Università degli Studi di Roma «La Sapienza»

Facoltà di Scienze politiche

MASTER

in

Istituzioni parlamentari europee

e storia costituzionale

A.A. 2007/2008

Forma di governo e ruolo del Parlamento in Albania

CANDIDATO: DOTT. MASSIMILIANO NESPOLA

SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

INDICE

Introduzione **2**

1. Funzionamento e prerogative dell'Assemblea **5**

2. Il Consiglio dei Ministri **13**

3. Il Presidente della Repubblica **16**

4. Rapporti tra Assemblea popolare e Consiglio dei Ministri **19**

4.1 Dalla formazione alla promulgazione delle leggi 20

4.2 L'indizione del referendum 20

4.3 Legislazione d'emergenza e d'urgenza 22

4.4 Le mozioni parlamentari 23

5. Accordi internazionali **24**

6. L'Albania tra presente e futuro **29**

BIBLIOGRAFIA **35**

WEBGRAFIA **36**

Introduzione

L'inquadramento del problema del ruolo del Parlamento, legato alla forma di governo, in Albania si rivela di particolare interesse, specialmente se legato alla notevole visibilità che i media internazionali vi hanno concesso, specialmente nell'ultimo ventennio. La transizione del paese ad un regime democratico, a partire dal 1990, lo scontro tra socialisti e democratici, acuitosi dal 1997, i legami con gli altri paesi balcanici, sia fissati sulla cartina geografica, sia impressi nella cultura e nella società albanese, rendono oggi la vita politica di questo paese di un certo interesse soprattutto se li si considera in una dimensione integrata ad altri paesi europei. Entro tale cornice, la stessa Italia avrebbe così un interesse forte a comprendere le specificità del caso albanese: i legami storici e la transizione attuale sono percepibili nella vita della metropoli romana ed anche in piccoli e medi comuni del Mezzogiorno, con il cospicuo gruppo di persone della comunità *Arbëreshë*[1]. La comunità albanese è una delle più radicate, specialmente sul territorio romano, anche grazie alle possibilità di gemellaggio culturale giovanile reso possibile dalla presenza di studenti universitari, che vivono tra l'altro attivamente la città, sia se immigrati dal loro paese di origine, sia se presenti già da almeno una generazione sul territorio della capitale. Alcuni problemi del territorio albanese sono simili a quelli dell'Italia centro meridionale, dove le asperità collinari e montuose, unite alla presenza di aree da bonificare per essere sfruttate in agricoltura, ha rallentato nel tempo le possibilità di sviluppo. In particolare, si è evidenziato come l'isolamento delle comunità rurali e le sue pessime condizioni di vita abbiano influito negativamente sulle possibilità di commercio all'interno del paese. A ciò vanno aggiunti altri sintomi di arretratezza, quali la presenza di una gestione per lo più latifondista del territorio, l'identificazione del ceto colto nel clero, la classe privilegiata collocata tra i musulmani albanesi, ancora ad inizi Novecento fedeli al sultano[2]: si ricava così l'idea di una società fortemente arretrata nel momento in cui l'Albania dichiara la propria indipendenza (1912). A ben vedere, si nota un parallelismo stretto con la

[1] Chi vuole informarsi sul folklore e le tradizioni delle comunità sul territorio italiano, può consultare i siti: http://www.arbitalia.it/; http://www.albanianews.it; http://ww.iecia.it.
[2] Cfr: Biagini, A., (2007) Storia dell'Albania contemporanea, Milano, Tascabili Bompiani, pp. 63 – 73.

realtà del Sud Italia tra fine Ottocento e primi Novecento. Ed in tale contesto si colloca anche un interesse italiano all'indipendenza albanese, in funzione di presidio contro l'espansionismo turco. Tale constatazione andrebbe ricordata ogni volta che si esamineranno le particolarità del funzionamento delle istituzioni albanesi, oppure che esempi concreti tracceranno le linee della situazione politica del paese in un dato momento storico.

L'immagine fondamentale che si associa ai Balcani e più in particolare allo stato albanese, è quella del passaggio e del confine: non dello stato cuscinetto, ma del varco. Per via di interessi in conflitto tra loro, storicamente tale area è stata quella di una non facile e spesso non riuscita mediazione, ma, in positivo, anche quella della speranza dell'instaurazione di nuovi equilibri, più solidi di quelli precedentemente realizzati. Anche poco prima dell'inizio del primo conflitto mondiale si erano riposte sull'indipendenza albanese le speranze di un nuovo equilibrio nei Balcani e di un beneficio per l'intera Europa. I fatti storici hanno evidenziato purtroppo il rovescio della medaglia. Nel caso dell'Albania, in particolare, si è evidenziato come la dichiarazione di indipendenza non sia coincisa con una effettiva realizzazione della dimensione statuale[3]. Anche gli accordi successivi alla fine del conflitto di inizio secolo prefigurarono il mantenimento di un equilibrio precario, perché scarsamente mirato all'effettivo sostegno al principio di autodeterminazione, quanto piuttosto alla scelta politica di utilizzare il territorio albanese quale compenso per italiani, greci e serbi. Anche il successivo protettorato italiano apparirebbe come una parentesi in buona parte vuota ed ispirata dalla volontà di potenza del secolo. In tale visione dello stato albanese, si potrebbe però d'altro canto rimarcare una non beneaugurate miopia politica: quella cioè di continuare ad immaginare l'Albania per come attualmente è, non per come potrebbe divenire. Anche i fatti successivi al secondo conflitto mondiale hanno mostrato una linea di continuità con il passato. Anzi, lo stato albanese ha in tale contesto scelto di essere più vicino a Pechino che a Mosca e di mostrare intransigenza nei confronti del nuovo corso storico del comunismo, seguito alla morte di Stalin. Per altro, anche tale scelta non ha innescato nel territorio un "balzo in avanti": all'incremento degli scambi commerciali con la Cina non ha fatto seguito la realizzazione di una economia di mercato. Solo la morte di

[3] Cfr: Biagini, A., *op. cit.*, p. 92.

Hoxha riuscirà ad aprire un nuovo capitolo nella storia dell'Albania, obbligandola per così dire a chiudere in un cassetto l'ortodossia del nazionalcomunismo, nella consapevolezza dell'imminente caduta di un muro.

Gli anni Novanta sono quelli in cui è stato più evidente il permanere di una debolezza di fondo, accompagnata al non facile contesto di guerra civile nella Jugoslavia in via di dissoluzione. Se però gli anni Novanta appaiono come tragici, tuttavia si potrebbero ricordare come quelli di una crescita in positivo della cittadinanza albanese e della possibilità di un futuro più prospero. Il fatto stesso che sia possibile la transizione alle elezioni, nel 1991, e che a spingere verso la realizzazione del "nuovo" siano il ceto intellettuale e le classi medie sono i primi segnali dell'entrata in una fase di crescita democratica, anche se all'insegna di una permanente e forte conflittualità. Sarebbe un errore leggere le transizioni dell'Albania come slegate dal contesto balcanico nella sua interezza. E, latenti, sono sempre da tenere in considerazione nell'analisi anche le spinte globali: l'Albania è stata infatti, assieme a buona parte dell'Europa, uno dei luoghi privilegiati di proiezione della guerra fredda, dal dopoguerra al 1989, ed uno spazio aperto e di mutamento democraticamente conflittuale, dopo il 1989. L'Albania che possiamo analizzare oggi è un fenomeno antropologico, prima ancora che politico, di grande interesse. Infatti, la transizione politica vissuta negli ultimi vent'anni ha seguito uno schema non troppo avventuroso: due partiti, socialisti e democratici, si sono alternati dal 1997 al governo del paese. Nel 1998 è entrata in vigore una nuova Costituzione, sono state anche compiute una serie di riforme mirate ad introdurre maggiore professionalità e trasparenza nel settore pubblico[4]. Per molti aspetti, i principi fissati sulla nuova Carta Costituzionale sono simili a quelli delle altre democrazie parlamentari, fondate sulla separazione dei poteri. Ma il contesto interno resta delicato. Il tasso di criminalità, di mancato rispetto dei diritti umani ed il sospetto di una scarsa effettiva democraticità interna restano problemi aperti. Accanto a tale contesto nazionale, quello balcanico di per sé pare ancora uno spazio magmatico ed i recenti avvenimenti del febbraio 2008, con l'avvenuta e controversa realizzazione dell'indipendenza kosovara, ne sono la traccia più evidente. Il discorso sull'Albania e sul funzionamento delle sue

[4] Per i riferimenti storici, si è prevalentemente fatto riferimento a: Pearson, O., (2006) *Albania as dictatorship and democracy : from isolation to the Kosovo war*, 1946-1998, London, The Centre for Albanian studies.

istituzioni è oggi particolarmente centrale se legato al contesto globale in cui ci troviamo a vivere. Ancora luogo di interessi e crogiuolo di tensioni in parte anche superate, tale stato potrebbe richiedere in futuro una maggiore attenzione da parte dei media e delle élites politiche, immaginando ottimisticamente la realizzazione di quel processo ancora incompiuto al suo interno, legato al raggiungimento di standard di vita e di benessere accettabili rispetto al resto d'Europa. E le decisioni dell'Europa dei prossimi anni, legate al futuro dell'Albania e dei Balcani, mostreranno se effettivamente si è stati in grado di cogliere in profondità le sfide aperte in questi luoghi di passaggio.

1. Funzionamento e prerogative dell'Assemblea

Il ruolo dell'Assemblea risulta centrale nell'ordinamento albanese ed è perciò necessario soffermarsi abbastanza su tale organo. Il Governo ottiene la fiducia dall'Assemblea, prefigurando una forma di governo parlamentare con una discreta attribuzione di poteri al Presidente della Repubblica[5]. A seguito dell'entrata in vigore della nuova Costituzione, si è riconosciuto che la sovranità appartiene al popolo, in forme di democrazia sia diretta che rappresentativa. Il suffragio è universale ed è esteso a tutti i cittadini che abbiano superato il diciottesimo anno di età. Il nuovo testo costituzionale ha volutamente eliminato la connotazione "popolare", presente in precedenza[6].

Normalmente, le sedute dell'Assemblea si svolgono a porte aperte. Su richiesta del Presidente della Repubblica, del Primo Ministro o di un quinto dei deputati, possono svolgersi a porte chiuse, quando la maggioranza dei suoi membri si sia

[5] «Il quadro delle fonti e dei poteri normativi si radica in un'organizzazione costituzionale che presenta profili di pluralismo istituzionale e politico, oltre che aspetti di suddivisione nei tradizionali poteri con u n pluralismo di organi e di competenze. […] Trattasi di una forma di governo parlamentare, perché il Governo ed il Parlamento sono legati da un rapporto di fiducia ed il Presidente della Repubblica è un organo costituzionale distinto dal Governo. […] Il Presidente della Repubblica, in questo disegno parlamentare, ha funzioni di iniziativa, di garanzia degli equilibri ed è titolare di specifici poteri propri che lo collocano in condizione particolarmente significativa. […] Si tratta di poteri, indicati nelle diverse disposizioni i quali, esaminati congiuntamente a quelli elencati nell'art. 92, mostrano un ruolo del Presidente che, secondo la personalità che ricopre la carica, può determinare connotazioni presidenziali del sistema, che pure è dichiaratamente parlamentare». Tratto da: Loiodice, A., Shehu, N., (1999) *La Costituzione albanese*, Bari, Carocci, pp. 23-26.

