

Data di pubblicazione: 30 dicembre 2021

PINO PISICCHIO

*Dalla Vlora all'integrazione europea: costituzione e diritti
umani in Albania*

SOMMARIO: 1)Albania oggi: una chiave di lettura- 2)Un'antica propensione europeista- 3)Lo status di paese candidato ufficiale: una procedura difficile- 4)La Costituzione albanese. L'impianto e le ripetute riforme- 5)La legge elettorale- 6)Conclusioni-

1. Albania oggi: una chiave di lettura

Tra i diversi approcci utili a descrivere la realtà odierna del piccolo paese delle Aquile, l'Albania popolosa quanto la città di Roma ed estesa poco più della Sicilia, credo che quello degli indicatori economici significativi possa rappresentare il più eloquente.

L'Albania solo nell'ultimo quinquennio ha fatto registrare, infatti, un incremento del PIL pari al 23%-che sale quasi al 27% se valutato in termini pro capite-un calo della disoccupazione dal 10,3% del 2016 al 6,7 stimato per il 2021, un volume delle esportazioni che è passato nello stesso periodo da 1,8 miliardi di euro a 2,6 e un debito pubblico che, col suo pur non lieve 74,6%, rappresenta ,tuttavia, in termini percentuali meno della metà di

Sottoposto a revisione

quello italiano¹. Certo, il riferimento è rivolto al paese con il reddito per abitante che rimane tra i più bassi d'Europa, ma appare giusto relativizzare il valore dei numeri, avendo riguardo al dato di partenza. E la partenza non può che riferirsi all'otto agosto di trent'anni fa, a quando il vecchio mercantile Vlora, partito dal porto di Durazzo con un carico umano di almeno ventimila persone (il numero esatto non fu mai precisato) in fuga da una lunga e dolorosa inedia di massa, raggiunse il porto di Bari, disvelando all'Italia e a tutto l'Occidente il significato profondo delle migrazioni economiche, che ancor oggi faticano a trovare spazio nel vocabolario dei diritti condivisi dal mondo globale. All'altezza degli anni '90 l'Albania, stremata da decenni di isolazionismo e di torsioni personalistiche del marxismo-leninismo-maoismo da parte del dittatore Enver Hoxha, contendeva allo Zimbabwe la posizione di coda nella classifica mondiale del reddito prodotto dagli Stati sovrani. Oggi il piccolo Stato balcanico, che ha attraversato il secolo scorso registrando l'avvento di due regimi dittatoriali, l'uno di stampo fascista (e poi dal 1943 anche nazista) e il secondo, più lungo- dal 1944 alla morte di Enver Hoxha e poi ancora fino al 1991- comunista, cerca un'integrazione con i destini della casa europea, di cui si sente elemento costitutivo e non corpo estraneo.

¹ Cfr. infomercati.esteri.it, sito del Ministero degli Esteri, Principali indicatori economici, scheda di sintesi Albania, 26/10/2021.

2. Un'antica propensione europeista

La propensione europeista emerse, infatti, non appena il paese riuscì a superare una turbinosa e conflittuale stagione ai vertici del Governo, che durò dal '91 al '97. Fu nel 1999 che, attraverso il Processo di Stabilizzazione e di Associazione, alcuni paesi della regione balcanica cominciarono il loro cammino verso lo status di Stato membro: Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia. Ma se per Serbia e Montenegro i negoziati procedettero senza particolari ostacoli, per la Macedonia del Nord e l'Albania il conferimento della veste di candidato ufficiale ha potuto realizzarsi solo nel Marzo 2020, nel pieno della pandemia COVID19, a causa della persistente opposizione di alcuni paesi membri. Tuttavia se l'obiettivo dello status di Stato membro non è ancora realizzato- e, probabilmente, uno Stato fondatore come l'Italia, potrebbe patrocinare con diversa determinazione la velocizzazione dell'ingresso in Ue di un paese vicino che storicamente ha trovato nella cultura, nell'economia, nello stile di vita italiano un modello costante, non rinnegato nonostante la stagione dell'invasione fascista- è anche vero che il processo di integrazione con la comunità degli Stati europei ha trovato comunque percorsi non facili.

3. Lo status di paese candidato ufficiale: una procedura difficile

Non è, infatti, inutile ricordare come, dopo la firma (giugno 2006) dell'accordo di stabilizzazione e associazione, entrato in vigore nel 2009,

