

Forme di Stato e diritto all'istruzione: la metamorfosi del diritto all'istruzione nelle trasformazioni costituzionali dell'Albania

di ENTELA CUKANI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Istruzione e nazione: dall'ordine pluriconfessionale ottomano alla formazione dell'identità nazionale albanese. – 3. L'istruzione come strumento dell'ideologia comunista e la codificazione del “triangolo rivoluzionario”. – 4. Dal cittadino socialista al cittadino costituzionale: il diritto all'istruzione nella transizione democratica. – 5. Scuola, ideologia e diritti: osservazioni conclusive.

1. Il diritto all'istruzione rappresenta uno dei diritti sociali fondamentali riconosciuti tanto dal costituzionalismo contemporaneo quanto dagli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, nei quali esso è configurato come diritto umano necessario al pieno sviluppo della persona¹. In dottrina si è sottolineato come esso costituisca una delle principali figure del catalogo dei diritti sociali, nella misura in cui condiziona l'effettivo esercizio di molte altre libertà e incide in modo decisivo sulle possibilità di partecipazione alla vita politica, economica e sociale². Pertanto, in quanto direttamente connesso all'uguaglianza sostanziale, è stato anche definito anche come «il più importante di tutta la Costituzione, il più impegnativo»³. Non a caso, le letture sistematiche delle disposizioni costituzionali e sovranazionali in materia lo collocano al crocevia tra promozione della cultura, principio di eguaglianza sostanziale e costruzione dello Stato sociale, mettendo in rilievo la sua funzione di “diritto chiave” del costituzionalismo dei diritti⁴.

¹ S. MARCHISIO, *Il diritto all'istruzione nel diritto internazionale dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1, 2021, pp. 1-29.

² Tra gli altri A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica*, in *Scritti in onore di A. Pace*, Tomo II, Napoli, 2012.

³ Così, Piero Calamandrei nel suo celebre *Discorso sulla Costituzione* del 26 gennaio 1955. Testo completo del discorso disponibile in <https://formazione.indire.it/paths/piero-calamandrei-discorso-sulla-costituzione-26-gennaio>.

⁴ Sul ruolo sistematico del diritto all'istruzione nel disegno dello Stato sociale costituzionale, nella sterminata bibliografia, si vedano almeno cfr.: A.M. POGGI, *Per un*

Come è stato più volte messo in luce dalla dottrina, il modo in cui un ordinamento riconosce e disciplina il diritto all'istruzione costituisce una vera e propria cartina di tornasole della forma di Stato adottato⁵. Per dirla con Gasparri: «In certe società ed in certe fasi storiche le classi che sono al governo tendono a fare della scuola uno strumento delle sue finalità contingenti, un mezzo di realizzazione degli interessi ideologici o economici che l'animano. In altre società e in altri tempi, più illuminati, l'organizzazione politica assume come un fine proprio quello che è il fine della scuola: la diffusione e l'approfondimento del sapere»⁶. Se, dunque, la scuola è lo strumento tramite il quale i Governanti modificano la società, l'evoluzione costituzionale albanese offre, in tal senso, un prisma particolarmente rivelatore delle specifiche finalità al cui perseguimento lo Stato può, di volta in volta, orientare il diritto all'istruzione: facendone ora strumento di costruzione identitaria, ora vettore di ideologizzazione, ora diritto fondamentale pluralista inserito nel più ampio quadro delle garanzie convenzionali europee.

«diverso» *Stato sociale. La parabola dell'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019, ID., *Il diritto all'istruzione come diritto sociale*, in E. Catelani - R. Tarchi (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2015, pp. 59 ss.; M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, pp. 147 ss.; M. TROISI, *La Costituzione scolastica*, Bari, 2008; S. CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Foro it.*, 1991, pp. 214 ss.; F. LANCHESTER, *L'Università come istituzione storicamente situata, Intervento al Convegno "L'Università da riformare: dall'Università d'élite all'Università di massa"*, Fondazione Roma Sapienza, 8 settembre 2023, disponibile in *Nomos*, 1/2025; G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, 2021.

⁵ Rimane sempre un classico indispensabile J. DEWEY, *Democracy and education*, New York, trad. it., *Democrazia e istruzione*, Firenze, 1994; per una ricostruzione storica e teorica partendo dal caso italiano, *passim*: A.M. POGGI - F. ANGELINI - L. CONTE (cur.), *La scuola nella democrazia. La democrazia nella scuola*, Napoli, 2020; M. TROISI, *Brevi cenni sul rapporto tra autonomia scolastica ed evoluzione della forma di Stato*, in F. LAMBERTI - C. MIGNONE - D. STASI - M. L. TACELLI - U. VILLANI-LUBELLI (a cura di), *Diritto, Storia, Istituzioni. Liber Amicorum Giancarlo Vallone*, t. II, Napoli, 2024, pp. 1639-1664; A. MORELLI, G. DE LUCA, *Profili storici*, in L. BUSCEMA - R. CARIDÀ - G. DE LUCA, R. DI MARIA - A. MORELLI - V. PUPO (a cura di), *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino, 2022, pp. 3-15; con specifico riferimento ai cambi di regime e le transizioni democratiche, invece, S.P. HEYNEMAN, *The transition from party/ state to open democracy: The role of education*, in *International Journal of Educational Development*, Vol. 18, Issue 1, January 1998, pp. 21-40; J. EARNEST - D. TREAGUST (eds.), *Education Reform in Societies in Transition: International Perspectives*, Rotterdam / Taipei, 2000.