[6] Borsi, L. (a cura di), (2002) *La repubblica di Albania*, Roma, Senato della Repubblica, p. 226.

espressa in tal senso. L'Assemblea decide con la maggioranza dei voti, in presenza di più di metà dei deputati, eccetto per i casi in cui la Costituzione prevede la maggioranza qualificata.

La più alta carica civile dell'Assemblea è quella di Segretario Generale. Altri servizi necessari per il funzionamento dell'Assemblea sono compiuti dagli impiegati, come stabilito dai regolamenti interni.

Modalità di elezione e durata

Il Parlamento, composto da 140 deputati, è eletto nel modo seguente: 100 deputati sono eletti direttamente in collegi uninominali, i restanti 40 sono eletti da liste plurinominali di partiti o coalizioni di partiti (con clausola di sbarramento fissata rispettivamente al 2,5% per il partito ed al 4% per la coalizione)[7]. La Costituzione dedica all'Assemblea la sua parte terza, titolo I. L'art. 64 disciplina le modalità di elezione.

Come prevede l'art. 65, l'Assemblea è eletta per quattro anni. La sua elezione viene organizzata entro un periodo che va dai sessanta ai trenta giorni prima della fine del mandato e non più tardi di 45 giorni dopo il suo scioglimento; il mandato dell'Assemblea continua fino alla prima riunione di quella nuovamente eletta. In questo intervallo, essa non può promulgare leggi o prendere decisioni, eccetto nel caso in cui lo stabiliscano misure straordinarie. Ai sensi dell'art. 66, poi, il mandato dell'Assemblea può essere sciolto solo in caso di guerra e per tutta la sua durata. Quando l'Assemblea è sciolta, viene convocata automaticamente.

Ogni nuova Assemblea è chiamata alla sua prima riunione dal Presidente della Repubblica, non più tardi di venti giorni dalla fine delle elezioni. Se il Presidente della Repubblica non esercita tale potere, l'Assemblea deve convocarsi da sola entro dieci giorni dal superamento del termine ultimo sopra riportato.

[7] *Ibidem.*

Sessioni

L'Assemblea conduce i suoi lavori annuali in due sessioni ordinarie, come afferma l'art. 74 della Costituzione. La prima inizia il terzo lunedì di gennaio e la seconda il primo lunedì di settembre. L'Assemblea può riunirsi in sessioni straordinarie quando è richiesto dal Presidente della Repubblica, dal Primo Ministro o da un quinto dei deputati. Le sessioni straordinarie sono chiamate dal Presidente dell'Assemblea, con l'ordine del giorno richiesto.

Se il Consiglio dei Ministri, in caso di necessità ed urgenza, emette, sotto la sua responsabilità, atti normativi con forza di legge per prendere misure temporanee, essi sono immediatamente sottoposti all'Assemblea, che viene convocata entro cinque giorni, se non è in sessione. Tali atti devono essere approvati dall'Assemblea entro 45 giorni, altrimenti perdono efficacia fin dal momento della loro emissione (art. 101 Cost.).

Il disegno di legge di bilancio dello Stato viene presentato all'Assemblea dal Primo Ministro, a nome del Consiglio dei Ministri, durante la sessione autunnale: tale sessione non può essere chiusa senza l'approvazione del disegno di legge[8]. L'Assemblea si può riunire in sessione straordinaria, quando è richiesto dal Presidente della Repubblica, dal Primo Ministro o da un quinto dei deputati (art. 74 c. 3).

I deputati

È il titolo II della terza parte della Costituzione albanese ad inquadrare gli eletti in Parlamento. I candidati a deputato possono essere presentati solo da partiti politici, coalizioni di partiti, elettori. Le regole per la designazione a candidato per il deputato, per l'organizzazione e lo svolgimento delle elezioni, così come la definizione di aree elettorali e le condizioni di validità delle elezioni,

[8] Se esso non è approvato fino all'inizio dell'anno finanziario successivo, il Consiglio dei Ministri può spendere ogni mese un dodicesimo del budget dell'anno precedente, fintantoché non venga approvato. Ad ogni modo, salvo in caso di misure straordinarie, l'Assemblea approva il nuovo bilancio entro tre mesi dall'ultimo giorno dell'anno finanziario precedente. Il Consiglio dei Ministri è obbligato a presentare all'Assemblea un rapporto concernente l'applicazione del bilancio e lo stato del debito pubblico dell'anno precedente. L'Assemblea prende una decisione finale in seguito alla presentazione del rapporto della Corte dei Conti. È l'art. 158 della Costituzione Albanese a prevedere tali disposizioni.

sono stabilite dalla legge elettorale. I membri dell'Assemblea adottano un regolamento approvato a maggioranza.

Senza recedere dal mandato, non possono candidarsi né essere eletti deputati: giudici, procuratori della Repubblica, militari in servizio, personale della polizia e della Sicurezza nazionale, diplomatici, sindaci di municipi e comuni e prefetti (nelle zone in cui esercitano il loro mandato), capi e membri delle commissioni elettorali, il Presidente della Repubblica e gli alti ufficiali dell'amministrazione statale.

Ogni deputato ha facoltà di iniziativa legislativa (cfr. par. 4.1). I deputati rappresentano il popolo e non sono vincolati al mandato obbligatorio. Non possono esercitare simultaneamente altre cariche pubbliche, ad eccezione di quella di membro del Consiglio dei Ministri; ulteriori casi di incompatibilità vengono stabiliti dalla legge. Non possono trarre profitti dalle proprietà dello stato o del governo locale, né possono acquisire le loro proprietà. Per ogni violazione riscontrata, su mozione del Presidente dell'Assemblea o di un decimo dei suoi membri, l'Assemblea decide di rinviare la questione alla Corte Costituzionale, che determina le incompatibilità. Sono poi disciplinati i casi in cui il mandato del deputato termina oppure non è valido: ciò si verifica quando non presta giuramento[9], quando si dimette, quando rientra in uno dei casi di incompatibilità su esposti, allo scioglimento dell'Assemblea, quando è assente per più di sei mesi consecutivi nell'Assemblea senza valida ragione, quando viene condannato con sentenza definitiva per aver commesso un crimine.

Un deputato non è responsabile per le opinioni espresse nell'Assemblea e dei voti dati, ma questa previsione non è applicabile in caso di menzogna. Un deputato non può essere perseguito penalmente ovvero arrestato senza l'autorizzazione dell'Assemblea. L'autorizzazione non è necessaria quando è colto in flagranza o quasi flagranza di reato. In questi casi, il Procuratore Generale informa immediatamente l'Assemblea, che verifica se il fatto sussista o meno e decide con voto segreto.

[9] La Costituzione Albanese prevede che prima di iniziare l'esercizio del mandato, il deputato faccia giuramento in Assemblea (art. 72).

Il Presidente dell'Assemblea

Il Presidente dell'Assemblea viene eletto e revocato dalla stessa. Presiede i dibattiti, dirige i lavori, assicura il rispetto dei diritti dell'Assemblea e dei suoi membri, così come rappresenta l'Assemblea in relazione a soggetti terzi. Quando il Presidente della Repubblica non possa adempiere temporaneamente l'esercizio delle sue funzioni o il suo posto rimanga vacante, il Presidente dell'Assemblea prende temporaneamente il suo posto ed esercita i suoi poteri.

Poteri previsti in Costituzione

POTERI GENERALI - L'Assemblea è organizzata e funziona in sintonia con il regolamento approvato dalla maggioranza dei suoi membri. All'art. 2, c. 3, si fa riferimento alla possibilità che la maggioranza dell'Assemblea approvi leggi che dispongano la partecipazione dell'Albania ad un sistema di sicurezza sovranazionale, che possa tutelare gli interessi e la pace dello stato. Inoltre, è previsto che la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea approvi la legge che ratifica un accordo internazionale (cfr. par. 5). Con riferimento poi ai rapporti tra stato e religione, l'Assemblea ratifica gli accordi stipulati tra i rappresentanti delle comunità religiose ed il Consiglio dei Ministri. (art. 10 c. 5) Nel campo della Difesa, l'art. 12 c. 3 della Costituzione stabilisce che le forze militari straniere non possono essere accettate nel territorio albanese, eccetto che con una legge approvata a maggioranza dall'Assemblea. L'Assemblea, su proposta di non meno di un quinto dei deputati o del Consiglio dei Ministri, può decidere che una questione o un disegno di legge di speciale importanza sia presentato per il referendum (cfr. par. 4.2). L'Assemblea ha avuto, immediatamente dopo l'approvazione della Costituzione, il potere di emanare entro due o tre anni leggi per la risoluzione di questioni attinenti l'espropriazione e le confische effettuate prima dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale: la loro applicazione, si precisa nell'art. 182 c. 2, è stata possibile quando non in contrasto con la Costituzione.

COMMISSIONI D'INCHIESTA - L'Assemblea elegge nel suo seno le commissioni permanenti e può anche eleggere commissioni speciali. L'Assemblea ha il diritto

e, su richiesta di un quarto dei suoi membri il dovere, di nominare commissioni di inchiesta per esaminare particolari questioni. Le sue conclusioni non sono legate alle corti giudiziarie, ma possono essere fatte conoscere alla Procura, che le valuta in rapporto alle procedure di legge. Le Commissioni di inchiesta agiscono in conformità con le procedure stabilite dalla legge. I dirigenti statali, su richiesta delle commissioni parlamentari, forniscono chiarimenti ed informazioni per questioni riguardanti la loro attività.

