



## LA RIFORMA COSTITUZIONALE (“STRUTTURALE”) DEL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA NELLA REPUBBLICA D’ALBANIA

di Ersi Bozheku<sup>(\*)</sup>

**Abstract.** Il 22 luglio 2016, il Parlamento della Repubblica d’Albania, all’unanimità (140 voti su 140), ha approvato la legge costituzionale n. 76, meglio nota come legge di riforma della giustizia nella Repubblica d’Albania. Trattasi di un intervento epocale che ridisegna gli assetti istituzionali nella vicina Repubblica balcanica. Essa risponde all’impellente esigenza: a) di limitare lo strapotere dei magistrati, sempre più “sospettati” di corruzione, legami con il mondo del crimine e soprattutto di un’amministrazione “personale”, dal sapore quasi “medievale”, della cosa pubblica; b) di arginare l’enorme influenza del potere politico sulla magistratura; c) di far ritornare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni attraverso la realizzazione di una cultura orientata verso i valori di probità, senso del dovere, rispetto delle funzioni, delle istituzioni e della giustizia; d) di aumentare il livello di professionalità dei magistrati. In questo scritto verranno analizzate le problematiche (gravissime) che hanno afflitto il sistema giudiziario albanese negli ultimi venticinque anni (dalla caduta del regime comunista ai giorni nostri), così come i motivi che hanno determinato la riforma (è bene chiarire fin da subito che ciò è avvenuto sotto il forte impulso di Stati Uniti e Unione Europea, anche se – per onestà intellettuale – va dato atto anche alla determinazione dell’attuale maggioranza di governo!), i pregi e le criticità che essa propone nell’ambito dei difficili – e precari – equilibri tra politica e magistratura. Come cambiano i rapporti tra i due poteri? Quali sono i possibili scenari che il Paese delle Aquile si appresta a vivere nei prossimi anni? Riuscirà la politica ad incidere ancora sulla magistratura o, al inverso, vi è il rischio che sia la magistratura a prendere il sopravvento e determini le scelte della politica? Il nuovo assetto istituzionale è in grado di garantire un punto di equilibrio tra due i poteri? Queste sono solo alcune delle questioni che saranno proposte e affrontate, ma non necessariamente risolte in questo scritto. Solo il tempo, infatti, ci dirà se si tratta di un riforma “giusta”, in grado di restituire al popolo albanese la fiducia nella “giustizia”.

---

<sup>(\*)</sup> Professore Associato di Diritto Penale dell’Università di Tirana, attualmente dislocato a Roma in qualità di Direttore Esecutivo del Centro Studi, Alta Formazione e Ricerca Italo-Albanese del CEMAS “Sapienza” Università di Roma. Ricercatore, Professore Aggregato di Diritto Penale presso l’Università eCampus (sede di Roma).

SOMMARIO: 1. Le ragioni della riforma. Un breve squarcio sulla società albanese prima e dopo il 1991. – 2. Gli intrecci politica-magistratura nell’Albania degli ultimi venticinque anni. – 3. Cenni. La riforma costituzionale della giustizia in Albania (L. Cost. 76/2016). – 4. Il nuovo quadro istituzionale. I due CSM. – 5. Le giurisdizioni superiori: Suprema Corte di Cassazione e Procuratore Generale. – 5.1. *Segue*. Consiglio per le Nomine nella Giustizia, Corte Costituzionale e Alto Ispettore di Giustizia. – 6. Tribunali e procure ordinarie. – 6.1. *Segue*. La novità della procura e del tribunale speciale. – 7. Gli organi del “vetting”. – 7.1. *Segue*. Il procedimento di controllo dei magistrati da parte degli organi del “vetting”. – 7.1.a. *Segue*. L’istruttoria sulla valutazione patrimoniale. – 7.1.b. *Segue*. L’istruttoria sul controllo della figura. – 7.1.c. *Segue*. L’istruttoria sulla valutazione delle capacità professionali. – 7.1.d. *Segue*. La partecipazione del pubblico nella raccolta delle prove e i collaboratori di giustizia. – 7.2. *Segue*. L’istruttoria da parte della Commissione, il giudizio di rivalutazione e l’appello. – 8. Le possibili ricadute del procedimento del “vetting” sui terzi, nonché sui magistrati corrotti. – 9. L’impugnazione della legge n. 86 del 30.08.2016 (c.d. legge sul “vetting”) dinanzi alla Corte Costituzionale da parte dell’opposizione. – 10. Luci e ombre sulla riforma costituzionale della giustizia nella Repubblica d’Albania. – 11. Il “vetting”: la cartina di tornasole della riforma. – 12. Può, e in che termini, la riforma euro-americana in salsa albanese fungere da modello per altri Paesi? – 13. Qualche ulteriore chiosa finale.

## **1. Le ragioni della riforma. Un breve squarcio sulla società albanese prima e dopo il 1991.**

In data 22 luglio 2016 il Parlamento della Repubblica d’Albania, all’unanimità, ha approvato la riforma costituzionale della giustizia nel vicino Paese balcanico. Trattasi di un momento importante, per non dire storico, che – almeno nelle intenzioni – dovrebbe lanciare l’Albania verso un nuovo corso, capace di aprire, più o meno a breve, le porte dell’Unione Europea.

Prima di analizzarla, ci sia permesso un chiarimento sul titolo, soprattutto sulla locuzione “strutturale”, riportata virgolettata e tra parentesi.

Le riforme soprattutto se di rango costituzionale incidono sicuramente sugli assetti istituzionali di uno Stato. E questo è abbastanza ovvio, posto che la riorganizzazione degli organi statali di per sé porta ad una riforma strutturale dell’intero sistema.

Da questa prospettiva, l’inciso “strutturale” di cui al titolo risulta cosa ovvia, tautologica e ridondante. Tuttavia i problemi che hanno colpito la giustizia in Albania (ma più in generale la coscienza delle persone sul concetto di cosa sia “giusto” e cosa sia “sbagliato, cosa sia la “giustizia” e cosa sia l’“abuso”) ci portano, almeno allo stato, almeno finché la riforma non darà i suoi buoni e sperati frutti, ad utilizzare una “locuzione” che se – *prima facie* – risulta ovvia e ridondante, per chi conosce la realtà del posto ha un significato del tutto diverso, particolare, pieno di significati. Perché la riforma che si attende deve (e non usiamo il condizionale, perché di alternative non ce ne sono, né ce ne possono essere!) portare ad un mutamento “strutturale” della cultura che deve imperversare all’interno delle istituzioni dello Stato, specie della magistratura. Bisogna ritornare ad un concetto di giustizia che sia “giusta”, perché basata sul diritto secondo la legge e non secondo le “tasche” di magistrati, politici e criminali.

Sicuramente con la riforma il quadro istituzionale dell’Albania cambia profondamente e ciò molto presto porterà ad un mutamento degli equilibri tra poteri. Cambieranno quelli all’interno della stessa magistratura, così come tra quest’ultima e la

politica. Ma la domanda è: cambieranno anche i rapporti tra magistratura, politica e mondo del crimine? Cambieranno i rapporti tra le istituzioni e il fenomeno della corruzione? Si affermerà una nuova classe, prima di magistrati e poi di politici e dirigenti, professionalmente e moralmente capace di adempiere al proprio compito? Soprattutto, cambierà la coscienza dei cittadini e soprattutto di coloro che in nome del popolo e della Repubblica d'Albania sono investiti del "nobile" e difficile potere di decidere sulla vita e sulle fortune delle persone?

Allo stato, in attesa di risposte che solo il tempo sarà in grado di dare, ci sentiamo il diritto di lasciare in quella locuzione, "strutturale", tutte le nostre speranze che la riforma della giustizia nella Repubblica d'Albania raggiunga i suoi obiettivi.

Ma quali sono le ragioni di questa riforma?

Al riguardo, bisogna fare un passo indietro e capire il percorso storico, giuridico, politico, economico e sociale dell'Albania dalla fine della seconda guerra mondiale ad oggi, poiché ci sono due momenti fondamentali e profondamente incompatibili nella sua storia e con i quali bisogna fare i conti (se non altro per l'incidenza che hanno avuto sia negli assetti istituzionali che sulla cultura del Paese): il comunismo durato ben quarantasette anni (dal 1944 al 1991) e il corso democratico (dal 1991 ad oggi).

Partiamo dalla storia più recente.

Sicuramente gli ultimi venticinque anni sono stati anni di transizione, ma anche di grande trasformazione del Paese. Si è passati (nel 1991) dal regime comunista alla democrazia, il cui percorso, tuttavia – soprattutto nel campo del diritto –, è stato (e lo è tutt'ora) assai complesso. Ad ogni modo, sotto il profilo giuridico già nei primi anni del cammino democratico si sono scontrati diversi benefici; si è passati dall'economia centralizzata, di Stato, alla libera economia di mercato; abolita negli anni sessanta dal regime di Enver Hoxha secondo l'idea per cui dinanzi al Partito ogni cittadino poteva difendersi da solo senza l'ausilio di un professionista, la figura dell'avvocato è stata re-introdotta. Il sistema della giustizia è stato svincolato dal controllo di altre strutture (come i Servizi segreti o il "*Byroja politike*" del Partito Comunista ecc), per avere una nuova organizzazione, che – almeno secondo le intenzioni – doveva essere in parte autonoma e in parte controllata dal Parlamento (attraverso dei meccanismi di coinvolgimento delle opposizioni) per garantire, da un lato, la presenza dei cittadini anche nella magistratura e, dall'altro, per evitare che la stessa potesse diventare una corporazione senza alcun controllo esterno. Così, non solo la Corte Costituzionale ma anche la Corte di Cassazione (chiamata Suprema Corte) viene eletta direttamente dal Parlamento anche se a maggioranza qualificata e con il consenso del Presidente della Repubblica. Sono stati istituiti nuovi organi all'interno della magistratura. Un esempio su tutti la Scuola della Magistratura (1997), cui compito è quello di reclutare e formare i nuovi magistrati.

È cambiato il quadro giuridico.

I codici totalitari sono stati sostituiti da codici moderni (almeno nei contenuti). Sono stati aboliti reati che mancavano di qualsiasi forma di determinatezza – come l'agitazione e propaganda, cui contenuti venivano di volta in volta individuati dal giudice negli insegnamenti del Partito – i quali costituivano la vera fonte di potere del regime (migliaia di persone sono state imprigionate o deportate sotto il marchio di

quest'accusa). Nel 1998 è stato introdotto un nuovo codice di procedura penale di stampo squisitamente accusatorio, dai contenuti (quasi) identici al codice di rito italiano c.d. Vassalli del 1989 (eccezion fatta per l'assenza della c.d. "udienza filtro" dinanzi al GUP: poco male, considerati i poco edificanti risultati dell'istituto in Italia!)<sup>1</sup>. I servizi segreti, fin agli anni '90 non regolamentati da alcuna legge ma solo da una circolare del Partito, sono stati disciplinati da una legge dello Stato: il vecchio "Sigurimi i Shtetit", che costituiva lo strumento di controllo della popolazione in mano al Partito e su cui accuse si istruivano i processi penali – in verità "degli spettacoli farsa" –, è stato smantellato; è stata creata una nuova struttura, il SHIK e poi il SHISH; i suoi appartenenti non sono più agenti o ufficiali di p.g. e le loro attività di intelligence – almeno in astratto – dovrebbero avere funzione meramente conoscitiva, ma non potrebbero entrare nei processi penali (il condizionale è d'obbligo poiché nella prassi ancora non sono chiari i rapporti tra servizi, polizia e procura).

Nonostante le tante novità volte a tracciare un profondo solco col passato, presto anche il nuovo sistema è andato in crisi e ciò per via di diversi fattori.

*In primis*, la formazione degli operatori della giustizia, siano questi magistrati, avvocati, funzionari o dirigenti, non è stata in alcun modo adeguata alle aspettative. E ciò è dovuto, prevalentemente, all'incapacità del sistema universitario e alle facoltà di legge di adeguarsi alla nuova realtà giuridica<sup>2</sup>. Da un lato, si è continuato con insegnamenti del diritto attraverso il recupero *ab torto collo* di categorie del passato (una su tutte: la c.d. pericolosità sociale, cui – almeno nei testi di insegnamento tradizionali – dovrebbe fondarsi il reato<sup>3</sup>; il concetto di bene giuridico per molti anni è rimasto totalmente sconosciuto<sup>4</sup>), mentre, dall'altro, è venuta meno la forza propulsiva della dottrina (fino al 1991, quest'ultima era il punto di forza del vecchio sistema che nel suo essere "un male" era perfettamente coerente con le sue premesse ideologiche ed estremamente sviluppato sotto il profilo concettuale). Del resto, mentre quella formata durante il regime. vuoi per evitare di essere tacciata come "comunista", vuoi perché non in grado di cogliere le peculiarità del sistema democratico ha limitato di molto il proprio

---

<sup>1</sup> Per maggiori approfondimenti v. E. BOZHEKU, *La responsabilità da reato degli enti in Italia e Albania. Il ponte tra le due sponde dell'Adriatico*, Torino, 2016, p. 19 ss.

<sup>2</sup> E. BOZHEKU, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, Napoli, 2013, p. 1227.

<sup>3</sup> Sulle profondi diversità tra il sistema penalistico dei paesi del c.d. ex-blocco comunista prima della caduta del muro di Berlino e quelli occidentali v. per tutti F. MANTOVANI, *Diritto penale*, V ed., Padova, 2007, p. 19. Sulle esigenze di riforma del codice penale in Albania v. E. BOZHEKU, *Ide, mendime dhe reflektime lidhur me nevojat dhe masat që duhet dhe mund të merren në kuadrin e reformimit të sistemit të drejtësisë –veçanerisht asaj penale – në Shqipëri*, in *Illyrius*, n.4, 2014, p. 15 ss.

<sup>4</sup> Per la verità ancora oggi si fa fatica a far comprendere ai giuristi formati in Albania prima e dopo la caduta del regime come il concetto di bene giuridico sia fondamentale per la realizzazione di un sistema penale moderno che sia coerente con le sue premesse e rispettoso dei diritti del cittadino. Per un compiuto quadro della storia del diritto penale albanese v. I. ELEZI – E. ELEZI, *Zhoillimi i mendimit teoriko – juridik shqiptar*, Tirane 2010, p. 25 ss.; con particolare riferimento alla storia del diritto penale in Albania v. I. ELEZI – E. ELEZI, *Histori e se drejtes penale*, Tirane, 2010, p. 10 ss. Sulla riforma del codice penale in Albania v. E. BOZHEKU, *Ide, mendime dhe reflektime lidhur me nevojat dhe masat që duhet dhe mund të merren në kuadrin e reformimit të sistemit të drejtësisë –veçanerisht asaj penale – në Shqipëri*, in *Illyrius*, n.4, 2014, p. 15 ss.

raggio di azione, la giovane dottrina del dopo 1991 ha generato poche interpretazioni innovative e coerenti con il nuovo sistema (eppure lo spazio era ed è infinito)<sup>5</sup>, con la dommatica che è stata progressivamente abbandonata<sup>6</sup>. Ciò ha portato alla realizzazione di una giurisprudenza (che fino al 1991 vedeva nella dottrina un forte punto di ancoraggio) dai contenuti assai scarni, incapace di risolvere le moltissime e complicate questioni giuridiche che la realtà quotidiana propone<sup>7</sup>. In questo scenario non sono esenti da colpe anche gli avvocati. Una classe estremamente giovane e priva di qualsiasi *background*, che non ha saputo proporre adeguati interrogativi ed interpretazioni in grado di stimolare le riflessioni dei magistrati<sup>8</sup>.

E veniamo così al secondo punto del problema. Il più grave, ma in parte anche figlio del primo. La corruzione...! Sicuramente è questo fenomeno il vero problema del sistema albanese. È per combattere la corruzione, che pervade buona parte delle istituzioni, che l'Unione Europea e il Governo degli Stati Uniti (più quest'ultimo, forse, che i primi!) hanno "costretto" l'Albania e i suoi "potentati politici" ad approvare la riforma costituzionale della giustizia nel luglio del 2016.

Ma di quale corruzione parliamo.

Sicuramente la fonte della corruzione in Albania non è rappresentata solo dalla magistratura, ma costituisce un fenomeno infimo che si è sviluppato negli ultimi anni. La caduta del regime, oltre agli enormi benefici ha portato anche molti problemi, tra cui, in primo luogo, la "perversa" modifica dei costumi e della morale. Quelli che fino al 1991 erano dei valori sono diventati dis-valori e viceversa; onestà, lealtà, rispetto delle persone, rispetto dei più deboli, rispetto dei patti e della parola data, senso di sacrificio, senso del dovere, amor di patria, sentimento di condivisione e – soprattutto – collettivismo hanno lasciato il passo a dei contro-valori come la forza, l'arroganza, l'imposizione delle regole dal più forte verso il più debole, l'individualismo sfrenato e, soprattutto, "il danaro" (inteso soprattutto come principale, per non dire unica, fonte di potere e consenso sociale).