⁶ P. GASPARRI, *L'autonomia didattica ed amministrativa degli enti d'istruzione*, in C.M. IACCARINO (a cura di), *L'istruzione. Atti del convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Milano, 1967, p. 66.

2. Nell'arco della dominazione ottomana, il diritto all'istruzione in Albania non conobbe una configurazione autonoma in termini di posizione giuridica soggettiva, rimanendo piuttosto assorbito entro un assetto scolastico imperiale di struttura confessionale, fortemente gerarchizzato e contraddistinto da una marcata segmentazione linguistica. In tale ordinamento l'accesso ai percorsi educativi risultava funzionalmente connesso tanto all'appartenenza religiosa quanto alla collocazione politico-amministrativa delle diverse comunità sottoposte al potere del centro seguendo la logica ottomana dei *millet*⁷. A ciò si deve aggiungere che la popolazione albanese parlava una lingua che ancora non aveva un alfabeto proprio e il cui insegnamento veniva proibito da parte della Sublime porta. Il tutto, come è stato osservato in dottrina, ha dato esito a un marcato livello di analfabetismo⁸. Fino alla metà del XIX secolo, infatti, l'istruzione nelle terre albanesi si sviluppò prevalentemente entro circuiti scolastici religiosi distinti: da un lato, le scuole musulmane, nelle quali l'insegnamento veniva impartito soprattutto in turco e in arabo; dall'altro, le scuole ortodosse, poste sotto l'influenza del Patriarcato ecumenico di Costantinopoli e caratterizzate da un largo impiego del greco; accanto ad esse, infine, le scuole cattoliche, radicate soprattutto nelle regioni settentrionali, che conservarono limitati spazi di educazione locale anche in ragione dell'iniziativa del clero e del sostegno di potenze esterne all'Impero. Ne deriva che in tale fase l'istruzione, lungi dal tradursi nel riconoscimento di un diritto unitario riferibile alla collettività nazionale albanese, e si presentava piuttosto come una funzione esercitata secondo logiche differenziate di appartenenza confessionale e di mediazione linguistica, mentre l'impiego dell'albanese quale lingua di insegnamento rimase a lungo ostacolato, se non apertamente interdetto. Un primo elemento di discontinuità si registrò nel contesto delle riforme dei *Tanzimat*, le quali, con la riorganizzazione del 1846, introdussero una più definita separazione tra istruzione statale e istruzione religiosa, inscrevendo anche la materia scolastica nel più ampio disegno di centralizzazione amministrativa e di

⁷ F. ÖZTÜRK, *The Ottoman Millet System*, in 15 *Journal of South-East European Researchers*, Iss. 16, 2010, pp. 71-86; più in generale, sulla gestione del pluralismo identitario e giuridico nel complesso sistema dell'Impero ottomano, per tutti, si rinvia a A. ANASTASOPOULOS - E. KOLOVOS (eds.), *Ottoman Rule and the Balkans, 1760-1850, Conflict, Transformation, Adaptation*, Rethymno, 2007, pp. 27-44; J. MCCARTHY, *Muslims and Minorities: the Population of Ottoman Anatolia and the End of the Ottoman Empire*, NY, 1983.

⁸ Si veda G.F. FERRARI, *Diritti e libertà nella Costituzione albanese del 1925*, in *DPCE Online* 1/2026, 689 ss., il quale, in riferimento al periodo Ottomano evidenzia «È vero comunque che dell'area dei Balcani l'Albania rappresentava probabilmente il segmento più arretrato, non privo di un sostrato marcatamente nazionalistico anche per effetto della peculiare orografia del Paese, ma caratterizzato da forte livello di analfabetismo, da divisioni sociali profondissime, da una generale impreparazione politica, che non potevano non segnare il processo di indipendenza e quello di costituzionalizzazione», cit. p. 689.

razionalizzazione dell'ordinamento ottomano⁹. Ciò nondimeno, nelle province albanesi tale processo non si tradusse nella rapida formazione di un sistema pubblico omogeneo, sia per l'insufficienza delle infrastrutture e dei mezzi amministrativi, sia per la persistente vitalità delle reti educative confessionali, che continuarono a rappresentare il principale canale di accesso all'insegnamento. Fu proprio su tale terreno che, tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, la questione dell'istruzione venne progressivamente a saldarsi con il processo di costruzione nazionale: la *Rilindja Kombëtare* (Risorgimento albanese) individuò nella scuola in lingua albanese uno strumento essenziale di formazione della coscienza collettiva e di emancipazione dall'ordine imperiale¹⁰. In tale prospettiva assumono particolare rilievo, da un lato, la fondazione di scuole albanesi spesso osteggiate o direttamente soppresse dalle autorità ottomane e, dall'altro, il Congresso di Manastir del 1908, che, attraverso l'unificazione dell'alfabeto albanese¹¹ su base latina, rese possibile una più coerente standardizzazione dell'insegnamento in lingua nazionale¹² e predispose una premessa decisiva per la successiva statalizzazione del diritto all'istruzione¹³.