ASSEMBLEA E MAGISTRATURA - La sezione I della parte IX della Costituzione è dedicata alla magistratura ed al suo interno sono rinvenibili alcuni poteri specifici dell'Assemblea. Il consenso dell'Assemblea è necessario al Presidente della Repubblica per designare i nove membri della Corte Costituzionale. I giudici sono eletti per 9 anni, senza diritto di rielezione, tra avvocati con alta qualifica e con esperienza professionale di non meno di 15 anni nella professione. Un terzo della Corte Costituzionale è rinnovata ogni tre anni, in accordo con la procedura determinata dalla legge. Il Presidente della Corte Costituzionale è nominato tra i suoi membri dal Presidente della Repubblica, sempre con il consenso dell'Assemblea, per un termine di tre anni. Se il posto del giudice rimane vacante, il Presidente della Repubblica, con il consenso dell'Assemblea, nomina un nuovo giudice, che rimane in carica fino alla fine del mandato del giudice dimessosi. Il giudice della Corte Costituzionale può essere rimosso dai due terzi dei membri dell'Assemblea, per violazione della Costituzione, per aver commesso un crimine, per incapacità fisica o mentale, atti e comportamenti che compromettono seriamente la posizione e la reputazione di un giudice. La decisione dell'Assemblea è rivista dalla Corte Costituzionale, che, su verifica dell'esistenza di uno di questi elementi, dichiara la rimozione dall'incarico del membro della Corte Costituzionale. L'Assemblea può stabilire con legge corti giudiziarie per particolari campi, ma in nessun caso una corte straordinaria. Un giudice della Corte Suprema può essere incriminato solo con il consenso dell'Assemblea. Gli altri giudici possono essere processati penalmente solo con l'approvazione del Consiglio Superiore della Magistratura. Un giudice della Corte Suprema può essere rimosso da due terzi dei membri dell'Assemblea per violazione della Costituzione, per aver commesso un crimine, per incapacità mentale o fisica o per atti e comportamenti che ne discreditano seriamente la posizione e

l'immagine. La decisione dell'Assemblea è rivista dalla Corte Costituzionale, che, su verifica dell'esistenza di uno di questi elementi, dichiara la sua rimozione dall'incarico. Il Consiglio superiore della Magistratura consta del Presidente della Repubblica, del Presidente della Corte Suprema, del Ministro di Giustizia, di tre membri eletti dall'Assemblea e di nove giudici di tutti i gradi che sono eletti dalla Conferenza Giudiziaria Nazionale. Il procuratore generale è nominato dal Presidente della Repubblica con il consenso dell'Assemblea. Può essere rimosso dal Presidente della Repubblica, su proposta dell'Assemblea, per violazione della Costituzione o gravi violazioni della legge durante l'esercizio del suo mandato, per incapacità mentale o fisica, per atti e comportamenti che ne discreditano seriamente la posizione e la reputazione. Gli altri procuratori sono nominati o revocati dal Presidente della Repubblica su proposta del procuratore generale, che informa l'Assemblea periodicamente sullo stato della criminalità.

L'AVVOCATO DEL POPOLO – Gli articoli 60 – 63 della Costituzione Albanese disegnano una figura istituzionale specifica che sembra opportuno trattare dopo aver parlato dei rapporti dell'Assemblea con il potere giudiziario. I tre quinti dell'Assemblea eleggono infatti l'Avvocato del popolo, garante dei diritti, delle libertà e degli interessi dei cittadini rispetto a condotte della pubblica amministrazione ritenute illecite. Viene eletto per un periodo di cinque anni, con il diritto di rielezione. Può essere rimosso solo su richiesta motivata di non meno di un terzo dei deputati. In questo caso, l'Assemblea prende una decisione a maggioranza dei tre quinti dei suoi membri. L'avvocato del popolo presenta un rapporto annuale davanti all'Assemblea e comunica con tale organo quando gli è richiesto. Può chiederle di ascoltarlo sulle faccende che ritiene importanti.

LA COMMISSIONE CENTRALE PER LE ELEZIONI - La Commissione centrale per le elezioni, organo che verifica tutti gli aspetti relativi alle elezioni e ne proclama i risultati, consta di 7 membri, eletti con un mandato di sette anni. Due membri sono eletti dall'Assemblea, due dal Presidente della Repubblica e altri tre dal Consiglio Superiore della Magistratura.

FINANZE PUBBLICHE - Durante l'anno finanziario, l'Assemblea può procedere a modifiche nel bilancio, basate su procedure definite per la loro progettazione e la

loro approvazione. Le spese previste in altre leggi non possono essere ridotte finché tali leggi sono in vigore. La Banca Centrale di Stato è la Banca di Albania. Ha il diritto esclusivo di emettere e far circolare la moneta albanese, di implementare indipendentemente politiche monetarie, di mantenere ed amministrare i fondi di riserva della Repubblica di Albania. La Banca di Albania è diretta da un Consiglio, presieduto dal Governatore, eletto dall'Assemblea per sette anni, su proposta del Presidente della Repubblica, con diritto di rielezione.

La Corte dei Conti è la più alta istituzione di controllo economico e finanziario. È soggetta solo alla Costituzione ed alle leggi. Controlla l'attività economica delle istituzioni statali e delle persone giuridiche statali, l'agibilità e la salvaguardia dei fondi statali, degli organi statali, centrali e locali, l'attività economica delle persone giuridiche, nelle quali lo Stato ha più di metà della partecipazione e delle azioni, o quando i debiti, i crediti e gli oneri siano garantiti dallo Stato. Il Presidente della Corte dei Conti è nominato e dimesso dall'Assemblea, su proposta del Presidente della Repubblica. Tiene l'ufficio per sette anni, con diritto di rielezione. La Corte dei conti presenta all'Assemblea: a. un rapporto per l'applicazione del bilancio di stato; b. la sua opinione sul rapporto del Consiglio dei ministri per le spese del precedente anno finanziario, quando richiesto dall'Assemblea; c. informazioni sul risultato dei controlli, ogni volta che le è richiesto dall'Assemblea. La Corte dei Conti presenta inoltre all'Assemblea un rapporto annuale sulle sue attività.

REVISIONE COSTITUZIONALE – Tale processo viene disciplinato dall'art. 177 del testo costituzionale. L'iniziativa per la revisione della Costituzione può essere sottoscritta da non meno di un quinto dei membri dell'Assemblea. Nessuna revisione della Costituzione può essere apportata mentre vengono prese misure straordinarie. Il progetto di revisione deve essere approvato da non meno di due terzi dei dell'Assemblea. Essa può decidere, a maggioranza dei due terzi, che il progetto di emendamento costituzionale vada votato in un referendum. Siccome integra più livelli di analisi, la trattazione della parte della revisione costituzionale relativa al referendum è stata trattata ancora, più avanti (cfr. par. 4.2).

2. Il Consiglio dei ministri

Il Consiglio dei Ministri è composto dal Primo Ministro, dal vice primo ministro e dai ministri. Definisce le principali direzioni delle politiche generali di stato, prende decisioni sulle proposte del Primo Ministro o dei rispettivi ministri. I suoi incontri si svolgono a porte chiuse. Il Presidente della Corte dei Conti può essere invitato a partecipare con diritto di parola alle riunioni del Consiglio dei Ministri quando si esaminano questioni relative alle sue funzioni.

I suoi atti sono validi quando firmati dal Primo Ministro o dal ministro proponente. Il Primo Ministro e i ministri sono obbligati a rimanere in carica fino alla elezione di un nuovo Consiglio dei Ministri: tale procedura, esposta all'art. 95 della Costituzione, ne stabilisce perciò la durata. Le leggi, gli atti normativi del Consiglio dei Ministri e dei ministri entrano in vigore solo dopo che sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale. I regolamenti del Consiglio dei Ministri, dei ministri, così come di altre istituzioni dello stato, assieme ai decreti del Primo Ministro, dei ministri e dei dirigenti delle istituzioni centrali, hanno carattere interno e sono obbligatori solo per le amministrazioni da essi dipendenti. Giudice per le accuse rivolte contro il Primo Ministro ed i ministri è la Corte Suprema.

Poteri previsti in Costituzione

Prima di assumere la carica, il Consiglio dei Ministri presta giuramento davanti al Presidente della Repubblica. Il nuovo Primo Ministro deve presentare entro dieci giorni all'Assemblea, per l'approvazione, il programma politico e la composizione del Consiglio dei Ministri.

Esercita ogni funzione di stato che non sia data ad altri organi governativi statali o alle autorità locali. Emana decreti e regolamenti. Il Primo Ministro e ogni altro membro del Consiglio dei Ministri sono obbligati a rispondere alle audizioni ed alle domande dei deputati entro tre settimane. Un membro del Consiglio dei Ministri ha il diritto di prendere parte agli incontri dell'Assemblea o delle sue commissioni; gli è data parola quando lo richiede.

Il Consiglio dei ministri può formulare proposte di legge. Su sua iniziativa, oltre che su quella di un decimo dei deputati, può essere indetto un referendum. I disegni di legge non governativi che rendono necessario un incremento delle spese del bilancio dello Stato o una sua diminuzione non possono essere approvati senza tener conto del parere del Consiglio dei Ministri, che si deve pronunciare entro 30 giorni dalla data di presentazione del disegno di legge. Se non si ha entro il termine su indicato tale pronuncia, il disegno di legge è ritenuto accettabile e viene esaminato secondo la prassi consueta. Il Consiglio dei Ministri (o un quinto dei deputati) possono chiedere all'Assemblea di rivedere ed approvare un disegno di legge con una procedura accelerata, ma non prima di una settimana dall'inizio della procedura di revisione. Tra le leggi approvate a maggioranza dei due terzi dell'Assemblea, previste dall'art. 81 c. 2 Cost., la procedura accelerata è consentita solo per leggi riguardanti lo stato di emergenza.

In casi di necessità ed urgenza, può disporre, sotto la sua responsabilità, atti normativi con forza di legge per prendere provvedimenti provvisori. Tali atti normativi sono immediatamente sottoposti all'Assemblea, che è convocata entro 5 giorni se non è in sessione, e perdono efficacia retroattivamente se non sono approvati dall'Assemblea entro 45 giorni. Il Consiglio dei Ministri può chiedere all'Assemblea, per tutelare la pubblica sicurezza, la proclamazione dello stato di emergenza. Può anche proclamare lo stato di calamità naturale (cfr. par. 4.3). In caso di aggressione armata contro la Repubblica di Albania, il Presidente della Repubblica, su richiesta del Consiglio dei Ministri, dichiara lo stato di guerra.

Il Consiglio dei Ministri elegge un Prefetto in ogni circoscrizione come suo rappresentante. Le competenze del Prefetto sono stabilite dalla legge. L'unità di governo locale direttamente eletta può essere sciolta o rimossa dal Consiglio dei Ministri per gravi violazioni della Costituzione o delle leggi. L'unità sciolta o rimossa ha il diritto di ricorrere, entro 15 giorni, alla Corte Costituzionale, ed in questo caso la decisione del Consiglio dei Ministri è sospesa. Se il diritto di ricorso non è esercitato entro 15 giorni, o quando la Corte Costituzionale conferma la decisione del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Repubblica fissa una data per tenere le elezioni della rispettiva unità di governo locale.

Il Consiglio dei Ministri sottopone all'esame della Corte Costituzionale gli accordi internazionali che contengano disposizioni in contrasto con la

Costituzione. Il primo Ministro dà comunicazione all'Assemblea ogni volta che il Consiglio dei Ministri firma un accordo internazionale non ratificato con legge.

Con riferimento alle finanze pubbliche, il Consiglio dei Ministri elabora un rapporto inerente le spese relative all'anno finanziario precedente l'approvazione da parte dell'Assemblea; su tale rapporto la Corte dei Conti presenta all'Assemblea un parere.

