si sovrappongono ed in alcuni casi addirittura si contraddicono.

Tra le due differenti tipologie di regimi giuridici, indubbiamente, quello giuridico - costituzionale, in quanto può portare ad una *derogation* dei diritti fondamentali tassativamente elencati, riveste particolare importanza considerato che esso afferisce al "nucleo duro" dei diritti stessi. L'interpretazione della dottrina albanese, in effetti, è quella di ritenere che i diritti fondamentali in queste forme di limitazione sono comunque salvaguardati, oltre che dalle procedure formali, dagli *standard* internazionali e sovranazionali ed in particolar modo dalla CEDU e dalla giurisprudenza della Corte Edu²³.

²² In tal senso cfr., A. Anastasi, *Covid 19 dhe respektimi i shtetit të së drejtës (Covid-19 e il rispetto dello Stato di diritto)*, in <http://akad.gov.al/ash/coronavirus/12-te-reja/549-covid-19-dhe-respektimi-i-shtetit-te-se-drejtës>, del 25.04.2020, 1- 15, spec. 9.

²³ *Ivi.* 9.

La CEDU, in particolare, a differenza degli altri accordi e strumenti internazionali ratificati dallo Stato albanese, ha, nell'ordinamento albanese, un'importanza privilegiata, essendo l'unico accordo espressamente richiamato dalla Carta costituzionale²⁴. Proprio con riferimento alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, l'art. 17 secondo comma Cost., stabilisce che tali limitazioni in «nessun caso possono eccedere le limitazioni disposte dalle norme previste nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo». La questione della limitazione dei diritti oltre a quanto previsto dalla CEDU, nel caso dell'Albania, pertanto, riveste un'importanza di non poco conto. Ebbene, a fronte di queste specifiche previsioni dato atto delle limitazioni dei diritti contemplati dagli articoli 37, 38, 41, paragrafi 4, 49 e 51 della Costituzione, il Governo albanese, dovendo derogare a tali garanzie, il 31 marzo del 2020, ha presentato una nota verbale ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3 della Convenzione chiedendo di essere autorizzato ad operare tale deroga²⁵.

Va tuttavia osservato che la collocazione sistematica dell'art. 17, co. 2, Cost., nella sezione denominata "Principi generali", appositamente dedicata ai diritti ed alle libertà dell'uomo, e la specificazione del richiamo alla CEDU con riferimento al "contenuto essenziale dei diritti fondamentali", farebbero rientrare la CEDU nel nucleo duro della Costituzione, esprimendo uno dei principi supremi che caratterizzano l'intero ordinamento. La costituzionalizzazione della CEDU da parte della Costituzione albanese qualifica come "principi fondamentali" alcuni contenuti della Convenzione stessa: quelli dei limiti agli interventi pubblici sulle libertà. Pertanto, solo per questa parte, la Convenzione assumerebbe il rango di una "super-costituzione", in grado di resistere all'abrogazione anche da parte di successive leggi costituzionali, bilanciandosi con gli altri principi fondamentali. Per la parte restante, invece, le norme della CEDU avrebbero la stessa efficacia delle fonti costituzionali, ma non dei principi fondamentali al cui rispetto sarebbero

²⁴ L'Albania ha aderito al Consiglio d'Europa il 13 luglio del 1995. Pur sottoscrivendo la CEDU ed i Protocolli 1, 2, 4, 7 e 11 nella stessa data, la ratifica è avvenuta solo nel 1996 (l. n. 8137 del 31 luglio del 1996). Gli strumenti della ratifica vennero depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa in data 2 ottobre del 1996. La ratifica della CEDU, anteriore all'approvazione della Costituzione, per mancanza di apposite previsioni legislative nella l. n. 749/1991, non venne pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. Il richiamo diretto alla CEDU nel testo costituzionale è tipico di alcuni degli ordinamenti fuoriusciti da un regime totalitario. Si pensi ad esempio, tra gli altri, all'art. 10 della Costituzione spagnola del 1978; all'art. II § 2 della Costituzione della BiH del 1995; art. 22 della Costituzione del Kosovo del 1998. Tuttavia, ciò che contraddistingue tali Costituzioni dal richiamo effettuato nella Costituzione Albanese è il fatto che quest'ultima non si limita a richiamare la Convenzione nella lista degli accordi e dei trattati internazionali, ma si integra attraverso un esplicito richiamo alla CEDU all'interno di una disposizione inserita nei Principi generali, ponendo la Convenzione come limite del contenuto essenziale dei diritti fondamentali.

²⁵ Permanent Mission of The Republic of Albania to the Council of Europe Strasbourg, *Note Verbale, Annex to the Note verbale*, JJ9020C dated 1 April 2020 ETS No. 5 – Article 15, No 057/20. Testo integrale disponibile in <https://rm.coe.int/09000016809e0fe5>.

altresì tenute. Come già argomentato in un altro scritto²⁶, si potrebbe dedurre che la CEDU nell'ordinamento albanese costituisce una fonte paritaria o sovraordinata alla stessa Costituzione, ovvero, un parametro di costituzionalità alla cui luce interpretare l'intero ordinamento in maniera armonica, visto che la Convenzione, quale parte del sistema costituzionale, costituisce il limite invalicabile, pena il venir meno dello stesso Stato costituzionale.