Con l'indipendenza del 1912 e con il progressivo consolidamento delle strutture statali albanesi, l'istanza nazionale dell'istruzione iniziò a tradursi in una politica pubblica più nitidamente definita, orientata alla costruzione di un sistema scolastico nazionale e affidata alla direzione del Ministero dell'educazione istituito nel 1920¹⁴. In questa fase, il diritto all'istruzione venne progressivamente attratto nella sfera delle funzioni essenziali dello Stato, pur permanendo fortemente condizionato dalla scarsità delle risorse finanziarie, dall'insufficienza delle infrastrutture e dall'elevatissimo tasso di analfabetismo, particolarmente accentuato nelle aree rurali¹⁵. Di speciale rilievo, nell'economia di tale evoluzione,

⁹ A. NGELHARDT, *La Turquie et le Tanzimat ou Historie des réformes dans l'Empire Ottoman depuis 1826 jusqu'à nos jours*, Paris, 1882.

¹⁰ S. FRASHËRI, *Shqipëria ç'ka qënë, ç'është dhe ç'do të bëhet [Che cosa è stata, che cosa è e che cosa sarà l'Albania]*, Tiranë, 1988. Va, tuttavia, sottolineato che i primi tentativi di formazione di un'identità nazionale albanese vengono individuati nel Risorgimento (Rilindja) verso la metà del diciottesimo secolo, ma un alfabeto di lingua albanese si avrà solo nel 1910.

¹¹ SH. DEMIRAJ - K. PRIFTI, *Kongresi i Manastirit [Il Congresso del Monastero]*, Tiranë, 2004.

¹² M. DOMI, *Probleme të historisë së formimit të gjubës shqipe [Problemi della storia della formazione della lingua albanese]*, Tiranë, 1982.

¹³ H. MYZYRI, *National education during Albanian Renaissance*, Tiranë, 2007.

¹⁴ Sulle novità e le numerose revisioni della Costituzione albanese del 1925 si veda l'apposito numero monografico *La Costituzione della Repubblica d'Albania del 1925*, in *DPCE Online*, Vol. 73 No. 1 (2026).

¹⁵ Sul punto, v. anzitutto A. NDRECA, *L'istruzione in Albania tra innovazione e cambiamento*, in *www.cestim.it*, il quale ricostruisce l'istituzione, nel 1920, del Ministero dell'educazione e l'adozione della legge scolastica del 1921 (rimasta in vigore sino al

risulta la revisione costituzionale del 1933, con la quale lo Stato si vide attribuire il monopolio dell'istruzione e procedette alla nazionalizzazione delle scuole straniere, rafforzando il principio per cui l'educazione dovesse essere assunta quale funzione pubblica primaria e quale vettore di integrazione nazionale¹⁶. Anche la riforma scolastica del 1934, estendendo formalmente l'obbligo dell'istruzione elementare e tentando di conferire maggiore organicità all'articolazione dei cicli scolastici, segnò un passaggio significativo; nondimeno, i risultati concreti rimasero contenuti, come dimostra il permanere, ancora nel 1946, di un tasso di analfabetismo attestato intorno all'85 per cento. Alla vigilia dell'avvento del comunismo, il percorso storico-giuridico del diritto all'istruzione in Albania può pertanto essere letto come il graduale passaggio da un modello imperiale pluriconfessionale, privo di un riconoscimento unitario dell'educazione quale diritto della collettività nazionale, a un modello statale in via di consolidamento, nel quale la scuola era ormai concepita quale funzione pubblica centrale, ancorché non ancora garantita in forme effettivamente universali ed eguali sull'intero territorio.

3. Nelle costituzioni dell'Albania comunista - la prima delle quali risale al 14 maggio 1946¹⁷ - il diritto all'istruzione era formalmente riconosciuto ma funzionalmente subordinato all'obiettivo di formare il «nuovo uomo socialista», in un contesto di monismo ideologico che escludeva qualsiasi forma di pluralismo educativo. Pertanto, plasmato sul sistema sovietico dell'istruzione¹⁸ e facendo proprio gli insegnamenti marx- engelsiani¹⁹ seguiti - dopo la rottura con

1928) che proclamava l'obbligatorietà dell'istruzione elementare, pur in un contesto di attuazione assai limitata.

¹⁶ Trattassi del ciclo di riforme che hanno interessato lo Statuto fondamentale del Regno d'Albania del 1928.

¹⁷ Lo Statuto della Repubblica Popolare d'Albania, approvato il 14 maggio 1946 e modellato sulla falsariga della Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, costituisce il primo atto costituzionale dell'Albania in senso proprio. Anteriormente a tale data, la disciplina costituzionale era stata raccolta in strumenti denominati «Statuti Fondamentali» (*Statute Themelore*), mentre solo a partire dal 1946 viene adottata la denominazione di Costituzione (*Kushtetutë*).

¹⁸ Per un'analisi del modello pedagogico sovietico delle origini che è stato il punto di riferimento esplicito del sistema scolastico albanese degli anni '50, si veda almeno A. SHMAKOV - A. ABIDULIN, *Soviet Ideology Formation at Schools and Higher Education Institutions in the USSR (1920–1930)*, in *Izvestiya Altayskogo Gosudarstvennogo Universiteta*, 2023.

¹⁹ Marx ed Engels nel *Manifesto del Partito comunista* del lontano 1848 scrivevano: «Educazione pubblica e gratuita per tutti i fanciulli» e «Unificazione dell'educazione e della produzione materiale». Marx-Engels, *Manifesto del Partito comunista*, dicembre 1847-gennaio 1848, Firenze 1998, p. 46.

l'ex URSS - da quelli maoisti²⁰, lo Statuto e le successive Costituzioni dell'Albania comunista, hanno attuato un sistema dell'istruzione che negli intenti si proclamava inclusivo ma nell'attuazione finiva per essere uno strumento di esclusione e soppressione.