Il primo ministro

Ai sensi dell'art. 102 della Costituzione, il Primo Ministro reca in sé alcune funzioni fondamentali: rappresenta il Consiglio dei Ministri e presiede i suoi incontri; delinea e presenta le principali direzioni delle politiche generali di stato ed è responsabile per esse; assicura l'applicazione della legislazione e delle politiche approvate dal Consiglio dei Ministri; coordina e supervede il lavoro dei membri del Consiglio dei Ministri e delle altre istituzioni dell'amministrazione centrale di Stato; esercita altre funzioni previste nella Costituzione e nelle leggi; ricompone le divergenze tra i ministri; nell'esercizio delle sue funzioni, emana ordinanze. Dirige ed è responsabile dell'attività rientrante nelle sue competenze, che sono ampie e generali in quanto riguardano la politica dello Stato *tout court*. È nominato dal Presidente della Repubblica all'inizio della legislatura o anche quando tale carica resti vacante, su proposta del partito o della coalizione di partiti che hanno la maggioranza di seggi in Assemblea. Se il Primo Ministro nominato non è approvato dall'Assemblea, il Presidente nomina un nuovo primo ministro entro 10 giorni. Se anche il nuovo nominato non è approvato dall'Assemblea, l'Assemblea ne elegge un altro entri dieci giorni. In questo caso, il Presidente nomina il nuovo Primo Ministro. Se l'Assemblea non riesce ad eleggerne uno nuovo, il Presidente della Repubblica scioglie l'Assemblea[10].

Il Primo Ministro propone al Presidente della Repubblica la nomina; dei rappresentanti plenipotenziari della Repubblica di Albania verso gli altri stati e le organizzazioni internazionali; del direttore del servizio di intelligence di stato; del Capo di Stato Maggiore. In stato di guerra, propone la nomina del Comandante

[10] E quindi, «i meccanismi di nomina o di fiducia del Governo hanno effetti sulle tornate elettorali», cfr: Loiodice, A., Shehu, N., (1999) *La Costituzione albanese*, Bari, Carocci, p. 25.

delle Forze Armate. È inoltre tra i soggetti che possono richiedere alla Corte Costituzionale di esercitare le sue competenze.

Il ministro

Viene eletto e revocato dal Presidente della Repubblica, entro sette giorni dalla relativa indicazione del Primo Ministro. Il decreto di sua nomina o revoca, entro dieci giorni, viene esaminato dall'Assemblea. Dirige ed è responsabile dell'attività rientrante nella sua sfera di competenza e, nell'esercizio delle sue competenze, emana ordinanze e direttive. I requisiti per l'elezione a ministro sono gli stessi di quelli per l'elezione a deputato (cfr. par. 1). Il ministro non può esercitare nessuna attività statale né di dirigere o partecipare a organi di società con fini di lucro. I Membri del Consiglio dei Ministri godono dell'immunità di un deputato. Gli atti normativi dei ministri hanno forze su tutto il territorio della Repubblica albanese entro la sfera delle loro attribuzioni. Il Ministro della Giustizia fa anche parte del Consiglio superiore della magistratura.

3. Il Presidente della Repubblica

Sembra opportuno soffermarsi dovutamente sulla figura del Presidente della Repubblica in un ordinamento che, pur presentando una forma di governo parlamentare, reca in sé connotazioni presidenziali. Infatti la figura del Presidente della Repubblica è presente in modo diffuso nel testo costituzionale albanese e reca in sé alcuni poteri di rilievo, specialmente con riferimento al ruolo della Magistratura. Alla sua figura è dedicata la IV parte della Costituzione. Egli rappresenta l'unità del popolo e può ricoprire tale carica solo un cittadino albanese di nascita che è stato residente in Albania per non meno di dieci anni e che abbia almeno 40 anni. La Costituzione del 1998 è entrata in vigore con la sua promulgazione ad opera del Presidente della Repubblica.

Un candidato Presidente è proposto all'Assemblea da un gruppo di non meno di 20 deputati. Ogni deputato non può prendere parte a più di un gruppo

proponente. Il Presidente della Repubblica è eletto con voto segreto, senza dibattito dell'Assemblea, dalla maggioranza dei tre quinti dei suoi membri. Quando questa maggioranza si raggiunge al suo primo voto, un secondo voto ha luogo entro sette giorni. Quando c'è più di un candidato e nessuno di essi ha ricevuto la maggioranza richiesta, entro sette giorni, un terzo voto ha luogo tra i due candidati che hanno ricevuto il più alto numero di voti. Se anche nel quarto voto nessuno dei due candidati ha ricevuto la maggioranza richiesta, ha luogo un quinto voto. Se anche nel quinto nessuno dei due candidati ha ricevuto la maggioranza richiesta, l'Assemblea si scioglie ed hanno luogo nuove elezioni generali entro sessanta giorni. La nuova Assemblea può eleggere il presidente. Se anche la nuova Assemblea non elegge il presidente, l'Assemblea è sciolta e nuove elezioni generali hanno luogo entro 60 giorni. L'Assemblea entrante elegge il Presidente della Repubblica con la maggioranza dei suoi membri. Il Presidente comincia il suo mandato dopo aver fatto giuramento davanti all'Assemblea, ma non prima che il mandato del Presidente che sta lasciando l'incarico sia stato completato.

Il Presidente della Repubblica è in ogni caso eletto per cinque anni, con il diritto di essere rieletto solo una volta. La procedura per l'elezione del Presidente comincia non più tardi di trenta giorni prima della fine del precedente mandato presidenziale. Il Presidente giura come segue: *"Giuro che obbedirò alla Costituzione ed alle leggi del paese, che rispetterò i diritti e le libertà dei cittadini, proteggerò l'indipendenza della Repubblica e servirò l'interesse generale e il progresso del popolo albanese".* Il Presidente può aggiungere: *"Perciò mi aiuti Dio!"*. Un Presidente che si dimetta prima della fine del suo mandato non può candidarsi nelle elezioni presidenziali che hanno luogo dopo le sue dimissioni.

Non può esercitare un'altra carica pubblica, non può essere membro di un partito e non può svolgere attività privata; non è responsabile per atti compiuti nell'esercizio del suo mandato. Può essere rimosso per violazioni gravi della Costituzione e per aver commesso gravi crimini. In questi casi, una proposta per la rimozione del Presidente può essere promossa da non meno di un quarto dei membri dell'Assemblea e deve essere sostenuta da non meno di due terzi di tutti i suoi membri. La decisione dell'Assemblea è spedita alla Corte Costituzionale, che, quando verifica la colpevolezza del Presidente della Repubblica, dichiara il suo decadimento dal mandato. La Corte Costituzionale valuta altresì la sua

eleggibilità ed i casi di incompatibilità nell'esercizio delle sue funzioni. Sulle accuse mosse al Presidente, è competente la Corte Suprema.

Il Presidente della Repubblica, nell'esercizio delle sue funzioni, emana decreti. Non può esercitare altre competenze al di là di quelle riconosciute espressamente nella Costituzione o previste in apposite leggi. Quando il Presidente della Repubblica non possa esercitare le sue funzioni o quando non ve ne sia uno eletto, il Presidente dell'Assemblea prende il suo posto ed esercita i suoi poteri. Nel caso in cui il Presidente non possa esercitare il suo mandato per più di 60 giorni, l'Assemblea, attraverso due terzi dei suoi membri decide di rinviare la questione alla Corte Costituzionale, che verifica definitivamente la sussistenza della sua incapacità. In caso di verifica della incapacità, il posto del Presidente rimane vacante e l'elezione del nuovo Presidente comincia entro dieci giorni dalla data di verifica dell'incapacità.

Il Presidente esercita anche questi poteri: a. invia messaggi all'Assemblea; b. esercita il diritto di parola in conformità alla legge; c. concede la cittadinanza albanese e acconsente alla sua rinuncia; d. concede le medaglie ed i titoli d'onore secondo la legge; e. concede i più alti gradi militari secondo la legge; f. su proposta del Primo Ministro, nomina ed accredita i plenipotenziari della Repubblica albanese negli altri stati e nelle organizzazioni internazionali; g. riceve le lettere credenziali ed il congedo dei rappresentanti diplomatici degli altri stati e delle organizzazioni internazionali accreditate nella repubblica Albanese; h. ratifica gli accordi internazionali secondo la legge; i. su proposta del Primo Ministro, nomina il direttore del servizio informativo dello stato; j. nomina il Presidente dell'Accademia delle scienze ed i rettori delle Università in conformità alla legge; k. fissa la data delle elezioni per l'Assemblea, per gli organi di potere locale e per la conduzione dei referendum; l. chiede pareri e dati in forma scritta ai dirigenti delle istituzioni statali per questioni che riguardano le loro funzioni; m. nomina ministri e Primo Ministro; n. interviene nella procedura di nomina di un nuovo Primo Ministro, a seguito della sfiducia, o di scioglimento dell'Assemblea a seguito della mancata nomina (cfr. par. 4.4); o. fissa una data per le nuove elezioni dell'organo dell'ente locale sciolto per gravi violazioni della Costituzione o delle leggi; p. nomina i giudici della Corte Costituzionale ed il suo presidente, i membri della Corte Suprema, nonché gli altri giudici, su proposta del consiglio Superiore della Magistratura; q. può convocare la Corte Costituzionale; r.

promulga le leggi approvate con referendum; s. propone la nomina di un soggetto a Governatore della Banca di Albania, nonché quella a Presidente della Corte dei Conti; t. dichiara lo stato di guerra.

Il Consiglio superiore della Magistratura vede tra i suoi membri anche il Presidente della Repubblica in qualità di presidente; è lui a proporre un vicepresidente, che organizza l'attività del Consiglio superiore della Magistratura e presiede alle sue riunioni in assenza del Presidente della Repubblica. Il procuratore generale, che informa l'Assemblea periodicamente sullo stato della criminalità, è nominato dal Presidente della Repubblica e può essere da lui rimosso, in entrambi i casi su proposta dell'Assemblea. Gli altri procuratori sono nominati o revocati dal Presidente della Repubblica su proposta del procuratore generale. Anche due dei sette membri della Commissione centrale delle elezioni sono eletti dal Presidente.

Il Presidente della Repubblica è il Comandante Generale delle Forze Armate. Il Consiglio di sicurezza nazionale è un organo di consulenza del Presidente della Repubblica. In tempi di pace, esercita il Comando delle Forze Armate attraverso il Primo Ministro ed il Ministro della Difesa. Durante lo stato di guerra, nomina e revoca il Comandante delle Forze Armate su proposta del Primo Ministro. Su proposta del Primo Ministro, nomina e revoca il Capo di Stato Maggiore e, su proposta del Ministro della Difesa, nomina e dimette il comandante dell'esercito terrestre, della marina e dell'aeronautica. Le competenze del Presidente della Repubblica, come Comandante Generale delle Forze Armate e quelle del Comandante delle Forze Armate e la loro soggezione agli organi costituzionali sono determinate dalla legge.

4. Rapporti tra Assemblea popolare e Consiglio dei Ministri

Le principali interconnessioni tra Consiglio dei Ministri ed Assemblea riguardano la disciplina delle norme finanziarie, di cui si è parlato, l'iter legislativo ed i provvedimenti di emergenza, di cui si parlerà. In tali ambiti, a ben vedere,

l'interconnessione si estende quasi sempre anche al Presidente della Repubblica che ha funzioni di iniziativa e di garanzia degli equilibri dello stato albanese.

