

**UNIVERSITA' DELLA CALABRIA**

Dipartimento di Sociologia e Scienze politiche

**Scuola di Dottorato**

“CONOSCENZE E INNOVAZIONI PER LO SVILUPPO”

“ANDRE GUNDER FRANK”

**Indirizzo**

Politica, Società e Istituzioni

XXV CICLO

*Qualità della democrazia e corruzione. La transizione  
democratica in Albania.*

**Settore Scientifico Disciplinare** SPS/04 SCIENZA POLITICA

**Direttore:** Ch.mo Prof. Alberto Ventura  
Firma \_\_\_\_\_

**Supervisore:** Ch.mo Prof. Francesco Raniolo  
Firma \_\_\_\_\_

**Dottoranda:** Dott./ssa Aljula Gjeloshi  
Firma \_\_\_\_\_

*Qualità della democrazia e corruzione. La transizione  
democratica in Albania.*

## Indice

<b>1. La democrazia</b> .....	9
1.1 Studi sulla democrazia .....	9
1.2 Tipi di democrazia .....	13
1.3 La qualità democratica .....	16
1.3.1 I fattori alla base delle democrazie di qualità .....	20
1.4 Qualità della democrazia e rule of law .....	28
<b>2. La corruzione</b> .....	32
2.1 Definizioni a confronto .....	32
2.2 Le teorie sulla corruzione .....	35
2.3 Le cause della corruzione .....	43
2.4 I modelli della corruzione .....	49
<b>3. La democratizzazione in Albania</b> .....	54
3.1 Transizione ed eredità storiche .....	57
3.2 La strada albanese verso la democratizzazione.....	60
3.2.1 Una breve ricostruzione storica .....	64
3.2.2 Gli inizi del cambiamento.....	68
3.2.3 Lo smarrimento iniziale.....	71
3.3 Il governo e le elezioni.....	73
3.3.1 I sistemi elettorali adottati in Albania dal 1990.....	75
3.4 L'economia e la corruzione.....	76
3.5 La società civile.....	80
3.5.1 Il ruolo dei media .....	83
3.5.2 I partiti politici.....	87
3.6 La crisi del '97.....	95
3.6.1 Le radici della crisi.....	96
3.6.2 L'Albania e la Comunità Internazionale .....	100
3.6.3 Le Organizzazioni Internazionali .....	103
3.7 Albania post '97 .....	113
<b>4. Le forme della corruzione in Albania</b> .....	117
4.1 Le difficoltà del post-comunismo .....	117

4.1.1 La Percezione della corruzione .....	124
4.1.2 La trasparenza delle Istituzioni .....	128
4.1.3 Esperienze di corruzione .....	131
4.2 Il sistema giudiziario .....	137
4.2.1 L'autonomia della magistratura .....	140
4.2.2 L'indipendenza della magistratura dal potere politico .....	140
4.2.3 L'indipendenza economica .....	142
4.2.4 La fiducia nella giustizia e la corruzione del sistema giudiziario .....	146
4.3 Partiti politici e corruzione .....	152
4.3.1 La corruzione politica .....	155
<b>5. Le zone d'ombra della democratizzazione .....</b>	<b>164</b>
5.1 La transizione e il consolidamento incompleto .....	164
5.1.1 I cambiamenti nella società .....	171
5.1.2 Indipendenza e vincoli del quarto potere .....	174
5.1.3 Clientelismo e democrazia .....	176
5.2 Quanta fiducia nelle istituzioni? .....	181
<b>Conclusioni .....</b>	<b>190</b>
<b>Allegati .....</b>	<b>199</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>201</b>

## **Indice delle figure**

<i>Figura 1.1: Modelli di democrazia</i> .....	14
<i>Figura 2.1 Approcci sulla corruzione</i> .....	39
<i>Figura 3.1: Istituzioni e attori nel passaggio alla democrazia</i> .....	58
<i>Figura 3.2: Il regime e la transizione</i> .....	59
<i>Figura 3.3: Elezioni generali in Albania (1991-2009)</i> .....	72
<i>Figura 3.4: I presidenti albanesi dal 1991 al 2013</i> .....	7374
<i>Figura 3.5: Le elezioni albanesi 1991-2011</i> .....	74
<i>Figura 3.6: Elezioni generali e sistemi elettorali</i> .....	76
<i>Figura 3.7: Partiti negli anni 1991-2009</i> .....	88
<i>Figura 3.8: Membership nei principali partiti albanesi (1996)</i> .....	89
<i>Figura 3.9: Risultati elettorali 1991-1996</i> .....	9192
<i>Figura 3.10: Risultati Elettorali 1997</i> .....	92
<i>Figura 3.11: Risultati Elezioni 2001</i> .....	93
<i>Figura 3.12: Risultati per zona 2005</i> .....	93
<i>Figura 3.13: Le elezioni parlamentari 2009</i> .....	93
<i>Figura 3.14: Schema Ponzi</i> .....	98
<i>Figura 4.1: TI Indice Percezione della Corruzione</i> .....	120
<i>Figura 4.2: Corruzione e democrazia</i> .....	120
<i>Figura 4.3: Tasso del controllo della corruzione nei Paesi dei Balcani (1996-2009)</i> .....	12223
<i>Figura 4.4: Tasso del controllo della corruzione in Albania (1996-2008)</i> .....	122
<i>Figura 4.5: Tasso del controllo della corruzione in Albania (1998-2008)</i> .....	123
<i>Figura 4.6: Percezione della corruzione di alcune figure istituzionali</i> .....	12425
<i>Grafico 4.7: Percezione della corruzione di alcune figure istituzionali</i> .....	125
<i>Figura 4.8: Corruzione tra i dipendenti pubblici</i> .....	126
<i>Figura 4.9 Corruzione tra dipendenti pubblici rispetto ad un anno prima, 2010</i> .....	126
<i>Figura 4.10: Trasparenza Istituzionale, Pubblico Generale 2010</i> .....	127
<i>Grafico 4.11: Trasparenza Istituzionale, Pubblico Generale</i> .....	128
<i>Figura 4.12: Trasparenza Istituzionale, Settore Pubblico 2010</i> .....	129
<i>Grafico 4.13: Trasparenza Istituzionale, Settore Pubblico 2010</i> .....	130
<i>Figura 4.14: Indice della vittimizzazione da corruzione</i> .....	131
<i>Figura 4.15: Vittimizzazione da Corruzione – chi ha risposto si. Pubblico Generale</i> .....	133
<i>Figura 4.16: Esperienze dirette di corruzione, Pubblico Generale</i> .....	133
<i>Figura 4.17 Attitudine verso la corruzione, Opinione pubblica 2010</i> .....	134
<i>Figura 4.18: Fiducia nella giustizia, Pubblico Generale</i> .....	145
<i>Figura 4.19: Attitudine verso la corruzione. Pubblico Generale</i> .....	14647
<i>Figura 4.20: Giudici avvicinati dai contendenti</i> .....	14648
<i>Figura 4.21: Giudici avvicinati dai contendenti nel tentativo di corruzione</i> .....	148
<i>Figura 4.22: La corruzione nel sistema giudiziario albanese è un problema serio? (Domanda rivolta ai giudici)</i> .....	148
<i>Figura 4.23: L’opinione dei dipendenti del settore pubblico sull’imparzialità dei giudici 2009, 2010</i> .....	148
<i>Figura 4.24: Valutazione delle istituzioni secondo gli orientamenti ideologici (2010)</i> ...	152
<i>Figura 4.25. Fiducia nelle Istituzioni secondo l’orientamento politico, (2010)</i> .....	153
<i>Figura 4.26: Finanziamento dei partiti politici, associazioni e organizzazioni con lo status di Veterani</i> .....	155
<i>Figura 4.27: Finanziamento dei partiti politici dal bilancio dello Stato calcolato in lek.</i> .....	15657

<i>Figura 5.1: Il PIL albanese 1996-2004.....</i>	<i>167</i>
<i>Figura 5.2: Il PIL in Albania 1995-2012.....</i>	<i>167</i>
<i>Figura 5.3: Il valore aggiunto in Albania da 2005 a 2012.....</i>	<i>168</i>
<i>Figura 5.4: L'andamento dei prezzi in Albania 2006 - 2012.....</i>	<i>167</i>
<i>Figura 5.5: Situazione economica generale in Albania. Pubblico Generale.....</i>	<i>168</i>
<i>Figura 5.6: Situazione economica generale in Albania. Settore Pubblico.....</i>	<i>169</i>
<i>Figura 5.7: Situazione economica generale in Albania comparata agli anni precedenti. .....</i>	<i>170</i>
<i>Figura 5. 8: Situazione economica generale in Albania negli anni.....</i>	<i>170</i>
<i>Figura 5.9: Onestà vs. Corruzione, Pubblico Generale 2010.....</i>	<i>181</i>
<i>Figura 5.10: Fiducia nelle Istituzioni, Pubblico Generale 2010.....</i>	<i>183</i>
<i>Figura 5.11: Fiducia nelle Istituzioni, Settore Pubblico 2010.....</i>	<i>184</i>
<i>Figura 5.12 Fiducia nelle istituzioni, Pubblico Generale 2005-2010.....</i>	<i>185</i>
<i>Figura 5.13 Carico dei giudici.....</i>	<i>188</i>
<i>Figura 5.14 Consapevolezza dell'attività di anti-corruzione, grande pubblico.....</i>	<i>18989</i>
<i>Figura 5.15 Consapevolezza dell'attività di anti-corruzione, Settore Pubblico.....</i>	<i>189</i>

## Introduzione

La ricerca si colloca all'interno del filone di studi sulla qualità della democrazia. Specialmente dopo la caduta del muro di Berlino, la democrazia ha apparentemente trionfato in tutto il mondo. Tuttavia molte ricerche suggeriscono come nelle democrazie esistenti da tempo i cittadini dimostrino sempre una minor fiducia nelle istituzioni democratiche e nel loro funzionamento. Molti studiosi recentemente hanno dedicato parecchi studi a questo tema, individuando anche dei parametri e degli indicatori da analizzare per riuscire a misurare la qualità democratica in termini di procedura, di contenuto e di risultato. A tal fine le otto dimensioni individuate da Morlino [2007] sono: *la rule of law*, *l'accountability* elettorale, *l'accountability* interistituzionale, la *responsiveness* ovvero rispondenza, la partecipazione, la competizione, la libertà e l'uguaglianza/solidarietà. È partendo da queste premesse teoriche che ha origine la ricerca sulla transizione e il consolidamento della democrazia albanese. Più in particolare la ricerca si concentra su un indicatore specifico della *rule of law*, il livello di corruzione presente in Albania. Tale scelta è dovuta non soltanto all'importanza che gli studiosi attribuiscono alla corruzione in quanto uno dei parametri fondamentali per valutare la qualità di una democrazia, ma anche alla consapevolezza della problematicità dell'Albania dal punto di vista del rispetto della legge.

L'analisi proposta è di tipo diacronico e comprende un periodo che va dagli anni '90 al 2010.

La ricerca è composta da tre sezioni: Nella prima si propone un'analisi teorica del concetto di democrazia, comparando le varie definizioni proposte dagli studiosi e i tipi di democrazia. Si affrontano poi i temi della qualità della democrazia e della *rule of law* (stato di diritto), evidenziando l'importanza ricoperta da quest'ultima dimensione in qualsiasi analisi qualitativa della

democrazia. Partendo poi dal confronto dei diversi approcci teorici, si giunge alla definizione del fenomeno della corruzione, all'individuazione delle sue cause e alla comparazione dei vari modelli.

La seconda parte della ricerca (capitolo terzo) si concentra sulla ricostruzione storica del processo di democratizzazione albanese. Più in particolare si osserva il modo in cui le eredità storiche legate al regime precedente abbiano inciso sul processo e si analizzano più da vicino i fattori endogeni ed esogeni che hanno favorito o ostacolato la transizione.

Nella terza sezione della ricerca (capitolo quarto), si propone uno studio analitico del fenomeno della corruzione in Albania, sia nella fase comunista che post-comunista. In questo capitolo si analizzano e confrontano una serie di dati quantitativi sul fenomeno e sulla sua percezione da parte dell'opinione pubblica, dei funzionari pubblici e degli stessi magistrati. Particolare attenzione è poi dedicata al ruolo delle Agenzie Anti-corruzione e alla cosiddetta sindrome derivante dal post-communist state capture.

Nel capitolo quinto e nelle conclusioni si cerca di individuare quale sia stato il peso della corruzione sulla qualità della democrazia albanese, evidenziando i fattori che hanno impedito o reso più difficile il tentativo di arginare l'illegalità.

La ricerca si basa soprattutto sull'utilizzo dei dati quantitativi forniti dai rapporti delle organizzazioni internazionali che svolgono attività di monitoraggio nel Paese come l'OSCE, l'UE, l'ONU e il Consiglio d'Europa. Questi sono affiancati dalle valutazioni offerte dalle organizzazioni interne al paese stesso. Oltre al ricorso alla letteratura specialistica sul tema, sono state analizzate le leggi relative al finanziamento dei partiti e le regole elettorali, nonché i documenti ufficiali dei partiti. Particolare spazio è stato dedicato alla descrizione delle forze politiche, dei sistemi partitici e delle loro trasformazioni avvenute nel tempo. Si sono poi approfonditi i rapporti forniti dai media e dall'unione dei giornalisti, dei sondaggi d'opinione e dei dati dell'Eurobarometro, del Country Report e di Freedom House, oltre che di altri organismi internazionali. Questi dati sono stati

particolarmente utili nel ricostruire il trend dell'andamento della democrazia in Albania negli ultimi anni.