L'art. 31 dello Statuto del 1946 sanciva il diritto all'istruzione nei termini seguenti: «al fine di elevare il livello della cultura generale del popolo, lo Stato offre a tutti i cittadini la possibilità di frequentare le scuole e gli altri istituti culturali»²¹. Nella stessa disposizione era contemplato il principio della laicità della scuola, il quale tuttavia dissimulava un obiettivo diametralmente opposto a quello di una neutralità confessionale democratica: esso intendeva sradicare l'influenza religiosa dall'istruzione per sostituirla con l'ideologia marxista-leninista come unica *weltanschauung* legittima.

L'art. 206 dello stesso Statuto precisava che «l'istruzione primaria di 7 anni per tutti *i cittadini albanesi* è obbligatoria ed è impartita gratuitamente nelle scuole statali»²², introducendo così i principi dell'obbligatorietà e della gratuità dell'istruzione primaria. Sul piano formale, si trattava di previsioni conformi ai modelli di diritto sociale diffusi nell'Europa del dopoguerra; sul piano sostanziale, tuttavia, esse si inserivano in un contesto ordinamentale dominato dal partito unico - il Partito del Lavoro Albanese - e dal controllo totale del dittatore Enver Hoxha.

In tale contesto, il sistema educativo era strutturalmente concepito come strumento di ingegneria sociale e rispondeva all'obiettivo esplicitamente dichiarato dalla dottrina di Stato di «educare i giovani ad una cultura sana, socialista nel contenuto, nazionalista nella forma», con il fine ultimo di formare il cosiddetto «nuovo uomo comunista». L'istruzione non era pertanto un diritto soggettivo in senso tecnico - ossia una pretesa individuale azionabile nei confronti dello Stato - bensì un vettore di trasmissione dell'ideologia dominante. Funzione, quest'ultima, che verrà intensificata con la riforma educativa del 1969²³ nota come «l'ulteriore rivoluzione dell'istruzione»²⁴.

²⁰ «La nostra politica nel campo dell'educazione deve permettere a chi la riceve di formarsi moralmente, intellettualmente e fisicamente e divenire un lavoratore con una buona cultura e una coscienza socialista». M. ZEDONG, *Sulla giusta soluzione delle contraddizioni in seno al popolo*, 27 febbraio 1957, Firenze 1998, p. 29.

²¹ Statuto della Repubblica Popolare d'Albania, 14 maggio 1946, art. 31.

²² Statuto del 1946, art. 206.

²³ L. n. 4024, 24.12.1969 «Mbi sistemin e ri arsimor» [Sul nuovo sistema scolastico], Fletorja Zyrtare (Gazz. Uff.), n. 10. Tirana, 1969.

²⁴ Sul quale si rinvia a M. SHEHU, *Mbi konkluzionet e diskutimit popullor* [Sulle conclusioni della discussione popolare], in *Arsimi Popullor*, n. 4. Tirana, 1968; H. BEQIA, *Në luftë për shkollën dhe pedagogjinë socialiste* [Nella lotta per la scuola e la pedagogia socialista], Tirana, 1986; più in generale la raccolta degli scritti e discorsi di Hoxha, inclusi quelli dedicati alla scuola, alla «rivoluzionizzazione» dell'istruzione e alla formazione del «nuovo uomo socialista» direttamente pertinenti alle riforme scolastiche degli anni '60-'70 sono contenuti nei Volumi «Enver Hoxha: Vepra»: 18 (1970), 37 (1982) e 39 (1983).

L'apparato scolastico fu ristrutturato attorno al cosiddetto «triangolo rivoluzionario»: insegnamento, lavoro produttivo ed educazione fisica e militare, che venne costituzionalizzato tramite esplicito inserimento negli artt. 32 -37 della Costituzione del 1976²⁵. Come è stato osservato, la riforma - che continuava a imitare quella del *soviet system* - è rimasta parte integrante della strategia del Partito-stato rispondendo ora ad un duplice obiettivo: l'istruzione d'ora in poi era piegato alle esigenze della pianificazione economica centralizzata e costituiva il vettore principale dell'orientamento ideologico comunista della popolazione²⁶. In merito al primo obiettivo, basti qui ricordare che superato il primo livello di istruzione obbligatoria - che ora passava da 7 a 8 anni -, il proseguo dei successivi stadi di istruzione veniva pianificato a monte da parte del Partito-stato che in base alle esigenze economiche stabiliva chi avrebbe seguito scuole professionalizzanti e quali²⁷. Le scuole professionalizzanti venivano costruite nei pressi delle fabbriche, cooperative e industrie varie e prevedevano un alto monte ore di pratica/ lavoro dal primo anno. Parimenti, in merito all'istruzione universitaria, era sempre il Partito-stato che decideva chi avrebbe avuto diritto di proseguire gli studi universitari e - sempre in base alle esigenze della pianificazione economica - cosa avrebbe dovuto studiare²⁸.