4.1 Dalla formazione alla promulgazione delle leggi

Il titolo IV, parte II della Costituzione è dedicata all'iter legislativo. Il Consiglio dei Ministri, ogni deputato o ventimila elettori hanno il diritto di proporre leggi. Sono approvate dai tre quinti dell'Assemblea:

a. le leggi per l'organizzazione delle istituzioni previste in Costituzione; b. le leggi sulla cittadinanza; c. le leggi sulle elezioni generali e locali; d. le leggi sul referendum; e. i codici; f. le leggi per lo stato di emergenza; g. le leggi sullo stato dei funzionari pubblici; h. le leggi sull'amnistia; i. le leggi sulle divisioni amministrative della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica promulga le leggi approvate entro venti giorni dalla loro trasmissione. Il Consiglio dei Ministri, ogni deputato o ventimila elettori hanno il diritto di proporre le leggi. La legge entra in vigore dopo quindici giorni dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Nei casi di emergenza, entra in vigore subito dopo la sua pubblicazione, che dev'essere effettuata sul primo numero della G.U. successivo alla sua promulgazione. Il Presidente della Repubblica ha facoltà di respingere una legge per una revisione solo una volta. Il decreto del Presidente per la revisione di una legge non ha effetto quando la maggioranza dell'Assemblea vota contro di esso.

4.2 L'indizione del referendum

Il popolo, attraverso 50000 cittadini che godono del diritto di voto, ha il diritto di chiedere un referendum per l'abrogazione di una legge, così come di richiedere al Presidente della Repubblica di tenere un referendum su questioni di speciale importanza. L'Assemblea, su proposta di non meno di un quinto dei deputati o del Consiglio dei Ministri, può decidere che una questione o un progetto di legge di speciale importanza sia presentato per il referendum (cfr. par. 4.3). L'Assemblea può disporre che un accordo internazionale venga ratificato tramite referendum. I principi e le procedure perché possa essere svolto, così

come perché sia ritenuto valido, sono disciplinati con legge approvata a maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea. Non è ammesso il referendum per questioni concernenti l'integrità territoriale della Repubblica d'Albania, la limitazione delle libertà e dei diritti fondamentali dell'uomo, il bilancio e le questioni tributarie, la dichiarazione dello stato di emergenza, la dichiarazione dello stato di guerra o di pace, l'amnistia o l'indulto. Le funzioni di autogoverno degli enti locali vengono esercitate attraverso i loro rappresentanti ed i referendum, di cui è il Presidente della Repubblica a fissare la data di svolgimento. La legge approvata con referendum è da lui promulgata. Nel corso di ciascun anno essi si svolgono tutti nel medesimo giorno e non possono svolgersi durante il periodo di applicazione di straordinarie misure di emergenza.

La Corte Costituzionale ne decide la costituzionalità o meno: esamina preliminarmente l'ammissibilità delle questioni sottoposte a referendum entro 60 giorni. La data del referendum è fissata dal Presidente della Repubblica entro 45 giorni dopo la promulgazione di una decisione positiva della Corte Costituzionale o dopo la scadenza entro la quale la Corte Costituzionale deve esprimersi.

La Commissione centrale delle elezioni (cfr. par. 1) verifica tutti gli aspetti concernenti i referendum e ne proclama i risultati.

Su richiesta di due terzi dell'Assemblea, può essere sottoposto a referendum un emendamento costituzionale. Il disegno di legge per la revisione della Costituzione entra in vigore dopo la ratifica con referendum, che ha luogo non più tardi di sessanta giorni dopo la sua approvazione in Assemblea. Il disegno di legge per la revisione della Costituzione entra in vigore dopo la ratifica con referendum, che ha luogo non più tardi di sessanta giorni dopo la sua approvazione in Assemblea. L'emendamento costituzionale già approvato può essere sottoposto a referendum quando è richiesto da un quinto dei membri dell'Assemblea. Il Presidente della Repubblica non ha la facoltà di rinviare per un riesame la legge di revisione costituzionale approvata dall'Assemblea. La revisione della Costituzione per la stessa questione non può essere riproposta prima di un anno dal giorno del respingimento del disegno di legge in Assemblea né prima di tre anni dalla data del suo respingimento con referendum.

4.3 Legislazione d'emergenza

La parte XVI della Costituzione (artt. 170 – 176) definisce le modalità di azione dello stato durante le emergenze, le guerre, le calamità naturali. Misure straordinarie possono essere prese in questi casi, per l'intera durata di tali situazioni. I principi per le azioni degli organi pubblici, oltre che la limitazione dei diritti e delle libertà dell'uomo – il testo costituzionale si esprime in questi termini[11] – sono definite con legge. La legge, afferma ancora la Costituzione, deve definire i principi, le aree e le modalità di indennizzo per i danni provocati dalla limitazione dei diritti e delle libertà umane durante il periodo in cui vengono prese misure straordinarie. Le decisioni prese in esecuzione dello stato di emergenza devono essere proporzionali al livello del rischio e devono mirare a ristabilire le condizioni per il normale funzionamento dello stato, il più presto possibile. Durante le situazioni che richiedono misure straordinarie da prendere, non possono essere modificate la Costituzione, la legge per l'elezione dell'Assemblea e degli organi di governo locale, così come le leggi per le misure di emergenza. Durante il periodo di applicazione di misure straordinarie, non ci possono essere elezioni per gli organi di governo locale, non ci può essere un referendum e non può essere eletto un nuovo Presidente della Repubblica.

In caso di aggressione armata contro la Repubblica di Albania, il Presidente della Repubblica, su richiesta del Consiglio dei Ministri, dichiara lo stato di guerra. In caso di minaccia esterna, o quando l'obbligo di difesa derivi da un accordo internazionale, l'Assemblea, su proposta del Presidente della Repubblica, dichiara lo stato di guerra, decide lo stato di mobilitazione o smobilitazione parziale o generale. In questi casi, il Presidente della Repubblica presenta all'Assemblea il decreto per stabilire lo stato di guerra entro 48 ore dalla sua sottoscrizione, specificando i diritti da limitare. L'Assemblea lo prende immediatamente in esame e delibera su di esso a maggioranza assoluta.

[11] Il successivo articolo 173 afferma comunque che tale limitazione non può violare il rispetto di alcuni diritti garantiti dalla Costituzione agli artt. 15, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 29, 30, 31, 35, 39 c. 1, 41 cc. 1-2-3-5, 42, 43, 48, 54, 55. Si tratta dei diritti e delle libertà fondamentali del cittadino, dell'uguaglianza di fronte alla legge, di cittadinanza, di diversità culturale, etnica, religiosa e linguistica. Ci sono poi: il diritto alla vita, alla libertà di coscienza e di religione, a non essere sottoposto a torture, a godere della irretroattività della legge penale sfavorevole e della retroattività di quella favorevole, alla presunzione di innocenza, ad un giusto processo, alla proprietà privata (salvo che nel caso di una espropriazione per pubblica utilità); il diritto di petizione e di assistenza sociale, i diritti del minore.

Quando l'Assemblea non può riunirsi durante lo stato di guerra, il Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei Ministri, ha il diritto di emanare atti che hanno forza di legge, che devono essere approvati dall'Assemblea alla sua prima riunione.

In caso di pericolo per il sistema costituzionale e la pubblica sicurezza, l'Assemblea, su richiesta del Consiglio dei Ministri, può decidere per uno stato di emergenza in una parte o in tutto il territorio dello stato, che dura per tutta la durata del pericolo, ma non più di sessanta giorni. Con l'applicazione dello stato di emergenza, l'intervento delle forze armate è consentito previa decisione dell'Assemblea e solo quando le forze di polizia non siano in grado di ristabilire l'ordine. La proroga del termine dello stato di emergenza può essere dato solo con il consenso dell'Assemblea, ogni trenta giorni, per un periodo di tempo non superiore ai novanta giorni.

Per prevenire od evitare le conseguenze di calamità naturali o di dissesti causati da un uso improprio della tecnologia, il Consiglio dei Ministri può stabilire, per un periodo non più lungo di trenta giorni, lo stato di calamità naturale su una parte o sull'intero territorio dello Stato. Tale proroga può essere ammessa solo previo consenso dell'Assemblea.

4.4 Le mozioni parlamentari

Gli artt. 104 e 105 del testo costituzionale albanese disciplinano tali azioni. Se una mozione di fiducia presentata dal Primo Ministro è rifiutata dalla maggioranza dei membri dell'Assemblea, quest'ultima elegge un altro Primo Ministro entro quindici giorni. In questo caso, il Presidente provvede alla sua nomina. Quando l'Assemblea non riesce ad eleggere un nuovo Primo Ministro, il Presidente della Repubblica scioglie l'Assemblea. Il voto per la mozione non può essere dato se non sono passati tre giorni da quello in cui era stata presentata.

Nei casi in cui una mozione di sfiducia presentata da un quinto dei membri dell'Assemblea è approvata dalla maggioranza dei suoi membri, l'Assemblea elegge un altro Primo Ministro entro 15 giorni. In questo caso, il Presidente nomina il nuovo Primo Ministro. Quando l'Assemblea non riesce ad eleggere il nuovo Primo Ministro, il Presidente della Repubblica scioglie l'Assemblea. Anche

per una mozione di sfiducia devono passare tre giorni da quello della sua presentazione.

5. Accordi internazionali

Il titolo II della parte settima del testo costituzionale albanese è dedicata agli accordi internazionali. Si riportano le materie entro cui la Repubblica di Albania pone con legge la loro ratifica: a. territorio, pace, alleanza, questioni politiche e militari; b. libertà, diritti umani e obbligazioni di cittadini, come previsto in Costituzione; c. appartenenza dell'Albania alle organizzazioni internazionali; d. impegni di obbligazioni finanziarie della Repubblica di Albania; e. approvazione, emendamento, integrazione o abrogazione di leggi. Anche altre materie possono essere oggetto di accordi internazionali, se si ha la votazione a maggioranza dell'Assemblea. Il Primo Ministro ha qui il compito di notificare all'Assemblea ogni volta che il Consiglio dei Ministri firma un accordo internazionale non ratificato con legge. I principi e le procedure per la ratifica e la denuncia di accordi internazionali sono previsti dalla legge.