Probabilmente sono gli esperti di psicologia sociale che dovrebbero pronunciarsi sui motivi per cui in tutti i Paesi appartenenti al c.d. ex Blocco dell'Est si è assistito a questa "interversione" di valori. Personalmente, per quello che è il mio personale vissuto prima e dopo la caduta del regime in Albania, posso dire che, prima del 1991 le persone si identificano in valori come la patria, l'onestà, l'onore, la correttezza ecc. poiché non curavano (né potevano farlo) minimamente i benefici materiali. Del resto vi era una sostanziale parità economica tra tutte la classi: tra un medico, un professore,

---

<sup>5</sup> G. JAHJOLLI, *Problematikat e Sistemit penal dhe atij procedural penal në Shqipëri*, in *Illyirius*, 4/2014, p. 95 ss. Correttamente l'A. osserva che l'attività di insegnamento universitario in Albania è volta per lo più all'adeguamento dell'esperienza giuridica "tramandata" dal vecchio sistema, piuttosto che alla realizzazione di un vero e proprio sistema dottrinario basato sulle nuove conoscenze raggiunte dalla comunità scientifica successivamente all'esperienza comuista

<sup>6</sup> È un fatto che spesso in Albania l'insegnamento del diritto avviene attraverso la mera interpretazione delle regole da parte dei docenti senza ulteriori approfondimenti.

<sup>7</sup> G. JAHJOLLI, *Problematikat e Sistemit penal dhe atij procedural penal në Shqipëri*, in *Illyirius*, 4/2014, p. 95.

<sup>8</sup> E. BOZHEKU, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in *archivio penale (web)*, n. 1, 2014, [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it).

un operaio o un contadino: sotto il profilo degli introiti economici non vi era alcuna differenza! L'unica, riguardava le posizioni che gli stessi coprivano nella società; posizioni che erano espressioni di valori e che come tali avevano e dovevano essere preservati poiché fonti dell'unico bene che all'epoca contava: "il prestigio"! Sul punto, però, una correzione è d'obbligo: anche tra le stesse classi sociali non vi era alcuna differenza in termini di prestigio; anzi spesso l'operaio si sentiva più importante – e spesso nei fatti lo era – del medico o del professore poiché espressione di quella dittatura di proletariato, punto cardine dell'ideologia del sistema. Ogni ruolo che il cittadino copriva all'interno della società era portatore di un valore che coincideva con quelli stessi del regime e al quale il regime in luogo dei meriti economici riconosceva altri, di natura morale, come "il rispetto" e – appunto – "il prestigio". Con l'avvento della democrazia, buona parte dei cittadini dell'Est, da un lato, hanno abiurato tutto ciò che identificava il vecchio regime, considerando marcio e turpe qualsiasi simbolo (sono stati quasi tutti distrutti, almeno in Albania) o valore in qualche modo legato al passato<sup>9</sup>. Dall'altro lato, la scoperta della forza dirompente del "danaro" ha portato alla giustificazione ed accettazione – almeno sotto il profilo inconscio – di contro-valori come l'egoismo sfrenato e l'abuso di potere. A ciò va associato ovviamente, da un lato, la sostanziale povertà di base in cui tutti i cittadini si sono trovati dopo il 1991 e, dall'altro, la scoperta del benessere quale forza motrice della società.

Pertanto, la ricerca sfrenata della ricchezza è diventata l'obiettivo di tutti, al di là della propria posizione sociale: la ricchezza diventata il principale strumento per ricevere fama e consenso sociale. Ciò ha ovviamente favorito fenomeni come la criminalità organizzata e la corruzione. Se pochi anni prima era del tutto impensabile (e le conseguenze in termini giuridici erano pensantissime) chiedere una tangente per espletare i propri doveri d'ufficio, nel giro di poco tempo il fenomeno è diventato dilagante, tanto da assumere connotati quasi "naturali".

E allora veniamo ai magistrati.

Con l'avvento della democrazia vengono messi a riposo o comunque "banditi" e collocati fuori dal sistema buona parte di coloro che avevano coperto tale ruolo durante il regime; si sente come una riforma necessaria, soprattutto per fare giustizia alle migliaia di persone giudicate dalle magistrature del comunismo. Per far fronte all'emergenza vengono reclutati dei nuovi: giovani, giovanissimi, spesso privi di esperienza giuridica, i quali, al più, vengono sottoposti a corsi semestrali, con la speranza, più che l'intento, di poter ricoprire adeguatamente il "ruolo". Non passa molto tempo che i nuovi magistrati scoprono l'importanza della loro funzione nella nuova Albania democratica. Privi di una adeguata formazione giuridica, cominciano a fare le loro prime decisioni dal "sapore" di giustizia intuitiva (per non dire ordalica), piuttosto che secondo diritto. Intanto, oltre a prendere sempre più coscienza dell'enorme potere di cui sono depositari, cominciano ad assaporare il piacere che offre il danaro. A tali intoccabili, si affianca la

---

<sup>9</sup> Sul interversione dei valori in Albania e negli altri paesi dell'Est Europa ad alcune pagine del nostro E. BOZHEKU, *La responsabilità da reato degli enti in Italia e Albania. Il ponte tra le due sponde dell'Adriatico*, cit., p. 19 ss.

nuova classe: gli avvocati! Anche loro usciti dagli stessi “banchi”; anche loro sognatori del modello americano (*pardon* italiano, atteso che è l’Italia l’America degli albanesi); anche loro portatori dei nuovi (contro) valori. Succede che molto presto gli avvocati diventano i mediatori dei magistrati per “sistemare” i processi. Le decisioni diventano sempre più arbitrarie, mentre “avvocati” e “magistrati” steccano migliaia e migliaia di euro per garantire la giustizia a chi ha più possibilità di pagare. Si aprono le porte della corruzione, mentre alcun freno viene posto a tale situazione<sup>10</sup>. Non dai magistrati che diventano ricchissimi e cominciano a coprire (e ad emulare) gli uni gli altri. Non dalla politica che soffre dello stesso malanno (ma sul punto si tornerà *infra*). La situazione determina tuttavia – e a ragione – l’allarme dell’UE e del Dipartimento di Stato americano, i quali intervengono con le loro missioni (EURALIUS, USAID, OPDAT ecc.) per monitorare e riformare il sistema giustizia in Albania<sup>11</sup>. Riforma che diventa sempre più impellente, poiché la corruzione a livelli particolarmente elevati<sup>12</sup> impedisce lo sviluppo del Paese e diventa un problema anche per quelli vicini. A fronte di un sistema fiscale particolarmente favorevole, gli investimenti continuano ad essere ancora pochi poiché manca la certezza del diritto. E a ciò si affianca un fenomeno ancor più pericoloso: la criminalità organizzata! Quest’ultima diventa sempre più strutturata, potendo, grazie alla forza del danaro, godere dell’impunità della magistratura e degli appoggi della politica<sup>13</sup>. In un precedente articolo abbiamo evidenziato come la storpiatura di alcune regole in materia di mutuo riconoscimento delle sentenze ha portato alla non esecuzione di molte sentenze emesse da magistrati italiani verso dei criminali albanesi<sup>14</sup>. E se questo profilo riguarda alcune patologie strutturali del sistema giuridico albanese<sup>15</sup>, sul versante operativo, invece, spesso i magistrati italiani si trovano impotenti nel combattere il fenomeno della criminalità organizzata italo-albanese proprio per il

---

<sup>10</sup> *Corruption in Albania, Perception and Experience, Institute for Development Research and Alternatives, p. 22-24 (2009)*, da cui analisi dei dati raccolti nel territorio emerge che i cittadini non hanno alcuna fiducia nel sistema della giustizia, identificandola come una delle strutture che favorisce la corruzione.

<sup>11</sup> Nel report annuale 2014 sull’Albania, la Commissione Europea sottolinea tra le principali problematiche del sistema della giustizia albanese l’alto tasso di corruzione, la forte politicizzazione dei magistrati, l’esistenza di un sistema poco chiaro e scarsamente funzionante in materia di nomine, trasferimenti, provvedimenti disciplinari nei confronti di giudici e pubblici ministeri ecc.; Sul punto v. *Commissione Europea, rapporto progressivo 2014 per l’Albania*, p. 53 ss.

<sup>12</sup> Dell’alto livello della corruzione parla proprio la Commissione Europea nel documento appena citato nella precedente nota.

<sup>13</sup> Nell’incontro di alto livello tra i vertici della Repubblica d’Albania e la Commissione Europea, il commissario Johannes Hahn ha sottolineato come “*il miglioramento dell’indipendenza, responsabilità ed efficacia del sistema giustizia sia prioritario per la costruzione di un solido Stato di diritto e soprattutto nella lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione*”.

<sup>14</sup> E. BOZHEKU, [Problemi interpretativi in materia di mutuo riconoscimento delle sentenze tra l’Italia e l’Albania](#), in *questa Rivista*, 26 novembre 2015. In particolare, attraverso una serie di meccanismi legati, da un lato, alla rideterminazione del *quantum* sanzionatorio e, dall’altro, alla prescrizione della pena in molti casi, sentenze per reati gravissimi di natura associativa finalizzati al traffico di stupefacenti emesse dai tribunali italiani sono state deposte nel nulla poiché – una volta riconosciute – è stata dichiarata la prescrizione della pena secondo la legislazione albanese.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

mancato supporto (e spesso la diffidenza che nutrono) da parte dei magistrati del Paese delle Aquile.

In questo contesto, però, non deve essere trascurato un dato (e qui torniamo al primo punto): il dilagante fenomeno corruttivo nella magistratura albanese non è favorito solo dalla perdita dei valori e dall'omesso controllo dei magistrati sui magistrati e della politica sui magistrati, ma soprattutto dalla scarsa conoscenza della legge da parte degli stessi<sup>16</sup>. E qui il problema non riguarda solo la magistratura come istituzione, ma anche la formazione individuale dei magistrati sia presso le università sia presso la loro Scuola. Questo, che sembra un punto particolarmente trascurato sia dall'UE che dagli USA, rappresenta, a modesto avviso di chi scrive, il vero problema della corruzione in Albania che se non verrà risolto nei "banchi di scuola" vanificherà tutta la portata innovativa della riforma: la superficiale conoscenza del diritto (così come appreso durante gli studi) viene utilizzata come strumento di giustificazione di sentenze ingiuste in nome del motto: "questo sappiamo, così decidiamo"<sup>17</sup>. In questo labile confine tra ignoranza e malafede, quest'ultima ne fa da padrona<sup>18</sup>. Ecco perché – in questa prospettiva – il problema della corruzione dei magistrati in Albania è particolarmente complesso e di non facile soluzione anche per le generazioni che verranno.

## 2. Gli intrecci politica-magistratura nell'Albania degli ultimi venticinque anni.

Sicuramente un fattore che ha determinato l'esigenza di riforma del sistema giuridico albanese nella mente di americani ed europei (e, a onor del vero, anche dell'attuale Governo albanese) è rappresentato dalla forte ingerenza nella magistratura da parte della politica<sup>19</sup>. È un fatto che la scelta dei magistrati giudicanti negli ultimi venticinque anni abbia risentito fortemente della sua influenza: spesso (e non a caso) sono risultati vincitori di concorsi persone, direttamente o indirettamente, vicine ai centri forti di potere, mentre la scelta di una parte dei pubblici ministeri veniva addirittura realizzata attraverso uno strano meccanismo di consensi tra il Procuratore Generale e il Presidente della Repubblica (sul punto v. *infra*)<sup>20</sup>.

Soprattutto è stata la Costituzione del 1998 ad acuire ancor di più l'influenza della politica sulla magistratura<sup>21</sup>. Se da un lato essa prevedeva la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, al contempo sottometteva l'intero sistema giudiziario alla

---

<sup>16</sup> Sul problema del livello della preparazione dei giuristi albanesi v. G. JAHJOLLI, *Problematikat e Sistemit penal dhe atij procedural penal në Shqipëri*, in *Illyrius*, 4/2014, p. 96.

<sup>17</sup> E. BOZHEKU, *La responsabilità da reato degli enti in Italia e Albania. Il ponte tra le due sponde dell'Adriatico*, Torino, 2016, p. 23.

<sup>18</sup> E. BOZHEKU, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, cit., p. 1227.

<sup>19</sup> E. BOZHEKU, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, cit., p. 1227.

<sup>20</sup> Sulle problematiche legate a tale aspetto si rinvia al documento redatto dalla *Commissione di Venezia*, paragrafo 34, *sul servizio della procura in Albania*, CDL-AD(2010)040.

<sup>21</sup> V. *Documento analitico sul sistema della giustizia in Albania*, in *reformatredrejttesi.al*.

volontà del Parlamento attraverso l'assegnazione a quest'ultimo del potere di scelta delle figure che si collocano al vertice sia della procura che della magistratura giudicante<sup>22</sup>.

Una buona dose di colpa nel fallimento del precedente quadro istituzionale e della scarsa collaborazione tra istituzioni non può non essere riconosciuta alla carica del Presidente della Repubblica. Piuttosto che svolgere il ruolo di arbitro e garante della costituzione, spesso questi ultimi si sono spogliati degli abiti "neri" per indossare quelli "partigiani" della corrente politica che gli aveva eletti.

Le conseguenze sono alla luce del giorno: se Presidente e maggioranza parlamentare coincidevano, tutto procedeva senza intoppi; in casi di cambio di maggioranza, però (il Presidente della Repubblica viene eletto ogni 5 anni, mentre il Parlamento ogni 4), le crisi istituzionali sono (erano) inevitabili. E gli scontri maggiori avvenivano proprio nell'ambito della giustizia, che spesso fungeva da campo di battaglia in questa "strana" lotta a tre tra maggioranza, opposizione e Presidente.

Andiamo per ordine.

Partiamo dalla Corte Suprema (o Corte di Cassazione per dirla all'italiana, posto che i suoi compiti in Albania sono identici a quelli dei magistrati di piazza Cavour di Roma). Già la sua composizione prima della riforma del 2016 era assai problematica: i suoi componenti erano non già magistrati di carriera ma giuristi scelti attraverso un complicato meccanismo che vedeva coinvolti Parlamento e Presidente della Repubblica<sup>23</sup>. Più esattamente, ai sensi del vecchio articolo 136 Cost.alb. (oggi riformato) i giudici della Corte Suprema venivano direttamente nominati dal Presidente della Repubblica previa approvazione da parte del Parlamento in seduta semplice e a maggioranza semplice; la stessa procedura era prevista anche in relazione alla nomina del presidente della stessa Corte<sup>24</sup>. Ovviamente, a fronte di una maggioranza diversa da quella che aveva espresso il Presidente si entrava nell'empasse istituzionale e la via d'uscita non era affatto facile. Iniziavano infatti una serie di trattative, a volte chiare a volte sotto banco, fino al raggiungimento del consenso su di un nome gradito a tutti.

La situazione assumeva tratti paradossali solo che si pensi che la Corte Suprema aveva competenza diretta quale giudice di primo e unico grado in relazione ai reati (tutti, a prescindere se nello svolgimento delle funzioni o meno) commessi dai parlamentari, i ministri ed alcuni alti funzionari dello Stato<sup>25</sup>. Insomma, essa era scelta dal Parlamento e doveva decidere sui reati dei suoi componenti<sup>26</sup>.

Problematico era anche l'organo di controllo dei giudici, il Consiglio Superiore della Giustizia, l'equivalente del CSM italiano. Diversamente da quest'ultimo, però, nella prassi era invalso l'usanza per cui il Presidente della Repubblica non rappresentava

---

<sup>22</sup> E. BOZHEKU, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, cit., p. 1228.

<sup>23</sup> V. *Documento analitico sul sistema della giustizia in Albania*, in *reformedrejttesi.al*.

<sup>24</sup> I componenti della Suprema Corte albanese rimangono in carica per 9 anni e non sono rieleggibili.

<sup>25</sup> Con riferimento a questi ultimi era competente solo per i reati commessi durante lo svolgimento delle relative funzioni.

<sup>26</sup> V. *Documento analitico sul sistema della giustizia in Albania*, in *reformedrejttesi.al*.

una figura meramente simbolica<sup>27</sup>; egli partecipava ai lavori del Consiglio secondo l'argomentazione per cui ciò rientrava nell'esercizio dei suoi compiti istituzionali<sup>28</sup> e spesso era parte attiva – con tanto di voto – nella risoluzione di questioni e contrasti riguardanti i rapporti tra il Ministero della giustizia e l'ordinamento giudiziario<sup>29</sup>.

Foriera di problemi era anche la figura del Procuratore Generale, detto anche Super-Procurator<sup>30</sup>. Egli rappresenta il vertice dell'organo dell'accusa ed era direttamente scelto in via consensuale dal Presidente della Repubblica e il Parlamento (art. 148 Cost.alb. del 1998). *Dominus* assoluto della magistratura inquirente, oltre al potere di avocare a sé le indagini, ovvero di assegnarle ai singoli sostituti, poteva disporre dei trasferimenti nonché delle sanzioni disciplinari verso gli stessi<sup>31</sup>; ad egli spettava, inoltre, anche la facoltà di proporre al Presidente della Repubblica la loro nomina e/o revoca (art. 149 Cost.alb. del 1998). Dunque l'organo dell'accusa era fortemente legato alla figura del suo vertice<sup>32</sup>, il quale sceglieva, di fatto, i propri collaboratori e, a sua volta, veniva scelto dal potere politico<sup>33</sup>. Nella prassi succedeva che, quando il Procuratore Generale e il Presidente della Repubblica fossero stati scelti dalla stessa maggioranza, i pubblici ministeri venivano scelti tra “*i partigiani*” vicini al partito (o tra i parenti dei politici della maggioranza), con conseguente abbassamento del livello complessivo dell'organo dell'accusa (oltre alla pericolosità che tali scelte determinavano

---

<sup>27</sup> E. BOZHEKU, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in *archivio penale (web)*, n. 1, 2014, [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it).