La libertà di ricerca scientifica e accademica, formalmente riconosciuta, era di fatto subordinata alla visione del mondo marxista-leninista e al servizio della produzione socialista²⁹. Nonostante la proclamazione formale del diritto all'istruzione come universale, la sua applicazione pratica era radicalmente selettiva, venendo piegata la sua attuazione alla logica di “punizione collettiva” tramite una esclusione sistemica di tutti i congiunti di coloro che venivano ritenuti nemici del regime³⁰.

²⁵ Testo completo della Costituzione dell'Albania del 1978 disponibile in lingua italiana in [costituzione rpps albania 1977.pdf](#).

²⁶ E. KAMBO, *Fillimet e riorganizimit te sistemit arsimor (1960 –1963) [Gli inizi della riorganizzazione dell sistema d'istruzione (1960-1963)]*, in *Studime Historike*, 2-3/2007, pp. 91-114.

²⁷ I licei e le scuole professionalizzanti passavano da 3 a 4 anni.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Art. 33 cost. albanese del 1978 «L'istruzione della Repubblica Popolare Socialista d'Albania è organizzata e diretta dallo Stato, tutti vi hanno libero accesso ed è gratuita; essa si basa sulla concezione marxista-leninista del mondo e fonde l'insegnamento con il lavoro produttivo e l'educazione fisica e militare. L'istruzione segue le migliori tradizioni della scuola albanese nazionale e laica».

³⁰ I figli di prigionieri politici, di internati, di esuli o di condannati a morte erano sistematicamente esclusi dall'accesso all'istruzione, in una logica di punizione collettiva estesa ai congiunti dei nemici del regime. Il sistema, di fatto, nel dichiarare di voler combattere la lotta di classe, finiva per formare nuove classi, operando un distinguo tra “*equal and more equal*”. Per un'analisi delle contraddizioni tra ideologia egualitarista ufficiale e pratiche reali nelle scuole afferenti al soviet system i veda ad esempio I.

In linea con la nazionalizzazione di tutte le attività produttive e culturali operata dal regime di Hoxha, poi, rimaneva radicalmente esclusa dal sistema educativo dell'Albania socialista qualsiasi forma di istruzione privata venendo sancito in Costituzione che «L'istruzione della Repubblica Popolare Socialista d'Albania è organizzata e diretta dallo Stato» e che l'istruzione veniva erogata presso la «scuola albanese nazionale e laica» (art. 33).

Pur essendo formalmente prevista il principio di laicità scolastica, di fatto, si è assistito ad una progressiva iniziale sostituzione della religione con l'ideologia marxista-leninista come orizzonte di senso totalizzante, per giungere infine con la Costituzione del 1976 a sancire esplicitamente nel suo Preambolo che «[...] le fondamenta della credenza religiosa» erano state abolite, in quello che rimane probabilmente il caso storico più radicale di ateismo di Stato costituzionalizzato³¹. In maniera emblematica la sezione della Costituzione dedicata all'istruzione si chiudeva recitando «Lo Stato non riconosce alcuna religione ed appoggia e svolge la propaganda atea al fine di radicare negli uomini la concezione materialistica scientifica del mondo»³².

Nella forma di Stato socialista così come attuata in Albania, la politica educativa era funzionale all'uniformazione etnica e culturale della popolazione³³, pertanto, a differenza degli altri Paesi dell'ex blocco socialista, l'eterogeneità linguistica e culturale delle minoranze non riceveva alcuna tutela giuridicamente strutturata nel sistema scolastico³⁴.

Nel sistema comunista di statizzazione del sistema di istruzione, gli istituti scolastici erano considerati “organi tecnici dello Stato”, attraverso i quali perseguire l'opera di unificazione culturale e politica, venendo, di fatto, negata ogni libertà nell'insegnamento impartito nelle scuole³⁵ ben potendo classificare

STONKUVIENĖ, *The Equal and the More Equal: Pupils' Experiences of School in Lithuania in the Late Soviet Era*, in *Journal of Education, Culture and Society*, 2023.

³¹Costituzione della Repubblica Popolare Socialista d'Albania, 28 dicembre 1976, Preambolo.

³² Art. 37 Cost. albanese del 1978.

³³ Per l'incrocio ideologia e minoranze v. D. KOÇI – E. KOKALARI, *Linguistic Structures Conveying Socialist-Communist Ideology (1945–1990) in Schoolbooks for the Greek Ethnic Minority in Albania*, in *Journal of Linguistics and Literature (JOLIE)*, vol. 18, n. 3, 2025; E. DANI – R. MUKA, *The First Albanian Textbooks after World War II, and the Construction of the New Albanian Citizen*, in *Academic Journal of Interdisciplinary Studies (AJIS)*, vol. 5, n. 2, 2016; C. DURO, *The History of Higher Education in Albania: University of Tirana (1957–1960)*, in *Mediterranean Journal of Social Sciences (MJSS)*, vol. 6, n. 5S2, 2015.

³⁴ Su tali aspetti dell'ex blocco dell'Est dove si mette in evidenza l'*unicum* del caso dell'Albania, E. CUKANI, *Quel che resta dello Stato. Il differenziale, territoriale e non, delle autonomie nei Balcani occidentali*, Napoli, 2018.