Ogni accordo internazionale che è stato ratificato costituisce parte del sistema giuridico interno, dopo la sua pubblicazione nel Giornale Ufficiale della Repubblica di Albania. Si applica immediatamente, eccetto che per i casi in cui non è automaticamente esecutivo e richiede l'intervento della legge. L'emendamento, l'integrazione e l'abrogazione delle leggi approvate a maggioranza dei membri dell'Assemblea, per rendere effettivo o ratificare un trattato internazionale, vengono deliberate con la stessa maggioranza. Un accordo internazionale ratificato con legge prevale sulla legge in caso di contrasto. Su tale punto, si rinviene però la precisazione di Natasha Shehu che ha sostenuto la sostanziale supremazia della Corte Costituzionale albanese, che, ex art. 131 c. 1 della Costituzione, valuta la costituzionalità degli accordi internazionali ancora non ratificati. Ciò, sostiene la Shehu, è ribadito dalla gerarchia delle fonti albanesi: al primo posto, si trova la Costituzione, seguita dagli accordi internazionali ratificati, dalle leggi e dagli atti normativi del Consiglio

dei Ministri[12]. Di contro, afferma però l'art. 122 c. 3 Cost., le norme emanate da un'organizzazione internazionale prevalgono, in caso di contrasto, sul diritto interno, quando negli accordi ratificati dalla Repubblica albanese, riguardanti l'appartenenza a quella organizzazione, si preveda espressamente l'immediata applicazione delle norme suddette.

La Repubblica di Albania, sulla base di accordi internazionali, può delegare alle organizzazioni internazionali i poteri di stato su determinate questioni, con una legge - approvata a maggioranza assoluta - che ratifica un accordo internazionale; l'Assemblea può decidere che la ratifica di tale accordo sia fatta attraverso un referendum.

Con riferimento alla concreta strategia internazionale di stabilizzazione e graduale progresso dell'Albania, si possono richiamare alcune pubblicazioni che hanno messo in evidenza il ruolo della cooperazione internazionale sul territorio albanese. Sono stati e continuano ad essere numerosi sia gli studi politologici che i resoconti della presenza sul campo delle forze di cooperazione e di pace. In particolare, è da evidenziare la ricostruzione dei progetti di cooperazione nei Balcani, tra infelicità e passi in avanti compiuti. Si sono ritrovati alcuni motivi di difficoltà per la ricerca sul campo nell'identificazione di variabili essenziali e sostanziali, nella quantificazione di tali variabili, nella condivisione da parte dei beneficiari dei risultati degli interventi, nella disponibilità delle autorità nazionali a cooperare con attori internazionali, laddove accettare riforme istituzionali appare particolarmente difficile: equivarrebbe ad ammettere i propri errori, oltre che una non piena legittimazione del proprio operato[13]. La cooperazione nei Balcani, non solo in Albania, si sta avvalendo sempre più di approcci non centrati tanto sulle istituzioni, quanto sulla società civile. Si è evidenziato nei scorsi anni il fallimento del tentativo di molti approcci cosiddetti "top down", che hanno probabilmente avuto l'impressione di essere stati calati dall'alto senza incontrare le reali esigenze dei cittadini e portando anche a fenomeni di rigetto generalizzato verso l'azione di intervento[14]. Inoltre, evidenzia Blendi Kajsiu, nella cooperazione

---

[12] Loiodice, A., Shehu, N., (1999) *La Costituzione albanese*, Bari, Carocci, p. 41.

[13] Proto, P.P., Rotta, A., (2006) *Il contributo dell'Italia al processo democratico in Albania e Serbia*, Roma, CeSPI, Paper n. 28, p. 5.

[14] Blendi Kajsiu, direttore dell'Istituto Albanese di politica, in particolare, uno dei massimi esperti del processo di democratizzazione della Repubblica d'Albania, ha evidenziato una delle principali disfunzioni nella cooperazione: si innescano circoli viziosi, infatti, se si pensa di poter effettuare interventi senza la opportuna considerazione del reale contesto politico, in quanto, a suo avviso,

portata avanti dall'Unione Europea, dalle Università e dai centri di ricerca ci si sarebbe eccessivamente soffermati, quasi enfatizzandole, su variabili predeterminate e ritenute a monte come la causa di tutti i mali. Per esempio, sottolinea argutamente Kajsiu, la lotta alla corruzione ed alla criminalità organizzata sono lungamente evidenziate come le priorità su cui agire, vedendo però in tali fenomeni la causa dell'arretratezza e del sottosviluppo piuttosto che il suo sintomo. Uno sguardo disincantato, piuttosto che focalizzarsi sul processo in atto, che è quello della corruzione diffusa a tutti i livelli delle istituzioni, dovrebbe secondo lo studioso porsi in un'ottica di lungo periodo ed agire sulle cause profonde: mettere in atto riforme delle istituzioni e della giustizia è un obiettivo più ambizioso oltre che più rischioso, perché richiederebbe un contatto diretto con le realtà locali ed una reale capacità di dibattito, ostacolata attualmente da un ricorsivo focus centrato sulla lotta alla corruzione. Perché, evidenzia Kajsiu, la popolazione non tende a mettere ai primi posti delle priorità di Governo la lotta alla corruzione? E perché, al tempo stesso, indagare sulla percezione di tale fenomeno evidenzia il dato di una maggioranza di cittadini convinti che la corruzione non stia diminuendo?

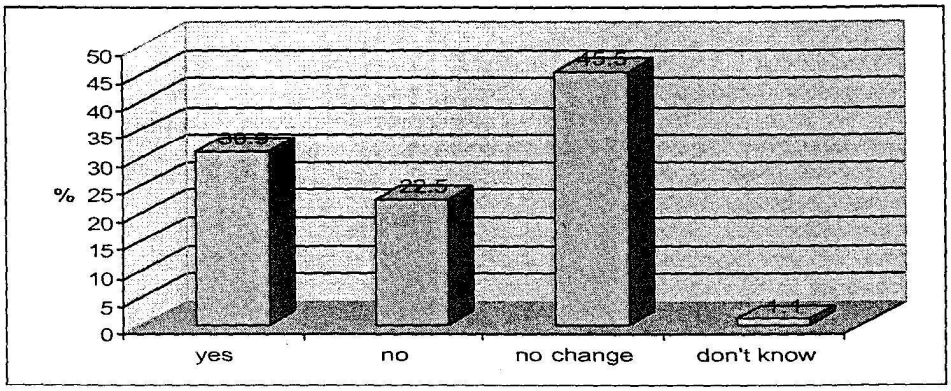
Un'altra infelicità comune a molti progetti di cooperazione è secondo Kajsiu la tendenza ad intendere la democrazia come un processo più tecnico che politico, che possa far leva più sulle capacità degli individui, sul loro "know how partecipativo" e che conduca alla stabilità. Kajsiu ribalta tali assunti, sostenendo che una transizione stabile dovrebbe piuttosto far leva sui processi, rispetto agli individui, e coinvolgerli semmai in un circolo virtuoso entro cui la loro capacità di sentirsi parte attiva del sistema politico possa risultare il vero valore aggiunto. Inoltre, sottolinea Kajsiu, il processo di democratizzazione, in quanto tale, implica in primo luogo un moto di transizione, anche conflittuale, che sarebbe preferibile alla mera stabilità del sistema: d'altronde, in questo caso, equivarrebbe rassegnarsi al permanere di un livello di sottosviluppo ed all'accumulo di tensioni latenti nelle insoddisfazioni della popolazione.

---

si innescano così meccanismi di allontanamento delle società locali da progetti trainati dai finanziatori delle ONG. In tal senso, infatti, o si riesce ad arrivare soltanto ad una risoluzione dei problemi limitata alla durata dei finanziamenti, ed in questo senso il progetto "implode" quando non riceve più un opportuno indirizzo, oppure si ingenera un ancora più gravoso rifiuto delle comunità locali, paragonabile a quello della cosiddetta "antipolitica". Il testo di riferimento è: Kajsiu, B., (2006) *Politicizing democratization in Albania*, Roma, CeSPI, Paper n. 29.

Grafico 1. Pensa che ci sia una riduzione del livello di corruzione in Albania?

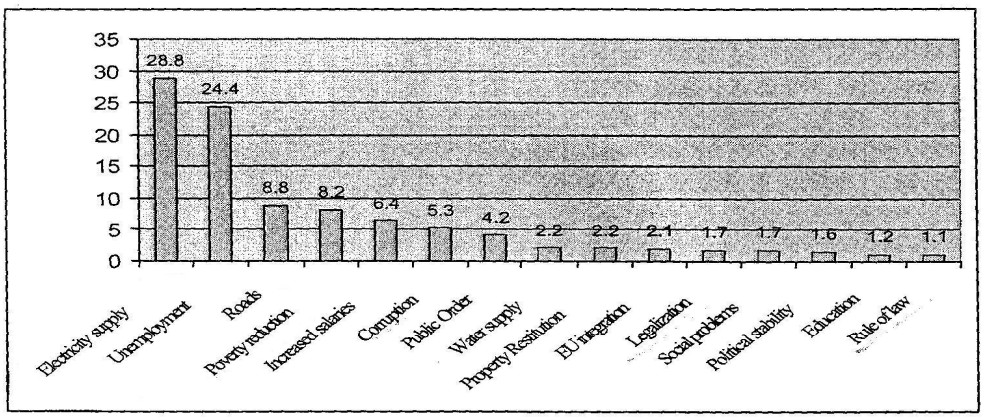
Graph 1. Do you think that there is a reduction in the levels of corruption in Albania?[2]



[2] Albanian Institute for International Studies (2006), *Albanian Democracy – In Search of Accountability*, Torana, p 20.

Grafico 2. Qual è il problema principale che il governo deve risolvere oggi?

Graph 2. Which is the main problem that the Government must solve today?[8]



Global Opinion (2005), Poll # 1, Albanian Public Opinion, Chapel Hill, North Carolina, USA, December

Infine, la scelta di questa o quella parte politica sarebbe preferibile alla asettica e limitante neutralità perseguita dalle azioni delle ONG: non sembrerebbe uno strumento chiave per rifuggire da un non bene augurante rifiuto della politica, percepita come luogo di corruzione e di frode. Kajsiu conclude la sua analisi mettendo a fuoco ben nove possibili opportunità di migliorare l'attuale

cooperazione: considerazione delle politiche locali, avanzamento della visibilità dei progetti e incremento delle pubbliche relazioni, coordinamento tra influenza delle politiche nazionali e progetti locali, migliore coordinamento e applicazione di un approccio olistico alla democratizzazione, applicazione di propri progetti locali, lotta alla corruzione, legalità, sostegno ai e lavoro con i gruppi di interesse, sostegno alla e cooperazione con le Università[15].

Sono numerosi i progetti di mutua conoscenza instaurati nell'ultimo decennio con lo stato albanese. Si possono distinguere almeno tre livelli di intervento: quelli sul territorio, mirati al gemellaggio ed all'investimento sul tessuto economico locale[16]; quelli che hanno portato ad un ingresso controllato[17] entro la penisola italiana, che ha potuto offrire, per esempio a seguito del decreto Flussi[18], possibilità lavorative in Italia per più di mille cittadini albanesi; quelli trainati dalle istituzioni comunitarie, che hanno monitorato i progressi dell'intera area balcanica e delle diverse specificità degli stati in vista di un avvicinamento alla dimensione comunitaria[19].