<sup>28</sup> Prima della riforma il Consiglio Superiore della Giustizia in Albania era composto da 9 giudici scelti direttamente dagli stessi nell'ambito dell'assemblea generale della magistratura giudicante, mentre i componenti di nomina politica scelti dal Parlamento erano tre, oltre al Ministro della Giustizia e al Presidente della Suprema Corte, che sedevano *ex officio*. Il Presidente della Repubblica sceglieva il suo vice (una ulteriore figura dunque con diritto di voto), previo consenso del Consiglio Superiore e approvazione del Parlamento.

<sup>29</sup> E. BOZHEKU, *Ide, mendime dhe reflektime lidhur me nevojat dhe masat që duhet dhe mund të merren në kuadrin e reformimit të sistemit të drejtësisë –veçanerisht asaj penale – në Shqipëri*, in *Illyrius*, n.4, 2014, p. 15 ss.

<sup>30</sup> La Commissione Europea per la democrazia e il diritto, meglio nota come Commissione di Venezia, (organo del Consiglio di Europa) ha osservato come la figura del Procuratore Generale e la relativa modalità di elezione incide fortemente sul funzionamento di tutto l'ufficio della procura. V. *Commissione di Venezia, paragrafo 34, sul servizio della procura in Albania*, CDL-AD(2010)040.

<sup>31</sup> V. *Documento analitico sul sistema della giustizia in Albania*, in *reformatorejtesi.al*.

<sup>32</sup> E. BOZHEKU, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, cit., p. 1229.

<sup>33</sup> Con riferimento a tale organo in un precedente scritto avevamo avanzato una serie di idee che sono state, in parte, prese in considerazione dal legislatore albanese. In particolare avevamo segnalata l'opportunità di trasformare la procura in un'istituzione di carriera, ove i sostituti procuratori fossero selezionati tramite concorso e non per nomina diretta; il Super-Procuratore fosse scelto direttamente da tutti i procuratori della Repubblica tra coloro che vantano una carriera in quella funzione da oltre 30 anni (questa per la verità non è stata presa totalmente in considerazione); la carica duri per 6 anni e non sia rieleggibile ecc. ecc. <sup>33</sup>; venisse realizzato un Consiglio Superiore della Procura con una serie di garanzie e figure di raccordo che permetta un continuo dialogo sia con il Consiglio Superiore di Giustizia, organo costituzionale di governo dei giudici, sia con il Ministero della Giustizia, il Parlamento, il Presidente della Repubblica e le altre istituzioni di rilievo costituzionale. Sul punto v. E. BOZHEKU, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in *archivio penale (web)*, n. 1, 2014, [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it).

con riferimento all'indagine in cui erano coinvolte persone vicine alla maggioranza ovvero all'opposizione).

Insomma, strano a dirsi, la Costituzione albanese del 1998 costituiva una delle principali fonti del problema...!!!<sup>34</sup>

Il conferimento del potere condiviso tra Presidente e Parlamento nell'individuazione dei vertici del sistema, che doveva fungere da garanzia per la scelta degli uomini migliori, è stato un grosso fallimento. Il primo ha assunto i panni del suggeritore mentre l'altro il ruolo del notaio laddove la maggioranza vestisse il suo stesso colore di maglia, ovvero del "bastion contrario" nell'ipotesi opposta<sup>35</sup>. Un dato, però, è certo: l'affidamento della gestione del potere giudiziario alla politica ha portato ad una forte politicizzazione della magistratura soprattutto nelle legislature in cui la maggioranza ha eletto anche il Presidente della Repubblica.

Del resto, la profonda dipendenza dal potere politico ha spesso portato a decisioni sospette dei giudici (specie di quelli di legittimità), per non dire totalmente serventi alle volontà dei politici. Non sono mancati poi casi in cui le procure, più che rispondere a concrete esigenze di giustizia, abbiano avviato procedimenti penali volti a soddisfare interessi di fazione e colpire scomode figure politiche.

Politici spesso corrotti hanno goduto dell'impunità proprio perché potevano fare affidamento sulla benevolenza di magistrati di fiducia della propria corrente politica, soprattutto se si considera che, per Costituzione (lo si ribadisce!), solo la Corte Suprema – di elezione politica – poteva decidere i loro reati (anche comuni e svincolati dall'esercizio delle funzioni) in qualità di giudice di primo e unico grado.

Una simile situazione ha portato nel tempo alla degenerazione e al collasso del sistema. I cittadini hanno perso totalmente la fiducia nella magistratura, vedendo in essa uno strumento di oppressione nonché di tutela dei poteri forti. Fenomeni poi di cronaca come la scarcerazione di criminali sorpresi in flagranza di gravissimi reati, ovvero l'assoluzione di politici chiacchierati ha portato all'exasperazione non solo gli albanesi ma anche i loro *partners* internazionali: sia l'UE che il Dipartimento di Stato USA si sono manifestati, infatti, sempre più preoccupati per la situazione della giustizia in Albania. Già la missione EURALIUS III aveva cercato di avviare un meccanismo di riforma, recuperato poi dal successivo nr. IV, condotta questa volta dalla più decisa e rude Germania e non più dalla premiata copia mediterranea Italia-Spagna.

Ma soprattutto il ruolo degli Stati Uniti è stato fondamentale nell'avvio e conclusione del processo di riforma costituzionale. Le clamorose petizioni dell'Ambasciatore americano a Tirana, Donald Lu hanno, da un lato, sensibilizzato l'opinione pubblica e, dall'altro, messo alle strette il potere politico. Lo stesso è giunto, da un lato, al punto di invocare i cittadini in piazza incitandogli alla rivolta per costringere il Parlamento ad approvare la riforma e, dall'altro, a minacciare senza mezzi termini tutti gli parlamentari albanesi che si opponevano alla stessa (giungendo a

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Nella prassi non sono mancati casi in cui le scelte personali del Presidente non siano state approvate dal Parlamento, apprendo, di fatto, vere e proprie crisi istituzionali.

convocarli per “sms” e pubblicamente presso l’Ambasciata USA a Tirana per farli conoscere le “terribili” conseguenze a loro riservate dal Dipartimento di Stato nel caso in cui il 22 luglio 2016 la riforma costituzionale non fosse stata approvata).

Sicuramente, in qualsiasi altro Paese del mondo un simile atteggiamento avrebbe portato grosse conseguenze nei rapporti diplomatici tra Stati; così come, probabilmente, l’eterno riposo dei Padri fondatori dell’Albania del ‘800 inizi ‘900 è stato messo a dura prova, ma probabilmente non sconvolto visto il fondo toccato dal sistema giustizia albanese. Tuttavia, questa è la storia; forse solo in questo modo si poteva arrivare alla riforma costituzionale. Del resto, se i politici albanesi erano così facilmente ricattabili, evidentemente i loro armadi brulicano di scheletri. Ma questa è un’altra storia. Ciò che rileva è che il 22 luglio 2016, il Parlamento della Repubblica d’Albania, all’unanimità (140 voti su 140), approvava la legge costituzionale n. 76 di riforma della giustizia la quale modifica gli articoli dal 124 al 149 della Costituzione del 1998. Si tratta ovviamente solo del primo passo: alla modifica della costituzione dovranno seguire molte altre leggi (ordinarie) per renderla funzionale.

### **3. Cenni. La riforma costituzionale della giustizia in Albania (L. Cost. 76/2016).**

La riforma costituzionale della giustizia in Albania nasce a seguito di un iter legislativo complesso. Viene istituita prima una commissione parlamentare di riforma, in seno alla quale, con decreto n. 12 del 02.04.2015, viene nominato un gruppo di esperti di alto livello con il compito di coordinatori e, sempre su nomina della commissione parlamentare, un ulteriore gruppo di esperti albanesi e stranieri coordinati dai primi<sup>36</sup>.

Si è trattato di un procedimento particolarmente complesso ove si è assistito ad un continuo confronto tra gli esperti, la missione UE EURALIUS, l’OPDAT USA e la c.d. Commissione di Venezia, che dipende dall’UE e cui compito è quello di monitorare le riforme delle *Rule of Law* nei Paesi dell’Est Europa.

Attualmente si è conclusa solo la prima fase, la più delicata, quella attinente alla modifica della Costituzione in ordine all’organizzazione e il funzionamento delle istituzioni della giustizia e la legge sul funzionamento del percorso di rivalutazione degli attuali magistrati<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Oltre al sottoscritto, vi faceva parte anche uno dei massimi esperti di diritto processuale penale italiano ed europeo, Prof. Giorgio Spangher, Emerito di Diritto Penale alla “Sapienza” Università di Roma. La scelta di cooptare nel percorso di riforma anche esperti del calibro di quest’ultimo evidenzia la serietà con cui il legislatore riformatore ha affrontato il difficile percorso che porta al mutamento del quadro costituzionale nella vicina Repubblica balcanica. Per la prima volta, infatti, vengono coinvolti nel percorso riformatore anche dei professori stranieri che non sono espressione degli organi di Bruxelles.

<sup>37</sup> Alcune delle nostre proposte hanno trovato ampio accoglimento nella riforma. In particolare con nostri documenti del 30.6.2015 e 28.10.2015 (Bozheku – Spangher 1 e 2) consegnati via posta elettronica al Presidente della Commissione parlamentare per la riforma della giustizia in Albania, on Fatmir Xhafaj, nonché ai segretari generali di Parlamento e Governo, Sig.ra Albana Shtylla e Avv. Engjell Agaçi, e al Esperto di Alto Livello, Presidente della Camera degli Avvocati d’Albania, Avv. Prof. Maksim Haxhia abbiamo

Le linee ispiratrici della riforma sono quattro: a) la riduzione dell'influenza del potere politico sulla magistratura; b) il ripristino della fiducia dei cittadini verso il sistema giustizia attraverso una serie di meccanismo di controllo in grado di colpire i magistrati corrotti a tutti i livelli e a garantire la professionalità e limpidezza dei nuovi che gli sostituiranno; c) la realizzazione di meccanismi idonei ad evitare le *empasse* istituzionali in merito alla scelta dei massimi rappresentanti degli organi centrali del sistema della giustizia; d) l'individuazione di criteri volti ad aumentare la qualità soggettiva e oggettiva sia dei magistrati che degli alti funzionari del sistema giuridico.

In questa prospettiva è stata ri-disegnata la struttura della Corte di Cassazione, della Corte Costituzionale, del Consiglio Superiore della Giustizia (il quale cambia nome in Consiglio Superiore Giudiziario), così come è stato rivisto il ruolo del Presidente della Repubblica e le sue prerogative in materia di giustizia. Inoltre, sono stati istituiti dei nuovi organismi di rilievo costituzionale: il Consiglio Superiore della Procura, l'Alto Ispettore di Giustizia, la Procura Speciale e il Tribunale Speciale per gli High Crimes nonché per i reati commessi da politici e alti funzionari dello Stato, il Consiglio per le Nomine nella Giustizia e in via transitoria due commissioni di primo e secondo grado (note come il "*vetting*") che dovranno esaminare tutte i *dossier*, le condotte professionali, personali e i patrimoni dei singoli magistrati attualmente in servizio.

Nei paragrafi che seguono ci limiteremo ad illustrare le principali novità della riforma, per riservarci un ultimo spazio ove espletare alcune riflessioni su pregi e difetti della stessa, nonché rispondere al quesito se, e in che misura, il nuovo assetto istituzionale albanese (ma di fabbricazione euro-americana, condito in salsa balcanica) possa fungere da modello per altri paesi, come, ad esempio, l'Italia.

#### 4. Il nuovo quadro istituzionale. I due CSM.

In Albania – almeno formalmente – vi è sempre stata (anche ai tempi del comunismo) la separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri (anche se si trattava di una separazione fittizia poiché tutto veniva controllato dal Comitato Centrale del Partito Comunista). Una decisa separazione delle carriere vi è stata con l'avvento della democrazia: fino alla riforma del 2016 il Procuratore Generale veniva eletto dal Parlamento su figure individuate dalla politica; la magistratura giudicante, invece, aveva un proprio organo di governo<sup>38</sup>. Prima della riforma vi erano soprattutto una serie di problematiche che riguardavano la loro amministrazione (e soprattutto la nomina dei magistrati) cui si è cercato di porre rimedio.

Con la riforma, il già esistente Consiglio Superiore della Giustizia che si occupava dell'amministrazione dei giudici è stato trasformato nel Consiglio Superiore Giudiziario (d'ora in poi CSG) e, a suo affianco, è stato istituito il Consiglio Superiore della Procura

---

evidenziato una serie di criticità che affliggevano il vecchio testo costituzionale nonché la prima bozza del testo di riforma (con riferimento a quest'ultimo, alcune delle criticità sono state rimosse dal testo definitivo).

<sup>38</sup> Anche fisicamente tribunali e procure non sono affatto vicini, come avviene invece nella maggior parte dei casi in Italia.

(d'ora in poi CSP), il quale si occupa dell'amministrazione delle procure e dei pubblici ministeri (prerogativa prima esercitata direttamente dal Procuratore Generale).

Le due istituzioni sono totalmente autonome, indipendenti l'una dall'altra, ovvero da altri organi. Entrambe si occupano dell'amministrazione del potere, rispettivamente, della magistratura giudicante e quella inquirente e in particolare della formazione, valutazione, nomina, trasferimenti, misure disciplinari ecc. di giudici e pubblici ministeri. Sono composte da undici componenti ciascuna, sei dei quali vengono eletti, rispettivamente, da e tra giudici e P.M., mentre cinque componenti vengono eletti dal parlamento tra giuristi non togati. La Costituzione agli articoli 147 (ref. 2016), per quanto riguarda il CSG, e 149 (ref. 2016) in relazione al CSP, prevede un complicato procedimento in relazione alla scelta dei cinque componenti non togati<sup>39</sup>.

In particolare, viene stabilito che due devono provenire dal mondo dell'avvocatura, due tra i docenti delle facoltà di legge e della Scuola della Magistratura e uno dalla società civile. La scelta deve cadere su personaggi di spicco e di rispecchiata condotta con oltre quindici anni di esperienza.

Per evitare scelte arbitrarie, il Segretario Generale presso il Parlamento indice un bando pubblico in relazione al posto rimasto vacante. Entro dieci giorni dalla presentazione delle candidature egli verifica se i candidati godono dei requisiti previsti in Costituzione, disponendo una lista ove esclude quelli inidonei. Immediatamente dopo, invia la lista con i nomi alla Commissione parlamentare per le questioni giuridiche, la quale entro tre giorni nomina una sottocommissione composta da cinque deputati, tre della maggioranza e due dell'opposizione. Con quattro voti favorevoli la sottocommissione può decidere di includere nella lista anche i candidati esclusi dal Segretario Generale del Parlamento. Essa sceglie il candidato(i) con maggioranza di quattro voto. Se il quorum non viene raggiunto, il candidato(i) viene sorteggiato. La lista con il nome(nomi) viene inviata al Parlamento che decide a maggioranza di 2/3 di tutti i parlamentari entro dieci giorni. Se il quorum non viene raggiunto, la procedura si ripete, ma non oltre due volte. Se il Parlamento, dopo la terza votazioni non approva, l'ultima lista di candidati si ritiene approvata *ex lege*.

I componenti di CSG e CSP rimangono in carica cinque anni e non sono immediatamente ri-eleggibili e, cessato l'incarico, riprendono servizio nelle sedi occupate precedentemente. Contrariamente al passato, il loro presidente viene scelto alla prima riunione dagli stessi componenti tra uno di quelli non togati (prima invece lo proponeva il Presidente della Repubblica e il Parlamento lo approvava). Essi possono essere rimossi dal loro incarico dalla Corte Costituzionale in caso di gravi violazioni etiche o professionali, ovvero di condanna definitiva per un delitto (vengono sospesi, invece, in caso di arresto, ovvero quando assumono la qualità di imputati in procedimenti penali per delitti dolosi).

---

<sup>39</sup> Nel primo documento inviato alla Commissione Parlamentare per la riforma della giustizia in data 30.06.2015 (Bozheku – Spangher 1) abbiamo evidenziato l'opportunità che il due CSM avessero un composizione ove il numero dei componenti scelti tra le file dei magistrati fosse minore rispetto a quello di quelli scelti dal Parlamento.

## 5. Le giurisdizioni superiori: Suprema Corte di Cassazione e Procuratore Generale.

Con la riforma del 2016 la composizione della Suprema Corte è cambiata radicalmente. In primo luogo i suoi componenti non vengono più scelti dal parlamento tra laici, ma sono scelti dal Consiglio Superiore Giudicante tra giudici togati con più di tredici anni di carriera per una durata dell'incarico di anni nove, senza possibilità di rielezione. La nomina viene formalmente decretata dal Presidente della Repubblica, il quale può rifiutarsi solo quando constatata che il candidato non gode dei requisiti di legge. Ad ogni modo il suo decreto perde efficacia quando il CSG decide contro di esso a maggioranza. Inoltre, se il Presidente della Repubblica non decreta il candidato entro quindici giorni, quello indicato dal CSG viene eletto *ope legis*.