³⁵ Per un'analisi del ruolo del docente come strumento di controllo ideologico nel sistema scolastico comunista albanese, L. TRESKA – T. TRESKA, *The Role, Responsibilities and Duties of the Homeroom Teacher in Albania Education System During the Communist Regime*

anche la funzione dello Stato comunista albanese come «non soltanto organizzatore e gestore di scuole, ma esso stesso educatore e insegnante»³⁶. Si configurava così per quasi 50 anni in Albania, un sistema all'interno del quale si andava oltre il cassessiano periodo di «glorificazione dello Stato»³⁷ visto che lo Stato si identificava con il Partito-stato a sua volta identificato in toto con la figura di Enver Hoxha. Alla necessaria glorificazione del culto di quest'ultimo, in definitiva, ideologicamente si orientava il sistema di istruzione dell'Albania comunista finendo in pratica l'istruzione a diventare la cula della sottomissione alla ideologia della volontà politica del *leader* del Partito-stato³⁸.

4. Da quanto sin d'ora esposto, si può affermare che l'Albania postcomunista non rappresenta un ritorno al costituzionalismo liberale perché a tale ideologia l'Albania è stata storicamente estranea. Tutt'al più, si tratta di una conquista nuova da parte del costituzionalismo, che tramite la condizionalità europea³⁹ assiste ed orienta il potere costituente verso l'adozione di una carta fondamentale quanto più possibile fedele al modello del costituzionalismo occidentale. In tale prisma, si inserisce anche il riconoscimento del diritto all'istruzione all'interno del catalogo costituzionale dei diritti e delle libertà fondamentali.

Pertanto, alla caduta del regime comunista, il diritto all'istruzione in Albania è stato progressivamente ricostruito entro un quadro costituzionale pluralista e orientato ai diritti fondamentali, segnando il passaggio da un modello integralmente statalizzato e ideologicamente orientato a un sistema fondato sul diritto soggettivo all'educazione, sulla libertà di insegnamento e sul pluralismo

(1945 – End of '60s), in *European Journal of Social Education and Research (EJSER)*, vol. 8, n. 1, 2016, pp. 49-57.

³⁶ L'espressione è di M. TROISI, *L'istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers On Federalism*, 3/2020, 1 ss, cit. p. 2.

³⁷ S. CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Foro it.*, 1991, p. 214.

³⁸ In tal senso, E. KAMBO, *Arsimi në Shqipëri*, Tiranë, 2005, p. 258; ma anche J. SOTA, *Educational phenomena in Albania in the years of communist dictatorship and the reformation efforts after nineties*, in *European Scientific Journal*, 2014, pp. 31-46, che sottolinea «Proclaimed as a universal human right that would provide to everyone the opportunity to develop his skills and individuality, in fact, it gradually led to a socialization of collective type. Keeping of the country under maximal control suppressed and asphyxiated the free thought. The Albanian school cultivated the submission to APL ideology and policy», cit. p. 35.

³⁹ Per un panorama completo dell'evoluzione della condizionalità europea di allargamento dalle origini ai giorni nostri cfr. E. Cukani, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside. I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, ESI, Napoli, 2021; e per le più recenti tendenze nei confronti dei Paesi dei Balcani occidentali, Id. *Eu accession conditionality e riforme nei Balcani occidentali*, in G. Zucchelli (a cura di), *L'Unione europea e il Mediterraneo. Processi storici, assetti istituzionali e dinamiche politiche nella dimensione euromediterranea*, Biblion edizioni, Milano, 2025, pp. 105- 125.

istituzionale. I primi anni di transizione, sono stati segnati da un quadro legislativo frammentario⁴⁰. Il punto di svolta è rappresentato dalla Costituzione del 1998 che disciplina il diritto all'istruzione anche in linea con l'apertura dell'ordinamento albanese al diritto internazionale e sovranazionale, specialmente alla CEDU quale parametro diretto di costituzionalità⁴¹.

La Costituzione dedica alla materia dell'istruzione l'art. 57, collocato nella quarta sezione della Parte II, dedicata alle libertà e ai diritti economici, sociali e culturali⁴². La disposizione si articola in otto commi di notevole articolazione:

«(1) Ognuno ha diritto all'istruzione. (2) L'istruzione scolastica obbligatoria è determinata dalla legge. (3) L'istruzione superiore pubblica generale è aperta a tutti. (4) L'istruzione superiore professionale e l'istruzione universitaria possono essere condizionate soltanto a criteri di capacità. (5) L'istruzione nelle scuole pubbliche è gratuita. (6) La legge può prevedere pagamenti per i servizi resi dagli istituti di istruzione superiore pubblica. (7) Gli alunni e gli studenti possono altresì essere educati in scuole private di tutti i livelli, che vengono create e gestite sulla base della legge. (8) L'autonomia e la libertà accademica degli istituti di istruzione superiore sono garantite dalla legge.»