Un contributo relativamente datato ma ancora oggi attuale, non solo perché prova di giornalismo efficace, ma anche perché il tema trattato allora, in

---

[15] Un'altra serie di raccomandazioni utili, che in parte riprendono la riflessione di Kajsiu, offrendo spunti che interessano il processo di instaurazione di progettualità sul territorio che includano il dialogo con le comunità locali, è presente in Proto, P.P., Rotta, A., *op. cit.,* pp. 34–35.

[16] Per esempio: Centro Donna, Progetto Balashe, Progetto Fllad, Progetto Arcadia, Voice to citizenship through independent media, Progetto Argirocastro, Gemellaggio Instat – Istat, SeeNet. Sono riportati in: Proto, P.P., Rotta, A., o*p. cit.*, p. 18. E ancora: l'iniziativa "Allegretto Albania", l'Associazione degli Imprenditori Italiani in Albania, l'iniziativa dell'ambasciatore italiano a Tirana "Albania, questa sconosciuta", il pacchetto Angioni, un fondo per l'assistenza istituzionale all'Albania. Se ne parla in: Borsi, L., *op. cit.*, pp. 36, 38, 54, 263.

[17] La figura del migrante è al centro di analisi che mettano in luce da un lato i processi identitari che ne caratterizzano il mutamento inevitabile al contatto con una cultura altra, dall'altro la definizione del loro nuovo ruolo, non sempre facilmente rintracciabile, nella società in cui sono diretti. In particolare, si evidenzia la struttura multilivello (Politico o geopolitico, sociale, spaziale e psicologico) del processo a cui è soggetto il migrante in Balibar, E., (2006), *Europa Cittadinanza Confini*, Lecce, Pensa Multimedia, pp. 45, 230, 349. Un altro contributo di pregio, proveniente dall'universo della filosofia, agli studi focalizzati sul contatto tra diversità di culture, da intendere nelle loro possibilità positive, magari fonte di accresciuta complessità e quindi di arricchimento reciproco, è: Habermas, J., (1998) *L'inclusione dell'Altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano.

[18] È in vigore dal 17 maggio 2001, cfr: Borsi, L., *op. cit.,* p. 41.

[19] Si può affermare che il monitoraggio sia costante ed includa più livelli di analisi, nella consapevolezza di trovarsi di fronte ad un contesto imprevedibile e non sempre decifrabile, segnato per di più dai conflitti tragici, stimmate di un passato drammatico. Il ruolo della cooperazione di oggi è consapevole della necessità di superare il passato, anche non ostinandosi a difenderlo quando si sono commessi degli errori. Il generale Vincenzo Coppola, capo della missione di polizia Ue dal novembre 2005 in Bosnia Herzegovina presso il Butmir di Sarajevo, si è espresso in questi termini durante la summer school, a cui l'autore ha avuto la possibilità di partecipare tra il 5 e il 12 giugno 2008, organizzata presso tale sede dall'AESI, Associazione Europea di Studi Internazionali, e dall'Università di Roma "La Sapienza".

quanto legato all'attualità, si è rivelato poi di valenza storica e si presta ancora oggi ad analisi complesse è l'intervista che nel 1998 il giornalista Federico Rampini ha realizzato con l'allora Presidente del Consiglio Massimo D'Alema. L'inizio dell'intervento atlantico in Kosovo ha dato, in tale opera, la possibilità di leggere i rapporti di forza e le logiche sottostanti il conflitto di dieci anni fa in modo integrato. In particolare, un capitolo del volume si è soffermato sulle incognite della ricostruzione ed i pericoli dei Balcani, definiti dal giornalista "il nostro Vietnam fra qualche anno". La risposta di Massimo D'Alema ha messo a fuoco, in termini oggi forse non così attuali, la necessità di evitare la destabilizzazione dell'Albania[20] - che pure ha avuto un ruolo collaborativo nella gestione dell'emergenza Kosovo del 1998, sebbene uscisse essa stessa da una pesante crisi interna - ma sicuramente in termini più che attuali l'opportunità offerta dal contesto balcanico all'Unione Europea: quella cioè di ricomporre i rapporti al suo interno e di far parlare la volontà dei cittadini[21].

6. L'Albania tra presente e futuro

Quello dell'Albania è un contesto delicato e ciò nondimeno rilevante per le sorti dei Balcani e di riflesso dell'Europa. Una impressione forte che si ricava da alcune analisi di tale area è quella di una identità che non si lascia interpretare a fondo, probabilmente perché fissata su categorie di definizione del senso differenti da quelle di paesi più avanzati e che sono abituati ad un modus vivendi proprio delle democrazie occidentali. Opinione diffusa è che il contesto balcanico possa generare reazioni imprevedibili e che non vi sia ancora al suo interno una chiara definizione del futuro. Tra dieci anni, è auspicabile che l'Unione Europea

[20] Le ultime relazioni della Commissione Europea nel monitoraggio dell'Albania evidenziano oggi una serie di progressi che lasciano piuttosto ben sperare lungo ed hanno confermato una posizione equilibrata di tale stato rispetto alle vicende recenti del Kosovo. Si veda: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - Western Balkans: Enhancing the European perspective {SEC(2008) 288}, Bruxelles, 05.03.2008, p. 5, 9, 21.

[21] D'Alema, M., (1999) *Kosovo – Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, pp. 71-82, 95. Allargamento e difesa, clausola di solidarietà, politica comune, esercito integrato sono poi tra i temi principali di un testo particolarmente utile dal punto di vista operativo, in quanto entra nel vivo delle questioni, dando la parola alle menti impegnate fattivamente su tali fronti di intervento: AA. VV., (2005) *L'Europa della Difesa,* Firenze, Alinea Editrice.

continui con positività la sua presenza ed il suo monitoraggio dell'area, ma la definizione di identità, intesa come problematica, non può essere risolta senza la partecipazione ed il coinvolgimento attivo dei cittadini.

Grafico 3. Assistenza dell'UE all'Albania (1991 – 2004)

Tabella 1 - UE Assistance to Albania 1991-2004 (milioni di €)

1991	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	Total 1991 2000	CARDS	2001	'02	'03	'04	Total 1991 2004
Albania																
1991-2000 Overall PHARE assistance / From 2001 Overall CARDS assistance																
10.0	110.0	75.0	49.2	88.0	53.00	68.9	42.5	101.5	33.4	631.5		37.5	44.9	46.5	52.5	812.9
FEOGA (DG Agriculture)																
	120.0									120.0			-	-	-	120.0
Humanitarian Aid (ECHO)																
	2.0	0.5	1.7	1.2	1.7	16.3	12.0	97.0	3.4	135.8		6.6	-	-	-	142.4
Food security (DG Development)																
						10.8		5.7		16.5			-	-	-	16.5
Macro-Financial Assistance (DG Economic and Financial Affairs)																
								20.0		20.0			-	-	-	20.0
Democracy & Human Rights																
				1.0	0.6	0.4	0.8	0.2	0.5	3.5		0.4				3.9
Other actions																
	0.3	0.6	1.1	0.4	n.a	n.a	n.a	2.6	1.9	6.9						6.9
OSCE elections support																
						1.5				1.5		-	-	-	-	1.5
EIB loans																
				34.0	12.0		22.0		34.0	102.0		47				149
Total EC assistance																

Fonte: UE, ***Relazioni esterne, Albania*** <http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/albania/index.htm>

Il tema identitario è tanto più importante quanto più lo si consideri in rapporto alla necessità di codificazione del diritto e della legalità[22].

[22] «Where there is no community, there can be no law», cfr: Vickers, M., Pettifer, (2000), J., *Albania: from anarchy to a Balkan identity*, New York, New York university press, p. 231. Anche il filosofo Habermas ha esaminato all'interno di una sua opera la necessità della edificazione di un patto reciproco fondato sulla formalizzazione di un contratto. Senza tale presupposto, non si possono porre le basi per una aggregazione. Al tempo stesso, perché sia possibile l'aggregazione, risulta necessario che i soggetti pongano le basi all'apertura reciproca e ciò può darsi solo se tutti i membri di una comunità riescono a mettere in atto un processo di riconoscimento nei confronti dell' "altro". Cfr: Habermas, J., (1998) *L'inclusione dell'Altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano. Tale tematica risulta di particolare interesse con riferimento al processo migratorio che l'Albania sta vivendo negli ultimi anni, specialmente verso la penisola italiana. Si tratta di un fenomeno che, oltre ad interessare direttamente le ansie dei cittadini e della politica, spesso amplificate dai media, avrebbe bisogno di una cornice di lettura in buona parte inesplorata, quella etica. Esiste un'etica del riconoscimento, che studia i processi di definizione dell'individuo rispetto al quale si opera una classificazione come "altro". Presupposto etico, finalizzato tra l'altro all'instaurazione della convivenza è che l'altro non sia svuotato delle sue connotazioni umane. Cfr: Sparti, D., (2003) *L'importanza di essere umani*, Milano, Feltrinelli.

I fondi stanziati per la cooperazione e l'assistenza alla Repubblica d'Albania sono stati ingenti e non sempre hanno innescato processi locali di codificazione di nuove regole e riforme necessarie allo sviluppo ed alla crescita economica. Al tempo stesso, la principale sfida rappresentata dallo stato che va verso la crescita e si avvia a diventare un partner maggiormente fiduciario dell'Unione Europea resta quello della criminalità organizzata.

In tale ambito, sembra necessario evidenziare anche qui uno scoglio che la Cooperazione in materia giudiziaria e di polizia in materia penale hanno evidenziato e che resta di forte rilevanza anche per il futuro: con riferimento all'asilo politico, in primo luogo, si evidenzia come sia facile tentare di fissare misure repressive, ma più difficile disciplinarlo concretamente e stabilire una politica per i migranti legali. Con riferimento agli obiettivi di libertà, sicurezza e giustizia per l'Unione Europea, fissati dal Consiglio Europeo di Tampere (1999), sembra valere il principio di Anna Karenina: «per garantire il successo occorre il concorso convergente e univoco di fattori diversi e numerosi; per provocare l'insuccesso è sufficiente che diverga uno solo, o un numero limitato, di quegli stessi fattori»[23]. Con riferimento poi alla positiva capacità di cooperazione con contesti difficilmente decifrabili e che al tempo stesso chiedono però di essere interrogati, nella forse velleitaria aspirazione ad ottenere cambiamenti dimenticando la necessità di lavorare sulla propria identità, un altro sforzo dell'Europa, evidenziato in letteratura, dovrebbe essere quello di non evitare fughe in avanti tralasciando la coerenza e l'efficacia degli approcci. Sembra il vero punto forte per il futuro ed uno dei più significativi errori da non ripetere. Si sono evidenziate in particolare: a. la discrasia tra quanto dichiarato e quanto poi attuato; b. le incoerenze tra politica estera dell'Ue, politiche estere degli stati membri e quelle delle organizzazioni internazionali; c. il trattamento differenziato di paesi/aree diverse in condizioni analoghe[24]. Di contro, è da sottolineare il fatto che non sempre l'approccio all'analisi di tali paesi risulta pienamente comprensivo delle profonde potenzialità della cooperazione, in grado di innescare sinergie positive e "win win situations". C'è purtroppo da sottolineare una non bene augurante tendenza allo sfruttamento ed alla criminalità anche da