Il 20% dei giudici della Suprema Corte viene invece scelto dal Parlamento tra avvocati, professori universitari e alti funzionari dell'amministrazione con oltre quindici anni di esperienza<sup>40</sup>, che godono almeno del titolo di "dottore di ricerca" in legge e che non abbiano svolto funzioni politiche negli ultimi dieci anni. Essi possono essere rimossi dal loro incarico dalla CSG in caso di gravi violazioni etiche o professionali, ovvero di condanna definitiva per un delitto (vengono sospesi, invece, in caso di arresto, ovvero quando assumono la qualità di imputati in procedimenti penali per delitti dolosi). La carica non è inoltre compatibile con altre, salvo quelle attinenti all'insegnamento universitario. Le decisioni della Suprema Corte devono essere pubblicate in un apposita collana, unitamente con le *disenting opinions*. Viene espressamente stabilito (art. 141 cost.alb.) che tra i suoi compiti rientra l'interpretazione e l'applicazione della legge per assicurare l'uniformità delle decisioni e della prassi giurisprudenziale. Inoltre si precisa (comma 2) che quando ritiene di modificare la prassi giurisprudenziale la Suprema Corte decide a Sezioni Unite su determinate questioni decise dai singoli collegi.

Profondamente modificata risulta anche la figura del Procuratore Generale, il quale continua ad essere eletto dal Parlamento con una maggioranza di 3/5; tuttavia, la scelta non può essere arbitraria ma dovrà avvenire solo tra i candidati di una rosa di tre nomi proposti dal Consiglio Superiore della Procura. A tal fine quest'ultimo indice un bando pubblico nell'ambito di una procedura trasparente ove individua i tre candidati più idonei da trasmettere al Parlamento.

Il Procuratore Generale deve avere oltre quindici anni di esperienza ed una alta integrità morale e professionale. Non deve aver coperto cariche politiche negli ultimi dieci anni e deve aver o terminato la Scuola della Magistratura, o aver acquisito il titolo di "dottore di ricerca" in materie giuridiche.

Se il Parlamento non sceglie il Procuratore Generale entro trenta giorni dalla ricezione della lista, quello indicato primo dal CSP viene eletto *ex lege*. Dopo la

---

<sup>40</sup> Anche questa è stata una proposta che avevamo caldeggiato con il nostro documento del 30.06.2015 e che è stato recepita, in parte, nel testo finale. Ad ogni modo, la nostra proposta riguardava la possibilità che la quota di 20% di magistrati non togati presso la Suprema Corte fosse riservata solo ai professori universitari di prima e seconda fascia e non anche ai meri dottori di ricerca.

conclusione del mandato (che dura sette anni) egli può scegliere se tornare al precedente lavoro o essere nominato giudice presso la Corte di Appello<sup>41</sup>.

Tra le sue prerogative principali rientra l'amministrazione delle procure, tranne quella speciale; rappresenta l'accusa dinanzi alla Suprema Corte e alla Corte Costituzionale, salvo i casi in cui si tratta di reati per cui è competente la Procura Speciale. Diversamente dal passato non può nominare, valutare, trasferire, applicare misure disciplinari ai pubblici ministeri (prerogative queste ormai passate al CSP). Egli viene destituito dall'incarico dalla Corte Costituzionale in caso di gravi violazioni etiche o professionali, ovvero di condanna definitiva per un delitto (viene sospeso, invece, in caso di arresto, ovvero quando assumono la qualità di imputati in procedimenti penali per delitti dolosi).

### *5.1. Segue. Consiglio per le Nomine nella Giustizia, Corte Costituzionale e Alto Ispettore di Giustizia.*

Non è facile spiegare in dettaglio la riforma costituzionale della giustizia in Albania, poiché l'intero sistema è radicalmente mutato. Molte istituzioni sono di nuovo conio e per la loro funzione sono necessarie ulteriori leggi che ne disciplinino il funzionamento interno.

Sicuramente inedito è il Consiglio per le Nomine nella Giustizia. Composto da nove membri scelti a sorte tra giudici e pubblici ministeri che non abbiano riportato condanne disciplinari, esso dura in carica un anno. L'estrazione a sorte deve essere svolta dal Presidente della Repubblica entro il 5 dicembre di ogni anno; ove quest'ultimo non esercita tale prerogativa l'estrazione viene eseguita dal Presidente del Parlamento entro il 10 dicembre. I nove componenti devono essere scelti come segue: due giudici della Corte Costituzionale, due della Suprema Corte (cassazione), due giudici e due pubblici ministeri tra quelli che esercitano le funzioni presso le Corti di Appello, uno tra i giudici dal Tribunale Amministrativo. È *ex legge* presidente il componente della Suprema Corte con più anzianità di servizio.

Il compito del Consiglio per le Nomine (articolo 149/b cost.alb.) è quello di verificare le condizioni di legge e i criteri di valutazione professionale e morale dei candidati idonei ad essere eletti componenti della Corte Costituzionale o Alto Ispettore di Giustizia.

La Corte Costituzionale è composta da nove membri che durano in carica nove anni (comunque non oltre i 70 anni di età); essi devono avere oltre quindici anni di esperienza come giudici, pubblici ministeri, avvocati, professori universitari o alti dirigenti della pubblica amministrazione. Tre vengono eletti dal Presidente della Repubblica, tre dalla Suprema Corte, tre dal Parlamento a maggioranza di 3/5 di tutti i

---

<sup>41</sup> Su tale possibilità ci eravamo espressi in senso contrario (doc Bozheku Spangher 2 del 28.10.2015), poiché troviamo la scelta non fondata; inoltre si crea una disparità di trattamento tra il Procuratore Generale che ha finito il mandato e i magistrati togati che accedono alla funzioni per concorso.

suoi componenti. I candidati vengono scelti tra quelli elencati dal Consiglio per le Nomine nella Giustizia.

Con riferimento a quelli eletti dal Parlamento, se quest'ultimo non sceglie il candidato o i candidati entro trenta giorni dalla ricezione della lista da parte del Consiglio per le Nomine, il candidato elencato primo viene eletto automaticamente (art. 125 cost.alb.). Trattasi di un meccanismo inedito che nasce dall'esigenza di evitare "i blocchi" (assai frequenti nel passato) sia da parte dell'opposizione che del Presidente della Repubblica (che doveva dare il suo consenso). In passato succedeva, infatti, che il Parlamento non riusciva a scegliere un nuovo giudice per la Corte per via del alto *quorum* dei 3/5 oppure perché non aveva interesse a sostituirlo. In questi casi il giudice con mandato finito continuava a svolgere la sua carica ancora fino alla nuova elezione. Nei primi anni duemila si verificò un caso per cui un giudice costituzionale riuscì a svolgere le sue funzioni per oltre tredici anni.

Le competenze della Corte sono rimaste quasi invariate, eccezion fatta per la lettera f) dell'articolo 131 cost.alb. secondo cui ogni cittadino può ricorrere ad essa contro le decisioni giurisdizionali che ledono i suoi diritti fondamentali previsti in Costituzione.

È presto per dirlo, ma probabilmente la norma potrà avere un effetto dirompente su tutto il sistema giuridico albanese. Vi è il rischio reale che la Corte Costituzionale diventi un giudice di quarto grado al quale rivolgersi contro le sentenze della Suprema Corte, ponendo in tal caso un vero e proprio conflitto tra quest'ultima nella propria qualità di Corte di legittimità e la Corte Costituzionale stessa. Così come risulta strutturata, oltre ad avere una natura politica in sede di valutazione delle leggi del Parlamento nonché di giudice dei conflitti istituzionali (le sue competenze sono identiche a quelle della Corte Costituzionale italiana) essa rischia di essere sommersa dalla istanza dei cittadini che non si accontenteranno delle decisioni della Suprema Corte e che andranno a chiederle ulteriore giustizia.

Una serie di regole sono previste, inoltre, in merito alla destituzione dalla carica dei giudici costituzionali. La decisione dovrà presa dalla stessa Corte per una serie di ipotesi espressamente elencate nell'articolo 128 della Costituzione ove spiccano: a) le violazioni etiche e professionali che gettano discredito alla figura del giudice; b) i casi di condanna in via definitiva per un delitto (anche colposo!). È prevista la sospensione dall'incarico, invece, in caso: a) di custodia cautelare in carcere o agli arresti domiciliari b) di assunzione della qualità di imputato in un procedimento penale per un delitto doloso; d) di avvio di un procedimento disciplinare. Se il posto rimane vacante, il Consiglio per le Nomine designa nuovo giudice il quale rimane in carica fino alla scadenza del mandato del precedente.

La Corte Costituzionale decide anche sulla destituzione e sospensione dei componenti del CSG, del CSP, del Procuratore Generale e dell'Alto Ispettore per la Giustizia.

Anche quest'ultima figura rappresenta una novità inedita. Parificato per ruolo al giudice della Suprema Corte e con una durata in carica di nove anni senza possibilità di rielezione, la sua funzione dovrebbe essere quella di indagare e monitorare l'attività dei magistrati (tutti) di qualsiasi livello (siano questi giudici e pubblici ministeri di primo grado, che della Corte Costituzionale, Suprema Corte, CSP, CSG ecc.). Egli svolge la

funzione dell'accusa contro costoro secondo le procedure indicate poc'anzi ed altre che saranno previste dalla legge (nel testo precedente la funzione dell'accusa contro i giudici veniva svolta dal Ministro della giustizia e dagli Ispettori presso il Consiglio Superiore della Giustizia, mentre contro i pubblici ministeri dal predetto Ministero e dalla Direzione Interna alla Procura Generale).

Egli è competente anche per l'ispezione dei tribunali e delle procure. Anche per la sua elezione è previsto un particolare e articolato procedimento. In primo luogo deve trattarsi di uno spiccato giurista con non meno di quindici anni di esperienza e dotato di alta integrità morale e professionale (peraltro non deve aver svolto incarichi politici negli ultimi dieci anni). La sua nomina avviene tra una rosa di cinque soggetti indicati dal Consiglio per le Nomine nella Giustizia attraverso una procedura pubblica trasparente. Se il Parlamento non sceglie il candidato a maggioranza dei 3/5 entro trenta giorni dalla ricezione della lista, il primo classificato viene eletto *ex lege*. Il suo incarico è incompatibile con altri, salvo quelli attinenti alle attività didattiche, accademiche e scientifiche (147/ç cost.al.b).

La fine del suo mandato, in caso di impossibilità di poter svolgere l'incarico, viene dichiarata nell'ambito di una riunione congiunta dal CSG e CSP. Egli viene invece destituito dalla Corte Costituzionale in caso di gravi violazioni etiche o professionali, ovvero di condanna definitiva per un delitto (viene sospeso, invece, in caso di arresto, ovvero quando assume la qualità di imputato in un procedimento penale per la commissione di un delitto doloso). Le violazioni commesse dall'Alto Ispettore per la Giustizia vengono indagate da una commissione d'inchiesta nominata dal Parlamento che presenta le proprie conclusioni alla Corte Costituzionale (art. 147/e cost.alb.).

## **6. Tribunali e procure ordinarie.**

Senza dubbio, l'obiettivo principale della riforma, oltre a quello di ridurre l'influenza del potere politico, è quello di porre fine al fenomeno della corruzione e far tornare la fiducia dei cittadini nella giustizia.

In merito a questi punti si è lavorato su due direzioni. Da un lato è previsto un sensibile aumento degli stipendi dei magistrati i quali giungeranno a guadagnare oltre dieci volte tanto rispetto ai dirigenti medi; inoltre saranno previsti una serie di benefici per i loro famigliari, come esenzioni dalla tasse scolastiche, *ticket* speciali per la sanità ed altre misure volte a migliorare anche sotto il profilo materiale la loro posizione. Dall'altro, sono previsti una serie di meccanismi di controllo dell'attività dei magistrati in servizio, ossia di quelli che vi accederanno in seguito al superamento di un concorso pubblico.

Più in particolare, la riforma ha previsto una serie di regole minime, come il fatto che il loro stipendio non può essere abbassato, salvo casi estremi di misure generali economico-finanziarie per far fronte a situazioni di emergenza nazionale (art. 138 Cost.alb.). Si è intervenuto poi sul loro processo di selezione. In primo luogo i giudici devono essere sottoposti a concorso pubblico per accedere alla Scuola della Magistratura (art. 136/a Cost.alb.), al cui superamento deve susseguire l'espletamento di uno speciale

processo di verifica preliminare dei loro proventi economici e della loro figura (sul punto terneremo *infra*). Ciò vale anche per i pubblici ministeri (148/ç Cost.alb.), i quali non possono essere più scelti in automatico dal Procuratore Generale con approvazione del Presidente della Repubblica. Tutti devono essere sottoposti a concorso, andare alla Scuola della Magistratura e superare la valutazione sul patrimonio e sulla propria figura personale (ma sarebbe opportuno aggiungere anche familiare).

### 6.1. *Segue. La novità della procura e del tribunale speciale.*

Mentre la Costituzione albanese vieta la realizzazione di procure e tribunali straordinari, con la riforma sono state istituite due nuove istituzioni: la procura speciale con la propria unità di investigazione speciale e il tribunale speciale. Trattasi di organi della giustizia che di speciale non hanno nulla oltre al nome; si assiste, in verità, della costituzionalizzazione delle già esistenti procura e tribunale per i crimini gravi, con l'aggiunta di alcune ulteriori competenze.

In particolare sia la procura che il tribunale speciale, come i precedenti previsti per i crimini gravi, saranno competenti per i delitti di corruzione e quelli attinenti alla criminalità organizzata. In più, avranno anche la competenza di indagare e giudicare i reati compiuti da deputati, ministri, viceministri, sindaci, giudici della giurisdizioni superiori, componenti del CSG e CSP sia prima, che durante che successivamente al loro incarico (competenza prima riservata alla Suprema Corte, in qualità di giudice di prima ed ultima istanza).

I candidati sono giudici togati che vengono scelti a maggioranza del CSG (serve invece la maggioranza dei 2/3 per essere rimossi dall'incarico). Loro e i loro familiari vengono sottoposti alla verifica periodica dei patrimoni e dei propri conti bancari, nonché delle telecomunicazioni personali (art. 135 Cost.alb.).

Lo stesso meccanismo è previsto per la procura speciale e l'unità speciale di indagine (art. 148 Cost.alb.).

Trattasi di due organismi inediti, cui compito è rispettivamente quello di indagare e giudicare la criminalità organizzata e i politici, che in un paese piccolo come l'Albania godono di un potere enorme. La scelta di affidare tale compito a dei magistrati di carriera dall'eccellente percorso, a loro volta monitorati continuamente, dovrebbe portare nel breve-medio termine allo "sfondamento" della barriera di "impunità" di cui godono i politici e gli alti funzionari dello Stato.

## 7. **Gli organi del "vetting".**

Mentre in linea di principio le modifiche appena illustrate non hanno riscontrato particolari contestazioni, il punto che ha acceso maggiormente il dibattito tra maggioranza e opposizione ha riguardato le disposizioni "transitorie e finali" della riforma costituzionale. La questione non è stata di poco conto, poiché, al di là della collocazione topografica nella Carta fondamentale (ai margini della stessa, alla fine,

appunto!), esse risultano di portata dirompente nella misura in cui individuano in linea generale il procedimento e i criteri di valutazione dei magistrati attuali.

Le ragioni dello scontro sono semplici.

L'attuale opposizione teme che la riforma possa trasformarsi in uno strumento di "pulizia" del sistema per eliminare i magistrati scelti durante i suoi otto anni di governo e rimpiazzarli con altri più sensibili alle ragioni politiche dell'attuale maggioranza. Quest'ultima invece invoca ad alta voce la necessità che venga fatta pulizia "delle mele marce".

Lo scontro è stato particolarmente duro, tanto da far scendere in campo, con tutta la sua forza, lo stesso Ambasciatore americano, Donald Lu (il quale, per le sue azioni, si è meritato il titolo – che gli conferiamo con mesto piacere – di Governatore d'Albania, così come quest'ultima lo *status* di cinquantunesimo Stato degli Stati Uniti d'America!!!!!!).

Ai sensi dell'articolo 179/b Disp. trans. fin. Cost. alb., il sistema per la rivalutazione dei magistrati dovrebbe avere lo scopo di far tornare nei cittadini la fiducia nella giustizia. Il nodo centrale riguarda, da un lato, la nomina dei componenti della Commissione Indipendente per la rivalutazione dei magistrati e dei giudici del Collegio di Appello e, dall'altro, l'istruzione dei procedimenti verso i magistrati che saranno da loro giudicati.

Ma cosa sono queste figure?

Si tratta di due organismi transitori di prima e seconda istanza (che dureranno in carico rispettivamente cinque e nove anni) creati *ad hoc* con lo scopo di ri-valutare tutti i magistrati, di tutti i livelli. Infatti, tutti i giudici, i pubblici ministeri, i componenti attuali della Corte Costituzionale, della Suprema Corte unitamente ai propri consiglieri, del Consiglio Superiore di Giustizia e i relativi ispettori, nonché l'attuale Procuratore Generale saranno sottoposti a tale procedura di rivalutazione (ribattezzata "*vetting*": in italiano "*vagliare*"!).