Il diritto all'istruzione viene ora garantito a “chiunque” e non più solo ai “cittadini”, in conformità con l'approccio universalista dei diritti fondamentali proprio della tradizione convenzionale europea. Si passa, poi, dalla formula generica e strumentalmente ideologizzata del periodo comunista ad una disposizione tecnica, pluridimensionale e orientata alla garanzia soggettiva del

⁴⁰ Dopo la caduta del comunismo, la legge n. 7491 del 29.04.1991 “Disposizioni principali costituzionali” abrogava la previgente Costituzione del 1976, rappresentando la base costituzionale del funzionamento dell'Albania fino alla data di approvazione del testo della nuova Costituzione. I diritti e le libertà fondamentali dell'uomo vengono introdotti per la prima volta nel sistema giuridico dell'Albania postcomunista attraverso l'approvazione della legge nr. 7693 del 31 marzo del 1993, che allegava alla legge nr. 7491/1991 un apposito capitolo dedicato ai diritti ed alle libertà fondamentali. Con specifico riferimento al diritto di istruzione, la prima fase di transizione è segnata dalla legge n. 7952 del 21 giugno 1995, “Për sistemin arsimor parauniversitar”, che ha costituito il primo tentativo organico di disciplinare in senso democratico l'istruzione parauniversitaria, ridefinendo struttura, obbligo scolastico e principi di funzionamento del sistema nel contesto postcomunista. Per un'analisi dei primi strumenti v. M. MEHILLI, *Albanian Legal Framework on Education and Education as Part of the Country Development*, in *Journal of Educational and Social Research*, Vol. 6 No.2/2016, pp. 49-52.

⁴¹ L'art. 17, comma 2, della Costituzione stabilisce che le limitazioni ai diritti e alle libertà fondamentali «in nessun caso possono eccedere le limitazioni disposte dalle norme previste nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo». Tale previsione assegna alla CEDU la funzione di soglia minima inderogabile nella limitazione dei diritti fondamentali, vincolando sia il legislatore ordinario che la pubblica amministrazione. Sull'impatto della CEDU nell'ordinamento costituzionale albanese cfr. E. CUKANI, *La costituzionalizzazione dei diritti umani nell'Albania post comunista*, in *Consulta Online*, vol. 1/2016, pp. 127-144.

⁴² Costituzione della Repubblica d'Albania, 22 novembre 1998, art. 57.

diritto individuale all'istruzione. Il diritto così come costituzionalizzato ottiene una doppia configurazione quale diritto e dovere. In merito a tale doppia configurazione, la dottrina albanese ha avuto modo di specificare che da una parte lo Stato non può negare a nessuno il diritto all'istruzione (comma 1), ivi prevedendo il secondo comma il dovere tanto per i singoli⁴³ quanto per lo Stato ad assicurare il diritto all'istruzione scolastica obbligatoria⁴⁴. L'istruzione professionale secondaria e quella superiore possono essere condizionate soltanto da criteri di capacità; la stessa disposizione impone inoltre allo Stato di garantire la gratuità dell'istruzione obbligatoria nelle scuole pubbliche e l'autonomia delle istituzioni di istruzione superiore⁴⁵. A differenza della Costituzione del 1946, che fissava direttamente nell'art. 206 la gratuità e l'obbligatorietà dell'istruzione primaria, la Costituzione del 1998 adotta un approccio di rinvio alla fonte legislativa ordinaria, garantendo così maggiore flessibilità nell'adeguamento delle politiche educative, fermo restando il vincolo costituzionale della gratuità. A completare la disciplina costituzionale del diritto all'istruzione, poi, si affianca l'art. 59, lett. e), che annovera tra gli obiettivi sociali dello Stato l'istruzione e la qualificazione secondo le capacità dei bambini e dei giovani, nonché delle persone non occupate, consacrando il nesso tra diritto all'istruzione, eguaglianza sostanziale e promozione sociale.

Nel nuovo quadro costituzionale, in segno di rottura con la forma di Stato comunista, si sancisce in maniera espressa il carattere pluralistico dell'istruzione, prevedendo - entro il rispetto di determinati criteri specificati da apposita legge - lo sviluppo dell'istruzione sia pubblica che privata⁴⁶. L'operato di quest'ultima,

⁴³ Intesi in tal senso come genitori dei minori. Così come specificata dalla legislazione albanese in conformità all'art. 2 del Protocollo 1 della CEDU.

⁴⁴ L. OMARI - A. ANASTASI, *E drejta kushtetuese [Diritto costituzionale]*, Tirane, 2010, pp. 183 ss.

⁴⁵ La sottoposizione della ricerca scientifica al controllo ideologico marxista-leninista, caratteristica distintiva dell'Albania hoxhiana, viene così radicalmente superata mediante la costituzionalizzazione dell'autonomia universitaria come garanzia istituzionale.

⁴⁶ Tale disposizione si inserisce coerentemente nel quadro convenzionale europeo: l'art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU, secondo la costante interpretazione della Corte di Strasburgo a partire dalla pronuncia *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca* (1976), protegge non solo il diritto di accesso all'istruzione esistente, ma anche il diritto a stabilire e frequentare scuole private, senza tuttavia imporre allo Stato l'obbligo di finanziarle. Corte EDU, *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, 7 dicembre 1976, ric. n. 5095/71. Sul punto, cfr. *Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Right to education*, Council of Europe / European Court of Human Rights, 2022, https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ECHR_Guide_Art_2_Protocol_1_ENG_0.pdf. Sotto il profilo convenzionale, va rilevato che l'art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU non impone agli Stati contraenti l'obbligo di istituire o finanziare scuole private (Corte EDU, *Kjeldsen,*

anche se autonomo, è sottoposto a controllo da parte delle istituzioni statali: in particolare dal Ministero dell'istruzione e dello sport (MASH).