la Commissione europea è stata chiamata più volte ad esprimere un suo parere sulla concessione alla Repubblica dell'Albania dello status di candidato ufficiale a membro dell'UE, rendendo il suo indefettibile diniego. Così è stato nel 2010, avendo riguardo ad un contesto albanese in cui, effettivamente gli elementi di instabilità politica interna e la difficoltà di avvio di una vera fase di emancipazione economica, giocarono un ruolo negativo nella valutazione finale; così è stato, però, anche nel 2011, con l'indicazione, da parte della Commissione Europea, di 12 priorità da soddisfare per concorrere all'acquisizione dello status, sottolineando la necessità di intervenire particolarmente sul rinnovamento del quadro normativo. Anche nel 2013 la Commissione tornava a porre condizioni, stavolta, però, conferendo alla sua determinazione la forma di una raccomandazione senza riserva, accompagnata dall'invito a svolgere azioni positive sul piano di un maggiore sviluppo economico, di una riforma della PA, di una piena indipendenza degli organi giurisdizionali, di un impegno prioritario a contrastare fenomeni corruttivi e criminalità organizzata e di una politica di tutela dei diritti umani. Tuttavia un gruppo di stati membri- Olanda, Danimarca, Germania, Regno Unito e Francia- si schierò negativamente, rinviando la decisione sulla concessione dello status di paese candidato al nuovo Consilium del 2014. In realtà il rallentamento del processo di avvicinamento dell'Albania all'UE finiva per racchiudere anche un valore coerente con la politica imposta all'UE dai paesi nord europei, sicuramente aperta fin dal 2004 all'area centro-orientale. Si è trattato, infatti, una politica che ha sposato senza riserve, dalla caduta del Muro di Berlino, la scelta sostenuta dagli Stati membri dell'area centro-

settentrionale e dal Regno Unito, determinando consapevolmente uno spostamento dell'asse geopolitico europeo nettamente ad est, piuttosto che verso l'epicentro mediterraneo in cui l'Albania comunque si colloca, rappresentando un avamposto balcanico nel quadrante meridionale. Circostanza che dovrebbe, ancora una volta, interpellarci sul ruolo di uno Stato fondatore come l'Italia nella dinamica geopolitica dell'UE².

4. La Costituzione albanese. L'impianto e le ripetute riforme

L'approccio con le istituzioni europee, com'è stato più volte ribadito nel lungo iter che ha portato all'incardinamento dell'Albania nello status di candidato ufficiale all'ingresso nella UE, implica necessari percorsi innovativi dal punto di vista dell'adesione agli stilemi democratici che sono a fondamento dell'UE, avendo riguardo sia ai processi emancipativi del sistema economico-sociale, sia ai principi su cui poggia l'ordinamento costituzionale, sia all'impianto delle tutele riservate ai diritti umani e al contrasto dei fenomeni corruttivi. La risposta albanese si è tradotta in un intervento manomissivo dell'impianto costituzionale realizzato nel 2008. In verità interventi modificativi di qualche importanza non sono estranei alla storia costituzionale della Repubblica di Albania post-comunista.

² Il governo Draghi ha mostrato, tuttavia, una nuova consapevolezza nei confronti della Repubblica di Albania nel corso dell'incontro di Roma con il premier Rama, il 17 novembre 2021, dichiarando l'impegno a sostenere l'ingresso dei paesi balcanici occidentali nell'UE.

La Costituzione in vigore (*Kushtetuta e Shqipërisë*), adottata dal Parlamento il 28 novembre 1998³ e confermata dal referendum popolare, che succede alla Costituzione del 1976, a sua volta modificata il 5 settembre del 1991, disegna una Repubblica parlamentare monocamerale. Il Legislativo, composto da 140 membri, elegge il Capo dello Stato (Presidente della Repubblica), il Consiglio dei Ministri, il Primo Ministro e il vice-primo ministro. La struttura dell'impianto costituzionale è divisa in due parti: da una parte è posto il richiamo ai principi di base e ai diritti fondamentali dei cittadini, mentre dall'altra si disegna la struttura organizzativa dello Stato. Sull'impianto costituzionale di base operò la riforma del 2008, apportando modifiche significative, che andarono ben oltre la correzione del sistema elettorale posto nell'agenda di governo ed incluso nella parte III della Costituzione, per investire l'abolizione della parte XII, che definiva la composizione e le competenze della Commissione elettorale centrale, la limitazione del mandato del Procuratore Generale della Repubblica, l'allargamento delle competenze del primo ministro (inclusa la possibilità di richiedere al presidente della Repubblica lo scioglimento del Parlamento in caso di sfiducia).

³ Cfr. La Costituzione Albanese con scritti di A. Loiodice e N. Shehu, Cacucci, 1999

5. La legge elettorale

La riforma del 2008 mise mano alla legge elettorale, passando da un maggioritario corretto⁴, ad un sistema proporzionale regionale a liste chiuse, con la suddivisione in dodici circoscrizioni, corrispondenti alle dodici regioni amministrative. Nel 2020, dando esito alle sollecitazioni provenienti dall'UE e dall'OSCE, per una riforma del sistema elettorale più garantista dal punto di vista della correttezza del procedimento, è intervenuta una nuova riforma elettorale che ha introdotto norme più rigorose per l'identificazione degli elettori, un aumento delle risorse pubbliche destinate al sostegno dei partiti e la norma che impone un riequilibrio di genere, portando ad un terzo dei candidati le "quote rosa". Lo sbarramento d'ingresso per l'accesso al riparto dei seggi viene stabilito al 3% per i partiti e al 5% per le coalizioni.