I componenti del "*vetting*" godranno dello *status* di giudici della Suprema Corte. Affianco alle due commissioni è prevista l'istituzione dell'Operazione Internazionale di Monitoraggio, che sarà composta da giudici e P.M. stranieri con almeno 15 anni di esperienza nelle proprie funzioni e sarà nominata dal Governo albanese. Tra i compiti di questi ultimi, oltre a partecipare attivamente alle operazioni di rivalutazione (sul punto v. *infra*) sarà anche quello di dare indicazioni al Parlamento sulle candidature dei componenti della Commissione Indipendente per la rivalutazione dei magistrati e dei giudici del Collegio di Appello.

Intanto, in attuazione degli articoli 178 e ss. della Costituzione (disposizioni transitorie e finali e relativi *annex* A,B,C,D) il 30.08.2016 il Parlamento della Repubblica d'Albania – con i soli voti della maggioranza – ha approvato la legge ordinaria nr. 86 sulla "rivalutazione transitoria dei pubblici ministeri e dei giudici nella Repubblica d'Albania" (legge entrata in vigore il 14.09.2016). L'assenza dell'opposizione non esclude che quest'ultima possa – almeno in astratto – denunciare la legge in esame dinanzi alla Corte Costituzionale. Di profili ce ne sarebbero; tuttavia, il condizionale è d'obbligo; e ciò per due motivi, o meglio per un motivo a doppia presa. 1) La pressione degli organismi internazionali (specie dell'Ambasciata americana) sull'opposizione potrebbe

dissuadere quest'ultima da quest'intento. 2) Per lo stesso motivo la Corte Costituzionale potrebbe pronunciarsi in termini molto brevi sulla perfetta legittimità costituzionale della legge<sup>42</sup>.

In attesa degli eventi futuri, ai sensi dell'articolo 6 della legge 86/2016, possono essere componenti della Commissione Indipendente e del Collegio di Appello i cittadini albanesi che abbiano conseguito in Albania almeno un "master di secondo livello" ovvero cittadini albanesi laureati all'estero in materie giuridiche. Deve trattarsi di soggetti che svolgono da almeno quindici anni la professione di avvocato, P.M. o giudice o di alti funzionario dello Stato, ovvero che abbiano una comprovata e riconosciuta esperienza nel campo del diritto amministrativo e nelle altre branche del diritto (in questo modo si apre la possibilità di poter partecipare ai docenti universitari con meno di quindici anni di servizio), che non abbiano riportate sanzioni disciplinari e godano di un alto profilo etico e professionale; non deve trattarsi di soggetti sottoposti a procedimenti o processi penali o che abbiano coperto cariche politiche negli ultimi dieci anni. In particolare, per la loro nomina si tiene presente dell'esperienza professionale maturata nel campo accademico, dei titoli accademici e delle attività professionali e accademiche svolte all'estero (art. 6 comma 2 L. 86/2016).

La selezione dei componenti degli organi del "vetting" avviene attraverso una complicata procedura pubblica indetta dal Presidente della Repubblica; raccolta una lista di nomi, questa deve essere trasmessa all'Operazione Internazionale per il Monitoraggio (il procedimento dovrà essere chiuso entro quarantacinque giorni dell'entrata in vigore della legge in esame). Entro quindici giorni l'Operazione Internazionale valuta i candidati, trasmettendo le relative liste e raccomandazioni al Presidente della Repubblica, il quale entro cinque giorni le passa al Parlamento (se il Presidente non esercita tale prerogativa nei termini indicati, la competenza passa all'Avvocato del Popolo).

Entro tre giorni dalla ricezione delle liste, il Parlamento nomina una commissione parlamentare *ad hoc* per la valutazione delle liste composta da sei membri (tre della maggioranza e tre dell'opposizione). La commissione può decidere con quattro voti favorevoli di passare un candidato che non gode dei requisiti formali alla lista dei candidati idonei. Entro dieci giorni la commissione manda la lista degli idonei al Parlamento. Dopo questa prima scrematura, il Parlamento nomina altre due commissioni parlamentari *ad hoc*, questa volta per la scelta dei candidati (art. 9, L. 86/2016), composte rispettivamente da dodici e sei componenti (sei scelti dalla maggioranza e sei dall'opposizione). Entro trenta giorni le commissioni *ad hoc* per la selezione esamina in una audizione pubblica i singoli candidati. La votazione avviene in modalità elettronica, segreta, in modo che il voto non sia riconducibile al singolo votante; ciascun componente della commissione *ad hoc* per la selezione esprime un voto per un singolo candidato.

---

<sup>42</sup> Allo stato, 25 settembre 2016, giorno in cui si sta scrivendo questo articolo, non si hanno notizie in merito al deposito di un ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale della Repubblica d'Albania da parte dei parlamentari dell'opposizione per denunciare l'illegittimità costituzionale della legge n. 86 del 30.08.2015.

La commissione *ad hoc* composta da sei commissari vota in merito al Giudice del Collegio di Appello (articolo 10 L.86/2016). La procedura viene ripetuta finché non si raggiunge la maggioranza per un numero pari a sei giudici. La stessa procedura viene svolta anche dalla commissione *ad hoc* composta da dodici componenti, i quali votano i dodici commissari che andranno a comporre la Commissione Indipendente (di primo grado). Le liste che vengono compilate dalle due commissioni vengono mandate al Parlamento il quale, entro dieci giorni, le dovrebbe approvare con una maggioranza di tre quinti di tutti i suoi componenti. Se il *quorum* non dovesse essere raggiunto, il Presidente del Parlamento restituisce la lista (o le liste) alle commissioni, le quali dovranno inviare delle nuove (con nuovi componenti) entro dieci giorni. Entro dieci giorni dalla ricezione della seconda lista (o liste) il Parlamento può rigettarla in blocco con una maggioranza dei due terzi, altrimenti la stessa si considera approvata (articolo 11 L.86/2016).

#### 7.1. Segue. Il procedimento di controllo dei magistrati da parte degli organi del “vetting”.

Gli organi del “vetting” saranno organizzati in collegi da tre membri: quattro collegi di primo grado e due di seconda istanza. La legge 86 /2016 prevede una serie di norme in tema di conflitto di interessi, irregolarità nello svolgimento del proprio incarico da parte dei commissari, sull’organizzazione degli uffici, suoi collaboratori ecc.

Particolarmente interessante (ma al contempo pericoloso! Sul punto torneremo.) non è solo il procedimento di valutazione dei magistrati attuali da parte della Commissione Indipendente e dal Collegio di Appello, ma la fase istruttoria che precederà la loro valutazione.

Trattasi di un procedimento di natura squisitamente inquisitoria (di comunista memoria; verrebbe da dire alla faccia del processo accusatorio propugnato dagli americani nella loro veste di “nobili” portatori di democrazia e giustizia nel mondo!) dove è prevista una istruttoria formale da parte di una serie di soggetti che dovranno svolgere delle vere e proprie indagini sui magistrati, per poi relazionare per iscritto dinanzi alla Commissione e poi una ulteriore fase istruttoria che potrà condursi da parte degli stessi commissari della Commissione di rivalutazione.

La fase istruttoria si poggia sulla raccolta di prove inerenti a tre pilastri; a) la valutazione patrimoniale; b) il controllo della figura (personale e familiare); c) la valutazione della capacità professionali.

Per capire bene gli obiettivi di queste tre attività d’indagine e le relative valutazioni, bisogna fare un richiamo a quanto detto in premessa: il male del sistema giudiziario albanese è costituito: a) dalla corruzione; b) dai collegamenti tra magistratura, politica e mondo del crimine; c) dall’incompetenza dei magistrati.

### 7.1.a. Segue. L'istruttoria sulla valutazione patrimoniale.

Ai sensi dell'articolo 3 L.86/2016, l'oggetto della valutazione patrimoniale è il controllo dei patrimoni dei magistrati e soprattutto della loro lecita provenienza<sup>43</sup>. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, ogni magistrato dovrà presentare una dichiarazione sul proprio stato patrimoniale (art. 31 L.86/2016) allegando tutta la documentazione che giustifica la loro lecita provenienza all'Alto Ispettorato per il Controllo dei Patrimoni, una specie di ufficio antiriciclaggio. Sono previste una serie di regole in caso di mancato possesso di tali documenti nonché delle verifiche che l'ufficio potrà svolgere. Trattasi, in verità, di controlli assai approfonditi che riguarderanno non solo i magistrati ma anche i loro parenti. Sono previsti, ad esempio, accessi presso banche e istituti finanziari; controlli sulle carte di credito, alberghi, operatori aeroportuali. Vi sarà lo *screening* delle proprietà, delle transazioni finanziarie e degli spostamenti personali e patrimoniali all'estero. Inoltre, è prevista la possibilità di chiedere informazioni ad altri Paesi su dati e movimentazioni finanziarie ecc.

Entro centottanta giorni l'Ispettorato dovrà consegnare le proprie conclusioni alla Commissione Indipendente accompagnate da una relazione illustrativa dettagliata, ove costata se il magistrato ha redditi compatibili con il proprio *status* (provenienti da risorse finanziarie lecite), ovvero se ha fatto delle dichiarazioni mendaci, ha occultato parte del proprio patrimonio o vi sono altri casi di conflitto di interessi (art. 34 L.86/2016).

### 7.1.b. Segue. L'istruttoria sul controllo della figura.

Partiamo del titolo, peraltro non casuale. Trattasi, infatti, di una procedura a trecentosessanta gradi che coinvolgerà il profilo personale (ma è più corretto dire familiare) del singolo magistrato, le sue frequentazioni, la sua chiarezza d'immagine, insomma, con una parola sola (come afferma la legge): la sua "figura"! Qui la situazione si complica. Viene spontaneo chiedersi: su quali criteri e chi farà tale tipo di attività?

La risposta, per quanto singolare, è: i servizi segreti...!

In particolare, tale valutazione sarà svolta dalla Direzione per la Sicurezza delle Informazioni Classificate (art. 35 L. 86/2016), alle dipendente del Presidente del Consiglio, in collaborazione con i Servizi di Informazione dello Stato (servizi segreti!) e il Servizio per il Controllo delle Questioni Interne e dei Reclami (una specie di servizi interni) presso il Ministero degli Interni. Le tre strutture costituiranno un pool di investigatori *ad hoc*, tra i cui compiti rientrano il controllo e l'esatta identificazione dell'identità di ciascun magistrato nel passato e nel presente; eventuali tendenze criminali o frequentazioni di ambienti criminali; la valutazione complessiva della figura del magistrato e in particolare se può essere sottoposto a pressioni da parte di strutture criminali; se ha tentato di far parte, o fa parte, di qualche organizzazione criminale ecc. (art. 37 L.86/2016).

---

<sup>43</sup> In Albania vi sono stati casi di cronaca clamorosi dove sono stati scoperti magistrati con patrimoni di parecchi milioni di euro.

Particolarmente complesso e di difficile interpretazione risulta l'articolo 38 della legge 86/2016, il quale, da un lato, afferma che la valutazione verrà espletata in base alle prove raccolte, salvo poi immediatamente aggiungere quale ulteriori fonti: a) le informazioni confidenziali; b) qualsiasi altra informazione disponibile.

La procedura ha inizio con un'autodichiarazione che ogni magistrato dovrà fare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge 86/2016 ove dovrà indicare i personaggi "pericolosi" (o sospetti, se si preferisce!) con cui ha avuto contatti, nonché luoghi e date degli stessi.

La legge stabilisce una serie di circostanze cui si deve fondare la contestazione da parte degli organi inquirenti. In particolare saranno considerati elementi a carico eventuali foto con personaggi appartenenti alle criminalità organizzate, ovvero quando il magistrato o persone a lui vicine abbiano avuto frequentazioni non casuali, contatti, abbia cenato o pranzato, ricevuto favori, danaro o regalie da tali soggetti; quando i loro familiari abbiano stretto rapporti con i familiari di appartenenti ad associazioni criminali ecc. Dovrebbe trattarsi di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata della cui appartenenza il magistrato ne è a conoscenza.

Sono previste anche delle circostanze attenuanti, come i contatti sporadici, le ipotesi in cui il magistrato ignora l'appartenenza criminale del commensale, quando i contatti sono risalenti nel tempo o sono avvenuti in un luogo pubblico in presenza di molte persone tale da rendere la circostanza irrilevante, ecc., così come eventuali errori sulla data o il luogo del contatto indicato nel modulo di autodichiarazione, eventuali omissioni su contatti irrilevanti o risalenti nel tempo ecc.

Entro sessanta giorni la Direzione per la Sicurezza delle Informazioni Classificate, in collaborazione con il gruppo di lavoro, invia alla Commissione di prima istanza una dettagliata relazione sulle dichiarazioni del magistrato, i controlli, le informazioni raccolte esprimendo un proprio parere sulla gravità e rilevanza delle frequentazioni dello stesso.

#### 7.1.c. Segue. L'istruttoria sulla valutazione delle capacità professionali.

Trattasi di controlli attinenti al corretto svolgimento dei processi o delle indagini da parte di giudici e pubblici ministeri. Saranno oggetto di valutazione gli ultimi tre anni di attività professionale, che può tuttavia estendersi fino al 1 gennaio 2006 su richiesta del commissario relatore o degli osservatori internazionali. Oggetto di valutazione saranno i pareri ricevuti durante lo svolgimento delle proprie funzioni, i risultati dei test espletati presso la scuola della magistratura, le decisioni espresse (sentenze, ordinanze, decreti ecc.) selezionati in modo casuale. Alla fine sarà redatta una relazione dove si darà un giudizio delle capacità professionali del magistrato (articolo 44 L.86/2016), il quale può essere: a) "idoneo" quando risulta che il suo operato sia stato sufficiente, efficace e rispettoso dei diritti delle parti; b) "lacunoso" quando il suo operato non sia stato sufficiente, efficace e rispettoso dei diritti delle parti ma si ritiene che lo stesso sia recuperabile attraverso lo svolgimento di un programma di recupero annuale presso la Scuola della Magistratura; c) "inadeguato" quando il suo operato non sia stato sufficiente, efficace e rispettoso dei diritti delle parti e non possa essere recuperabile.

attraverso lo svolgimento di un programma di recupero annuale presso la Scuola della Magistratura.

7.1.d. Segue. La partecipazione del pubblico nella raccolta delle prove e i collaboratori di giustizia.

Tra le novità della legge 86/2016 spicca il c.d. “collaborazionismo”, che possiamo distinguerlo in “generico” e “specifico”.

Il primo viene disciplinato dall’articolo 53, secondo cui chiunque è a conoscenza di circostanze o fatti utili ai fini dell’espletamento delle procedure di rivalutazione può farle presente alle istituzioni della rivalutazione i quali devono controllarle. Deve trattarsi di dichiarazioni che evidenziano dati rilevanti sotto il profilo giuridico in termini di violazione delle leggi processuali e sostanziali, soprattutto su pratiche illecite o comunque su fatti e circostanze che diano l’impressione che vi possano essere state delle violazioni di legge. I collaboratori saranno tutelati secondo la legislazione sugli informatori e segnalatori di giustizia. Anche se gli stessi dovessero ritrattare, è compito della Commissione procedere d’ufficio alla verifica delle informazioni raccolte.

Un'altra figura particolarmente complessa è quella dei “collaboratori di giustizia” (che possiamo chiamare “collaborazionisti specifici”), prevista dall’articolo 54. Trattasi dei c.d. corruttori nei reati di corruzione in atti giudiziari, i quali potranno rivolgersi alla procura e denunciare i magistrati corrotti ricevendo in cambio (ove dovessero raggiungere un accordo di collaborazione con la procura) lo status di “collaboratore”. Ove ciò avvenga, i collaboratori non potranno essere sottoposti a procedimento penale per i reati di corruzione dagli stessi compiuti (salvo rendano dichiarazioni parziali o mendaci) in concorso con il magistrato oggetto di rivalutazione. Anzi, gli stessi avranno diritto alla restituzione del *quantum* dato al magistrato corrotto.

7.2. Segue. *L’istruttoria da parte della Commissione, il giudizio di rivalutazione e l’appello.*

Oltre all’istruttoria formale i singoli componenti della Commissione Indipendente per la rivalutazione dei magistrati, il Collegio di Appello, nonché gli esperti internazionali per il monitoraggio possono svolgere ulteriori indagini rispetto a quelle appena evidenziate. Possono chiedere informazioni a banche e istituzioni, raccogliere atti provenienti da procedimenti penali, raccogliere informazioni su fatti notori e di comune dominio<sup>44</sup>. Entro quindici giorni i soggetti pubblici o privati cui è stata chiesta una informazione devono rispondere alla Commissione o al Collegio, pena la segnalazione alla Procura Generale per la violazione dell’articolo 248 c.p.alb. (una

---

<sup>44</sup> Nel testo originario era addirittura previsto che le opinioni correnti nel pubblico potevano assumere valore di prova all’interno del procedimento del “vetting”. Nel nostro documento del 28.10.2015 (Bozheku – Spangher 2) ci siamo opposti ad una simile previsione, osservando come la stessa avrebbe aperto le porte a dei processi “farsa” di comunista memoria, basati su pettegolezzi di strada piuttosto che su fatti e prove vere. Nel testo definitivo approvato dal Parlamento una simile disposizione non compare più.

specie di abuso d'ufficio). Essi possono chiedere la collaborazione di altri Stati per avere dati e documenti utili ai fini della decisione ecc.