## **Capitolo 1**

### **La democrazia**

*“Oggi in politica democrazia è il nome di ciò che non possiamo avere e che tuttavia non possiamo smettere di volere” [John Dun 1992, v].*

#### **1.1 Studi sulla democrazia**

Da anni ormai si discute sulla democrazia. La discussione si accende e si spegne da quasi 2500 anni, abbastanza tempo da poter prevedere un insieme ordinato di idee sulla democrazia sulle quali tutti o quasi tutti potrebbero essere d'accordo. Ma come sostiene Robert Dahl [2000, 8] questo è impossibile.

Per molto tempo il termine democrazia non ha avuto una connotazione positiva e, è soltanto negli ultimi cinquant'anni che c'è stata una sua rivalutazione.

Originariamente il modo in cui Platone e i suoi contemporanei descrivevano la democrazia ateniese costituiva un avvertimento contro questo tipo di regime. Fu soltanto a partire dal XIX secolo che si giunse lentamente alla convinzione che i principi democratici potessero essere applicati su larga scala.

La grande espansione del numero delle democrazie negli ultimi venticinque anni del Novecento - prima nel Sud Europa, poi nell'Europa orientale e in alcune parti del Sud America e dell'Asia - ha reso possibile definire il Novecento, nonostante le varie contraddizioni, come il “secolo del trionfo democratico” [Dahl 2000, 164-165].

Se prendiamo in considerazione la lunga storia della democrazia, non si tratta di un'iperbole del tutto ingiustificata. L'ascesa della democrazia non assomiglia in alcun modo ad una costante scalata verso l'alto su un percorso rettilineo, ma piuttosto a quella di un viaggiatore che attraversa a piedi un

deserto apparentemente senza fine, interrotto da poche collinette sparse, fino a quando improvvisamente giunge davanti a una ripida salita [Hendriks 2010, 19].

Dopo l'ascesa e la caduta della democrazia ateniese e della repubblica romana, l'idea del governo popolare è stata accantonata per lungo tempo, fino all'esperienza delle città-stato italiane intorno al 1100 DC [Dahl 2000, 17]. In quel periodo però mancava ancora un sistema di governo popolare, che si riflettesse in un parlamento nazionale, sovrapposto a un sistema locale di governo.

Questo modello si istaurerà soltanto molti secoli dopo in Gran Bretagna, in Scandinavia, nei Paesi Bassi e in Svizzera.

Per lungo tempo, quello che avevamo era piuttosto un modesto tipo di democrazia che coinvolgeva l'élite dominante, predeterminati incontri degli Stati, e una rappresentanza limitata – molto lontana da eventuali pretese di “sovranità popolare”.

Con la rivoluzione americana e la rivoluzione francese, il 'popolo' e il 'cittadino' guadagnano una maggiore “voce in capitolo”. Nel 1875, tuttavia, solo in due stati, la Confederazione svizzera e la Terza Repubblica francese troviamo il suffragio generale maschile. Per la diffusione del suffragio universale maschile e femminile, la celebrazione di elezioni libere e il riconoscimento delle libertà civili fondamentali la maggior parte delle cosiddette democrazie consolidate avrebbero dovuto aspettare il XX secolo.

E' valsa la pena di aspettare e lottare tutti quegli anni? Quali vantaggi presentano i regimi democratici rispetto a quelli non democratici? Secondo Dahl [2000, 45-60] ne esistono almeno dieci:

- Prevenzione della tirannia: la democrazia impedisce il governo di crudeli e viziosi autocrati;
- tutela dei diritti fondamentali: la democrazia garantisce i diritti civili fondamentali ai cittadini;
- garanzia di libertà: la democrazia garantisce un ampio grado di libertà personale;

- auto-protezione: la democrazia aiuta le persone a difendere gli interessi personali essenziali;
- autodeterminazione: la democrazia offre le maggiori possibilità di autodeterminazione, vale a dire, la possibilità di vivere con regole autoimposte;
- autonomia morale: la democrazia offre la massima possibilità nell'esercizio della responsabilità morale;
- sviluppo umano: la democrazia promuove le risorse umane più di qualsiasi alternativa alla democrazia;
- riduzione delle disuguaglianze: la democrazia sostiene un grado relativamente elevato di uguaglianza politica;
- la democrazia favorisce il mantenimento della pace;
- creazione di prosperità: la democrazia tende ad essere più prospera degli altri tipi di regime.

La democrazia - una contrazione di *demos* e *cratia* - è essenzialmente *the rule of people* (sia delle persone in sé che per mezzo di rappresentanti eletti), influenzato e controllato dalle persone. Essa è il governo del popolo, dal popolo e per il popolo. Questa è l'idea alla base: le persone sono la forza motrice di tutto ciò che accade nell'ambito pubblico. Tale idea di base è centrale in qualsiasi definizione generale: alcuni la chiamano «regola sensibile» o «governo popolare», altri «sovranità popolare» [Dahl 2000; Holden 1998; Beetham 1994; Saward 1998].

Il concetto di uguaglianza è un'altra idea di base nella democrazia. Nel processo decisionale democratico, il contributo di ogni cittadino è, in linea di principio, pari a quello di ogni altro cittadino. In linea con molti altri, Michael Saward [1998, 15] chiama democrazia un sistema politico nel quale i cittadini stessi hanno pari peso nella realizzazione di decisioni collettive vincolanti, cosa che non succede nei regimi non democratici.

In sostanza, la democrazia implica (1) l'influenza del popolo sul governo e (2) l'uguaglianza tra tutti i cittadini nell'esercitare tale influenza. Questi due

elementi emergono nella maggior parte delle definizioni di democrazia, sia pure in misura, con termini ed accenti diversi. Secondo Dahl [2000, 37-38], per esempio, la democrazia è quel sistema in cui prevale il principio secondo cui tutti i membri devono essere considerati come egualmente qualificati nel partecipare ai processi decisionali riguardanti le decisioni relative alle *policies* che l'organizzazione intende perseguire.

E per Popper [1945, 69] essa è:

un tipo di governo in cui le istituzioni sociali forniscono i mezzi attraverso i quali i governanti possono essere destituiti dai governati.

In maniera simile anche Beetham [1994, 28] ha definito la democrazia come:

un concetto politico, riguardante le decisioni collettive e vincolanti riguardo le regole e le politiche di un gruppo, di un'associazione o della società (...) che aderiscono ai relativi principi del controllo politico e dell'eguaglianza politica.

Così Shumpeter [1943, 269], pur offrendone una definizione procedurale, l'ha descritta come:

quel sistema istituzionale per arrivare alle decisioni politiche in cui gli individui acquisiscono il potere di decidere tramite i mezzi di una lotta competitiva per il voto popolare.

Anche Goodin [2003, 1] e Finer [1999, 1568] hanno parlato rispettivamente di:

un modo di rendere i risultati sociali sistematicamente rispondenti alle preferenze definite da parte di tutte le parti coinvolte;

uno stato dove le decisioni politiche sono adottate da e con il consenso, o anche l'attiva partecipazione, della maggioranza delle persone.

Similitudini con le definizioni appena ricordate si riscontrano anche nelle parole di Lane ed Ersson [2003, 3]:

un regime politico dove la volontà originaria delle persone diventa successivamente la legge del paese (ordine legale)

e in quelle di Hadenius [1992, 9]:

un sistema politico nel quale la politica pubblica deve essere regolata dalla volontà delle persone liberamente espressa per cui tutte le persone devono essere trattate come eguali.

Infine anche secondo i parametri definiti da Freedom House (1999) la democrazia consiste in:

un sistema politico dove i leader sono eletti tramite processi competitivi tra più partiti e più candidati, in cui i partiti di opposizione hanno la possibilità legittima di ottenere il potere o di partecipare nella gestione del potere.

Non solo la popolarità, ma anche la contendibilità che il concetto di democrazia incontra ha causato la sua espressione in una serie quasi infinita di parametri concettuali. La variazione terminologica è quindi molto vasta. Come ricorda Saward [2003, indice], infatti, si è parlato di:

*Democrazia africana, democrazia aggregativa, democrazia antica, democrazia asiatica, democrazia assembleare, democrazia associativa, democrazia pubblica, democrazia cristiana, democrazia comunicativa, democrazia delle elite competitiva, democrazia cosmopolita, democrazia deliberativa, democrazia delegabile, democrazia di sviluppo, democrazia diretta, democrazia discorsiva, democrazia ecologico / verde, democrazia elettorale, democrazia industriale, democrazia giuridica, la democrazia liberale, la democrazia partecipativa, la democrazia del partito, la democrazia popolare, democrazia pluralistica, democrazia poliarchica, democrazia protettivo, democrazia radicale, democrazia dei referendum, democrazia riflessiva, democrazia rappresentativa, democrazia sociale, democrazia statistica, democrazia virtuale.*

## **1.2 Tipi di democrazia**

Nel corso del tempo molti sono stati i modelli di democrazia individuati dagli studiosi: costituzionale, partecipativa, egualitaria, consociativa e così via<sup>1</sup>. Tale

---

<sup>1</sup> In letteratura si è parlato anche di: *democrazia classica, repubblicanesimo protettivo, repubblicanesimo di sviluppo, la democrazia protettiva, democrazia liberale, democrazia di sviluppo, la democrazia diretta, il pluralismo, la democrazia legale, democrazia partecipativa, democrazia deliberativa, autonomia democratica, democrazia cosmopolita (Held, 2006); democrazia costituzionale, la democrazia partecipativa, la democrazia egualitaria. Inoltre: la democrazia maggioritaria, la democrazia minoritaria, democrazia dell'unanimità, la democrazia consociativa, la democrazia elitaria, democrazia madisoniano, democrazia populista, democrazia economica, democrazia toquevilliana (Lane & Ersson, 2003); liberal democrazia, il pluralismo classico, pluralismo radicale, catallaxy, democrazia partecipativa, democrazia deliberativa. Inoltre: la democrazia associativa, democrazia consociativo, repubblicanesimo civico, pragmatismo democratico. (Cunningham 2002); democrazia classica, democrazia protettiva, democrazia di sviluppo, democrazia popolare (Heywood, 2002); democrazia comunicativa, democrazia profonda, democrazia deliberativa, democrazia aggregativa, democrazia*

fecondità terminologica se da una parte è certamente il sintomo di come questo fenomeno sia stato e sia tutt'ora oggetto di ampie discussioni, dall'altra richiede uno sforzo analitico volto ad individuare un numero limitato di concetti in grado di coprire una vasta area. Ispirandosi al famoso detto di Einstein, secondo cui «*tutto dovrebbe essere reso il più semplice possibile, ma non più semplice del dovuto*», Hendriks [2010] individua quattro modelli fondamentali di democrazia. L'autore individua due dimensioni chiave:

*Democrazia aggregativa versus democrazia integrativa*<sup>2</sup>: come vengono adottate le decisioni democratiche? mediante quale processo? aggregativo (maggioritario, competitivo) o integrativo (non-maggioritario, deliberativo)?

*Democrazia diretta versus democrazia indiretta*<sup>3</sup>: chi prende le decisioni?

Sulla base di queste due dimensioni si giunge all'individuazione di quattro modelli di democrazia, descritti nella seguente tabella 1.

Figura 1.1: *Modelli di democrazia*

	Aggregative (maggioritaria)	Integrative (non-maggioritaria)
<i>Indiretta</i> (rappresentativa)	Democrazia a pendolo	Democrazia consensuale
<i>Diretta</i> (autogoverno)	Democrazia degli elettori	Democrazia partecipativa

Fonte: *Hendriks 2010, 12*

Nella *democrazia a pendolo* il potere politico si alterna tra due partiti o formazioni politiche concorrenti ed i loro protagonisti – come il pendolo di un

---

*rappresentativa, democrazia associativa, democrazia regionale, democrazia globale. (Young, 2000); vera democrazia pluralistica, poliarchia di Dahl, democrazia limitata, o embrionale o di facciata. (Dogan, 1996, 97-130); democrazia protettiva, democrazia di sviluppo, democrazia di equilibrio, democrazia partecipativa. (Macpherson, 1977); democrazia Madisoniano, democrazia populista, democrazia poliarchica. (Dahl, 1963); democrazia elettorale, democrazia partecipativa, democrazia dei referendum, teoria competitiva (Sartori, 1987); democrazia organica o monistica, pluralista o rappresentante (Stromberg, 1996); democrazia debole, democrazia forte (Swift, 2002); democrazia Westminster, democrazia del consenso. (Lijphart, 1999).*

<sup>2</sup>Cfr. Lijphart 1999; March e Olsen 1989; Elster 1998.

<sup>3</sup>Cfr. Dahl 1989, 2000; Milbrath e Goel 1982; Manin 1997.

orologio. In questo caso la rappresentanza è indiretta e il processo decisionale è in gran parte maggioritario e aggregativo. Il vincitore prende tutto, il potere esecutivo è monopolizzato dal partito vincente e dalla sua leadership. La partecipazione della maggior parte dei cittadini si concentra nel breve periodo delle elezioni. Secondo i suoi sostenitori, un grande vantaggio della democrazia pendolo è che i segnali degli elettori si sprigionano con forza durante le elezioni.

*La democrazia degli elettori* combina il *decision-making* aggregativo con la partecipazione diretta e non mediata. I cittadini partecipano “lanciando” i loro voti in plebisciti sia su piccola scala, come in assemblee cittadine, o su larga scala, come nel referendum.