3. Le misure straordinarie adottate dal Governo albanese durante lo stato di emergenza per calamità naturale causato dalla diffusione del Covid-19

Il 9 marzo del 2020, il Ministro della salute e della assistenza sociale, annunciava i primi casi di Coronavirus sul territorio nazionale: si trattava di padre e figlio di rientro da Firenze. Il medesimo giorno, tramite decisioni del Consiglio dei ministri, il Governo ha predisposto le primissime misure di sicurezza e prevenzione valide in tutto il territorio della Repubblica e che comprendono, tra le altre: la graduale limitazione del traffico aereo, terrestre e marittimo; l'istituzione di procedure di quarantena e di autoisolamento; la sospensione del processo di istruzione di ogni grado e la possibilità di *smart working* per uno dei genitori di figli minori. Inoltre, si emanavano delle regole speciali sull'erogazione dei servizi pubblici e dei procedimenti amministrativi, la sospensione di eventi culturali, partite di calcio e di ogni altra attività che prevede la riunione di più persone²⁷. L'11 marzo 2020, con ordinanza (*Urdher*) n. 156/2, - atto normativo n. 2 - il Ministro della salute e della assistenza sociale dichiarava poi lo stato epidemico e, al fine di proteggere la salute della popolazione dall'infezione causata da Covid-19, adottava ulteriori misure aggiuntive²⁸. Tuttavia, l'aumento del numero di persone infette ha reso necessaria l'adozione di misure più ampie di contenimento del contagio. L'adozione di quest'ultime è avvenuto tramite l'approvazione, il 15.03.2020, da parte del Consiglio dei ministri dell'atto normativo n. 3 “*Sull'adozione di misure amministrative speciali durante il periodo di infezione causato da Covid-19*”²⁹.

²⁶ Cfr. E. Cukani, *La costituzionalizzazione dei diritti fondamentali nell'Albania postcomunista*, in *Consulta Online*, 23 febbraio 2016, 1-20 e alla bibliografia *ivi* richiamata.

²⁷ Le numerose decisioni del Consiglio dei Ministri su queste e altre misure sono disponibili sul sito web istituzionale <https://kryeministria.al/newsroom/vendime-te-miratuara-ne-mbledhjen-e-keshillit-te-ministrave-date-09-mars-2020/>.

²⁸ Ordinanza (*Urdhër*), n. 156/2 dell'11.03.2020 “*Mbi shpalljen e gjendjes epidemike (Sulla dichiarazione dello stato epidemico)*”; le prime misure di sicurezza sono state stabilite in un Ordinanza dello stesso ministero del 11 marzo 2020 “*Urdhër për marrjen e masave të veçanta në parandalimin e përhapjes së infeksionit të shkaktuar nga covid-19 (Ordinanza per le misure straordinarie per la prevenzione della diffusione dell'infezione causata dal Covid-19)*”.

²⁹ Ordinanza (*Urdhër*) n. 3, del 15.03.2020 “*për marrjen e masave të veçanta administrative gjate periudhes se infeksionit shkaktuar nga Covid-19, i modifikuar*”, *modifikime (Ordinanza per le misure straordinarie amministrative durante il periodo d'infezione causata dal Covid-19 così come emendato) modifike*” del 24.03.2020.

Solo il 24 marzo del 2020, invece, il Consiglio dei ministri dichiarava lo stato di calamità naturale³⁰, disponendo, ulteriori misure, quali, la chiusura di tutte le attività commerciali non indispensabili, la sospensione del servizio di trasporto pubblico, il divieto di spostamento da un Comune all'altro, la sospensione delle attività giudiziarie di ogni grado³¹, la possibilità, per alcune categorie di detenuti, di proseguire l'espiazione della propria pena in regime di arresti domiciliari³². La libertà di circolazione per attività necessarie e indifferibili, quali ad esempio recarsi presso il negozio di alimentari o in farmacia, a sua volta, veniva regolato tramite l'apposito servizio telematico di certificazione rilasciato dal sito *a-Albania*³³. L'eventuale permesso concesso a un membro per famiglia, a sua volta, diveniva soggetto al limite temporale di 90' minuti. Le misure di *lockdown* sono state accompagnate da previsioni di coprifuoco totale (pertanto, con la chiusura di qualsiasi tipo di attività, *ivi* compreso negozi di alimentari e farmacie) dalle ore 17 del venerdì fino alla 05.00 del lunedì per 4 settimane di seguito³⁴. Si sono affiancate poi decisioni congiunte emesse dal Comitato interministeriale per la Protezione civile, dal Ministro della salute e della assistenza sociale e dal Primo ministro, che avevano come obiettivo quello di disciplinare la quarantena obbligatoria per le persone rimpatriate, prevedendo costi, tempi e strutture alberghiere convenzionate³⁵.

Visto il numero abbastanza contenuto dei contagi, dopo 38 giorni di *lockdown* totale, a partire 17 aprile, il Governo adottava alcune prime misure di ripristino della libertà di circolazione, in giorni alterni per fasce di età ma anche di genere, concentrando la libertà di circolazione nella fascia oraria dalle 05.00 alle 11.00 del mattino. A partire dal 19 aprile, l'Albania si avviava dunque alla c.d. "fase due", prevedendo, con ordinanza del Ministro della salute e della assistenza sociale,

³⁰ Decisione n. 243, del 24.3.2020 "*Per shpalljen e gjendjes se fatkeqesise natyrore (Sulla dichiarazione dello stato di calamità naturale)*".

³¹ Atto normativo n. 9 del 25.03.2020 "*Sulle misure speciali nel settore dell'attività giudiziaria durante lo stato pandemico causato dal Covid-19*".