Gli osservatori internazionali, poi, possono raccogliere indipendentemente delle prove o dei documenti i quali hanno pieno valore probatorio. Invece, i loro pareri scritti presentati alla Commissione e al Collegio di Appello possono essere presi in considerazione ma non hanno il valore di prova (art. 49 L. 86/2016). Possono altresì indicare alla Commissione o al Collegio di Appello ulteriori elementi di prova da acquisire. Il rifiuto di questi ultimi deve essere reso per iscritto con atto motivato.

Le comunicazioni con il magistrato sottoposto a giudizio di rivalutazione vengono espletate tramite posta elettronica nell'indirizzo istituzionale dello stesso fornito nella fase di autodichiarazione.

Quando la Commissione valuta le prove sufficienti, il magistrato ha l'onore della prova contraria. La Commissione può interrogare il magistrato in udienza pubblica in presenza degli osservatori internazionali. Gli uni e gli altri possono porre delle specifiche domande allo stesso anche su tematiche volte a testare le sue capacità pratiche nel campo del diritto in cui ha esercitato le proprie funzioni nell'ultimo anno (art. 55 comma 3 L.86/2016). Chiusa l'udienza, la Commissione si ritira in camera di consiglio ai fini della decisione ove decide (art. 58 L. 86/2016) se confermare in servizio, rimandare alla Scuola della Magistratura per un anno (se la supera positivamente il magistrato potrà continuare la sua funzione, altrimenti verrà destituito) o destituire dall'incarico il magistrato (art. 58 L. 86/2016). La destituzione dall'incarico può avvenire quando il suo patrimonio e quello delle persone a lui collegate risulta il doppio rispetto a quello dichiarato; quando risulta che abbia avuto dei contatti inappropriati con appartenenti alla criminalità organizzata; quando risulta insufficiente sotto il profilo della preparazione professionale; quando la sua autodichiarazione risulta insufficiente ai fini della verifica del suo stato patrimoniale e della sua figura personale;

Le motivazioni scritte in fatto e in diritto devono essere comunicate all'interessato, agli osservatori internazionali e pubblicate sull'indirizzo internet della Commissione stessa nel termine di trenta giorni (art. 55 comma ult. L. 86/2016). Contro la decisione è prevista la possibilità di appello dinanzi al Collegio di Appello entro quindici giorni dalla notifica della decisione; soggetti legittimati sono l'interessato o il commissario pubblico (una specie di avvocato dello stato che è presente durante il giudizio di prima istanza). L'ufficio degli osservatori internazionali può chiedere a quest'ultimo di appellare la decisione. In questo caso il commissario pubblico deve proporre il gravame.

L'articolo 56 L. 86/2016 (che ricalca pedissequamente l'articolo G delle disposizioni transitorie della Costituzione), infine, si rifà alla teoria c.d. del "ponte d'oro al nemico che fugge"; esso prevede, infatti, l'immediata interruzione degli accertamenti (di qualsiasi natura: patrimoniale, personale e professionale) sul magistrato nel caso in cui si dimetta spontaneamente.

## 8. Le possibili ricadute del procedimento del “vetting” sui terzi, nonché sui magistrati corrotti.

Vi sono alcuni punti del procedimento di rivalutazione dei magistrati che pongono alcune delicate questioni, cui soluzioni non sono affatto facili. Vero è che sia la Costituzione sia la legge 86 del 30.06.2016 prevede che le prove raccolte nell’ambito del procedimento del “vetting” non possono essere utilizzate contro giudici e pubblici ministeri nell’ambito di eventuali procedimenti penali contro costoro. Ma questa è cosa ovvia e risponde a canoni di buon senso ancor prima che giuridici di qualsiasi paese che si reputa “democratico”. Se la fase istruttoria del “vetting” sarà affidata ad organi come i servizi segreti, difficilmente le prove (o pseudo tali) raccolte da questi ultimi possono (o dovrebbero) varcare la soglia di un tribunale.

Ad ogni modo, a modesto avviso di chi scrive, nulla vieta che i giudizi espressi dalle Commissioni del “vetting” e le prove ivi raccolte possano fungere da “notizia criminis” per l’apertura di procedimenti penali contro i magistrati in ordine ai quali sono emersi legami con la criminalità organizzata, ovvero la commissione di reato come la corruzione, l’evasione fiscale, l’abuso d’ufficio, il riciclaggio ecc. Così come, quelle prove raccolte durante il procedimento del “vetting”, seppure inutilizzabili, potrebbero risultare preziose per orientare le indagini contro gli stessi.

Ma il punto forse più delicato riguarda i rapporti tra le emergenze del procedimento del “vetting” e i soggetti terzi, i cittadini albanesi che hanno subito dei torti da parte dei magistrati nell’ambito dei procedimenti a loro assegnati, quando tali circostanza sono emerse durante il procedimento di rivalutazione.

In questa prospettiva, però, i due argomenti appena proposti si intrecciano.

Ma andiamo per ordine.

Soffermiamoci sull’ultima riflessione proposta. *Quid juris* se durante il procedimento del “vetting” emergono le prove della corruzione di un magistrato nell’ambito dell’esercizio delle sue funzioni, quando queste hanno causato gravi danni a taluna delle parti processuali?

Per essere più concreti, possiamo fare tre esempi, scelti non a caso, e che rispecchiano le reali problematiche dell’amministrazione della giustizia in Albania.

Nell’ambito dei procedimenti civili, le questioni più controverse ma anche più munifiche per avvocati e “giudici” sono state (e lo sono tutt’ora) quelle legate ai diritti di proprietà. E questo per due motivi: a) l’Albania è un paese che sta conoscendo un forte sviluppo economico con la conseguenza che il settore edile (sia quello abitativo che turistico) rappresenta uno dei più importanti e redditizi; b) uscendo l’Albania da quasi cinquant’anni di economia di Stato ove la proprietà privata era abolita (e confiscata) la redistribuzione dei terreni tra nipoti e pronipoti dei possidenti risalenti agli anni precedenti alla seconda guerra mondiale è una questione attuale (emersa dopo il 1991 con l’avvento della democrazia e della proprietà privata) quanto difficile da risolvere. E lo stesso dicasi in merito alla definizione dei confini tra vicini.

In questo scenario è chiaro che le divisioni delle proprietà in molti casi sono state fatte in modo arbitrario. Spesso persone che non hanno avuto alcun legame, né ereditario né di altro genere, si sono trovate proprietarie di molti terreni e proprietà, grazie al

supporto di magistrati particolarmente “sensibili” (sul profilo economico si intendo). In altri casi pseudo pronipoti si sono visti assegnare terreni dal valore di svariati milioni di euro (cui una buona percentuale magari è passata al giudice) a discapito di altri, con la motivazione per cui i primi erano i prediletti rispetto ai secondi.

Sul fronte penale, molti criminali sono stati dichiarati non colpevoli nonostante l’acquisizione di prove evidenti della loro reità. In altri casi penali, molte persone sono state condannate poiché la parte civile ha fatto pressioni su giudici e pubblici ministeri per ottenere sentenze di condanna contro gli avversari.

Si pone la domanda, se tutto ciò dovesse uscire durante il “vetting” cosa si dovrebbe fare?

L’articolo E delle disposizioni transitorie della riformata Costituzione afferma che “...in ogni caso, la destituzione di un giudice o di un pubblico ministero non costituisce motivo per la riapertura delle cause o delle indagini, salvo i casi per i quali è prevista la revisione, secondo le leggi procedurali...”.

Ed ecco qui il punto. La revisione.

Prevista sia in sede civile (art. 495 e ss. c.p.c.alb.) che penale (449 e ss. c.p.p.alb.) la revisione del processo può avvenire solo in occasione della scoperta di fatti gravi, non conosciuti né conoscibili durante lo stesso.

Ebbene, se così stanno le cose è chiaro che molti procedimenti civili dovrebbero essere riaperti; così come molte persone ingiustamente condannate dovrebbero essere ri-processate e assolte.

Diverso è il caso dei criminali ingiustamente assolti. Ai sensi dell’articolo 449 il divieto del *ne bis in idem* per le sentenze di assoluzione scatta solo dopo cinque anni da quanto la decisione sia passata in giudicato. In altri termini, se in tale termini si scoprono nuove prove di reità la procura può chiedere la revisione della sentenza assolutoria. Per quel che interessa in quella sede, lo scenario che si profila è il seguente: criminali assolti grazie a “comode” sentenze potrebbero essere ri-processati se durante il “vetting” emergono nuove prove sulla loro reità o anche – aggiungiamo noi – se emergono casi di rapporti corruttivi o sodali tra gli stessi e i giudici (su quali prove v. *infra*, paragrafo 10). Se tale termine è spirato, il procedimento contro costoro non dovrebbe essere attivato. In ogni caso il procedimento del “vetting” e le prove ivi raccolte non dovrebbero impedire che tali criminali possano essere indagati anche per corruzione in atti giudiziari e con loro, in concorso, anche i magistrati corrotti.

Ed ecco qui l’ulteriore punto o meglio ecco il punto dove le questioni evidenziate ad inizio paragrafo si intrecciano.

Se da un lato giudici e pubblici ministeri non potranno essere indagati e processati penalmente in base alle prove raccolte e i giudizi espressi durante il “vetting”, potranno essere però indagati e processati per corruzione o altri reati dagli stessi commessi e gli esiti o le prove raccolte durante il “vetting” potrebbero fare da spunto per l’avvio delle indagini.

Dunque, nell’ambito dei suoi molteplici effetti il “vetting”, da un lato, potrebbe portare anche alla rivisitazione della storia giudiziaria della Repubblica d’Albania sia civile che criminale degli ultimi venticinque anni, e, dall’altro, all’apertura – *ab torto collo* (ma non molto a torto!) – di numerose indagini penali attinenti ai mal’affari dei

magistrati e dei loro complici (siano questi avvocati, politici, criminali, uomini delle istituzioni o persone semplici).

In questa prospettiva è chiaro che i magistrati più “scafati” (da tutti i punti di vista), potrebbero avvalersi del “ponte d’oro” offerto dagli articoli G (annex Cost.ref.2016) e 56 (legge sul “vetting”) per evitare di sottoporsi al relativo procedimento di verifica.

In questo modo salverebbero non solo la faccia e i propri patrimoni, ma anche la libertà personale (che forse qualcuno di loro ha ingiustamente tolto a qualche innocente), posto che ai sensi delle norme appena richiamate nessun accertamento potrà essere espletato nei confronti dei dimissionari.

### **9. L’impugnazione della legge n. 86 del 30.08.2016 (c.d. legge sul “vetting”) dinanzi alla Corte Costituzionale da parte dell’opposizione.**

Mentre la legge costituzionale 76 del 22.07.2016 veniva approvata all’unanimità dal Parlamento della Repubblica d’Albania (140 voto su 140), con riferimento alla legge ordinaria 86 del 30.08.2016 non vi fu il consenso dell’opposizione, la quale decise di non votare la legge. Ciò, stando all’attuale disegno istituzionale albanese, permette alla stessa di poter denunciare la legge (per usare la terminologia albanese) dinanzi alla Corte Costituzionale.

Nella prima versione di questo articolo inviata alla redazione di Diritto Penale Contemporaneo il 28.09.2016 avevamo espresso la nostra opinione sul fatto che probabilmente la legge sul “vetting” non sarebbe stata impugnata e ciò per tre ordini di motivi. *In primis*, perché vi sarebbe stata una forte pressione da parte degli organismi internazionali a Tirana; in secondo luogo perché il procedimento si deve fare e la difficilmente la Corte Costituzionale lo andrebbe ad arrestare; in terzo luogo perché anche un’eventuale impugnazione non porterebbe alcun risultato utile poiché è la stessa Costituzione a disciplinare sia il procedimento del “vetting”, sia la compressione dei diritti costituzionali previsti all’interno della stessa.

Tuttavia, in data 05.10.2016 il Partito Democratico della Repubblica d’Albania, attualmente in opposizione, ha impugnato la legge sul n. 86 del 30.08.2016 (c.d. la legge sul “vetting”) dinanzi alla Corte Costituzionale.

A questo punto abbiamo ritenuto doveroso chiedere alla redazione della rivista e al suo direttore Prof. Francesco Viganò di poter emendare l’errore di previsione e li ringraziamo per averci permesso di poter spiegare anche quest’ulteriore e delicato aspetto.

Veniamo allo scenario che si profila con l’impugnazione della legge dinanzi ai giudici delle leggi albanesi.

Non sappiamo le argomentazioni addotte dal Partito Democratici; di profili ce ne sarebbero potuti essere. Siamo dell’opinione: a) che per motivi politico-istituzionali difficilmente la legge potrà essere dichiarata costituzionalmente illegittima; b) stante le disposizioni costituzionali approvate dalla stessa opposizione con la modifica del 27.07.2016, difficilmente si può parlare di una legge in contrasto con la Costituzione.

Andiamo per ordine.

Il primo dato da non trascurare riguarda il quadro socio-istituzionale in cui si sta realizzando la complessa riforma della giustizia in Albania: se essa è così fortemente voluta degli organismi internazionali (specie dell'Ambasciata americana), ciò potrebbe indurre la Corte Costituzionale a pronunciarsi in termini molto brevi sulla perfetta legittimità costituzionale della legge. Se vi sono state pressioni e prese di posizione che hanno portato anche l'opposizione alla votazione della riforma della Costituzione, lo stesso meccanismo di pressione può essere attivato anche verso i giudici costituzionali.

Il secondo profilo è di natura più tecnica e riguarda l'attuale sistema costituzionale albanese come strutturato in seguito alla modifica costituzionale avvenuta con la legge costituzionale 76 del 22.07.2016.

Trascura l'opposizione che tale legge (approvata all'unanimità dal parlamento e dunque con i voti dello stesso Partito Democratico) comprende un articolato *annex* di "disposizioni transitorie" proprio con riferimento al procedimento di rivalutazione dei giudici e dei pubblici ministeri. Trattasi di esplicite e precise deroghe alla costituzione con l'evidente scopo di permettere la realizzazione della riforma.

Così, all'articolo A espressamente si afferma che ai fini della realizzazione del procedimento di rivalutazione le disposizioni costituzionali attinenti al rispetto dei diritti sulla vita privata e – soprattutto – sull'onere della prova sono parzialmente limitati. Lo stesso dicasi sull'incidenza dell'operazione di monitoraggio internazionale (anche questo punto fortemente criticato dall'opposizione), posto che buona parte delle prerogative previste in capo agli osservatori internazionali sono previste in costituzione.

Dunque, qualsiasi argomento di doglianza proposto dall'opposizione dinanzi alla Corte Costituzionale può essere facilmente rigettato, nella misura in cui è la Costituzione approvata dalla stessa opposizione nel luglio scorso a risolvere *in nuce* qualsiasi questione, autorizzando la limitazione delle garanzie costituzionali per la buona riuscita del procedimento del "*vetting*".

Semmai il Partito Democratico avesse voluto "battere i pugni sul tavolo", ciò lo avrebbe potuto fare prima dell'approvazione della Costituzione. Evidentemente, però, la pressione dell'ambasciata americana e UE era molto forte e, probabilmente, gli "armadi" dei politici del centro destra albanese non sono così candidi. Sta di fatto che non sono riusciti a far fronte alla devastante forza riformatrice pretesa dal Ambasciatore americano, Donald Lu, e dall'Ambasciatrice dell'Unione Europea, Romana Vlautin.

Un dato è certo.

Buona parte di ciò che prevede la legge sul "*vetting*" e già previsto nelle disposizioni transitorie dell'appena riformata Costituzione. Così come l'articolo A della disposizioni enuncia proprio la limitazione delle garanzie costituzionali durante il "*vetting*", le altre norme disegnano l'architettura cui si fonda il procedimento di rivalutazione dei magistrati, lasciando alla legge ordinaria la regolamentazione di aspetti meramente secondari come il funzionamento degli uffici, gli assistenti, la raccolta delle informazioni che saranno erette a fonte di prova ecc. E se le doglianze dell'opposizione si andranno a incardinare su questi argomenti, potrebbero essere facilmente disattese posto che il già citato articolo A *dell'annex* costituzionale sulla

rivalutazione di giudici e P.M. prevede in Costituzione la compressione delle garanzie dei diritti fondamentali ivi previsti.

Tutto ciò, l'opposizione non poteva non sapere: non è richiesta alcuna laurea (o pseudo tale acquistata in quale università privata!); è sufficiente saper leggere la lingua albanese! E se i deputati del Partito Democratico non hanno visto e ragionato su questi dettagli, sono in colpa grave per non aver letto ciò che un mese e mezzo prima hanno votato nell'espletamento del proprio mandato conferito dal popolo della Repubblica d'Albania.

Si pone, tuttavia, la domanda: perché il Partito Democratico ha denunciato (per usare la terminologia albanese) la legge 86 del 30.08.2016 dinanzi alla Corte Costituzionale? Quali esisti ciò può mai portare?

Trattasi di domande di natura meramente retorica, poiché è chiaro – almeno dal punto di vista di chi scrive – che si tratta di una evidente manovra di matrice elettorale e di pseudo solidarietà verso i magistrati “amici”, entrati nel sistema nel periodo in cui l'opposizione era al potere.