*La democrazia partecipativa* combina l'autogoverno diretto con un processo decisionale integrativo. In una democrazia partecipativa, una minoranza non sarà mai semplicemente annullata dalla maggioranza numerica semplice; le minoranze non dovrebbero essere escluse ma incluse. Il processo decisionale è prima di tutto un processo di impegno profondo, preferibilmente di trasformazione, e di solito avviene dopo lunghe discussioni in cerca del consenso. La forza della democrazia partecipativa è, secondo i suoi sostenitori, la coltivazione della concordia e della comunanza.

*La democrazia del consenso* si riferisce ad un modello generale di democrazia, che si trova concretamente in paesi come l'Olanda, il Belgio, la Svizzera e l'Austria. Questa particolare versione, sviluppata nel contesto di società storicamente divise, si chiama «democrazia consociativa» ed implica una rappresentanza indiretta ed un processo decisionale integrativo. Rappresentanti di gruppi e settori della società sono i principali *decision-makers*. Il processo decisionale collettivo in gran parte tende ad avvenire in *co-producing* e *co-governance*. Le politiche sono preferibilmente costruite su una vasta piattaforma di sostegno, sia politicamente che socialmente. Integrazione e collaborazione sono viste come qualità essenziali.

Da questa breve rassegna si può evincere come in letteratura esistano molti tipi di democrazia. Tuttavia a questo punto è necessario chiedersi cosa si intende per qualità della democrazia e quali siano quindi le democrazie di qualità.

### **1.3 La qualità democratica**

Negli ultimi anni il tema della qualità della democrazia ha assunto una crescente importanza negli studi politologici.

Morlino (2003; 2007, 1) propone la seguente definizione di una 'buona' democrazia: "il regime che crea le opportunità istituzionali migliori per realizzare libertà e uguaglianza". In questa proposta la qualità è declinata rispetto al contenuto e quindi ai due grandi valori della democrazia - la libertà e l'uguaglianza - che, come visto in precedenza, sono sempre ricordati e ribaditi dalla maggioranza delle concezioni normative. Vi è poi la qualità intesa in termini procedurali, con riferimento alle istituzioni, alle regole e al loro funzionamento. Infine vi è attenzione per il risultato. Considerando quindi le tre dimensioni della qualità si può quindi affermare che una buona democrazia è "quell'assetto istituzionale stabile che attraverso istituzioni e meccanismi correttamente funzionanti realizza libertà e uguaglianza dei cittadini" [*ibidem*].

Proprio partendo da queste definizioni ideali e complessive, si può passare ad altre definizioni che mettano a fuoco specificamente i diversi significati di qualità. Così, rispetto al risultato si può sostenere che «una buona democrazia è un sistema legittimato, stabile, in cui i cittadini mantengano un'alta soddisfazione» [Morlino 2007, 1-2]. Rispetto al contenuto, "una buona democrazia è un assetto in cui i cittadini godono alti livelli di libertà e uguaglianza" [*ibidem*]. Rispetto alle procedure, "quell'insieme di istituzioni in cui i cittadini controllano e valutano se e come i valori democratici siano realizzati attraverso il pieno rispetto delle norme vigenti" [*ibidem*]. Vi è qui, evidentemente, una concezione di *rule of law* più 'pesante' e contraddistinta da un'efficiente applicazione delle norme, dall'efficacia nell'assunzione delle decisioni insieme alla responsabilità politica per le scelte fatte dal personale eletto nei confronti della società civile'. All'interno della definizione più generale

o di quelle più specifiche dovremmo potere trovare la maggioranza delle concezioni normative di democrazia proposte dalla maggioranza degli intellettuali o anche dei cittadini.

Quali sono i diversi modi in cui la qualità della democrazia è stata studiata in questi anni? Vi è, in primo luogo, un insieme di ricerche che viene chiamato *auditing*. Vi sono, poi, il filone di studi sulla *governance*, quello sulla *performance* e quello del *best institutional design* [*ibidem*].

Quando si parla di *auditing*, in realtà, si ha il trasferimento nell'analisi politica di quella che viene chiamata, in ambito diverso, la «revisione dei conti». Ad esempio, David Beetham e altri [2002] hanno svolto un'analisi del funzionamento della democrazia anglosassone appunto in termini di *auditing*, nel senso che il «revisore» conduce un'analisi dettagliata, precisa di alcuni aspetti che si riferiscono al funzionamento concreto delle diverse istituzioni democratiche.

Con *governance* e soprattutto con *good governance* si è in un ambito diverso, tedesco ed anche americano all'origine, e l'attenzione è soprattutto sull'efficacia, sull'effettività dei meccanismi di governo, prevalentemente in senso procedurale. *Governance* è un termine proposto da Renate Mayntz [1999], uno studioso tedesco di amministrazione pubblica, e più tardi da studiosi americani di impostazione neo-istituzionalista, come James March e Johan Olsen [1995] e diversi altri.

Quando invece si parla di *performance* ci si riferisce a concetti introdotti già nei primi anni Settanta. La traduzione migliore è probabilmente «rendimento». Il riferimento non è tanto alle procedure, ma piuttosto ai risultati. Anche a questo proposito si stanno trasferendo alle politiche e alle istituzioni nozioni che vengono soprattutto dal mondo industriale e dal management.

Il *best institutional design* è un approccio tradizionale seguito da numerosi costituzionalisti italiani ed europei. E' diventato più importante soprattutto dalla fine anni Ottanta in poi quando nei processi di democratizzazione dell'Est

europeo si è dovuto affrontare l'elaborazione delle Costituzioni e quindi anche la questione di quale fosse il «miglior governo» [*ibidem*].

Quando parla di qualità della democrazia Morlino [2007, 2] propone un'analisi che mira ad essere neutrale: si considerano diverse concezioni di democrazia. Una qualità come procedura o, meglio, come insieme di procedure. Lo studio dell'aspetto procedurale della democrazia è proprio di uno dei filoni principali della teoria democratica, noto come democrazia procedurale, e di cui fanno parte i lavori di grandi studiosi come Schumpeter [2001] o Bobbio [1988]. Considerare la qualità come procedura non solo ci conduce immediatamente a un filone di filosofia politica, ma anche a uno di ricerca empirica sulle procedure proprie delle democrazie reali, quali il voto, le elezioni, i processi decisionali con regole maggioritarie e così via. Anche la qualità come contenuto si ritrova negli studi filosofici ed empirici della democrazia. Esiste poi un terzo significato di qualità come risultato. E anche a questo proposito l'analisi della soddisfazione del cittadini per la democrazia in cui vivono e la conseguente legittimazione delle sue istituzioni è un altro tema di cui la ricerca politica si è occupata diffusamente.

A questi tre significati corrispondono diverse concezioni di democrazia. Molte sono infatti le analisi in termini normativi di democrazia procedurale; parimenti numerose sono le concezioni che si rifanno ai contenuti in termini di eguaglianza, solidarietà e libertà; ben noti sono infine quelle opzioni che sottolineano i risultati della democrazia. Questi tre significati di qualità trovano quindi immediata corrispondenza con le diverse, principali concezioni normative di democrazia [*ibidem*].

Morlino parla della qualità al plurale, individuando diverse dimensioni: la *rule of law* e l'*accountability* elettorale ed inter-istituzionale, che costituiscono le dimensioni procedurali; la libertà e l'eguaglianza, che si riferiscono al contenuto; la *responsiveness* ovvero la rispondenza, che si riferisce al risultato. Accanto a queste sei dimensioni la partecipazione e la competizione costituiscono il motore della democrazia. Le diverse definizioni normative possono quindi essere ricondotte ad otto dimensioni che possono combinarsi variamente, o anche

essere considerate da sole. La partecipazione e la competizione devono essere considerate sia come prerequisiti rispetto alle altre che per se stesse, in quanto riflettono aspetti centrali di varie concezioni normative.

Diversamente da Morlino, Roberts [2010] invece parte dalle istituzioni. Secondo l'autore sono queste ultime che permettono ai cittadini di influenzare il loro governo. Nel mondo moderno, queste istituzioni sono libere, le elezioni regolari e i diritti civili consentono ai cittadini di esprimere le loro opinioni per e sul loro governo.

I cittadini possono influenzare il comportamento del loro governo anche in altri tipi di regime, ma ciò non avviene tramite istituzioni formali. Solo la democrazia formalizza ed istituzionalizza l'influenza pubblica sui governanti. Anzi è proprio questo potenziale di influenza che induce ad identificare la democrazia con il governo del cittadino.

Le istituzioni democratiche permettono ai cittadini di controllare il loro governo, ma non garantiscono che essi esercitino tale controllo. Le istituzioni della democrazia sono infatti strumenti complessi. I cittadini possono usarli per punire, selezionare gli orientamenti politici e per canalizzare le loro preferenze. Tali azioni tendono a dare loro il tipo di governo che vogliono, ma non vi è alcuna garanzia che i cittadini possano cogliere queste opportunità o che i politici rispondano agli incentivi ricevuti. E' possibile avere istituzioni democratiche anche senza cittadini che controllino il loro governo. È partendo da questa osservazione che Roberts [2010: 6], individuando alla base del *citizen rule* alcune opportunità o, meglio, dei collegamenti (*linkages*) tra i cittadini e i governanti, definisce la qualità democratica come "la forza dei collegamenti o, in alternativa, la forza del controllo popolare". In presenza di legami forti i cittadini governano controllando l'operato del governo. Ciò non significa necessariamente che il governo sarà migliore, ma sicuramente sarà più democratico. Sulla scia di Manin, Przeworski, e Stokes [1999], Roberts indica tre collegamenti fondamentali alla base della qualità democratica: *electoral accountability*, *mandate responsiveness*, *policy responsiveness*.

*Electoral accountability* significa che gli elettori sanzionano i politici per la produzione di risultati che essi non approvano. È il timore di non essere rieletti che dovrebbe spingere i politici a produrre i risultati auspicati dai cittadini.

Nel *caso del mandate responsive*, in occasione delle campagne elettorali, i politici presentano programmi chiari e tra loro ben distinti che intendono mettere in atto una volta eletti. Questo dà ai cittadini la possibilità di un controllo ex ante piuttosto che ex post sulle politiche.

Un governo fondato sul *policy responsive* è quello in cui le politiche scelte riflettono costantemente le preferenze del pubblico. La corrispondenza tra l'opinione pubblica e le politiche è forse il segno più forte del controllo popolare.

In presenza di questi tre aspetti appena enunciati il risultato sarebbe una democrazia di qualità. Ma ciò non sempre avviene. Secondo Havel [1999] infatti può accadere che gli elettori siano poco attenti rispetto a ciò che accade in politica e incapaci di acquisire informazioni sufficienti a sanzionare adeguatamente e selezionare i governanti. Ne consegue che le preferenze elettorali risultano inesistenti o non conoscibili e le promesse elettorali difficili da soddisfare. Dal canto loro i politici possono scegliere di ignorare l'opinione pubblica, rischiando però di subire degli effetti negativi in termini di consenso elettorale.

### ***1.3.1 I fattori alla base delle democrazie di qualità***

Recentemente i critici hanno iniziato ad esprimere preoccupazioni per l'espansione globale della democrazia. Fareed Zakaria [2003: 248] scrive: «*ciò di cui abbiamo bisogno in politica oggi non è più democrazia, ma meno*». Tali critici dubitano della capacità del controllo popolare nel favorire la produzione di politiche di qualità. Anche una democrazia di alta qualità, come definito in questa sede, può produrre politiche disastrose. Il motivo non è l'irresponsabilità dei politici - dopo tutto, in una democrazia di alta qualità essi sono sensibili agli elettori - bensì l'incompetenza dei cittadini. Molte politiche che promuovono il benessere umano sono impopolari, difficili da capire, o hanno costi di breve

periodo. Di conseguenza, i cittadini tendono a opporsi a loro e ad abbracciare correzioni populiste [Blinder 1997; Caplan 2006; Delli Carpini e Keeter 1996; Przeworski 1991]. In effetti, una società potrebbe beneficiare dell'indebolimento dei collegamenti, rendendo i politici più liberi di perseguire politiche "migliori". Tale affermazione si basa sulla concezione secondo cui la vera dimostrazione del buon funzionamento di un sistema politico è data dall'esistenza di una rappresentanza sostanziale - le politiche dovrebbero servire gli interessi dei cittadini - piuttosto che dal controllo popolare in se stesso.

Diverse risposte vengono avanzate in merito a questa critica. La più semplice è che lo studio della qualità democratica è un fatto positivo, non normativo. Qualità si riferisce alla natura della governance democratica.

Nonostante i timori dei critici, la democrazia non solo si sta diffondendo in nuovi paesi, ma si sta rafforzando anche nelle democrazie consolidate. Pertanto la comprensione del modo in cui funziona la democrazia è essenziale per dare un senso politico al mondo di oggi. Poiché lo studio della qualità democratica è relativamente nuovo, la maggior parte dei studi si è concentrata sul perfezionamento dei concetti e sullo sviluppo di misure, piuttosto che sulla spiegazione dei risultati. Tuttavia ciò non ha impedito agli studiosi di considerare i fattori che favoriscono la qualità. In questo spirito, Roberts [2010] presenta cinque approcci principali che hanno individuato diversi fattori nello spiegare la qualità democratica e i meccanismi che ne facilitano il raggiungimento.