³² Atto normativo n. 7 del 23.03.2020 del Consiglio dei ministri (VKM) "*Për qëndrimin e përkohshëm në shtëpi të të dënuarve (Per il soggiorno temporaneo a casa dei detenuti)*".

³³ Le certificazioni telematiche sono suddivise per categorie di soggetti così come per attività. Cfr. <https://e-albania.al/>.

³⁴ Cfr. S. Falco, *Il contagio avanza verso l'Europa dell'Est, è stato d'emergenza*, in *Euronews* del 21.03.2020.

³⁵ Da una parte si prevede la messa a disposizione di un aereo da parte dello Stato albanese in giorni prestabiliti, *ivi* prevedendo che le persone che vogliono essere rimpatriate devono pagare il costo fisso di 100 euro per il biglietto. Una volta in territorio nazionale, le persone devono stare in quarantena obbligatoria di 14 giorni presso alberghi individuati dal Governo. Si prevede che i singoli non debbano lasciare la propria camera di albergo per nessuna ragione, venendo consegnati i pasti presso le camere. Per ogni persona sottoposto a tali misure, dal costo giornaliero di 24 euro, 14 vengono sostenuti dal Governo e i restanti 7 euro dal singolo. Cfr. Decisione (*Vendim*) n. 10, del 15.4.2020 "*Për mënyrën e organizimit të akomodimit të përkohshëm të personave që riatdhesohen si rezultat i gjendjes së shkaktuar nga covid-19 (Sull'organizzazione dell'accomodamento temporaneo delle persone rimpatriate come risultato della situazione causata dal covid-19)*", pubblicato in *Gazz. Ufficiale*, n. 68, del 18/04/2020.

l'apertura scaglionata, a partire dal 27 aprile, di diverse attività economiche e fissando dei precisi limiti alla libertà di circolazione, attraverso un protocollo di sicurezza e distanziamento sociale da adottare da parte delle attività commerciali³⁶.

Tenendo presente la diffusione geografica del contagio, sono stati individuati dei Comuni indicati come “verdi”, per i quali, in assenza di contagi, è stata predisposta una più generica apertura delle attività economiche e della libertà di movimento in vigore dal 27 aprile 2020, secondo misure decise con un Ordinanza (*Urdher*) del Ministro della salute e della assistenza sociale³⁷. Trattasi, tuttavia, di una sperimentazione in cui la decisione di apertura predisposta dal Governo centrale prevede in capo ai governi locali dei “Comuni verdi” l’attuazione delle misure di distanziamento sociale. La vigenza delle maggiori aperture nei “Comuni verdi”, di fatto, dipenderà dall’andamento degli eventuali dati di contagio nei prossimi giorni, rimanendo una prerogativa del Governo centrale l’eventuale revoca dello *status* di “Comune verde” e delle misure privilegiate di circolazione dei cittadini residenti negli stessi Comuni.

2016

4. I rapporti fra i vari livelli di governo ai tempi degli stati di emergenza per catastrofe naturale

Di estremo interesse è la regolazione degli interventi adottati dal punto di vista del rapporto tra gli enti territoriali.

L’Albania, come è noto, è uno Stato unitario decentrato³⁸. La Costituzione delinea un’organizzazione territoriale ad un livello unico simmetrico, formato da città e Comuni (347 unità) a loro volta raggruppati in 12 Circondari, i quali, tuttavia, svolgono mere funzioni di armonizzazione delle politiche tra i vari Municipi. Pertanto, questi ultimi rimangono le effettive unità dell’autogoverno locale³⁹. La Corte costituzionale albanese ha avuto modo di specificare che la

³⁶ Ordinanza (*Urdher*) del Ministero della salute e della sicurezza sociale n. 257 del 10.04.2020 contenete la lista delle attività commerciali che possono aprire e *Udhezues* del Ministero della salute e della sicurezza sociale n. 395/2 Prot. del 10. 04.2020 contenete il protocollo di sicurezza e misure di distanziamento sociale che le suddette attività devono adottare. Ad una lunga lista di attività economiche soggette ad apertura dal 19 aprile, si accompagna, quella di altre per le quali la data di apertura è stata stabilita per il 27 aprile.

³⁷ Nello specifico le misure di maggiore apertura consistono in maggiori facilitazioni della libertà di movimento per i residenti dentro i territori dei rispettivi Comuni: libertà di circolazione giornaliera per le persone della terza età nella fascia oraria 6:00- 08:30; per tutti gli altri nella fascia oraria 09:30 - 17:30; divieto di assembramento con un numero superiore a 2 persone; rimane in vigore la chiusura dei parchi; possibilità di circolare con la propria auto in tali fasce orarie dentro il territorio del proprio Comune e solo con la presenza di un unico passeggero. Ministro della salute e della sicurezza sociale, Ordinanza (*Urdher*) n. 279 del 25.04.2020, n. prot. 1990.

³⁸ L’art. 1, co. 2, Cost. stabilisce che «L’Albania è uno Stato unitario» e l’art. 13 che «Il Governo locale si fonda sul principio del decentramento del potere, e si attua secondo i principi dell’autonomia locale».