Non vi è chi non veda infatti come, per il modo in cui è stato designato l'attuale sistema del “vetting” all'interno della Costituzione e per le deroghe che quest'ultima prevede proprio con riferimento al procedimento di rivalutazione dei magistrati (il “vetting” appunto!), non vi sia nessuna possibilità – attenzione giuridica! – che la legge venga dichiarata in contrasto con la Magna Carta della Repubblica d'Albania.

Siamo dell'idea dunque che la denuncia della legge ordinaria 76 del 30.08.2016 dinanzi alla Corte Costituzionale non dovrebbe portare da nessuna parte, poiché, nel nostro modo di vedere, si tratta solo di un mero *spot* volto, da un lato, a favorire le conferenze stampa e i *show* televisivi per dimostrare il ruolo dell'opposizione quale paladina e garante della giustizia, che non si sottomette alle pressioni degli organismi internazionali e che denuncia il tentativo della maggioranza di controllare la magistratura, e, dall'altro, per dimostrare solidarietà ad una classe di potere al capolinea – i Lor Signori “Baroni” magistrati degli ultimi 25 anni! – e che presto dovrebbe essere travolta dalla storia. Ma se così fosse stato veramente, se l'opposizione non avesse voluto (o almeno accettato, magari con qualche compromesso sottobanco!) tutto ciò, la stessa non avrebbe dovuto, *in primis*, votare la riforma della Costituzione, in data 22.07.2016. Era in quella occasione che l'opposizione – se non avesse avuto nulla da temere – avrebbero potuto dimostrare, argomenti alla mano, che la riforma non si sarebbe dovuta fare o almeno non si sarebbe dovuta fare in quei termini o, almeno, che le disposizioni transitorie non sarebbero dovute essere approvate in Costituzione o almeno in quei termini. Ma se le stesse disposizioni del “vetting” per buona parte si trovano già nell'*annex* della Costituzione, se quest'ultima prevede all'articolo A dell'*annex* che durante il procedimento del “vetting” i diritti fondamentali previsti in Costituzione troveranno delle limitazioni e se la stessa opposizione ha approvato tali disposizioni,

siamo curiosi di capire con quali argomentazioni (e quale faccia!) si propone ricorso alla Corte Costituzionale<sup>45</sup>.

Dal momento in cui stimiamo le risorse intellettuali dei deputati del Partito Democratico siamo propensi a ritenere che il ricorso proposto dagli stessi, rappresenta solo uno strumento giuridico per alimentare delle manovre televisive; una specie di “teatro di pulcinella” volto solo a compiacere il proprio elettorato, i clan di potere (e non solo!) ad essi vicini e gli “amici magistrati” sensibili alle loro “campane”; siamo sicuri, però, che all’interno gli stessi parlamentari dell’opposizione siano perfettamente consapevoli che – in seguito alla riforma della Costituzione del 22.07.2016 – non vi è alcuna possibilità che la riforma della giustizia – *in primis* la legge sul “vetting” – possa essere fermata.

Questa è la nostra opinione sul punto; ovviamente siamo pronti a correggerci, riconoscere il nostro errore e “i meriti” – giuridici e solo giuridici! – “ai vincitori” nell’ipotesi in cui la Corte Costituzionale sul fronte delle argomentazioni giuridiche dovesse darci torto.

## **10. Luci e ombre sulla riforma costituzionale della giustizia nella Repubblica d’Albania.**

È difficile poter esprimere un giudizio sulla riforma della giustizia in Albania. Un po’ perché sarà il tempo ad evidenziarne pregi e lacune; un po’ perché è difficile poter dare un giudizio su di un prodotto in cui, nel bene o nel male, almeno formalmente si è stati coinvolti in prima persona, dando anche un proprio modesto contributo<sup>46</sup>.

Tuttavia, vi è un detto che mai come nel caso in esame risulta appropriato e che identifica un po’ le ragioni cui si fonda la riforma della giustizia in Albania: “...a mali estremi, estremi rimedi...”!!!

Purtroppo è un dato di fatto incontestabile che il sistema giudiziario nel Paese delle Aquile aveva (o ha) toccato il fondo! Peggio non si può certamente fare. Ne è prova il preoccupato interesse da parte degli organismi internazionali, Unione Europea e Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. Un problema così grave nel cuore dell’Europa, è un problema per tutti. Un nido per la criminalità organizzata, favorito dalla istituzioni che dovrebbero combatterla, sicuramente rappresentava (o rappresenta) un male non solo per l’Albania ma anche per i Paesi ad essa vicini. Per l’Italia, *in primis*, vista la vicinanza, i rapporti commerciali e soprattutto criminali tra le due sponde dell’Adriatico.

Sicuramente da apprezzare è la tempistica con cui la riforma è stata approvata (in appena un anno e mezzo); così come la sua idea di fondo: ripristinare la fiducia dei

---

<sup>45</sup> Si badi bene: chi scrive non è simpatizzante né della destra, né della sinistra albanese. Quanto qui affermato rientra nell’ambito di una valutazione, onesta, corretta e tecnico-giuridica della riforma della giustizia in Albania, che non trascura il contesto economico-sociale e politico-criminale in cui la stessa si sta realizzando.

<sup>46</sup> Come detto il sottoscritto e il Prof. Giorgio Spangher hanno inviato due relazioni dettagliate: una sulla criticità sistema in vigore prima della riforma, la seconda, invece, sulla prima bozza di testo presentato alla Commissione di esperti.

cittadini nella giustizia; ridurre l'influenza della politica sulla stessa; combattere il dilagante fenomeno della corruzione; favorire il miglioramento della qualità personale e professionale dei magistrati.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, nella prospettiva di ripristinare la fiducia dei cittadini nella magistratura, la riforma del 2016 denota la spasmodica volontà di migliorare l'immagine dell'intera classe (a tutti i livelli), *in primis* come uomini. Basti pensare, al riguardo, che molte disposizioni prevedono la sospensione dallo svolgimento dell'incarico in relazione ad ipotesi di mero avvio di procedimenti disciplinari, ovvero con l'assunzione della qualità di indagato in un processo penale doloso<sup>47</sup>. Nella stessa direzione si orientano anche le disposizioni che prevedono la rimozione dall'incarico anche con riferimento a condanne penali per qualsiasi delitto anche se di matrice colposa, ovvero in caso di condotte che ledono l'immagine dell'istituzione che essi rappresentano<sup>48</sup>. Trattasi di norme di matrice culturale (le c.d. "*kulturnormen*", tanto per usare una frase cara ai tedeschi) orientate ad affermare (o – per i più romantici – far tornare alla ribalta!) valori cardine come la probità, la professionalità, la compostezza etico-morale, il senso del dovere, il rispetto delle istituzioni ecc.

Ebbene, al di là dei motivi contingenti che le animano, si tratta di norme assai pericolose soprattutto se esaminate in una prospettiva di lungo e medio termine. I meccanismi per colpire i vertici delle istituzioni della giustizia sono troppo facili e dunque sono facilmente apprestabili a storpiature. Basterebbero poche iniziative di facinorosi pubblici ministeri per poter mettere in ginocchio tutte le istituzioni e far decadere dagli incarichi alti funzionari del sistema giudiziario.

Ciò detto, non può non essere vista con favore la riduzione (per non dire l'esclusione) dell'influenza della politica sui magistrati. Questi ultimi saranno autogovernati: anche le ipotesi in cui è previsto l'intervento del Parlamento o del Presidente della Repubblica, come, ad esempio, nella scelta degli organi di vertice come i componenti del Consiglio Superiore Giudiziario e della Procura, della Suprema Corte, della Corte Costituzionale, del Procuratore Generale, dell'Alto Ispettore per la Giustizia il loro potere non solo è fortemente limitato, ma deve essere esercitato in modo oculato.

Sul punto è bene spiegarsi meglio!

Per la scelta delle cariche di cui si è fatto cenno la nuova Costituzione prevede un processo dinamico che, contrariamente al passato, non può conoscere momenti di stallo. Ad esempio, la nomina dei giudici della Suprema Corte deve essere espletata dal Presidente della Repubblica entro dieci giorni dalla ricezione della lista dei nomi scelti dal Consiglio Superiore Giudicante, il quale può approvare in blocco la scelta dei candidati anche se vi è il rigetto da parte del Presidente.

Un iter simile è previsto per la scelta del Procuratore Generale: la lista di tre nomi scelti dal Consiglio Superiore della Procura in seguito all'indizione di una procedura

---

<sup>47</sup> Su questo profilo siamo stati abbastanza contrari, segnalando alla Commissione parlamentare come una simili norme fossero poco garantiste, posto che il mero avvio di un procedimento disciplinare non può ritenersi sufficiente per procedere alla sospensione di un magistrato, ovvero alla sua destituzione in caso di sanzione.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

pubblica viene mandata al Parlamento; nel caso in cui il Parlamento non scelga il candidato entro trenta giorni con una maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, quello indicato come primo della lista dal CSP viene eletto *ex lege*.

Lo stesso automatismo vale anche per i componenti della Corte Costituzionale e l'Alto Ispettore di Giustizia. Il Consiglio per le Nomine nella Giustizia, nominato annualmente (il 5 dicembre) dal Presidente della Repubblica tra magistrati di tutti i livelli (sul punto v. *supra*), in seguito ad una procedura pubblica, indica la rosa dei nomi idonei; se i componenti non vengono tempestivamente approvati, vengono eletti *ex lege* quelli listati dal Consiglio per le Nomine.

Insomma, tutta la nuova Costituzione prevede degli automatismi per evitare situazioni di stallo e al contempo delle procedure che, almeno in astratto, dovrebbero garantire la possibilità di partecipare (ed eventualmente accedere) alle più importanti e delicati cariche della giustizia a coloro che godono di un *background* personale e professionale di primissimo livello.

Al contempo, però, essa evidenzia la profonda immaturità che avvolge la politica albanese da decenni, la quale si è dimostrata incapace di espletare con rettitudine ed equilibrio il proprio potere di scegliere i vertici del sistema giustizia: è un fatto pacifico che il precedente sistema che affidava l'amministrazione della giustizia alla politica è stato un fallimento! Quindi si esprimerà un nuovo percorso che vede protagonisti la politica e la magistratura, i quali sono chiamati a trovare dei punti di equilibrio nella scelta degli uomini migliori (in parte tra i magistrati e in parte tra i giuristi) per la direzione degli organi di vertice del sistema giudiziario. Tuttavia, le loro posizioni non possono ritenersi paritetiche: sono i magistrati infatti ad indicare alla politica i soggetti che ritengono idonei ad assumere posizioni di vertice al loro interno. Se la politica non riesce a trovare dei punti di equilibrio sulle indicazioni provenienti dalla magistratura, prevarranno le scelte espletate dagli stessi magistrati.

Cosa porterà tutto ciò?

È difficile poter fare dei pronostici.

Sul fronte politico, si può ragionevolmente sostenere che vi sarà molta più maturità ed attenzione da parte della classe politica (tutta) nell'esercitare tempestivamente, e bene, le proprie prerogative in materia di giustizia, per non lasciare il campo agli automatismi premianti le scelte indicate dai magistrati. Una politica che può partecipare all'amministrazione della giustizia "a tempo", dovrebbe ragionevolmente prendere coscienza del fatto che la possibilità di poter espletare delle scelte condivise in grado di poter incidere costruttivamente sugli equilibri della magistratura rappresenta una garanzia per essa stessa per evitare che la magistratura diventi troppo indipendente e dunque in grado di poter quest'ultima incidere sulla politica. Dunque, con gli automatismi previsti in Costituzioni, il messaggio che si invia alla classe politica è semplice: espletate delle scelte condivise tra voi stessi e con la magistratura sugli uomini migliori, poiché altrimenti prevarranno i nomi scelti dai magistrati.

Sul fronte della magistratura, il ragionamento diventa più complesso.

Da un lato, i magistrati saranno sicuramente liberi dal controllo politico. Ciò potrebbe portare nel breve periodo ad un miglioramento complessivo della giustizia. Vi

sarà maggiore attenzione soprattutto con riferimento ai reati compiuti dai c.d. colletti bianchi. Con la sua risistemazione e soprattutto attraverso il suo corretto svolgimento si punta ad un progressivo miglioramento dell'operato di tutte le istituzioni dello Stato. Ciò porterà – almeno si spera – ad un aumento delle indagini e dei processi penali verso coloro che abbiano compiuto dei reati e che, fino ad oggi, hanno goduto di impunità. Sarà compito della magistratura uscita dalle “*forche caudine*” del “*vetting*” ad assumere le funzioni dello stesso “*vetting*” (che in verità sono quelle proprie della magistratura) e fare “*piazza pulita*”, indagando e giudicando i politici e i pubblici amministratori che si sono macchiati di corruzione o altri reati.

Se tutto dovesse andare per il verso giusto, almeno nel breve-medio periodo, si potranno apprezzare dei miglioramenti: probabilmente la giustizia tornerà a funzionare (si crede) e sarà (si augura) uguale e giusta per tutti.

Tuttavia, rimane da vedere cosa succederà in un lasso di tempo più lungo. Non va trascurato infatti il rischio che giudici e P.M. prendano il sopravvento e condizionino le scelte della stessa politica. Già qualche riga addietro abbiamo espresso diverse perplessità sulle norme della riformata Costituzione che prevedono la sospensione se non addirittura la destituzione dei magistrati che coprono alte cariche (Corte Costituzionale, Corte di Cassazione, CSG, CSP ecc.) sottoposti a processi penali, procedimenti disciplinari ecc., nella misura in cui si apprestano a facili manipolazioni e, pertanto, potrebbero portare – almeno in astratto – ad avventurose quanto faziose iniziative giudiziarie dagli effetti devastanti. E se ciò potrebbe, in ipotesi, avvenire all'interno della stessa categoria (i magistrati appunto), ancor più preoccupante potrebbe diventare lo scenario con riferimento ai rapporti politica-magistratura. se oggi la magistratura ha avuto le mani legate dinanzi alle scelte della politica, un indomani, grazie alla propria indipendenza, potrebbe incidere sul corretto esercizio del potere politico a colpi di inchieste e scandali giudiziari. Del resto, il numero di componenti togati maggiore rispetto a quelli eletti dal Parlamento all'interno del CSG e del CSP se, da un lato, garantisce la piena autonomia ed indipendenza di giudici e pubblici ministeri, dall'altro, può portare alla formazione di correnti all'interno delle due magistrature, proprio come è avvenuto in Italia (peraltro Paese visto, nel bene e nel male, come un esempio da seguire dall'altra parte dell'Adriatico!).

Probabilmente, però, la totale separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri (la Costituzione non prevede neanche la nomina reciproca di propri componenti nell'uno o nell'altro Consiglio Superiore) costituisce un baluardo in grado di evitare che il sistema possa degenerare (questa volta alla rovescia, con la magistratura in grado di orientare le scelte della politica), posto che – almeno in astratto – inchieste di matrice politica da parte di zelanti P.M. non dovrebbero trovare terreno fertile nei banchi dei Tribunali. E se a ciò aggiungiamo la possibilità della Politica (in particolare del Parlamento e del Presidente della Repubblica) di poter partecipare coscientemente, trovando dei punti di equilibrio al proprio interno (entro dei limiti di tempo ben individuati), nella scelta di figure chiave come il Procuratore Generale, l'Alto Ispettore per la Giustizia, i componenti della Suprema Corte, della Corte Costituzionale, si può dire che – almeno in astratto – il sistema gode di sufficienti meccanismi di *check & ballance*. La condivisione delle scelte su alcune figure cardini del sistema tra le due

magistrature e il potere politico infatti può portare a dei giusti equilibri che rendano il sistema effettivamente efficace.

Ovviamente la storia la fanno gli uomini: sarà il tempo e la prassi a evidenziare se fino a che punto tale sistema riuscirà ad assolvere il proprio compito e soprattutto se, la riforma del disegno istituzionale, abbia portato anche ad una maturazione dei uomini delle istituzioni del vicino Paese balcanico.

## 11. Il “vetting”: la cartina di tornasole della riforma.

Non v'è dubbio che la riforma della giustizia in Albania è mossa da buoni propositi (ma bisogna fare attenzione, perché – come diceva il Poeta – di buoni propositi è lastricata anche la via dell'inferno!). Il vero banco di prova sarà il funzionamento (corretto) del “vetting”. Sarà questa la cartina di tornasole attraverso cui misurare in concreto la bontà (e serietà) della riforma. Sarà il procedimento del “vetting” a evidenziare se si è dinanzi ad un momento storico dove veramente si andranno a colpire “le mele marce” e si promuovono i magistrati migliori sia sul piano professionale che etico-morale, nella prospettiva che un indomani gli stessi colpiscano le altrettanto “mele marce” che infestano la politica e le istituzioni, ovvero se si tratta di un'azione dell'attuale maggioranza per appropriarsi del sistema della giustizia.

Per la verità, per come risulta strutturato, nel suo complesso il “vetting” evidenzia alcune non trascurabili criticità. Ciò non tanto per la scelta del rito inquisitorio che si è deciso di adoperare (veloce e per iscritto, lo stesso dovrebbe garantire una fase istruttoria in tempi rapidi), né tanto meno – almeno in astratto – per i soggetti cui è stato demandato l'espletamento dell'istruttoria formale (Alto Ispettorato sulle Dichiarazioni delle Proprietà, Direzione per la Sicurezza delle Informazioni Classificate ecc.), quanto per le possibili storpiature cui lo stesso facilmente si appresta.