In primo luogo se la *modernizzazione socioeconomica* può essere considerata come una delle cause principali della democratizzazione e del consolidamento democratico [Boix e Stokes 2003; Lipset 1959, 1994; Przeworski 2000], può anche essere vista come un fattore facilitante il raggiungimento di una democrazia di qualità. La modernizzazione è definita come la trasformazione di una società tradizionale e rurale, basata sull'agricoltura in una società industrializzata ed urbanizzata. Questi cambiamenti presumono di incoraggiare la democrazia perché creano una cittadinanza motivata e le risorse per chiedere la rendicontazione ai suoi governanti.

La modernizzazione può presumibilmente avere gli stessi effetti sulla qualità democratica. Esigere responsabilità attraverso elezioni libere e giuste - l'essenza della democratizzazione - non è così lontano dalla qualità democratica, dove le elezioni sono strumenti efficaci del controllo popolare.

In particolare, l'istruzione e i media consentono ai cittadini di comprendere gli argomenti politici, distinguendo quelli buoni da quelli manipolativi. Un livello di sicurezza materiale dà ai cittadini la capacità di resistere agli appelli clientelari basati sulla compravendita dei voti e fornisce loro il tempo libero da dedicare alla politica. L'urbanizzazione offre un terreno fertile per la formazione di associazioni di interesse e per lo sviluppo di un pensiero indipendente. La distribuzione equa della ricchezza all'interno di una società è importante in quanto fa sì che pochi cittadini siano esclusi dall'influenza politica per motivi economici o al contrario che abbiano una maggiore influenza proprio perché dotati di ampie ricchezze economiche. Questa versione della teoria della modernizzazione pone l'enfasi causale non tanto sul reddito alto di per sé quanto piuttosto sulle capacità dei cittadini [Nussbaum e Sen 1993]. Modernizzazione è quindi un termine improprio. Capacità sarebbe un termine migliore. È l'esistenza di cittadini con le capacità e il desiderio di partecipare effettivamente alla politica che conta. Come sottolineato da O'Donnell [2004] fondamentale è il livello di sviluppo umano.

Un altro filone di ricerca ha invece sottolineato l'importanza della *società civile* nello sviluppo di una buona democrazia. L'esponente principale di questa idea è Robert Putnam [1992, 2000], secondo cui una società civile forte e vibrante aiuta la democrazia a funzionare meglio. Per società civile si intende

quella arena del sistema politico in cui gruppi auto-organizzati, movimenti e individui relativamente autonomi dallo Stato, cercano di articolare valori, creano associazioni e sodalizi e promuovono i propri interessi [Linz e Stepan 1996, 7].

Secondo Putnam, dove la società civile è densa e dove i cittadini si associano più facilmente e più di frequente in gruppi di volontari, anche la democrazia dovrebbe funzionare meglio.

Come è possibile che queste organizzazioni non politiche abbiano tali importanti conseguenze politiche? Putnam [1993, 89] sostiene che unirsi in associazioni ha sia effetti interni e quindi sui singoli cittadini che effetti esterni e quindi sull'intero sistema politico. I primi riguardano la formazione di cittadini disposti a cooperare l'uno con l'altro e a fare sacrifici per il bene della loro comunità. L'idea di fondo è che, associandosi con gli altri in queste organizzazioni, l'individuo diventi più tollerante, rafforzando lo spirito pubblico. I secondi invece riguardano il miglioramento dell'articolazione e l'aggregazione degli interessi. Cittadini atomizzati non possono influenzare la politica, ma come parte di un gruppo sono una forza da non sottovalutare. L'esistenza di una società civile forte, dunque, dovrebbe promuovere legami forti.

La terza spiegazione evidenzia invece il ruolo delle *istituzioni politiche*. Infatti istituzioni democratiche differenti promuovono diversi tipi di connessioni tra cittadini e politici. Gli studiosi distinguono due forme principali di assetti democratici: quello maggioritario e quello consensuale/proporzionale [Lijphart 1999, Powell 2000].

I sistemi maggioritari consentono alle maggioranze di governare a loro piacimento. Due partiti competono per il controllo completo del governo. I sistemi proporzionali, al contrario, cercano di dare una quota di potere a tutti i segmenti del pubblico. Questo lo fanno incoraggiando la formazione di sistemi multipartitici e governi di coalizione, concedendo il potere di veto ai partiti di opposizione e assicurando l'esistenza di magistrature forti. Queste istituzioni possono influenzare il rapporto tra cittadini e politici [Powell 2000]. Istituzioni maggioritarie dovrebbero aiutare l'*accountability* elettorale perché rendono più facile per gli elettori individuare chi è responsabile delle politiche - l'unico partito che detiene il potere. Al contrario, le istituzioni proporzionali dovrebbero incoraggiare la formazione di coalizioni partitiche distinguibili tra loro sulla base delle offerte programmatiche. La molteplicità di poteri di veto, tuttavia, può limitare la capacità dei partiti di mantenere le loro promesse e impedire la responsabilità elettorale perché gli elettori hanno difficoltà nell'assegnazione

delle responsabilità. Non è chiaro quindi quali istituzioni producano una *policy responsiveness* più forte [Powell 2000].

Secondo il quarto approccio, invece, nei regimi che transitano verso la democrazia sono le caratteristiche dei regimi precedenti ovvero le *eredità autoritarie* a determinarne il loro rendimento. Esistono alcuni fattori specifici per i paesi che transitano verso la democrazia che possono influire sulla qualità democratica. Linz e Stepan [1996] hanno identificato cinque aspetti dei regimi autoritari che potrebbero influenzare il consolidamento democratico e, per estensione, la qualità democratica: la società civile, la società economica, la statualità e lo stato di diritto. Le eredità storiche sono definite da Linz e Stepan [1996, 8] come: “l’arena dove la classe politica si organizza specificamente, per contestare il diritto di controllo del legittimo esercizio sul potere pubblico e l’apparato statale e comprende istituzioni fondamentali come i partiti politici, elezioni, le regole elettorali, leadership politica, alleanze interpartitiche, e legislature”.

Il modo in cui la società politica è stata costituita sotto l'*ancien regime* ha importanti implicazioni sul modo in cui i cittadini interagiscono con il loro governo nella nuova democrazia. La presenza di partiti politici ben noti, con ideologie chiare al momento dell’instaurazione della democrazia, è un elemento importante per stabilire legami di rappresentanza tra i cittadini e i leader. I nuovi partiti, quelli che si formano con l’avvento della democrazia, hanno capacità di rappresentanza più deboli. Allo stesso modo, la presenza di leader politici esperti e le tradizioni di cooperazione dovrebbero consentire una facile conversione delle preferenze del pubblico nella politica. Dove le élite politiche non sono inclini alla contrattazione politica si può tendere verso l’immobilismo o la legge del più forte. Lo stesso vale per il funzionamento delle istituzioni politiche formali. Nei paesi in cui il regime autoritario era caratterizzato da parlamenti dotati di un margine di potere e dove le elezioni non erano del tutto controllate e quindi parzialmente competitive, dovrebbe essere più facile giungere ad un livello sufficiente di controllo popolare. Al contrario se sotto il vecchio regime le

istituzioni erano soltanto formali e di facciata dovrebbe essere più difficile renderle degli strumenti di rappresentanza.

Si possono poi includere anche le disposizioni politiche ereditate dei cittadini. Nella misura in cui il regime autoritario era impegnato nella mobilitazione forzata o nelle campagne di indottrinamento ideologico, i cittadini hanno più probabilità di mostrarsi scettici di fronte alla partecipazione politica o di mantenere una mentalità "noi *versus* loro". Entrambi questi ultimi due elementi sono utili alla politica democratica. Come ha sostenuto Douglas [1990, VII] infatti:

*"... La storia conta. Conta non solo perché possiamo imparare dal passato, ma perché il presente e il futuro sono collegati al passato dalla continuità delle istituzioni di una società. Le scelte di oggi e di domani sono modellate dal passato ..."*

Sulle transizioni democratiche il passato esercita la sua influenza in due modi: da un lato, particolari circostanze ed eredità storiche ne condizionano i caratteri, i percorsi e gli esiti e, dall'altro, le stesse democratizzazioni costituiscono l'occasione per proporre nuove interpretazioni e riconfigurazioni del passato [Pridham 2000] e infine per recuperare certi "passati" a scapito di altri. Ogni transizione democratica si trova quindi stretta fra due approcci concorrenti [Crawford e Lijphart 1997b]: mentre il primo include gli "imperativi della liberalizzazione" (cosa si deve cambiare perché la democratizzazione abbia successo), il secondo è costituito da eredità che impongono una riflessione su ciò che si deve eliminare o, almeno, attenuare e su quello che si può mantenere.

Le differenze che si riscontrano negli esiti delle democratizzazioni, nel senso del loro successo o insuccesso e delle diverse configurazioni istituzionali che poi emergono, non sono ascrivibili solo alla dimensione e alle modalità delle transizioni (attori, grado di partecipazione e di violenza, patti, durata ecc.), ma anche alle eredità che il passato di ciascun paese (in particolare il passato regime, ma non solo) trasmette ai nuovi attori politici, vincolandone scelte e

comportamenti. Il ruolo delle eredità appare dunque centrale, anche perché le stesse modalità delle transizioni ne sono condizionate.

Il tema è da tempo oggetto di interesse nella letteratura sulla democratizzazione. Già Lipset [1959], Rustow [1970] e altri avevano confermato la forte relazione fra transizioni democratiche e storia. Huntington [1998], attraverso la suddivisione delle democratizzazioni in tre «ondate», seguite da altrettante «contro-ondate», a sua volta ha ribadito l'importanza del contesto storico: per esempio, rilevando come le *ri-democratizzazioni* abbiano più probabilità di avere successo delle *democratizzazioni*, perché sostenute da un patrimonio di esperienze e da una memoria storica trasmessa da istituzioni, attori collettivi e spesso anche singoli leader politici.

Il tema delle eredità si collega a due dei più noti *frameworks* teorici della *path dependency*. Il primo è quello che intende spiegare la continuità: una volta che precedenti scelte sono state istituzionalizzate nella forma di organizzazioni, norme, accordi, prerogative, appare difficile modificarle e gli attori tendono ad adeguarvisi, quasi assecondando una forza d'inerzia, e a comportarsi secondo tali assetti, scoprendo i vantaggi relativi a una loro persistenza. In altre parole, ogni istituzione tende a riprodursi e il nostro compito è capire come è nata e si è riprodotta nel tempo. Alla visione individualistica e volontaristica dell'istituzionalismo razionale (l'individuo come attore e protagonista) si contrappongono sia quella di individui e attori costretti ad agire entro i vincoli ereditati da precedenti assetti istituzionali. In quest'ultimo caso si ottiene una visione più strutturata del processo politico.

Una nozione alternativa di *path dependency* è invece quella che spiega la discontinuità: il passato esercita sì una sua influenza, ma non necessariamente producendo un movimento che segue la medesima direzione. Anzi, talvolta esso può provocare una reazione verso una direzione totalmente diversa, se non addirittura opposta [Pierson 2000, 84], per esempio alimentando la determinazione dei nuovi attori protagonisti della democratizzazione a liberarsi in tutti i modi dai vincoli del passato.

In ogni caso le eredità storiche, sia pure filtrate, rafforzate o indebolite del regime non democratico (il passato), esercitano sempre un'influenza sulle democratizzazione e sul regime successivo. Tale influenza diventa operativa in tre modi diversi [Pridham 2000, 42]:

- come *influenza indiretta*, condizionando la fisionomia del regime non democratico (che poi, a sua volta, influenzerà transizione e democrazie successive);
- come *riferimento emulativo*, quando si tenta di tornare alla fase precedente tramite la riproposizione di costituzioni, norme ed istituzioni simbolo del passato preautoritario o pretotalitario;
- come *apprendimento politico*, ossia traendo dal passato precedente al regime non democratico una «lezione» da mettere a frutto nella transizione democratica [Grilli di Cortona e Lanza 2011, 12-16].

Infine l'ultimo approccio è quello che si riferisce alla *transizione e ai vincoli economici*: La maggior parte delle transizioni verso la democrazia non ha luogo in condizioni di buon auspicio. Piuttosto le nuove democrazie spesso si trovano in condizioni non solo di costruire nuove istituzioni politiche ma anche economiche [Haggard e Kaufman 1995]. I nuovi regimi devono spesso impegnarsi in importanti riforme economiche in concomitanza di una scarsa *performance* economica e della pressione internazionale [Greskovits 1998, Stone 2002].

I vincoli derivanti dalle riforme economiche e le sue cause possono influenzare negativamente la qualità democratica. In primo luogo, questi vincoli limitano le possibilità di manovra dei politici, che in condizioni di debolezza economica devono impegnarsi in riforme economiche al fine di ricevere riconoscimento e aiuti internazionali. Essi sono spesso costretti ad introdurre politiche di risanamento economico, che trovano una fredda accoglienza da parte dei cittadini. È quindi difficile per i rappresentanti politici rallentare o fermare le privatizzazioni e la liberalizzazione anche quando tali interventi risultano impopolari. Allo stesso modo, i fondi per mantenere o aumentare i programmi sociali di sviluppo possono semplicemente non esistere. L'adesione

ad organizzazioni internazionali, come per esempio l'Unione Europea (UE), può generare l'imposizione di limiti simili ai politici [Vachudova 2004]. Poiché è vincolata dall'economia e dall'integrazione internazionale, la politica non può permettersi di rispondere sempre alle esigenze dei cittadini.