³⁹ All’autogoverno locale è dedicato il Titolo VI della Costituzione. Oltre che dalla Costituzione, il diritto di autogoverno locale viene regolamentato dalla “*Legge sulla*

divisione verticale dei poteri non significa anche una decentralizzazione del sistema normativo, sottolineando che «A causa dell'unitarietà del sistema legale in Albania, rimane estranea la devoluzione delle competenze dal sistema centrale a quello locale»⁴⁰. In aggiunta, l'art., 95, co.2, Cost., da una parte riconosce al Consiglio dei ministri anche il potere di esercitare funzioni e competenze che riguardano il governo locale, e, dall'altra, l'art. 100 Cost., stabilisce che il Consiglio dei ministri è l'organo competente ad adottare le politiche tanto a livello centrale quanto a livello locale. Come è stato sottolineato dalla dottrina albanese, il livello locale, nel rispetto del principio di sussidiarietà, ha il compito di attuare le decisioni adottate dal Consiglio dei ministri, indifferentemente contenute in atti normativi di rango primario o secondario ed in strategie contenute in atti di alta amministrazione⁴¹. Pertanto, in conformità con il quadro legislativo e normativo nazionale, ai sensi della l. n. 139/2015 “*Sull'autogoverno locale (Për vetëqeverisjen vendore)*” i Sindaci dei Comuni hanno adottato, con proprie Ordinanze di attuazione, le misure straordinarie adottate dalle istituzioni nazionali. L'art. 114 Cost. prevede che il Prefetto è il rappresentante del Consiglio dei ministri nei Circondari. Pertanto, in conformità a quanto previsto dalla Costituzione e dalle leggi specifiche sull'autogoverno locale e da quella “*Sul Prefetto*”⁴², anche nell'attuazione delle misure collegate allo stato di calamità naturale, spetta ai Prefetti verificare che gli organi dei governi locali abbiano effettivamente attuato le misure adottate dal Governo centrale e soprattutto che esista armonia tra le misure locali e quelle centrali.

Il *punctum dolens* è costituito dai rischi di eccessiva centralizzazione nella gestione delle emergenze.

In effetti, nel caso della gestione dell'emergenza dettata dal terremoto, la sindaca di Durazzo, dopo essere stata molto criticata per il suo operato durante l'emergenza, ha consegnato le proprie dimissioni⁴³. Durante l'emergenza attuale,

suddivisione amministrativa-territoriale delle unità territoriali locali nella Repubblica dell'Albania” (l. n. 115/2014 del 31 luglio 2014) e dalla “*Legge sull'autogoverno locale*” (l. n. 139/2015 del 12 dicembre 2015). Per ulteriori dettagli circa il sistema di autogoverno locale in Albania si rinvia, tra gli altri, ad Aa.Vv., *Qeverisja vendore ne Shqiperi (L'autogoverno locale in Albania)*, Tirane, 2009; XH. Zaganjori, A. Anastasi, E. Cani, *Shteti i se drejtes ne Kushtetuten e Republikes se Shqiperise (Lo Stato di diritto nella Costituzione della Repubblica dell'Albania)*, Tirane, 2011; A. Dhimitri, M. Brahim, *Manuali i Legjislacioni per Vetqeverisjen Vendore (Manuale della legislazione sull'autogoverno locale)*, Tirane, 2016.

⁴⁰ Corte costituzionale albanese, decisione n. 29/2006.

⁴¹ La dottrina e la giurisprudenza albanese è unanime nel ritenere che tale conclusione, sia ricavabile dalla previsione dei cui all'art. 100 Cost. letta in maniera organica con l'art. 1, co. 2 Cost. che sancisce il principio di unitarietà dell'ordinamento albanese. Cfr. XH. Zaganjori, A. Anastasi, E. Cani, *Shteti i se drejtes ne Kushtetuten e Republikes se Shqiperise (Lo Stato di diritto nella Costituzione della Repubblica dell'Albania)*, op. cit., 277 ss.

⁴² L. n. 8927 del 25.07.2002.

⁴³ Cfr. Intervista del Sindaco di Durazzo “*Flet Valbona Sako: Ja Pse Dhashë Dorëheqjen Si Kryetare E Bashkisë Durrës (Parla Valbona Sako: ecco perché ho consegnato le dimissioni come Sindaco*

invece, anche il Prefetto del Circondario di Scutari e il Sindaco della città, sono stati criticati apertamente dal Governo per il numero di nuovi contagi che era superiore rispetto a quello rilevato in altre città, al punto che l'11 aprile del 2020, il Ministro degli interni faceva commissariare il Municipio⁴⁴.

Allo stato attuale, in assenza di funzionamento della Corte costituzionale, se da una parte si esclude qualsiasi sovrapposizione dell'attività normativa da parte dei governi locali, dall'altra, l'eventuale controllo sulla corretta attuazione delle misure prese dal Governo centrale da parte di quelli locali, rimane una prerogativa esclusiva del Consiglio dei ministri. In effetti, l'art 115, co. 1, Cost. prevede che «L'organo dell'ente del governo locale direttamente elettivo può essere sciolto o rimosso dal Consiglio dei ministri per violazione grave della Costituzione o delle leggi». Tale scelta del costituente albanese è stata interpretata dalla dottrina come un'accettazione del ruolo del Consiglio dei ministri non solo in qualità di organo al quale spetta l'adozione delle politiche generali, ma anche il controllo della loro corretta attuazione, che, laddove si tiene presente anche la potestà legislativa riconosciuta al Consiglio dei ministri, definisce i lineamenti di un Consiglio dei ministri con un Presidente del Consiglio dai poteri particolarmente “rafforzati”⁴⁵.