Con questo sistema elettorale, frutto dell'intesa tra i due maggiori partiti albanesi, il Partito socialista di Edi Rama e il Partito Democratico di Lulzim Basha, l'Albania è andata a votare lo scorso 25 aprile confermando per la terza volta come Primo Ministro il leader del PS Rama. L'effetto distorsivo, seppur contenuto, della formula elettorale, ha consegnato al partito del Premier la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento (53%), pur avendo conseguito il 48,6% dei voti. Al maggiore partito dell'opposizione, il Pd, che ha raccolto il 39% dei consensi è andato il 42% dei seggi. Al Movimento socialista per l'integrazione, partito di

⁴ La struttura della legge elettorale previgente prevedeva l'elezione di 100 seggi assegnati con collegi uninominali a doppio turno e di 40 assegnati col sistema proporzionale a liste chiuse.

opposizione che ha raccolto il 6,8% dei voti, è stato attribuito il 2,8% dei seggi, mentre al Partito Socialdemocratico, alleato di Rama, (2,25 dei consensi) sono andati tre seggi. Il turno elettorale, che rinsaldava il Partito socialista ancora una volta nel ruolo egemone, non fu privo di polemiche da parte delle forze risultate sconfitte e, in particolare, del partito conservatore di Basha, che contestò al governo in carica la commissione di brogli denunciando migliaia di schede non valide⁵. Tuttavia le reazioni non riuscirono a produrre effetti politici rilevanti, ne'adeguata considerazione da parte degli organi giurisdizionali e la polemica venne retrocessa ad una ritualità delle dialettiche tra fazioni contrapposte dopo un confronto elettorale.

Il primo Ministro Edi Rama ha potuto così riprendere il cammino del governo che tende all'obiettivo dell'integrazione dell'Albania nell'UE.

6. Conclusioni.

C'è un aspetto dirimente nelle valutazioni che l'UE compie allorché si appresta a soppesare gli elementi di coerenza dei candidati all'adesione con i principi fondativi inclusi nei trattati, ed è, come già ricordato, il profilo relativo al rispetto dei diritti umani. In questo senso l'Albania post-comunista può rivendicare un adempimento, incluso nell'ordinamento

⁵ Cfr.tra gli altri il Fatto Quotidiano, Elezioni Albania, Edi Rama festeggia il terzo mandato di fila: "Record storico". Migliaia di schede non valide, l'opposizione: "Irregolarità", 27/4/2021

costituzionale, pieno e convinto. Risale al 1993, alla legge 7693⁶, l'inclusione nell'ordinamento giuridico dei diritti e delle libertà fondamentali. Questi principi furono accolti nel preambolo alla Costituzione del 1998 e considerati espressamente "requisiti indispensabili per la costruzione di uno Stato democratico" e furono declinati in modo chiaro nell'art.3, considerando i diritti e le libertà fondamentali della persona non solo con riguardo alla sfera individuale, ma anche come fondamento dello Stato che ha il dovere di darne puntuale realizzazione. Ancora: il secondo capitolo della Costituzione elenca in modo sistematico i diritti e le libertà. Tuttavia, l'elemento che caratterizza in modo esclusivo l'impianto costituzionale albanese nel senso di una peculiare sensibilità nei confronti dei diritti e delle libertà fondamentali, è dato dall'art.17 (secondo comma) che, facendo riferimento ai limiti che i tali diritti possono subire, afferma che "in nessun caso possono eccedere le limitazioni disposte dalle norme previste nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo". Rinviando a riferimenti condivisi in dottrina⁷ il pur utile approfondimento scientifico del richiamo testuale, ciò che appare utile sottolineare in questa sede è l'attenzione posta dal legislatore costituzionale albanese alla dinamica evolutiva del catalogo dei diritti umani e delle libertà, assumendo a riferimento la Cedu. Si avverte, dunque, una tensione verso il raggiungimento di nuove consapevolezze giuridiche nel senso di un'etica

⁶ Che richiamava la legge 7491 del 29/4/ '91

⁷ Ex multis si vedano: G.Dammacco, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Cacucci, 2000 E.Cukani, *La Costituzionalizzazione dei diritti fondamentali nell'Albania post-comunista*, in *Consulta Online*, fasc.1, 2016

costituzionale condivisa che trova combaciamento con il Nomos europeo, a cui l'Albania di Giorgio Castriota Scanderbeg, indubbiamente appartiene.

È un'Albania nuova, in una impegnativa, ma chiara, risalita verso la comunità degli Stati che si riconoscono nell'identità europea. Quella stessa identità a cui si appellarono trent'anni fa i ventimila della Vlora sbarcati a Bari l'8 agosto 1991, in una città che seppe riconoscerli forse in modo più coerente con il diritto umanitario di quanto non seppero fare le istituzioni nazionali.