La transizione può influire sulla qualità in altri modi. Alcuni studiosi hanno notato che i responsabili politici sono anche soggetti al sovraccarico politico e possono avere carenze informative. Essi spesso devono assumere molteplici decisioni in breve tempo in settori che conoscono solo vagamente e di conseguenza è facile che tendano a sbagliare. I rigori della transizione possono influenzare negativamente anche i cittadini. Chi lotta per sopravvivere e adattarsi a un nuovo ordine politico, sociale, economico può avere difficoltà a sviluppare opinioni ed essere coinvolto in politica. Le particolari circostanze della transizione - o le difficoltà economiche anche nelle democrazie consolidate - possono quindi avere un impatto negativo sulla qualità democratica. Maggiori sono queste pressioni, più basso risulterà il livello della qualità democratica.

Sulla base di queste premesse teoriche nei prossimi capitoli al fine di valutare la qualità democratica raggiunta oggi dall'Albania sarà necessario valutarne le eredità storiche.

#### ***1.4 Qualità della democrazia e rule of law***

Una delle dimensioni più importanti della qualità della democrazia è la *rule of law*. Quest'ultima secondo Morlino [2007] sottende due significati diversi. Il primo è la *rule of law* come un prerequisito della democrazia minima e può essere definita come ordine e risoluzione pacifica dei conflitti. Il secondo significato è la *rule of law* caratterizzata dal rispetto reale dei diritti stabiliti da una costituzione, dall'indipendenza del potere giudiziario, dall'esistenza di una capacità amministrativa ed istituzionale, dall'assenza di corruzione e dal controllo civile di militari e polizia.

Prima di analizzare in maniera approfondita lo stato di diritto, è utile ricordare che essa è stata concettualizzata da giuristi e da studiosi degli affari

internazionali. Mentre la letteratura giuridica offre una vasta gamma di punti di vista su ciò che costituisce lo stato di diritto, non vi è alcuna definizione del termine accettata a livello internazionale. Carothers [2006], per esempio, osserva che “non vi è neanche certezza su ciò che l'essenza dello stato di diritto è in realtà”. Nonostante osservazioni come queste, è generalmente riconosciuto come lo stato di diritto sia un concetto significativo e importante.

Si deve a Dicey [1885] il merito di aver coniato l'espressione stato di diritto. Eppure, come ha notato Lord Bingham [2010], “anche se egli ha inventato l'espressione, non ha però inventato l'idea che sta dietro essa”. Infatti, la nozione di stato di diritto è antica quanto la legge stessa. Un codice promulgato quasi quattro mille anni fa dal re babilonese Hammurabi contiene già gli elementi essenziali della nozione moderna di stato di diritto<sup>4</sup>.

Nonostante la vasta letteratura, è possibile individuare due principali concezioni del termine: uno formalista e uno sostantivo. Le definizioni formalistiche dello stato di diritto non danno un giudizio sulla legittimità o la «giustizia» delle leggi stesse. Esse si concentrano invece sull'esistenza delle regole e sul loro rispetto da parte di tutti i cittadini compreso il sovrano: “spogliato di tutti gli aspetti tecnici, ciò significa che il governo in tutte le sue azioni è vincolato da regole fisse e annunciate in anticipo” [Hayek 1944].

Al contrario, le definizioni sostanziali prendono in considerazione alcuni diritti che sono considerate fondamentali per lo stato di diritto [Carothers 2006, 2009]. Mentre il divario tra queste concezioni dello stato di diritto può riflettere le differenze culturali profondamente radicate, un tema comune per la maggior parte di questi concetti è che la legge impone limiti all'esercizio del potere da parte del governo e degli interessi privati [Tamanaha 2004]. Nella sua forma più semplice, “il termine stato di diritto si riferisce ad un sistema in cui la legge è in grado di imporre vincoli significativi sullo stato e singoli membri della classe dirigente” [Peerenboom 2002]. Questo aspetto è catturato, per esempio, nella definizione proposta dalle Nazioni Unite:

---

<sup>4</sup>Nel Codex si trovano principi legali ancora validi nella maggior parte dei sistemi legali attuali.

Lo stato di diritto ... fa riferimento a un principio di governance in cui tutte le persone, istituzioni ed enti, pubblici e privati, tra cui lo Stato stesso, sono responsabili davanti le leggi che vengono promulgate pubblicamente, ugualmente tutelati e pronunciati in modo indipendente, e che sono in linea con le norme e gli standard internazionali sui diritti umani [Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2004].

In modo simile, il *World Justice Project*<sup>5</sup> (WJP) definisce lo stato di diritto come:

un sistema basato su regole in cui sono sostenuti i quattro principi universali seguenti: (1) il governo e i suoi funzionari e agenti sono responsabili ai sensi della legge, (2) le leggi sono chiare, pubblicizzate, stabili e leali, proteggono i diritti fondamentali, tra cui la sicurezza delle persone e dei beni, (3) il processo con cui le leggi sono emanate, amministrare, ed eseguite è accessibile, equo ed efficiente, e (4) l'accesso alla giustizia è fornito da esperti indipendenti competenti, avvocati o rappresentanti, ufficiali giudiziari che sono in numero sufficiente, dispongono di risorse adeguate, e riflettono la composizione delle comunità che servono [Agrast, Botero e Ponce 2010].

Oltre a stabilire una democrazia costituzionale e fornire una protezione significativa per i diritti umani, il rafforzamento dello stato di diritto è diventata una promessa, un programma morale e intellettuale, nonché un'aspettativa politica in tutte le democrazie transitorie dell'Europa centro-orientale<sup>6</sup>. Nelle parole di Martin Krygier [2005, 266]

i riformatori post-comunisti sono quasi universalmente, e almeno retoricamente, stati impegnati nell'attuazione del principio di legalità, un *Rechtsstaat*, uno "stato governato dalla legge".

Da premessa fondamentale per la transizione verso la democrazia, il rispetto dello stato di diritto è diventato un fattore di successo per le adesioni al Consiglio d'Europa<sup>7</sup> e poi verso l'Unione europea.

A partire dai primi anni, il grado e il successo della trasformazione dei paesi da sistemi comunisti nelle democrazie costituzionali è stato misurato da molti

---

<sup>5</sup>La definizione del *World Justice Project* della *rule of law* è stata articolata inizialmente da William H. Neukom nel 2007.

<sup>6</sup>'The Rule of Law Revival' (1998) 77 *Foreign Affairs*, 95-106  
<http://www.carnegieendowment.org/files/CarothersChapter11.pdf>

<sup>7</sup>Vedi art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa, in cui si dichiara: «tutti i membri del Consiglio d'Europa sono tenuti ad accettare i principi dello Stato di diritto e del godimento da parte di tutte le persone che rientrano nella sua giurisdizione, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e collaborare sinceramente ed efficacemente nella realizzazione dello scopo del Consiglio»

studiosi in base al rispetto dei principi del costituzionalismo e dello stato di diritto<sup>8</sup>. I criteri di Copenaghen consentono l'adesione all'Unione europea dei soli stati che, tra l'altro, hanno raggiunto «la stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la protezione delle minoranze» [Consiglio Europeo, 1993]. Nel corso degli anni, i riferimenti allo stato di diritto come un obiettivo o uno standard sono diventati fin troppo familiari per gli attori e gli osservatori dei discorsi pubblici nazionali nell'intera regione.

Uno dei fattori che si utilizza per misurare lo stato di diritto è l'assenza di corruzione, convenzionalmente definita come l'uso del potere pubblico per interessi privati. La misurazione del livello di corruzione è indispensabile per qualsiasi valutazione dello stato di diritto in quanto è una manifestazione della misura in cui i funzionari di governo abusano del loro potere o svolgono i compiti previsti dalla legge. Il fenomeno della corruzione è strettamente legato allo stato di diritto e di conseguenza alla qualità della democrazia.

Proprio per queste ragioni la dimensione della *rule of law* e il fenomeno della corruzione verranno ampiamente sviluppati nel prossimo capitolo.

---

<sup>8</sup>Vedi R Teitel, *Transitional Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2000)

## **Capitolo 2**

### **La corruzione**

#### ***2.1 Definizioni a confronto***

Nella letteratura delle scienze sociali, soprattutto quelle politiche, la corruzione viene generalmente definita come l'abuso di beni pubblici per fini o interessi privati e personali [Cazzola, Enciclopedia Italiana, 2002]. Esistono però anche definizioni più specifiche che pongono l'accento su elementi tra loro diversi. Nield (2002) e Dobel (cit. in Williams 2000) per esempio si concentrano rispettivamente sul ruolo del funzionario pubblico e del cittadino. Il primo infatti identifica la corruzione come "il mancato rispetto di quelle regole, sia scritte che dei codici di condotta impliciti, che ci si aspetta vengano rispettate dai pubblici ufficiali e dai politici nella condotta degli affari pubblici" (Nield 2002, 5). Per il secondo invece essa è «l'incapacità morale dei cittadini di impegnarsi in modo ragionevolmente disinteressato in azioni, simboli e istituzioni per il benessere della comunità» [Dobel cit. in Williams 2000, 13].

Per Bernasconi (1995), invece, lo strumento della corruzione consiste nell'offerta, la promessa o concessione di un vantaggio a favore del funzionario pubblico. Il vantaggio è illecito se viene offerto, promesso oppure concesso allo scopo di influenzare un'azione od omissione compiuta in violazione di obblighi legali del funzionario corrotto, indipendentemente dal fatto che la decisione di quest'ultimo sia di per sé stessa illegale oppure legale. In generale, è sufficiente che l'offerta, la promessa o la concessione di un vantaggio sia finalizzata ad influenzare una decisione oppure l'omissione di una decisione.

Si deve poi al gruppo multidisciplinare sulla corruzione creato nel 1994 dal Consiglio d'Europa (1996) la distinzione tra la corruzione attiva e quella passiva di un funzionario pubblico. La prima consiste nel

promettere o dare, direttamente o per intermediazione di un terzo, affinché compia o si astenga dal compiere un atto delle proprie funzioni o

nell'esercizio delle proprie funzioni, in modo contrario ai suoi doveri ufficiali.

La seconda invece si ha quando è il funzionario pubblico a

sollecitare, concordare o ricevere direttamente e per interposizione di terzi, per se stesso o per un terzo, offerte, promesse o vantaggi di qualsiasi natura, per compiere o astenersi dal compiere un atto delle proprie funzioni o nell'esercizio delle proprie funzioni, in modo contrario ai suoi doveri ufficiali.

Per Savona e Mezzanotte (1998, 16) poi

la corruzione è un fenomeno che aggredisce i meccanismi giuridici ed economici di una società come un cancro e che ne modifica il codice genetico. Forme e modi della corruzione sono presi a prestito dall'economia e dal diritto e sviluppano un mercato sovrapposto e occultato di cui in molti casi è difficile perfino delimitare con precisione i confini.

Cazzola (1998, 12-13) invece raggruppa le definizioni della corruzione secondo tre criteri:

*il criterio legalistico*: un comportamento politico è corrotto quando viola uno standard formale e una regola di comportamento predisposta da un sistema politico per i funzionari pubblici [Nye 1967, Benson e altri, 1978; v. Abueva, 1966].

*Il criterio dell'interesse pubblico*: Secondo A. Rogow e H. Lasswell [1963, 132]: "Un atto positivamente responsabile è quello che serve ad un sistema di ordine pubblico e civico nel contesto di una comunità. Le deviazioni dalle norme di ordine pubblico e civico sono atti negativamente responsabili quando sono effettuate da persone capaci di intendere e in condizioni di apprendere le norme fondamentali. Diciamo che il cittadino di uno Stato democratico agisce in modo positivamente responsabile quando si sforza di proteggere le istituzioni fondamentali e lo schema basilare di distribuzione di valori all'interno della comunità [...]. Un sistema di ordine pubblico e civico esalta l'interesse comune ponendolo al di sopra degli interessi particolari; trasgredire l'interesse comune per interessi particolari è corruzione.

*Il criterio dell'opinione pubblica:* è corruzione quell'atto che viene considerato tale e condannato dall'opinione pubblica, generando in chi lo compie dei sensi di colpa [Wraith e Simpkin, cit in Cazzola 1988, 12].

J. Heidenheimer [1970] distingue infatti una corruzione 'nera', una 'grigia' e una 'bianca'. Nella sua teorizzazione, la corruzione è determinata dalla relazione tra i giudizi di un particolare atto da parte dell'opinione pubblica e da parte della classe politica o burocratica. Se entrambe giudicano un atto come corrotto ed entrambe vorrebbero che esso venisse represso, allora si è in presenza di una corruzione 'nera'; al lato opposto abbiamo la corruzione 'bianca', ovvero quegli atti che pur essendo giudicati da entrambi i soggetti in questione come corrotti, non sono da perseguire nel giudizio di nessuno dei due; tra i due estremi si colloca la corruzione 'grigia', vale a dire quell'insieme di atti che solo una delle due parti vuole che vengano perseguiti e repressi, mentre l'altra li ritiene accettabili. Secondo l'autore quest'ultima è la corruzione più pericolosa per la stabilità e la durata di un sistema politico, in quanto può portare a conflitti tra quella che ormai viene chiamata 'società civile' e le istituzioni politiche (o una parte di queste).

La letteratura sulla corruzione è fiorita soprattutto in questi ultimi anni. Il dibattito ruota, direttamente o indirettamente, intorno ad alcuni temi che si stanno progressivamente sedimentando. Il primo sembra essere l'idea che la corruzione, in quanto realtà oggettiva, sia fortemente connessa alla definizione che di essa viene data collettivamente. L'infrazione di norme - morali, legali o procedurali - produce cambiamento a patto che venga elaborata una definizione collettiva, sostanzialmente condivisa e non solo accertata secondo regole puramente formali, che permette di stabilire che tale infrazione sia avvenuta. In altre parole, il presupposto stesso dell'esistenza della corruzione è il ritenere, riconoscere, sancire collettivamente che una determinata forma di corruzione si sia verificata. Il portarla alla luce nella soggettività condivisa finisce per coincidere con il farla esistere.