Tutte le leggi che in un modo o nell'altro disciplinano il sistema all'istruzione in Albania⁴⁷ garantiscono il diritto all'istruzione anche alle minoranze linguistiche e nazionali: obbligo questo che discende anche dall'art. 20 comma 2 della Costituzione che garantisce alle minoranze il diritto di «studiare ed essere istruite nella propria lingua materna», nonché di «unirsi in organizzazioni e associazioni per la protezione dei propri interessi e della propria identità»⁴⁸. Come noto, oltre al mero riconoscimento formale di un diritto il tutto nella pratica deve fare i conti con “il costo dei diritti”: in questo specifico caso le risorse che vengono deciso dal Consiglio dei ministri, mostrano una diversità di godimento di tale diritto tra i diversi gruppi minoritari, risultando quello greco il più privilegiato e la comunità rom la più penalizzata⁴⁹.

Nonostante qualche aspetto di criticità, nel nuovo assetto, la garanzia costituzionale non si esaurisce nell'accesso formale al sistema scolastico, ma si proietta su una pluralità di profili: obbligatorietà e gratuità dell'istruzione di base, apertura universalistica dell'istruzione pubblica secondaria, rilevanza del merito per i cicli successivi, riconoscimento dell'autonomia universitaria e superamento del monopolio ideologico statale che aveva caratterizzato il periodo socialista.

5. Nel percorso ricostruito, il diritto all'istruzione si conferma come uno degli indicatori più rivelatori delle trasformazioni della forma di Stato in Albania,

Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca, 7 dicembre 1976; *Sanlisoy c. Turchia*, 8 novembre 2016), ma garantisce il diritto dei genitori a scegliere per i propri figli un'istruzione conforme alle proprie convinzioni religiose e filosofiche. Corte EDU, *Sanlisoy c. Turchia*, 8 novembre 2016, ric. n. 77023/12.

⁴⁷ Sul piano legislativo, la prima fase della Un ulteriore consolidamento si è avuto con la legge n. 69/2012 “*Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë*”, la quale ha modernizzato il settore alla luce degli standard europei, confermando la centralità dell'istruzione come servizio pubblico, rafforzando i meccanismi di qualità, inclusione e governance e ponendo la base del successivo sviluppo regolamentare del sistema preuniversitario. Per l'istruzione superiore, la disciplina vigente è oggi rappresentata dalla legge n. 80/2015, del 22 luglio 2015, “*Për arsimin e lartë dhe kërkimin shkencor në institucionet e arsimit të lartë në Republikën e Shqipërisë*”, che all'art. 1 qualifica l'istruzione superiore come “*e mirë dhe përgjegjësi publike*”, all'art. 3 garantisce la libertà accademica e l'autonomia finanziaria, organizzativa e di selezione del personale, e all'art. 4 riconosce il diritto di accedere agli studi superiori a tutti coloro che abbiano completato con successo l'istruzione secondaria e soddisfino i criteri di ammissione previsti dal quadro normativo e dagli atenei.

⁴⁸ Si tratta di una previsione di notevole rilievo nel contesto balcanico, congruente con gli standard del quadro convenzionale europeo (art. 14 CEDU in combinato con art. 2 Protocollo n. 1; Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa, 1995).

⁴⁹ M. MECE, *Inclusion of roma children in Albania's education system: rhetoric or reality?*, in *ECMI Working Paper*, 86/2015, 1-15.

poiché nelle tre principali tappe storiche considerate esso svolge funzioni profondamente differenti. Nella prima fase, che dal contesto ottomano conduce alla graduale costruzione dello Stato nazionale albanese, l'istruzione non assume ancora i tratti di un vero diritto soggettivo unitario, e con la *Rilindja Kombëtare* e poi con il consolidamento statale novecentesco essa diventa progressivamente strumento di alfabetizzazione politica e culturale della collettività, contribuendo soprattutto alla formazione dell'identità nazionale e alla statalizzazione della scuola. Nella seconda fase, coincidente con il regime comunista, il diritto all'istruzione conosce invece una formalizzazione ampia ma sostanzialmente svuotata in senso garantistico, poiché la scuola viene integralmente assorbita nell'orizzonte del Partito-stato e trasformata nel principale vettore dell'ideologia ufficiale, della pianificazione economica e della costruzione del “nuovo uomo socialista”; l'istruzione, pur proclamata universale, gratuita e obbligatoria, cessa così di essere spazio di emancipazione pluralistica e diventa strumento di uniformazione, selezione politica e controllo sociale. Nella terza fase, inaugurata dalla transizione democratica e compiutamente espressa nella Costituzione del 1998, il diritto all'istruzione viene finalmente ricostruito come diritto fondamentale della persona, aperto a “chiunque”, sottratto al monopolio ideologico statale e ridefinito secondo i canoni del costituzionalismo pluralista, dell'eguaglianza delle opportunità, della libertà di insegnamento, dell'autonomia accademica e del riconoscimento del ruolo anche delle istituzioni private. In questa prospettiva, la traiettoria albanese mostra con particolare chiarezza il passaggio dall'istruzione come funzione frammentata e identitaria, all'istruzione come apparato ideologico totalizzante, fino all'istruzione come diritto fondamentale complesso, nel quale si intrecciano accesso, inclusione, merito, pluralismo e garanzie istituzionali.

Resta tuttavia aperta, anche nell'assetto contemporaneo, la sfida di rendere pienamente effettiva tale evoluzione sul piano sostanziale, soprattutto con riguardo alle persistenti diseguaglianze territoriali e sociali, alla tutela concreta delle minoranze linguistiche e alla capacità dello Stato di coniugare regolazione pubblica, autonomia istituzionale e standard europei di inclusione.