[23] Amato, G., Paciotti, E., (a cura di), (2005) *Verso l'Europa dei diritti,* Bologna, Il Mulino, pp. 64 – 66, 73.
[24] Cfr: Vacca, G., Rhi Sausi, J. L., (2006) *I dilemmi dell'integrazione - Il futuro del modello sociale europeo,* Bologna, Il Mulino, p. 169.

parte di percentuali delle popolazioni degli stati che dovrebbero essere i principali partner della cooperazione: ciò ha portato l'Albania a vedere nell'Europa una «matrigna, ma la loro delusione e diffidenza nascono innanzitutto dalla delusione nei confronti degli italiani. C'era una reale, ma probabilmente irrealistica, aspettativa di integrazione e di accoglienza che è stata gravemente disattesa da molti italiani avventurieri che hanno lasciato solo brutti ricordi […] i pochi che ci sono andati l'hanno fatto per sfruttare il lavoro a basso costo e per evadere le tasse, senza essere in grado di contribuire a risollevarne le sorti […] L'economia criminale riprende le vecchie vie, riportando l'Albania nel Mediterraneo secondo la sua vocazione naturale ma alla luce di una interpretazione spregiudicata del capitalismo: un sistema per guadagnare molto e per raggiungere senza mediazioni ciò che si è sempre desiderato»[25]. Di contro, andrebbe ricordata a Dichiarazione del 1998 sui *Core Labour Rights*, centrato sull'importanza delle libertà associative, sull'eliminazione del lavoro forzato, sulla regolamentazione del lavoro minorile e sul divieto di discriminazione. Allo stesso modo, sembra qui rilevante rimarcare come la globalizzazione possa andare di pari passo con una intensificazione della presenza attiva della sfera pubblica, che da nazionale può tendere a divenire realmente mondiale, se tra i paesi che ne sono interessati si dà la possibilità di una reciproca e virtuosa collaborazione .

«Tutti i diritti fondamentali e non soltanto i diritti di libertà sono, ciascuno per ragioni e in maniere diverse, fattori o presupposti della crescita economica. Inversamente, le loro violazioni e inadempienze non solo producono un abbassamento delle condizioni di vita delle persone, ma si risolvono sempre anche in una distruzione di energie e in una riduzione della produttività e della ricchezza»[26].

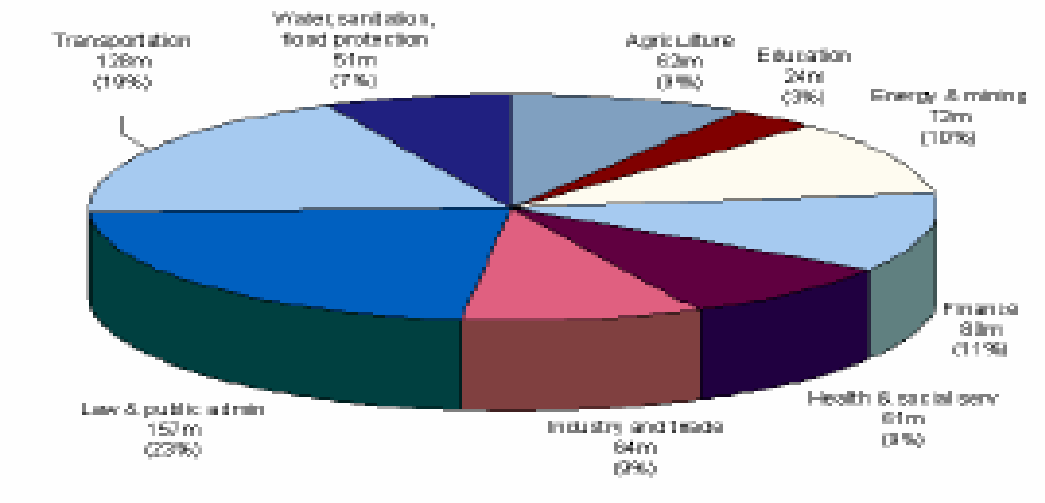
Con riferimento poi alle politiche dell'Unione Europea in materia di allargamento, si è evidenziata negli ultimi anni la capacità del vecchio continente di procedere anche speditamente nel senso dell'inclusione di nuovi popoli, magari lontani anche molto dagli stili di vita dei paesi di più lunga adesione.

---

[25] Perna, T., *L'Albania in uno scenario mediterraneo,* in: Borsi, L. (a cura di), (2002) *La repubblica di Albania*, Roma, Senato della Repubblica, pp. 237 – 241.
[26] Cfr: Fondazione Lelio e Lisli Basso, a cura di Giuseppe Bronzini, (2007) *Diritti Sociali e mercato globale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 17 – 40, 188 – 194.

Grafico 4. Gli impegni della Banca Mondiale per settori dal 1999[27]

Figura 2 - Impegni della Banca Mondiale per settori dal 1991



Fonte: Banca Mondiale <http://linweb18.worldbank.org/eca/albania.nsf>.

Guardando al futuro, la volontà dominante sembra essere quella di proseguire su questa strada. Il 10 luglio 2008 a Bruxelles si è infatti affermato che «gli allargamenti passati sono stati un grande successo. E' quanto sostiene il Parlamento ribadendo l'impegno UE verso i paesi candidati che dovranno comunque rispettare i criteri di adesione e risolvere i problemi interni. Chiede all'UE di rafforzare la sua capacità d'integrazione e di prepararsi alle adesioni per non incidere negativamente sulla sua coesione interna e la capacità di agire. Propone la creazione di un Commonwealth europeo e di un'Unione del Mar Nero, che includa la Turchia»[28]. Il processo di integrazione va avanti, prescindendo dagli scetticismi, ed affascina anche gli albanesi che potrebbero cedere alle riforme democratiche se ciò contribuisse alla causa dell'ingresso in Europa. Di contro, si potrebbe obiettare che a proporre riforme democratiche è una istituzione spesso criticata per via del deficit democratico presente al suo interno

[27] I grafici 3 e 4 sono tratti da: www.caimed.org, "Albania. Manutenzione, innovazione e riforma amministrativa", Aprile 2004.
[28] Cfr: www.aje.it, che presenta un'area relativa alle sessioni del Consiglio.

e concentrato nelle decisioni a volte ritenute distanti dalla realtà e dalla complessità dei diversi stati membri. Ad ogni modo, i passi in avanti compiuti tra allargamento, inteso in genere come apertura di una crisi interna all'Europa, ed approfondimento, risposta data alla crisi innescata dall'allargamento hanno portato l'Europa ad essere quel magma di forze in equilibrio che è oggi[29]. In tale contesto, la questione istituzionale relativa al rifiuto irlandese del trattato di Lisbona sembra appartenere ad un piano differente. Tra eurocrati l'ottimismo è d'obbligo e chissà che tra qualche anno, in virtù di tale apertura, l'Albania non possa essere riconosciuta come stato membro[30]. D'altro canto, però, nello stesso documento si esprime preoccupazione per il fatto che ulteriori allargamenti, senza un consolidamento ed una preparazione adeguati, «potrebbero influenzare negativamente la coesione interna dell'UE», avere gravi ripercussioni sulla sua capacità di azione - «poiché ne indebolirebbe le istituzioni» - e rendere gli Stati membri «più vulnerabili a pressioni esterne e pregiudicare la credibilità dell'UE sulla scena mondiale». L'avventura dell'Europa, rimandando a Zygmunt Bauman[31], può continuare tra le sue mille sfaccettature e le sue crisi di sistema. L'Albania, paese isolato un tempo, che ha vissuto la dittatura fino a ieri ed è lentamente transitato ad una democrazia con molti punti interrogativi, con uno sforzo di volontà potrebbe, tra non molti anni, vedersi un attore maggiormente partecipe delle politiche dell'Europa e condividerne i benefici.

[29] Tale dinamica èillustrata bene lungo l'asse storico che va dalla fine della guerra agli anni '90 in: Orsello, G.P., (2003)L'Unione Europea, Roma, Newton & Compton Editori, pp. 32 – 45.
[30] L'attività di rafforzamento democratico per poter disporre di un rapporto di maggiore vicinanza con l'Unione Europea rientra nell'attività di *state member building*, contrapposta a quella tradizionale di *state building,* per cui cfr: Proto, P.P., Rotta, A., (2006) *Il contributo dell'Italia al processo democratico in Albania e Serbia*, Roma, CeSPI, Paper n. 28, p. 12.
[31] Bauman, Z., (2006) *L'Europa è un'avventura*, Roma – Bari, Laterza.

BIBLIOGRAFIA

Albanian Constitution (1998)

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - Western Balkans: Enhancing the European perspective {SEC(2008) 288}, Bruxelles, 05.03.2008

AA. VV., (2005) *L'Europa della Difesa,* Firenze, Alinea Editrice

Amato, G., Paciotti, E., (a cura di), (2005) *Verso l'Europa dei diritti,* Bologna, Il Mulino

Balibar, E., (2006), *Europa Cittadinanza Confini*, Lecce, Pensa Multimedia

Bauman, Z., (2006) *L'Europa è un'avventura*, Roma – Bari, Laterza

Biagini, A., (2007) *Storia dell'Albania contemporanea,* Milano, Tascabili Bompiani

Borsi, L. (a cura di), (2002) *La repubblica di Albania*, Roma, Senato della Repubblica

D'Alema, M., (1999) *Kosovo – Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori

Fondazione Lelio e Lisli Basso, a cura di Giuseppe Bronzini, (2007) *Diritti Sociali e mercato globale*, Soveria Mannelli, Rubbettino

Habermas, J., (1998) *L'inclusione dell'Altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano

Kajsiu, B., (2006) *Politicizing democratization in Albania*, Roma, CeSPI, Paper n. 29

Loiodice, A., Shehu, N., (1999) *La Costituzione albanese*, Bari, Carocci

Orsello, G.P., (2003)L'Unione Europea, Roma, Newton & Compton Editori

Pearson, O., (2006) *Albania as dictatorship and democracy : from isolation to the Kosovo war*, 1946-1998, London, The Centre for Albanian studies

Proto, P.P., Rotta, A., (2006) *Il contributo dell'Italia al processo democratico in Albania e Serbia*, Roma, CeSPI, Paper n. 28

Sparti, D., (2003) *L'importanza di essere umani*, Milano, Feltrinelli

Vacca, G., Rhi Sausi, J. L., (a cura di) (2006) *I dilemmi dell'integrazione - Il futuro del modello sociale europeo,* Bologna, Il Mulino

Vickers, M., Pettifer, (2000), J., *Albania: from anarchy to a Balkan identity*, New York, New York university press

WEBGRAFIA

http://ec.europa.eu

http://www.arbitalia.it/

http://www.albanianews.it

http://www.aje.it/

http://www.caimed.org

http://www.cespi.it

http://ww.iecia.it