Il secondo punto importante è individuare chi agisce nello spazio pubblico così costituito. Chi altro c'è che, assieme al particolare soggetto collettivo rappresentato dall'opinione pubblica, talvolta parla direttamente, altre volte si esprime attraverso rappresentazioni simboliche e spesso agisce per bocca degli apparati della comunicazione? In genere si tratta di uomini delle istituzioni: politici, amministratori, giudici sono i soggetti più evidenti. In certi momenti essi rappresentano le istituzioni nel loro complesso, in altri conferiscono corporeità e individuazione a processi collettivi, altre volte invece non rappresentano nessuno, ma sono ben visibili e isolati sulla scena, nella loro insostituibile individualità [Guizzardi cit. in Fava 1999].

## **2.2 Le teorie sulla corruzione**

*La corruzione nelle democrazie non è un'anomalia, ma la logica conseguenza del trionfo della sola universalità che ci rimane, quella del denaro, equilibratore comune che permette di stabilire una comunicazione immediata con i nostri simili [Guhanno 1994, 108].*

Le teorie sulla corruzione politica si possono raggruppare in alcune categorie. La prima è quella dei *moralisti*, secondo cui origine della corruzione non è solo la natura umana ma anche una serie di «azioni» decisioni o elementi strutturali di ogni singola società o sistema politico: il tipo di "cultura politica", l'attaccamento popolare al regime, le tradizioni culturali che impongono norme ed obblighi contrari alle regole ufficiali, le caratteristiche del processo politico; le leggi contro la corruzione e la loro effettiva applicazione, nonché i caratteri del sistema economico ecc. [Myrdal 1968; trad. it. 1973, pp. 293-94, Benson, 1978].

Sebbene gli studi su questo tema siano sempre esistiti nella letteratura politica, ritrovandosi addirittura sin dall'età classica, è necessario sottolineare che è soprattutto a partire dagli anni Cinquanta, in concomitanza con i processi di decolonizzazione, che la scienza politica ha iniziato ad interrogarsi maggiormente sulle caratteristiche e sulle conseguenze della corruzione. I

ricercatori l'hanno vista come una «deviazione dal normale», un comportamento in grado di determinare forme di deterioramento politico ed economico. Essa è stata quindi identificata non soltanto come uno degli ostacoli della modernizzazione economica e politica del terzo mondo, ma anche come un problema morale. Proprio per questo motivo l'approccio di questo periodo, è stato chiamato approccio moralistico. Esso però è stato criticato sia per aver ignorato il contesto sociale ed economico in cui la corruzione ha luogo come fenomeno, che per la mancanza dei dati empirici.

Durkheim [1895] definisce la normalità come la media dei comportamenti e conseguentemente la devianza viene ad essere tutto ciò che da tale media si discosta.

Questo modo di definire la devianza si colloca all'interno di una visione positiva che pone al centro delle proprie attenzioni il problema dell'integrazione tra individuo e società. Ogni deviazione rispetto alla normalità viene pertanto intesa come un ostacolo alla coesione sociale e quindi percepita in termini negativi. Durkheim ha però il merito di essere il primo ad attribuire alla devianza anche una valenza positiva, derivante dall'essere in certi casi fonte potenziale dell'insorgere di comportamenti nuovi, in precedenza non previsti, capaci di favorire lo sviluppo sociale. In continuità con questo autore si pongono i teorici *funzionalisti* i quali, sempre in una contrapposizione netta tra normalità e devianza, arrivano a riconoscere in quest'ultima anche una certa positività. Essa infatti all'interno del sistema sociale può svolgere funzioni di integrazione e quindi essere definibile come una «disfunzione funzionale». A proposito di ciò Merton [1992] introduce il concetto di «innovazione» ovvero quel comportamento che nell'ottica di conseguire fini sociali (legittimi) si serve di mezzi non previsti (illegittimi), garantendo in alcune situazioni nuove soluzioni integrative.

Un'altra prospettiva di studi è quella proposta dagli *integrazionisti* secondo cui, considerato che la società contemporanea è estremamente impersonale e spersonalizzata, la corruzione permette di umanizzare gli interventi dello Stato,

colmando le carenze funzionali («umanizzazione») delle strutture ufficiali. La corruzione appare quindi come una conseguenza dell'esistenza di tensioni sociali e un fattore di stabilizzazione di un dato assetto di potere [Merton 1992].

È proprio al teorema di Merton che si deve la spiegazione della funzione sociale della corruzione: ogni tentativo di eliminare una struttura sociale esistente senza la previsione di strutture alternative e sostitutive adeguate a svolgere le medesime funzioni è destinata al fallimento. Aspirare ad un cambiamento sociale senza fare una debita ricognizione delle funzioni manifeste e di quelle latenti svolte dall'organizzazione sociale che si intende modificare significa indugiare nel ritualismo sociale.

Quando la riforma politica si limita al compito manifesto di «buttare fuori le canaglie», il suo impegno è appena poco più che una magia sociologica. Per un certo tempo, la riforma può portare alla ribalta nuove figure: può avere la funzione accidentale di assicurare l'elettorato che le virtù morali resteranno intatte e infine trionferanno. Può persino, per un certo tempo, frenare la macchina politica a tal punto da lasciare insoddisfatti i molti bisognosi che in precedenza soddisfaceva. Ma inevitabilmente, a meno che la riforma non implichi anche una trasformazione della struttura sociale e politica che assicuri che i bisogni esistenti verranno soddisfatti da strutture alternative, oppure a meno che essa non implichi un cambiamento di codesti bisogni, la macchina politica ritornerà ad avere un suo posto integrale nello schema sociale delle cose [Merton 1992, 219-220].

Nella critica all'approccio moralistico viene invece sostenuta l'importanza della corruzione nel contribuire a mantenere e bilanciare il potere di un dato sistema sociale, politico o amministrativo. L'accento quindi si sposta nell'analizzare la funzione che la corruzione svolge nella società. Così ha inizio lo sviluppo dell'approccio funzionalista che vede la corruzione in una luce più positiva.

Secondo i *funzionalisti* gli effetti positivi sono: il rafforzamento del mercato, l'espansione delle opportunità economiche, la capacità di attrarre investitori

stranieri, rafforzando il settore privato rispetto al pubblico, il favorire l'istituzionalizzazione e il rafforzamento dei partiti politici contro una burocrazia che altrimenti impedirebbe la formazione della leadership politica.

Per gli *economicisti* il ricorso a pratiche corrotte appare una risposta razionale alle esigenze di un'allocazione efficiente delle risorse pubbliche, resa altrimenti impossibile dalle lentezze dell'apparato burocratico. La corruzione ha persino la funzione di favorire l'investimento e di contrarre il consumo.

Sulla scia dell'impostazione mertoniana è il cosiddetto approccio economico [Nye 1967; Pinto-Duchinsky 1977; Rose Ackerman 1978; Andvig 1986]: il ricorso a pratiche corrotte costituisce una risposta razionale alle domande di efficienza nella distribuzione dei beni e delle risorse pubbliche non altrimenti soddisfacibili a causa delle lentezze dell'apparato burocratico (con riferimento esplicito ai sistemi socialisti, ma anche più in generale ai sistemi dell'Europa continentale caratterizzati da burocrazie permeanti le diverse attività della società civile). Secondo alcuni appartenenti a questa scuola, la corruzione avrebbe persino la funzione di favorire l'investimento e contrarre il consumo, in quanto l'imprenditore troverebbe in queste pratiche illegali e occulte il modo migliore per intraprendere e sviluppare il suo ruolo. In mancanza di questi canali le risorse monetarie di quel tale imprenditore verrebbero buttate tutte sul mercato del consumo con effetti inflazionistici e di stagnazione. Nella stessa scia si pongono coloro che vedono la corruzione "come un mercato allocativo di risorse in periodo di scarsità. Secondo questa scuola, le funzioni positive della corruzione sono in relazione al loro contributo al mantenimento dell'equilibrio tra risorse scarse e una domanda di beni e servizi in eccesso. Questo potrebbe persino incoraggiare una sana competizione tra imprenditori" [Ben Dor 1974, p. 66].

Secondo gli *istituzionalisti* poi l'incapacità delle istituzioni nell'elaborare le risposte a domande sempre crescenti dei nuovi partecipanti al sistema politico conduce a due modi alternativi di presentazione delle stesse domande: mediante la violenza o mediante la corruzione. Per Huntington la corruzione scioglie in

modo «indolore» i nodi che la violenza semplicemente taglierebbe. Infine essa costituisce una modalità di costruzione dei partiti politici, del loro rafforzamento in presenza di una debolezza istituzionale diffusa.

Figura 2.1 *Approcci sulla corruzione*

Approcci	Cause	Effetti
Moralisti	Multiple	Delegittimanti
Integrazionisti	Inefficienza	Sviluppo sociale
Economicisti	Scarsità	Sviluppo economico
Istituzionalisti	Inefficienza	Sviluppo politico

Fonte: Cazzola, *Enciclopedia italiana*

Durante gli anni Settanta, un nuovo approccio ha cominciato a dominare l'analisi del fenomeno qui in oggetto. La diffusione dei casi di corruzione in Occidente ha respinto l'idea sviluppata dai funzionalisti secondo cui essa accompagnava esclusivamente o prevalentemente i processi di transizione, scomparendo poi in seguito al consolidamento dello sviluppo e della modernità. Prende così piede l'approccio in cui la corruzione diventa una variante della scelta economica (*economic choice*) e pertanto un processo in cui i funzionari vendono la proprietà del governo per la soddisfazione di interessi personali. Nel mercato di tutti i giorni i funzionari pubblici sono visti come persone che cercano di massimizzare il loro reddito derivante dalla posizione ricoperta nell'amministrazione, valutando i costi e i benefici legati al loro coinvolgimento in casi di corruzione. Per questo motivo, in una posizione di monopolio con ampi margini decisionali e soggetti soltanto a limitate forme di controllo, i dipendenti pubblici possono facilmente massimizzare la quantità di tangenti ricevute. Fondamentalmente, in base a questo approccio, la corruzione ha a che fare con una distorsione del mercato. Da un lato deriva dalla deformazione del mercato, dovuta alla posizione monopolistica dello Stato, dall'altra parte, essa stessa è un

motivo per mantenere e riprodurre le distorsioni necessarie per l'ottenimento di favori per i dipendenti pubblici. Tale approccio è chiamato *nuova prospettiva del mercato sulla corruzione*. In questo caso la corruzione, a differenza dell'approccio funzionalista dove è il risultato di una burocrazia inefficiente, diviene non soltanto una conseguenza, ma anche una fonte dell'inefficienza burocratica. L'esistenza di inefficienze o ritardi permette ai dipendenti pubblici, rappresentanti lo Stato, di approfittare e di ricorrere alla richiesta di tangenti, esercitando forme di pressioni su persone o gruppi. Al contrario dell'approccio funzionalista, dove la corruzione viene identificata come un modo alternativo cui ricorrono gli individui per realizzare le loro richieste, la prospettiva del mercato la considera come un fenomeno estremamente negativo, che impedisce lo sviluppo, determinando una situazione di inefficienza. Essa non solo non favorisce l'integrazione dei gruppi emarginati ma addirittura produce ulteriore emarginazione, in quanto il profitto tratto dalle attività illegali tende a rimanere all'interno dei gruppi egemoni, lasciando fuori la popolazione più ampia [Shahid Alam 1995, 48, (3), 419-35]

Sebbene quest'ultima prospettiva si sia diffusa molto durante gli anni Ottanta, ha però mostrato una certa debolezza derivante dalla mancanza di dati empirici. Tale lacuna è poi via via stata colmata dalle numerose ricerche empiriche che si sono sviluppate a partire dalla caduta del comunismo. Questo tipo di analisi, criticando l'intervento pubblico nel mercato, è diventata infatti molto rilevante per i paesi dell'ex blocco comunista dove l'ingerenza dello Stato nell'economia e nella società era stata estremamente invasiva. Il mancato miracolo economico, che l'utopia neo-liberista aveva legato alle privatizzazioni e alle terapie shock, ha poi spostato l'attenzione sui fenomeni della corruzione. Di conseguenza, importanti istituzioni nel campo dello sviluppo, come la Banca mondiale (BM), il Fondo Monetario Internazionale (FMI), l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), hanno iniziato a finanziare studi e relazioni sul tema, cercando delle evidenze empiriche che avrebbero dovuto legittimare le loro

politiche di sviluppo. Da qui le raccomandazioni a promuovere politiche di deregolamentazione, volte a ridurre il ruolo dello stato nella lotta anti-corruzione.