Per controbilanciare tali poteri rafforzati, il secondo comma dell'art. 115 Cost. stabilisce che «L'organo sciolto o rimosso può ricorrere dinanzi alla Corte costituzionale entro 15 giorni, e in tal caso la decisione del Consiglio dei ministri è sospesa». Tuttavia, in assenza da oltre 3 anni dell'organo costituzionalmente previsto per verificare eventuali abusi di potere da parte del Governo centrale, il rischio che si corre è che il Presidente del Consiglio dei ministri divenga, di fatto, detentore di un potere illimitato.

di Durazzo)”, disponibile in <https://insajderi.com/flet-valbona-sako-ja-pse-dhashe-doreheqjen-si-kryetare-e-bashkise-durres/>.

⁴⁴ Di fatto, il Sindaco di Scutari aveva messo in evidenza che visto l'alto numero di ingressi dal Kosovo e dal Montenegro tramite il punto di dogana di Scutari, in questa città andava aumentato il numero di tamponi, *ivi* sottolineando l'assenza di misure adeguate da parte del Governo centrale sotto tale aspetto. A seguito dell'aumento del numero di tamponi, il numero dei nuovi contagi a sua volta è aumentato di sole 3 nuove unità. Questi, pertanto, i dati che hanno portato il Presidente del Consiglio dei ministri a prendere la drastica decisione riguardante la città di Scutari. Secondo l'opposizione, tramite tale atto, il Premier ha dimostrato di voler controllare in maniera piena anche i Governi locali, penalizzando Scutari per il voto espresso nelle elezioni amministrative. Come noto, pur rimanendo la nomina del Prefetto una nomina governativa, sempre secondo i partiti di opposizione, il *modus operandi* del Premier nel caso del Prefetto di Scutari, costituirebbe null'altro che una punizione emblematica che dovrebbe fungere da esempio agli altri Prefetti e alle altre autorità dei governi locali. Cfr. A. Gjekmarkaj, *Shkodra, si tabelë qitjeje për qeverinë (Scutari come tabella da tiro a segno per il Governo)*, in *Ballkanweb* del 20 aprile 2020; B. Spahija, *Shkarkimi i prefektit të Shkodrës, reagon PD: Kurban i radhës nga Rama për të hequr përgjegjësitë (La destituzione del Prefetto di Scutari, reagisce il PD: la consueta vittima di Rama per rimuovere le responsabilità)*, in <https://top-channel.tv/2020/04/11/shkarkimi-i-prefektit-te-shkodres-reagon-pd-kurban-i-radhes-nga-rama-per-te-hequr-perjegjesisite/>.

⁴⁵ In tal senso cfr. XH. Zaganjori, A. Anastasi, E. Cani, *Shteti i se drejtes ne Kushtetuten e Republikes se Shqiperise (Lo Stato di diritto nella Costituzione della Repubblica dell'Albania)*, op. cit., 283.

5. L'impatto sui diritti e sullo Stato di diritto: quando l'Esecutivo abusa dei "poteri rafforzati"

Le misure adottate dal Governo albanese per fronteggiare l'epidemia da Covid-19, al momento in cui si scrive, sono soggette ad un mutamento pressoché quotidiano. Tutto questo, oltre a creare una notevole situazione d'incertezza per i cittadini, ha delle ripercussioni anche dal punto di vista costituzionale e della effettiva tenuta dello Stato di diritto.

Come già anticipato, l'art. 170 Cost. prevede le tre differenti ipotesi di stati di emergenza, stabilendo che, in questi frangenti, si possano adottare misure straordinarie però con efficacia limitata nel tempo, ossia per il tempo strettamente necessario al ristabilimento delle condizioni per il funzionamento normale dello Stato. Il secondo comma dell'art. 170 Cost. stabilisce che «I principi dell'attività degli organi pubblici e il grado di limitazione delle libertà e dei diritti dell'uomo durante l'esistenza di tali situazioni che richiedono le misure straordinarie, sono determinate dalla legge». Tuttavia, come già anticipato, nella Repubblica albanese non esiste una legge unica di attuazione degli stati d'emergenza, e, nel vuoto legislativo, la fonte per l'adozione delle misure straordinarie per fronteggiare la pandemia da Covid-19 è stata individuata in 2 leggi differenti: la legge "Sulla protezione civile" e specialmente la legge "Per la prevenzione e la lotta contro le infezioni e le malattie infettive". Il quinto comma dell'art. 170 Cost. stabilisce che durante lo stato di emergenza, non possono essere modificati alcuni atti normativi tassativamente elencati, tra i quali «anche le leggi riguardanti le misure straordinarie». Contravvenendo a quanto disposto nella Costituzione, alcune delle previsioni della legge "Per la prevenzione e la lotta contro le infezioni e le malattie infettive" sono state più volte modificate durante il perdurare dello stato di emergenza.

Parimenti contrario alle disposizioni costituzionali risulta essere il *modus procedendi* nell'implementazione delle misure approvate.

L'art. 101 Cost. prevede che «Il Consiglio dei ministri nei casi di necessità ed emergenza, sotto la sua responsabilità, al fine di stabilire misure temporanee, può adottare atti normativi, che hanno forza di legge. Tali atti normativi sono inviati immediatamente all'Assemblea parlamentare, la quale si riunisce entro 5 giorni se non è già in seduta; gli atti approvati, perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono approvati dall'Assemblea entro 45 giorni». Secondo quanto previsto dall'art. 117 Cost. e dall'art 29 della legge sull'organizzazione e funzionamento del Consiglio dei ministri, le decisioni del Consiglio dei ministri entrano in vigore solo dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Tuttavia, inizialmente, le decisioni

più importanti adottate dal Consiglio dei ministri sono state pubblicate in maniera oltremodo tardiva nella Gazzetta ufficiale⁴⁶.