Partiamo da un dato che già di per sé desta qualche perplessità: le due strutture cui si è appena fatto cenno sono controllate dal Governo in carica; e già questo è sufficiente per porre qualche interrogativo e far balenare qualche dubbio.

Vi sono, poi, una serie di norme previste dalla legge 86/2016 che pongono molti interrogativi. Ad esempio, ai fini della valutazione della figura personale, l'articolo 38 afferma che il controllo deve essere svolto in base a delle prove certe, ovvero di informazioni confidenziali ed altre informazioni disponibili.

La domanda è: quali informazioni? I servizi albanesi, sia per tradizione, sia perché favoriti dal numero esiguo di persone che popolano l'Albania (poco più di tre milioni) hanno sempre avuto un ruolo determinante nel controllo della vita del Paese. La domanda è: attività di intelligence illegali, ad esempio intercettazioni telefoniche non autorizzate dalla procura, saranno utilizzabili e in che termini? E le informazioni ricevute da servizi segreti stranieri? Se ai sensi dell'articolo 59 L. 86/2016 gli osservatori possono portare documenti ed informazioni alle commissioni del “vetting” con il valore di prove piene, che succede se tali dati provengono dai servizi segreti dei propri paesi?

Quello che è il maggior timore di chi scrive è che i procedimenti contro i magistrati si vadano ad istruire e giudicare in base a dati, informazioni, dichiarazioni, foto e documenti raccolti (si spera non fabbricati!) dai servizi stranieri nel tempo (negli ultimi 3 anni, per usare il termine indicato dalla legge 86/2006 con riferimento alla valutazione dei fascicoli istruiti dai magistrati). Certo, sarà difficile stabilire quanti saranno autentici e quanti no. Un dato è certo. La loro valutazione è lasciata al prudente (si auspica molto prudente) giudizio del Commissari.

Le stesse perplessità permangono anche con riferimento all'amministrazione dei contenuti dichiarativi provenienti dai segnalatori e dai collaboratori di giustizia, disciplinati negli articoli 53 e 54 L. 86/2016.

Come si stabilirà il grado di attendibilità di tali soggetti? Sarà sufficiente la mera affermazione che un giudice abbia ricevuto del danaro per far scattare le sanzioni verso costoro? Come verranno amministrati tali dati? In concreto, soprattutto per i magistrati che si sono occupati di materie civili, vi è l'alto rischio che parti processuali che si sono viste soccombenti in lontani processi del passato adombrino l'idea che ciò sia stato il frutto di inciuci e mal'affari tra il giudice e la controparte. E se queste dovessero essere credute e ritenute attendibili, si andrebbero ad aprire centinaia di processi civili e (in parte anche) penali, mentre gli stessi giudici finirebbero sotto la lente di ingrandimento della procura ed indagati penalmente, nonostante la legge sul "vetting" afferma che le risultanze di tale procedimento non possono essere assunte come prove in giudizi penali (Prove no! Ma notizie di reato sufficienti a far partire delle indagini sì! Sul punto v. *amplius* paragrafo 8).

Lo stesso ragionamento dovrebbe valere nell'ambito dei processi penali "truccati": se dovessero emergere evidenti prove (ad esempio foto compromettenti o intercettazioni telefoniche o ambientali tra criminali e giudici ove si parla di pagamenti in danaro per "sistemare" determinati processi o altre situazioni simili) questi dovrebbero essere riaperti se, ai sensi del combinato disposto degli articoli 113 dell'annex della Costituzione e 449 c.p.p.alb., la sentenza di assoluzione sia passata in giudicato da meno di cinque anni.

La questione s'intreccia e diventa particolarmente arduo trovare una risposta soprattutto con riferimento agli elementi di prova raccolti dai servizi segreti. A nostro modesto modo di vedere la questione può essere risolta in questo modo. Il meccanismo di revisione nei procedimenti penali dovrebbe essere attivato nell'ipotesi in cui le nuove prove non siano vietate dalla legge ai sensi dell'articolo 152 commi 2 e 4 c.p.p.alb. (disposizione identica a quella di cui all'articolo 191 c.p.p.it). Ciò in quanto l'applicazione delle disposizioni procedurali cui parla l'articolo 113 dell'annex della Costituzione deve essere inteso come rinvio a tutte le norme procedurali, sia quelle che prevedono la revisione del processi, che quelle attinenti alla corretta acquisizione delle prove. Pertanto, i procedimenti di revisione di natura penale potrebbero essere attivati ai sensi della lettera 113 dell'annex della Costituzione albanese solo in base a prove che non siano state vietate dall'ordinamento. Semmai le notizie apprese dalle informative provenienti dai servizi segreti e dalle prove da essi raccolte, potranno essere utilizzate come elementi in base ai quali svolgere ulteriori (e lecite ) indagini, ossia come "notizie

*criminis*” idonee per l’avvio di procedimenti conto i magistrati corrotti, che hanno abusato del loro ufficio ecc.

Nel processi civili, invece, mancando una disposizione che regolarizzi le c.d. prove vietate, qualsiasi documento, a prescindere dalla sua provenienza (e dunque anche se nell’ambito del “*vetting*”, anche se confezionato dai servizi segreti), può essere utilizzato al fine di attivare il giudizio di revisione. In questo caso spetterà al giudice valutare liberamente le nuove prove e stabilire la loro attendibilità ed idoneità a soverchiare gli esiti del processo già definito con sentenza passato in giudicato.

Orbene, per quanto banali, le ipotesi esaminate potrebbe con ogni probabilità proporsi ai commissari del “*vetting*” e più in generale durante tutto il percorso riformatore.

Tornando al “*vetting*”, invece, non vi è chiarezza in merito ai criteri che verranno utilizzati dai commissari della procedura, per la valutazione delle attività professionali degli attuali giudici e pubblici ministeri.

Qua la situazione diventa ancora più complessa.

Si pone la domanda: quale sarà il parametro di riferimento? La dottrina e la giurisprudenza della Suprema Corte? Orbene, dal momento che la dottrina in certe materie (come il diritto penale sostanziale, ad esempio) risulta ancora ancorata su vecchi e superati paradigmi e spesso le decisioni del Supremo Collegio sono state a dir poco opinabili, con quale metro di giudizio verranno valutati i giudici? Particolarmente problematica, almeno ad avviso di chi scrive, risulta, poi, l’articolo 55 comma 3 L.86/2016, il quale prevede la possibilità per gli organi del “*vetting*” e gli osservatori internazionali di poter porre delle domande volte a saggiare il livello professionale del magistrato. La domanda è la stessa posta poc’anzi: in base a quale criterio di formazione verranno poste le domande e quale criterio di giudizio verrà utilizzato in merito alle risposte?

Per essere più chiari facciamo un esempio, lo stesso che – *ilo tempore* – avevamo sollevato durante i lavori preparatori e segnatamente nella fase di analisi della prima bozza di testo della riforma<sup>49</sup>. La responsabilità degli enti è stata introdotta anche in Albania nel 2007. Tuttavia, sul punto esiste una dottrina molto esigua (pochissimi scritti) e una giurisprudenza particolarmente oscillante, ove si segnalano pure decisioni assurde della Suprema Corte secondo cui ove vi è la responsabilità della persona giuridica non vi può essere quella della persona fisica (nonostante l’art. 45 c.p.alb. parli di responsabilità concorrente). La domanda è: il giudice della Commissione indipendente per la rivalutazione che potrebbe essere formato in un’università straniera, ovvero uno dei componenti stranieri della Missione Internazionale per il Monitoraggio, che tipi di domande dovrebbe porre ad un giudice che si è occupato nell’ultimo anno di carriera di questioni penali? Che tipi di risposta si dovrebbero attendere? E gli eventuali giudizi

---

<sup>49</sup> Trattasi del documento analitico sulla bozza di riforma, inviato a firma dello scrivente e del Prof. Giorgio Spangher (Bozheku – Spangher 2) alla Commissione Parlamentare per la riforma della giustizia in Albania in data 28.10.2015.

espletati dallo stesso in tale materia, magari seguendo le errate indicazioni del Supremo Collegio, come dovrebbero essere valutati?

Orbene, per tutte le domande poste in questo paragrafo, la risposta è una sola: il giudizio (così come le domande) avverrà a discrezione del collegio giudicante.

Ed ecco qui il punto: il rischio è che il procedimento del “vetting” possa trasformarsi in una specie di Tribunale dell’inquisizione. Si rischia che si sfoci in una vera e propria *ignoratio elenchi* di aristotelica memoria, ossia che il dialogo tra giudici del “vetting” e i giudicati giudici e pubblici ministeri avvenga su tematiche cui le parti hanno preparazioni poste su piani conoscitivi diversi. Come abbiamo evidenziato durante i lavori preparatori<sup>50</sup>, vi è il fondato rischio che sui magistrati cada il peso di un sistema universitario che negli ultimi venticinque anni non è riuscito ad allinearsi con quello degli altri Paesi europei.

In questa prospettiva, sarebbe quasi ingiusto arrivare alla sospensione, o peggio ancora alla destituzione, di magistrati che conoscono il sistema per quanto gli è dato conoscere dalla formazione ricevuta presso le università e la Scuola della Magistratura: vi è il fondato rischio che, ove venissero applicati criteri simili, oltre il 90% dei magistrati non sia in grado di superare la prova professionale.

Non a caso durante i lavori preparatori avevamo sottolineato – contro i nostri stessi interessi personali – come sarebbe stato opportuno ancorare la loro valutazione su parametri oggettivi da individuarsi negli standard attuali di conoscenza giuridica in Albania, evidenziando come centrale ai fini della valutazione la conoscenza delle leggi attuali per come interpretate dalla dottrina e dalla giurisprudenza della Suprema Corte.

Insomma, la nostra idea era che i criteri di valutazione da parte degli organi del “vetting” dovevano individuarsi non nella dottrina e nella giurisprudenza di altri Paesi (ove probabilmente buona parte dei commissari saranno formati: sicuramente lo saranno gli osservatori internazionali per il monitoraggio!), ma in quella attualmente dominante in Albania<sup>51</sup>.

Al riguardo avevamo indicato come centrale l’introduzione di una specifica disposizione dal seguente tenore: “...la valutazione delle capacità professionali e delle conoscenze giuridiche da parte di giudici e pubblici ministeri deve essere espletata in base agli standard di conoscenza giuridica attualmente praticati in Albania, tenendo conto del livello e dei contenuti dell’insegnamento della materie giuridiche nelle università e presso la Scuola della Magistratura, nonché degli altri testi giuridici pubblicati nella Repubblica d’Albania...”<sup>52</sup>.

Così non è stato. La nostra proposta non è stata recepita. La legge 86/2016 non porta alcun criterio cui deve attenersi il processo valutativo da parte della Commissione e del Collegio di Appello, i quali, a mente dell’articolo 51, devono attenersi ai fatti e possono giudicare facendo appello al loro libero convincimento. Troppo poco per chi ha un così grave compito. In attesa di parametri più preganti ed oggettivi, rimane a questo

---

<sup>50</sup> Il riferimento va sempre al documento inviato alla Commissione parlamentare in data 28.10.2015 (Bozhaku – Spangher 2).

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

punto solo l'auspicio che chi giudicherà lo faccio in piena coscienza e buona fede, senza sentire le campane (che suoneranno!) provenienti fuori dalla camera di consiglio.

## **12. Può, e in che termini, la riforma euro-americana in salsa albanese fungere da modello per altri Paesi?**

La domanda che ci poniamo con il titolo di questo paragrafo è di natura provocatoria, anche se poi è un fatto che la riforma della giustizia sia stata fortemente voluta e promossa da parte dell'Unione Europea e, *in primis*, dal Governo degli Stati Uniti d'America per mezzo del proprio Ambasciatore a Tirana. È uscito fuori un prodotto apprezzabile che ha risentito – e qui il merito va anche al Governo della Repubblica d'Albania – anche delle indicazioni da parte del gruppo di giuristi locali e stranieri coinvolto durante l'iter di preparazione dello stesso.

Sicuramente, si tratta di un sistema giuridico per molti versi inedito, che mira a risolvere delle patologie contingenti che si sono manifestate nell'amministrazione del sistema della giustizia e più in particolare nell'ambito degli equilibri tra poteri dello Stato negli ultimi venticinque anni. È una riforma figlia della transizione dal comunismo alla democrazia e soprattutto dai valori del passato, all'assenza dei valori degli ultimi venticinque anni, ai nuovi valori che devono guidare il Paese se vuole che il suo cammino progredisca ed abbracci presto il resto dell'Europa.

In quest'ottica, è chiaro che la riforma costituzionale in Albania può difficilmente essere prese da esempio, soprattutto in Paesi che godono di una tradizione democratica oramai consolidata. Del resto è difficile che certi fenomeni – sintomatici di un'immaturità della classe politica – che hanno portato alla riforma dell'Albania possano verificarsi in altri Paesi. Ad esempio, è difficile che in Italia non si riescano a scegliere per anni figure centrali per il buon funzionamento dello Stato, come i componenti del CSM o della Corte Costituzionale. La classe politica italiana è abbastanza matura per evitare che si possa entrare in situazioni di stallo: la storia italiana insegna che prima o poi tra le forze politiche si trova sempre un equilibrio, attraverso l'espletamento di scelte su figure condivise bipartisan. Ulteriore esempio della diversa maturità politica che si riscontra nei due Paesi si rinviene nell'espletamento delle competenze da parte del Presidente della Repubblica. Mentre in Italia quest'ultimo svolge il ruolo di garante della Costituzione e arbitro tra le parti (ad esempio, non partecipa e non incide nelle decisioni del CSM), a prescindere dalle forze politiche che lo hanno eletto, fino alla riforma del 2016 il Presidente della Repubblica in Albania condizionava le regole del gioco, strumentalizzando le prerogative conferitegli dalla Costituzione per influenzare (bloccando o favorendo) le scelte della politica.

Si portano questi esempi per evidenziare come la riforma costituzionale albanese, vada apprezzata tenendo conto del quadro di riferimento: essa può essere analizzata e presa come esempio in relazione a quelle aree e quei Paesi dove si riscontrano problemi omogenei con quelli dell'odierna Albania.

Ad ogni modo vi è un punto della riforma che può assumere una valenza di portata più ampia: la velocità con cui la stessa è stata realizzata rappresenta un indice del

fatto che quando vi è una reale esigenza le riforme si possono e si devono fare in tempo giusti e in via plebiscitaria (la riforma ha avuto il voto favorevole di 140 deputati su 140).

### 13. Qualche ulteriore chiosa finale.

La riforma della giustizia in Albania rappresenta un procedimento complesso, che andrà avanti per diversi anni. Con l'approvazione delle modifiche costituzionali e della legge sulla rivalutazione personale e professionale di giudici e pubblici ministeri ("*vetting*") sono state gettate solo le basi per la costruzione di un sistema solido, capace di lasciare indietro la fase della transizione. Non è un caso che, sempre nell'ambito della riforma, è prevista l'approvazione di una serie di leggi ordinarie, capaci di rendere effettivi gli obiettivi che la stessa si pone.

Sono in programma una serie di leggi volte a disciplinare il funzionamento delle nuove istituzioni create con la modifica della Costituzione; è in programma la modifica del codice di procedura penale, la rielaborazione di un nuovo codice penale, la riorganizzazione della Scuola della Magistratura, la riorganizzazione dell'Avvocatura, dell'insegnamento universitario in materie giuridiche. In questo modo si punta a favorire il miglioramento del quadro legislativo di riferimento, il quale dovrebbe portare nel breve-medio termine ad un aumento della capacità professionali e ad una migliore gestione delle risorse intellettuali.

Al momento, però, è troppo presto per dire se la riforma della giustizia in Albania riuscirà a dare i suoi buoni – e sperati – frutti. Le incognite sono tante, soprattutto perché molte sono legate ad un modo di pensare oramai radicato nel tempo. Se cambiare le leggi tutto sommato è cosa facile, modificare la coscienza è la *forma mentis* delle persone è un'impresa ardua.

Ciò che serve – e su questo punto l'apporto dell'UE e degli USA deve continuare – e che si lavori sull'edificazione di un sistema di valori diversi da quelli che attualmente imperversano nel Paese. Solo così infatti la riforma potrà portare a dei benefici; solo il recupero dei valori (*in primis* della giustizia e di ciò che è "giusto", "corretto" perché risponde innanzitutto alla legge del "buon senso" oltre che a quella emanata dal legislatore), può evitare che l'uscita di scena di una classe di magistrati (quanto meno "chiacchierata") non porti alla ribalta una nuova che soffra delle stesse (perverse) pulsioni verso il "danaro" e l'utilizzo "personalizzato" della funzione pubblica.

Allo stato qualsiasi previsione (sia in termini idilliaci, che nefasti) sarebbe impropria. Una cosa è certa: il tempo è sempre galantuomo. Sarà il tempo, anche nel caso della riforma della giustizia in Albania, a dire se la stessa abbia effettivamente costituito il punto di svolta per il Paese, la sua "coscienza" e i suoi valori, ovvero sia stata solo l'ennesima illusione verso un "tanto agognato" valore: la "Giustizia" ...!!!