È da questo momento che le analisi diventano prevalentemente quantitative, proponendo diverse misure del livello di corruzione nei paesi. Ciò in controtendenza con gli studi del passato, che avevano evidenziato come la corruzione, implicando una serie di attività segrete e difficilmente controllabili o visibili e ancora in assenza di una definizione generalmente condivisa, fosse un fenomeno difficilmente misurabile. Sebbene però «la questione della definizione non sia risolta più di quanto sia stata trascurata», nella maggior parte dei casi ci si è concentrati su quei processi valutati come corrotti in ogni definizione. Ciò ha prodotto una riduzione dei referenti empirici del concetto, conducendo ad un'accettazione della sua misurabilità. Ciò si evince chiaramente nello studio condotto nel 1995 da Paulo Mauro, il quale ha proposto di far coincidere la corruzione con quelle «operazioni sospette coinvolte nell'attività del business» che inibiscono gli investimenti e la crescita economica. Quest'ultima, però, più che essere una relazione causale appare piuttosto una correlazione in quanto è del tutto possibile che sia l'assenza di sviluppo a favorire la corruzione. Nonostante ciò nella letteratura empirica ha prevalso la prima prospettiva, che è stata seguita anche da istituzioni come la Banca Mondiale.

In conformità con questo modello la lotta anti-corruzione in Albania più di una semplice lotta si è trasformata in un programma politico volto alla realizzazione del modello neoliberista nel suo complesso. Uno stato piccolo ed efficiente, una pubblica amministrazione meritocratica, un sistema giudiziario funzionante che punisce i funzionari corrotti sono tutti parte della strategia anticorruzione. Tali misure, se attuate correttamente non solo sarebbero capaci di eliminare la corruzione, ma rappresenterebbero una situazione ideale di un modello neoliberista dello stato e della società. Esistono però due debolezze fondamentali in questo paradigma: la prima concerne le premesse su cui si fonda. Una mia ipotesi, che verrà discussa più avanti, vede infatti la corruzione

come il risultato della mancanza di sviluppo o di un processo di sviluppo distorto e non semplicemente come la sua fonte. La seconda debolezza invece consiste nel presupporre l'esistenza di capacità finanziarie e amministrative necessarie per la sua attuazione. Come si sosterrà nel corso del lavoro, queste capacità finanziarie non solo mancano, ma esiste il rischio già provato che una lotta anti-corruzione spesso assorba eccessivamente le risorse finanziarie e amministrative che invece dovrebbero essere indirizzate al processo di sviluppo.

La Banca Mondiale [2000], mira a separare il fenomeno della corruzione, ponendo l'accento sulla distinzione tra «cattura dello Stato» e «corruzione amministrativa». Lo *State capture* si riferisce alle azioni degli individui, dei gruppi o delle imprese, sia nel settore pubblico che in quello privato, volte ad influenzare la formazione di leggi, regolamenti, decreti, e le altre politiche governative a proprio vantaggio. Esistono forme diverse del problema. Una distinzione può essere tracciata tra i tipi di istituzioni soggette a cattura - quelle legislative, esecutive, giudiziarie o ancora le agenzie regolamentari - e le tipologie degli attori impegnati nella *cattura* - privati, leader politici o ristretti gruppi di interesse. Eppure, qualsiasi forma di cattura dello Stato è diretta verso l'estrazione di rendite pubbliche da parte di una cerchia ristretta di individui, imprese o settori, distorcendo la base legale e il quadro normativo, causando così enormi perdite per la società in generale. Esse prosperano dove il potere economico è altamente concentrato, gli interessi sociali sono deboli e i canali formali di influenza politica nonché l'intermediazione degli interessi poco sviluppati.

La corruzione amministrativa si riferisce all'imposizione intenzionale di distorsioni nell'implementazione delle leggi, delle regole e dei regolamenti al fine di offrire vantaggi agli attori statali o non statali, attraverso guadagni privati, illeciti e non trasparenti da parte dei pubblici ufficiali.

È proprio sulla base di queste definizioni che la Banca Mondiale costruisce una tipologia delle forme di corruzione basata sull'interazione della cattura dello

stato e la corruzione amministrativa e che permette di individuare i livelli relativi di ogni forma di corruzione (che vanno da "medio" ad "alto").

### **2.3 Le cause della corruzione**

La corruzione è definita come un comportamento collettivo che si esplica in un particolare sistema all'interno del quale le diverse parti (il mondo politico, l'impresa e l'apparato burocratico) sono tra loro complementari e interdipendenti, trovando nell'interazione reciproca la soddisfazione dei propri interessi. Il termine indica un complesso di fenomeni molto diversi fra di loro. Da parte di uno dei studiosi italiani della corruzione è stato sottolineato che "intorno alla nozione di corruzione gravitano, con traiettorie variabili, categorie che rimandano a moduli di comportamento illecito tra loro assai dissimili, e la cui natura non sempre appare immediatamente riferibile ad una medesima matrice teorica" [Belligni 1987, p. 65]: da comportamenti e fenomeni che riguardano la degenerazione dei sistemi sociali o politici [Aron 1965; Friedrich 1963; Fraenkel 1941], a comportamenti privati eticamente "discutibili" [Pizzorno 1993], o ancora a fenomeni afferenti la delinquenza organizzata che usa anche lo strumento della corruzione. [Gambetta 1992; Falcone 1993]. Con questo termine vengono cioè intesi fenomeni caratterizzati sì dall'aspetto della segretezza e dell'illegalità formale quali i poteri occulti, le connessioni tra delinquenza e politica, ma anche la compravendita del voto, clientelismo e patronato degli uffici, trasformismo, politicantismo e altri analoghi comportamenti [Bobbio 1978, 1980].

La corruzione come termine si riferisce ad un ampio gruppo di comportamenti e pratiche relativi non solo all'individuo ma anche alle istituzioni. Questa concezione di per sé così ampia ha aperto un dibattito complesso sulla questione se la corruzione sia da attribuire alle istituzioni o se sia da ricollegare piuttosto alla responsabilità individuale. Nel primo caso dovremmo guardare alla *governance*, alle politiche, all'amministrazione e alle leggi, che potrebbero essere poco funzionanti (instabili, sbagliate, inadeguate, carenti e ambigue) o

semplicemente inesistenti. Il fallimento dell'individuo invece presupporrebbe l'esistenza di specificità culturali e/o psicologiche come presupposto di comportamenti devianti. Ma il rischio di entrambi questi approcci è che le cause e gli effetti della corruzione non sono sempre chiaramente distinguibili. Per esempio, alcuni studi hanno dimostrato che nella maggior parte dei casi gli argomenti appena esposti siano sintomi piuttosto che cause. Allora quale approccio dobbiamo tenere in conto in sede di esame delle cause della corruzione? In altre parole, le cause della corruzione devono essere analizzate da un punto di vista degli individui (*actor-centered approach*) o delle istituzioni (*agency-centered approach*)?

Pizzorno [1993] all'interno di una visione che certamente si rifà a Durkheim, indaga più che le occasioni che favoriscono il verificarsi di fenomeni di corruzione la disponibilità degli individui ad entrare nelle transazioni corrotte. Diversamente da altri autori che utilizzano il modello della scelta razionale, spiegando la corruzione quasi esclusivamente in termini di costi e benefici economici, Pizzorno sceglie un modello teorico molto vicino a quello utilizzato dalle teorie *labelling* e da Becker [1963, 9], in particolare, privilegiando un'analisi che pone al centro i valori sociali e il loro apprendimento. Secondo questo autore l'aumento della corruzione va messo in relazione al minor costo morale che essa implica. A tal proposito egli ricorda come esistano diverse fonti di riconoscimento, capaci di agire sull'individuo e sul comportamento. Esse sono generalmente costituite dai gruppi entro i quali avviene la socializzazione e l'individuo definisce la propria identità. A seconda di quelle che sono quindi le condizioni esistenti nelle cerchie sociali a cui fa riferimento, l'individuo assumerà una diversa dimensione morale. L'abbassamento del livello morale dominante conduce all'accettazione di una molteplicità di microtransazioni corrotte, che finiscono con l'essere considerate normali. Ne consegue una diminuzione delle sanzioni (non solo relative allo specifico interesse materiale del soggetto, ma anche e soprattutto al suo riconoscimento sociale) e ad una correlata diminuzione dei costi morali del comportamento corrotto. Pizzorno a questo proposito aggiunge che i guadagni

provenienti dalla corruzione sono spendibili in maniera socialmente soddisfacente solo se non implicano la stigmatizzazione dell'individuo all'interno delle sue stesse cerchie di riconoscimento.

Le critiche rivolte a quest'analisi evidenziano un'eccessiva attenzione alle cerchie sociali esterne alla politica e al sistema corruttivo, sottovalutando il fatto che l'individuo diviene un uomo nuovo in politica attraverso un processo di (ri)socializzazione che lo allontana dai gruppi originari di riferimento. Abbastanza deboli poi sono apparse le considerazioni inerenti le relazioni esistenti tra costo morale, status sociale e sistema di valori e tra costo morale e capitale investito in politica. Nel primo caso perché sembra che ad uno status elevato corrisponda anche una maggior integrità morale, il che è certamente discutibile. Nel secondo caso invece perché, se è vero che da un lato chi investe poco ha anche poco da perdere, dall'altro però, in una prospettiva futura ciò non è assolutamente vero. Inoltre quanto Pizzorno sostiene appare in antitesi con quelle stesse teorie, a cui egli sembra fare riferimento, che spiegano come i costi - anche quelli morali - tendano ad abbassarsi tanto più i valori e le norme presenti all'interno delle cerchie di riferimento vengano interiorizzati.

Huntington [1968, 63] osserva:

la funzione e le cause della corruzione sono simili a quella della violenza. Entrambe sono incoraggiate dalla modernizzazione; entrambe sono sintomatiche della debolezza delle istituzioni politiche; entrambe sono caratteristiche di quelle che chiamiamo società pretoriane; entrambe sono mezzi mediante i quali individui e gruppi si rapportano fra loro e con il sistema politico e partecipano al sistema secondo modalità che violano i costumi del sistema. Pertanto una società che ha un'elevata capacità di corruzione ha anche un'elevata capacità di violenza.

Nel complesso il mutamento culturale favorisce quello che Bellah ha chiamato «individualismo radicale», caratterizzato dalla scissione tra sfera pubblica e sfera privata. Negli Stati Uniti, Robert N. Bellah, allievo di Talcott Parsons, in collaborazione con Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler e Steven M. Tipton ha pubblicato importanti studi sulla disgregazione della società civile determinata da un eccessivo individualismo nonché sulle possibilità di una sua rinascita [v., Bellah e altri, 1985 e 1991], dando un contributo

essenziale alla nascita del movimento intellettuale del comunitarismo, che vede nel rinnovamento della società civile il fulcro dell'integrazione della società moderna. Altri significativi contributi a questo movimento si devono a Michael Walzer [1990], Charles Taylor [1985] e Alasdair MacIntyre [1981].

Magatti [1996, 178], nello spiegare il caso italiano, sottolinea che:

si è creata una situazione dove si sono sommate le debolezze; ad un certo statalismo centralistico ha fatto da contro-altare una diffusa diffidenza verso tutto ciò che è pubblico, con l'effetto di dar vita ad una pubblica amministrazione eccessivamente estesa ma al tempo stesso incoerente e inefficace. Ciò ha creato le condizioni per una seppur tacita legittimazione nei confronti dei comportamenti opportunistici e più in generale dello scarso rispetto delle regole del vivere comune. Il tentativo di riprodurre nel nostro paese modelli nati e incarnati in altre culture ha finito con l'ampliare gli spazi in cui le tendenze particolaristiche potevano venire impiegate in una logica puramente acquisitiva.

Queste definizioni e analisi appaiono però valide solo se hanno come riferimento il comportamento che si esplica all'interno di realtà di tipo comunitario, cioè quelle caratterizzate da una «coscienza collettiva». Nella complessità della società contemporanea, che si compone di più universi culturali, ognuno dei quali esprime propri valori e orientamenti normativi, tali definizioni appaiono superate e poco idonee ai fini di un'analisi del comportamento sociale. Ciononostante, essa continua oggi ad essere canonicamente definita come «il comportamento che devia dalle aspettative istituzionalizzate e dalle norme sociali» [Gennaro 1993].

Nel continuare a proporre l'idea, cara ai funzionalisti, della società integrata questa definizione sembra non essere influenzata dagli sviluppi avuti nel campo scientifico e dagli studi che spiegano la devianza come un fenomeno relativo, a volte difficile da definire persino all'interno di realtà sociali omogenee e normativamente ben delineate. Si pensi all'*istituzione totale* di Goffman [1968] dove, nonostante il sistema delle regole preciso e totalizzante, esiste tra gli individui integrati una *separatezza culturale* che porta l'operatore e l'internato a considerarsi vicendevolmente devianti. «Due mondi sociali e culturali procedono fianco a fianco, urtandosi l'uno con l'altro, con qualche punto di contatto di

carattere ufficiale, ma con ben poche possibilità di penetrazione reciproca» [Goffman 1968, 39].

In sostanza

le società moderne non sono semplici organizzazioni in cui ognuno è d'accordo su cosa siano le norme e su come debbano essere applicate in specifiche situazioni. Al contrario sono molto differenziate secondo criteri di classe, etnia, professione e cultura. Non è necessario che questi gruppi condividano le stesse norme e in realtà ciò avviene raramente. I problemi che incontrano affrontando il loro ambiente, la storia, le tradizioni che portano con sé conducono all'evoluzione di insieme in norme diverse. Le contraddizioni e i conflitti tra le norme dei diversi gruppi generano sempre disaccordi sul tipo di comportamento da adottare per ogni diversa situazione [Becker 1987, 27].

La concezione moralista<sup>9</sup> definisce la corruzione come un sintomo del malessere presente all'interno della società, e la considera una patologia sociale determinata sia dall'accesso a posizioni di potere da parte di uomini disonesti che un ostacolo allo sviluppo economico e una minaccia alla legittimità politica [Cazzola 1988, Della Porta 1992].