Come gran parte dei Governi nazionali, in risposta alla situazione di emergenza dovuta alla diffusione della pandemia globale, il Consiglio dei ministri in Albania, tramite numerosi e continui atti normativi, successivamente sottoposti ad approvazione del Parlamento, ha adottato previsioni che sanzionano il mancato rispetto delle altre misure approvate nell'interesse della tutela della salute pubblica come contravvenzioni amministrative⁴⁷. Secondo quanto stabilito dall'art. 27, co., 2 lett. e) Cost. «quando una persona è veicolo di una malattia contagiosa, o è incapace mentalmente e pericoloso per la società», la libertà personale può essere limitata. Si è, pertanto, previsto il divieto di circolazione fuori dai casi espressamente autorizzati nonché il divieto totale di circolazione in archi temporali prestabiliti in un sistema di coprifuoco totale, prevedendo l'atto normativo n. 2 la sanzione amministrativa della multa (con un ammontare, di 700,000 lek per le aziende private e 100 000 lek per i singoli individui⁴⁸) *ivi* prevedendo, gli atti normativi n. 4 e 8 una sospensione della patente di guida per 6 anni e il sequestro per 3 mesi dell'automezzo⁴⁹.

Se la previsione di una sanzione amministrativa fissa non costituisce una novità per la legislazione albanese⁵⁰, più problematica rimane la mancata previsione di circostanze attenuanti che possono, in casi eccezionali - quali ad esempio la necessità di spostarsi per motivi di salute -, giustificare il comportamento del cittadino che pur non volendo si sia trovato costretto a contravvenire a quanto disposto dagli atti normativi. Parimenti, nel prevedere che

⁴⁶ Nello specifico trattassi della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale n. 49 del 25.03.2020 e n. 64 del 10.04.2020.

⁴⁷ Con specifico riferimento alle misure che disciplinano le sanzioni delle contravvenzioni amministrative qui d'interesse cfr.: *Ligj nr. 24/2020 për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 3, datë 15.3.2020, të Këshillit të ministrave, "për marrjen e masave të veçanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga covid-19"*; *Ligj nr. 25/2020 për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 4, datë 16.3.2020, të Këshillit të ministrave, "për disa shtesa në aktin normativ nr. 3, datë 15.3.2020, të Këshillit të ministrave, "për marrjen e masave të veçanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga covid-19"*.

⁴⁸ L'ammontare della multa risulta, a sua volta, essere particolarmente elevata, visto che lo stipendio minimo in Albania è di soli 26.000 lek. Cfr. Zyra e avokatit të Popullit, *Opinion I Institucionit Të Avokatit Të Popullit, Lidhur Me Disa Shtesa Dhe Ndryshime Në Ligjin Nr. 7895, Datë 27.1.1995, "Kodi Penal I Republikës Së Shqipërisë", Të Ndryshuar* (Opinione dell'Istituzione dell'Avvocato del Popolo riguardo con alcune modifiche alla l. n. 7895 del 27.1.1995 "Codice penale della Repubblica d'Albania", modificato), 14 aprile 2020, 9. Testo completo del Parere disponibile in https://www.avokatipopullit.gov.al/media/manager/website/media/Mendim%20p%C3%ABr%20projektligjin_8D2xJ0M.pdf.

⁴⁹ *Ligj nr. 29/2020 për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 8, datë 24.3.2020, të Këshillit të ministrave, "për disa shtesa dhe ndryshime në aktin normativ nr. 3, datë 15.3.2020, të Këshillit të ministrave, "për marrjen e masave të veçanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga covid-19", të ndryshuar*.

⁵⁰ Cfr. l. n. 10 279, del 20.5.2010 "Per le contravvenzioni amministrative (Për kundërvajtjet administrative)".

le sanzioni amministrative costituiscono titolo immediatamente esecutivo⁵¹, gli atti normativi non prevedono espressamente il diritto di presentare ricorso all'autorità gerarchicamente superiore a quella che lo ha emesso oppure la possibilità di ricorrere direttamente al tribunale. La Decisione (*Urdher*) del Consiglio dei ministri “*Sull'adozione di misure amministrative speciali durante il periodo di infezione causato da Covid-19*” prevede solo che si deve procedere secondo le disposizioni del Codice di procedura amministrativa (*Kodit të Procedurës Administrative*). Come è stato già osservato⁵², l'art. 129 (a) del Codice prevede unicamente l'ipotesi del ricorso presso il Tribunale amministrativo, ma con decisione dell'Alto consiglio della magistratura, tranne ipotesi urgenti specificate, sono state sospese fino al 7 di aprile le attività di tutti i Tribunali. Il tutto, in definitiva, ha reso impossibile per i singoli l'azione in difesa dei propri diritti. I provvedimenti si pongono pertanto in contrasto con la Costituzione e con gli artt. 6/1 e 13 della CEDU.

Pur non riscontrandosi particolari casi di mancato rispetto delle misure di sicurezza previste dagli atti normativi del Governo e rimanendo il numero dei contagi e delle vittime relativamente basso⁵³, l'Esecutivo ha deciso di inasprire ulteriormente le pene, proponendo che il mancato rispetto delle misure di sicurezza costituisca non più una sanzione amministrativa ma un illecito penale. Secondo quanto previsto in tale proposta, la disobbedienza alle regole, alle decisioni e agli ordini emessi dagli organi statali competenti diventa sanzionabile con la multa e con la detenzione fino ad un massimo di 15 anni di carcere. Molti gli aspetti di incompatibilità di quanto previsto nella proposta con i principi del diritto penale, di cui in *primis* il fatto che non necessariamente la persona che commette l'illecito sia effettivamente accertato come persona infetta da Covid-19 (e, pertanto, possa effettivamente costituire un pericolo per la comunità), difettando, pertanto, tra gli altri : il principio della volontarietà nel diffondere la malattia; lesione del principio di proporzionalità della pena con la pericolosità del reato e il grado di colpa

⁵¹ Ipotesi questa già prevista dalla l. n. 10 279/ 2010 “*Per le contravvenzioni amministrative (Për kundërvajtjet administrative)*”.

⁵² Cfr. E. Skendaj, *Gjobat administrative ndaj qytetarëve që nuk respektojnë karantinën dhe detyrimet e tjera në kushtet e Pandemisë Globale. Mbi nevojën e respektimit të të drejtave dhe lirive të njeriut dhe mbrojtjen nga arbitrariteti (Le sanzioni amministrative nei confronti dei cittadini che non rispettano la quarantena e altri obblighi previsti dalle condizioni della pandemia globale. Sulla necessità di rispettare i diritti umani e le libertà)*, in *Albanian Helsinki Committee* del 27 marzo 2020.

⁵³ Nel mentre si scrivono queste pagine, in data 03.05.2020, secondo i dati ufficiali comunicati dal Ministero della salute e della assistenza sociale in Albania ci sono 786 casi positivi confermati e 31 vittime. I dati giornalieri aggiornati sono consultabili sul sito ufficiale <https://new.shendetesia.gov.al/>.

dell'autore⁵⁴; l'incostituzionalità della previsione di una sanzione pecuniaria accanto alla misura della carcerazione⁵⁵.

L'introduzione delle nuove ipotesi di reato ha richiesto un cambiamento degli artt. 242/1 e 242/2 e l'introduzione *ex novo* di due altri articoli nel Codice penale.

Nonostante la petizione di oltre 30 organizzazioni della protezione dei diritti civili, delle osservazioni contrarie dell'opposizione, nonché del Parere contrario dell'istituzione dell'Avvocato del Popolo⁵⁶, dopo un previo accordo con il Presidente della Repubblica per apportare alcune modifiche rispetto alle previsioni iniziali⁵⁷, il 16 aprile del 2020, il Parlamento albanese, in una seduta straordinaria di soli 120 minuti, assieme all'approvazione di molti altri atti normativi approvati dal Consiglio dei ministri per fronteggiare la pandemia del Covid-19⁵⁸, a maggioranza semplice dei 2/3, ha approvato le modifiche del Codice penale. Le modifiche, che hanno già ottenuto la controfirma presidenziale, dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, sono entrate in vigore l'8 maggio 2020⁵⁹.

Oltre alla mancanza di adeguato dibattito, informazione e consultazione con i gruppi d'interesse - visto che tra la data della proposta e quella della sua

⁵⁴ Su questi e altri aspetti di incompatibilità con i principi del diritto penale e con le interpretazioni della Corte costituzionale albanese cfr. B. Muçi, *Ndryshimet në Kodin Penal/ Muçi: Duhet diskutuar këto tre çështje (Le modifiche del Codice Penale, devono essere discusse queste tre questioni)*, in *Gazeta Liberale* del 16.04.2020; Dichiarazione congiunta delle associazioni della società civile, *Dënimet e propozuara në Kodin Penal për parandalimin e pandemisë #Covid19 cenojnë të drejtat dhe liritë THEMELORE TË shtetasve (Le condanne proposte delle modifiche del Codice penale per la prevenzione della pandemia # Covid 19 ledono i diritti e le libertë FONDAMENTALI dei cittadini)*, disponibile su *Albanian Helsinki Committee* del 11 aprile 2020.

⁵⁵ Secondo quanto specificato dalla Corte costituzionale albanese (Decisione n.47 del 2012), la previsione simultanea di due tipologie di condanne, reclusione e multa, sono contrarie al principio di proporzionalità sancito dall'articolo 17 della Costituzione.

⁵⁶ Cfr. Zyra e avokatit të Popullit, *Opinion I Institucionit Të Avokatit Të Popullit, Lidhur Me Disa Shtesa Dhe Ndryshime Në Ligjin Nr. 7895, Datë 27.1.1995, "Kodi Penal I Republikës Së Shqipërisë", Të Ndryshuar*, *op.cit.*

⁵⁷ A seguito delle modifiche apportate dopo l'intervento del Presidente della Repubblica, la pena massima di detenzione è stata abbassata da 15 a 10 anni. L. n. 35/2020 *Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 7895, datë 27.1.1995, "Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar, (l. n 35/2020 per alcune aggiunte e modifiche alla l. n. 7895, del 27.1.1995 "Codice penale della Repubblica dell'Albania", modificato).*

⁵⁸ L'ipotesi dell'approvazione di un numero più alto di leggi e di progetti legge nel caso di uno stato di emergenza causata da pandemia era stata approvata dal Parlamento albanese nella seduta del 10 aprile 2020 che, tramite un progetto legge ha approvato le modifiche al Regolamento del Parlamento, *ivi* prevedendo l'ipotesi della votazione da remoto. Secondo quanto previsto dall'art 2 della Decisione, la stessa oltre che immediatamente esecutiva ha effetti retroattivi a partire dal 10.03.2020. Cfr. *Për disa shtesa në vendimin e Kuvendit nr. 166, datë 16.12.2004 "Për miratimin e rregullores së Kuvendit të Shqipërisë" të ndryshuar (Su alcune aggiunte della decisione del Parlamento nr. 166 del 16.12.2004 "Per l'approvazione del regolamento del Parlamento dell'Albania" modificato).*

⁵⁹ Cfr. *Miratohen me riformulime ndryshimet e Kodit Penal në Kuvend, Ruçi: Janë pasqyruar edhe rekomandimet e Metës Il Parlamento approva le modifiche del Codice penale, Ruci: sono state accolte le raccomandazioni di Meta*, in *Balkanweb* del 16 aprile 2020.

approvazione è passata appena una settimana⁶⁰ - la procedura di approvazione in seno al Parlamento risulta essere contraria alle previsioni costituzionali.

In effetti, l'art. 81, co. 3, Cost. stabilisce che «il procedimento accelerato non è ammesso per i progetti di legge indicati nell'articolo, 81, comma 2, ad eccezione della lettera f)». La lettera e) del secondo comma dell'art. 81 cost. richiama in maniera esplicita i codici, i quali, rientrano, pertanto, nella categoria di atti per i quali si esclude la procedura accelerata necessitando un'approvazione da parte dell'Assemblea a maggioranza qualificata dei 3/5⁶¹.

La Commissione di Venezia nelle sue linee guida sul rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto durante la crisi Covid-19 ha specificato che di norma, in una situazione di emergenza, non si possano produrre atti di natura permanente. Inoltre, le modifiche permanenti alla legislazione nazionale devono essere introdotte nel quadro del normale processo politico democratico, mediante leggi ordinarie, accuratamente preparate e adeguatamente deliberate in Parlamento prima dell'adozione⁶².

L'incostituzionalità della procedura di approvazione, di fatto, pone il Governo in una posizione di abuso della propria posizione, visto che il partito di cui è espressione politica il Primo ministro detiene i 2/3 dei seggi in Parlamento. A tale situazione si aggiunge ancora una volta l'assenza della Corte costituzionale che, conformemente alle indicazioni della Commissione di Venezia⁶³, avrebbe potuto svolgere il controllo di costituzionalità evitando così eventuali abusi di potere da parte dell'Esecutivo.

L'adozione delle misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza causata dalla pandemia Globale della diffusione del Covid-19 ha sottoposto ad uno *stress test* i limiti che possono subire i diritti costituzionalmente garantiti e la ripartizione delle competenze tra i poteri dello Stato nella maggior parte delle democrazie

⁶⁰ Come osserva l'Avvocato del Popolo nel suo parere «[...] le modifiche al Codice penale dovrebbero essere apportate sulla base di una discussione pubblica molto ampia [...] riteniamo che queste proposte di cambiamento debbano essere discusse in linea di principio e valutate più a lungo, soprattutto in relazione alle nuove figure di reati che sono previste per la prima volta nel Codice penale» (mia traduzione dall'originale in albanese). Cfr. Zyra e avokatit te Popullit, *Opinion I Institucionit Të Avokatit Të Popullit, Lidhur Me Disa Shtesa Dhe Ndryshime Në Ligjin Nr. 7895, Datë 27.1.1995, "Kodi Penal I Republikës Së Shqipërisë", Të Ndryshuar*., *op. cit.*, cit. 1.

⁶¹ Cfr. Corte costituzionale albanese, Decisione n. 5 del 05.02.2014.

⁶² Cfr. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, CDL-PI(2020)003, Strasbourg, 16 April 2020, par. b "Permanent effects".

⁶³ Come specifica la Commissione di Venezia nelle sue linee guida sugli stati di emergenza «[...] the Venice Commission agrees that «since in a parliamentary democracy the executive is normally composed of party leaders and other leading party figures, [...] legislative control may not be sufficiently effective in practice to curb the abuse of executive power. Therefore, in a State based on the rule of law, legislative control must be supplemented by appropriate and effective means of judicial control», *cit.*, par. 185.

mature⁶⁴. Indubbiamente, in situazioni di emergenza, il rispetto dello Stato di diritto, in quanto direttamente connesso con la democrazia di un ordinamento, rimane una priorità.

I maggiori poteri rafforzati che la Costituzione albanese riconosce al Presidente del Consiglio dei ministri nel caso dell'emergenza per calamità naturale, in rispetto delle previsioni costituzionali, dovrebbero essere controbilanciati dalla separazione dei poteri. Circostanza quest'ultima, che allo stato attuale, in Albania non pare riscontrabile, sfociando il tutto in ipotesi di "abuso" delle garanzie materiali, formali, procedurali e sostanziali. Non riscontrandosi né il pieno rispetto delle procedure nell'esercizio dei pubblici poteri (Stato di diritto in senso debole), né il rispetto dei principi costituzionali, tra i quali in *primis* la separazione dei poteri e la tutela dei diritti fondamentali (Stato di diritto in senso sostanziale)⁶⁵, vi è il rischio che in Albania gli stati di calamità naturale possano tramutarsi in una vera e propria calamità dello Stato di diritto e, pertanto, della stessa democrazia. Il tutto d'altro canto potrebbe ripercuotersi gravemente anche sul processo di adesione all'Unione europea, rallentando contestualmente il consolidamento democratico in Albania.

⁶⁴ Per un quadro d'insieme di tali problematiche in un alto numero di Stati cfr. N. González Martín, D. Valadés (ed.), *Emergenza sanitaria por Covid-19*, in *Derecho constitutional comparado*, 2020 disponibile in <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/157>.

⁶⁵ In tal senso cfr. L. Ferrajoli, *Iura Paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Napoli, 2015, 3 ss.