I teorici revisionisti spiegano la corruzione come il risultato di contraddizioni esistenti all'interno della struttura sociale, economica e politica e non esprimono un giudizio negativo in quanto, a volte, attraverso una ridefinizione normativa essa permette appunto aggiustamenti capaci di superare dette contraddizioni [Cazzola 1988, della Porta 1992].

Riferendosi allo schema dell'azione di Parsons [1971, 1975] i politici, gli imprenditori, i funzionari pubblici risultano essere degli attori motivati che agiscono per conseguire fini legittimi e generalmente accettati: il successo nel lavoro, nella carriera professionale e in quella politica. Nella loro azione, che si fonda su di una precisa conoscenza delle norme e sul rispetto delle regole del gioco, questi utilizzano conseguentemente mezzi legittimi (le capacità tecniche, organizzative o referenziali) e si attengono all'osservanza degli standard

---

<sup>9</sup> Gli autori che si rifanno a questa concezione (Myrdal 1970, Benson 1978, Werner 1983, Andreski 1970) hanno il merito di cogliere un elemento importante che sta alla base del fenomeno, la cultura della corruzione, soffermandosi sul contesto in cui esso si genera e si radicalizza. Il loro limite sta però nel fatto che l'analisi si perde all'interno di una visione troppo carica di giudizi di valore, in un'eccessiva generalizzazione incapace di far luce sulla complessità degli aspetti e i meccanismi che riguardano il fenomeno.

normativi (i rapporti di affiliazione, l'affidabilità) e delle condizioni che garantiscono il successo finale (il pagamento delle tangenti, la mediazione, l'organizzazione, l'appoggio nell'inserimento). Il comportamento corrotto quindi oltre a non deviare rispetto a quelle che sono le aspettative istituzionalizzate dalle norme, si viene a addirittura a configurare con quella modalità di adattamento che Merton [1992] chiama «conformismo».

Visto dall'interno dell'organizzazione questo comportamento garantisce sia l'interesse collettivo che quello dei singoli attori, svolgendo importanti funzioni integrative. Esso riesce infatti nel momento in cui produce i suoi effetti ad incrementare la fiducia e la coesione tra i singoli attori-agenti.

Se si valuta il sistema della corruzione come funzionale alla società in quanto capace di risolvere contraddizioni in essa presenti, allora si riconosce una certa utilità sociale e quindi una positività anche al comportamento corrotto. Il giudizio esterno, così come quello interno, non può quindi mai essere negativo, e in base a ciò devono essere considerate come fondate anche le critiche mosse ai moralisti, i quali proprio per le loro tendenze ad etichettare a tutti i costi come negativo e patologico il comportamento corrotto finiscono effettivamente fuori strada generalizzando e non focalizzando le proprie attenzioni sia su ciò che esso è realmente che sull'organizzazione che lo esprime.

Il comportamento corrotto non è risultato dell'affinità, cioè una propensione o di una tendenza soggettiva dell'azione, quanto piuttosto la conseguenza dell'affiliazione, intesa come quel processo interattivo che vede il soggetto apprendere, nel contatto con l'organizzazione, valori, norme e comportamenti difforni da quelli generali. Si verifica in altre parole l'effetto sistema, che vede l'organizzazione imporsi sull'individuo che, consapevole dei vantaggi che gli possono derivare, accetta la situazione [Fava 1999, 34-39].

Cazzola [1988] riassume così le cause della corruzione:

- una specie di adeguamento dei cittadini alle attività corrotte,
- il fenomeno illegale è auto-legittimato dai politici per i politici; fenomeno illegale e illegittimo in un periodo di richieste di cambiamento nella gestione

della cosa pubblica, ma scarsamente sanzionato dagli apparati giudiziari in ultima istanza; ammissibilità aperta della corruzione per tutti e accettazione «culturale» del fenomeno come fatto normale, non più come «disvalore»;

- mancanza di alternanza, occupazione politica;
- decentramento amministrativo, crescita della burocrazia e dei centri di erogazione dei servizi;
- nuove forme del professionismo politico: «privatizzazione» della politica, appropriazione dei beni pubblici, colonizzazione e lottizzazione degli apparati statali e del sottogoverno. Il politico diventa un procacciatore di consenso e di risorse (beni fini a se stessi), politico improvvisato, senza storia politica.
- aumento dei costi della politica «la corruzione è un disvalore, un male in sé, che viola un'idea radicata di giustizia a prescindere dalle conseguenze sistematiche in termini di costi e benefici che può provocare; nel fatto che essa produce cambiamenti nella struttura delle regole del gioco che presiedono al governo democratico, che ne stravolgono i principi, pur senza necessariamente lacerarne l'involucro; perché tende a vanificare lo sforzo storico della democrazia di contrastare il dominio della ricchezza e del privilegi» [Belligni, 1987, 5].

#### **2.4 I modelli della corruzione**

Osservando i paesi europei, Savona [1998, 69] identifica tre modelli della corruzione:

*corruzione sistemica*, quella in cui l'attività parallela e illegale si afferma pienamente, coinvolgendo più livelli istituzionali fino al vertice politico che è esso stesso parte integrante del sistema corrotto. Essa è diffusa sul territorio, riguarda molte attività e la retizzazione è massima, in quanto i casi non si presentano come isolati, ma mostrano continue connessioni tra loro (si ritrova in Belgio, Italia, Francia e Spagna);

*corruzione sporadica* riguarda quelle situazioni in cui si presentano casi limitati ad una zona determinata e ad un livello istituzionale preciso e che quindi

non costituiscono una rete diffusa (esempi tipici sono l'Irlanda, l'Austria e il Portogallo);

*corruzione casuale*: il modello è sostanzialmente una scatola vuota. Sono situazioni in cui non si rilevano casi di corruzione significativi e quelli che si presentano hanno la forma del singolo scambio corrotto, privo di qualsiasi elemento di retizzazione (esempi sono la Svezia, la Finlandia, la Danimarca e i Paesi Bassi).

Accanto a quelli appena esposti, l'autore poi propone un modello piramidale basato sulla distinzione funzionale tra corruzione complessa e corruzione semplice. La prima, che occupa il vertice della piramide, corrisponde in linea di massima alla corruzione politica. Riguarda quindi l'adozione delle decisioni politiche e coinvolge tendenzialmente più di un soggetto da entrambe le parti. La seconda invece, che si ritrova alla base della piramide, concerne il condizionamento delle decisioni amministrative ed implica spesso l'accordo tra due soli soggetti. C'è poi una terza categoria che si incastra tra le due, ma che ha caratteristiche del tutto peculiari: la corruzione rovesciata, comprendente soltanto il settore del voto di scambio [Savona e Mezzanotte 1998, 28-29].

Nell'analizzare il fenomeno della corruzione si parte dal concetto di dazione ambientale che sta ad indicare una situazione obiettiva dove l'attività illegale oltre a non turbare la coscienza di chi la esplica, è riconosciuta come una normalità attorno alla quale si struttura l'insieme delle interazioni sociali. In questi casi, secondo Di Pietro [1993, 27] più che di concussione o corruzione si dovrebbe parlare di:

dazione ambientale, ovvero di una situazione oggettiva in cui ci deve dare il denaro non aspetta più né meno che gli venga richiesto; egli, ormai, sa che in quel determinato ambiente si usa dare la mazzetta, il pizzo e quindi si adegua e promette di consegnarlo. Analogamente chi riceve il denaro non si mortifica più nel pretenderlo o nel chiederlo ma semplicemente aspetta, tanto sa che prima o poi arriverà un punto insomma non c'è più né l'ammiccamento da parte del corruttore (elemento determinante del reato di corruzione) né la minaccia o induzione da parte del pubblico ufficiale (elemento caratterizzante il reato di concussione): ecco perché questo fenomeno andrebbe forse meglio classificato con la formula dazione ambientale.

Il sistema della corruzione è inteso quindi come *realtà globalizzante* che nasce e si sviluppa all'interno di un processo di differenziazione e che, in relazione alla particolarità del contesto, porta ad una ridefinizione di valori, di norme, di schemi di azione che divengono *altri* rispetto a quelli della società integrata.

Il comportamento del sistema della corruzione risulta conseguentemente come il risultato della razionalizzazione del rapporto mezzi-fini, cioè una modalità di adattamento che, nella difformità dell'universo simbolico e normativo, diverge da quella generalmente considerata legittima. I costi e i benefici, le ricompense e le punizioni non riguardano un calcolo meramente materiale ma sono calcolati anche in termini morali, in quanto legati ai valori esistenti all'interno del sistema.

Nella sua complessità il sistema prevede tutto un insieme di parti e di figure sociali (istituzioni, mondo politico, mondo dell'impresa, apparato burocratico, attori-agenti) che appaiono come identità nell'interazione reciproca e nel rapporto con l'ambiente all'interno del quale si muovono. L'imprenditore, il politico, il manager, nella diversità dei ruoli e delle strategie rivolte all'accaparramento di utilità, benefici e privilegi, appaiono come plasmati uno sull'altro, quasi come ingranaggi ad incastro che sincronicamente fanno girare l'intera organizzazione corrotta [Fava 1999].

Il sistema della corruzione va analizzato come l'insieme di tre principali macroaree: il mondo dell'impresa, il mondo politico<sup>10</sup> e l'apparato politico-istituzionale. All'interno di queste l'attore apprende e interiorizza un modello culturale di riferimento facendo propri i codici simbolici, etici e normativi. Dunque il comportamento illegale in relazione a ciò viene ad essere il risultato logico di un particolare tipo di socializzazione in una realtà che lo intende non tanto come un fatto patologico, quanto invece come una normalità o meglio

---

<sup>10</sup>Il mondo politico appare come una realtà complessa, segnata dalla presenza di un conflitto costante e diffuso, che si caratterizza quale strumento rivolto non a ribaltare gli equilibri del potere, quanto invece a favorire la mediazione tra le parti. Il che permette una continua ridefinizione delle distanze sociali tra gli attori-agenti che garantisce a tutti il soddisfacimento dei propri interessi. Grazie alla particolarità del conflitto il mondo politico riesce, al di là dell'immagine diffusa che lo vede come una realtà statica e ristagnante, fossilizzata nei suoi equilibri generali e soggetta al controllo da parte sempre gli stessi uomini, a mantenersi vivo all'interno di una dinamica che tende di rinnovarsi e di riproporsi continuamente.

ancora come un'azione razionale che in riferimento ad un definito universo etico-normativo e nella continuità con una precisa rivelazione mezzi-fini si propone di render vantaggioso il rapporto tra costi e benefici [Fava 1999, 70].

Rose-Ackerman [1978, 61-63] identifica tre livelli di attività pubblica all'interno dei quali la corruzione può radicarsi: il primo livello riguarda situazioni in cui è possibile la formazione di una posizione di rendita a partire dalle decisioni di spesa degli enti pubblici. In questo caso l'accordo illecito interviene ad alterare in modo discrezionale, e comunque superiore al suo costo-opportunità, il prezzo di ciò che viene acquistato dall'ente pubblico. Il secondo è relativo alla posizione di rendita connessa con la distribuzione di risorse e servizi o con la concessione di autorizzazioni da parte di uffici ed enti pubblici. Una prima fattispecie di questo secondo livello trae origine da una delle funzioni tipiche dello Stato, che è quella di regolamentare le attività economiche che vanno dall'edilizia all'ambiente ecc. In tutti questi casi, l'amministratore pubblico detiene il potere di concedere permessi, controllare comportamenti, autorizzare attività economiche. Nello scambio occulto l'amministratore monetizza questo suo potere, vendendo la propria benevolenza. Talora il funzionario pubblico vende la rimozione degli ostacoli al godimento di un certo bene o diritto; dall'altra interviene per facilitare l'iter burocratico di una pratica. Le carenze dello Stato e della pubblica amministrazione diventano esse stesse occasione di scambio occulto e fonte di arbitrio che, lungi dal venire rimosse, creano interessi forti a sfruttarle e a valorizzarle. Una seconda e terza fattispecie riguardano la fornitura di servizi da parte degli enti pubblici ad imprese e cittadini e l'erogazione di fondi pubblici. Infine il terzo livello è relativo al potere coattivo di cui dispone l'ente pubblico, che si può tradurre in potere di imporre costi ai privati. In questo caso, il privato è disposto a pagare una tangente pur di evitare o ritardare le sanzioni o i provvedimenti punitivi<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Un esempio tipico è offerto dal caso italiano: agli inizi degli anni Novanta lo scandalo di Tangentopoli ha mostrato l'esistenza di un Parlamento fortemente incline ad essere influenzato dalle richieste dei principali gruppi di potere e in generale sempre più incapace di stabilire con autorevolezza le strategie di sviluppo del Paese.

Con riferimento invece alla struttura della corruzione gli elementi fondamentali che vanno presi in considerazione sono sostanzialmente tre: i settori che vengono aggrediti dalla corruzione, i soggetti coinvolti, i metodi, gli strumenti e i meccanismi utilizzati.

Alla luce degli approcci teorici appena ricordati nel prossimo capitolo cercherò di definire il fenomeno con riferimento al caso albanese. Le discussioni sulla corruzione come una priorità politica sono entrate nel dibattito pubblico albanese attraverso l'influenza di una campagna internazionale contro le attività illegali condotta dalla Banca Mondiale e applicata da un certo numero di ONG e Transparency International. Questa campagna si è unita ai progetti per lo sviluppo del terzo mondo nei primi anni Novanta, ma in Albania ha ottenuto slancio dopo il 2000. Essa ha prevalentemente proposto l'eliminazione dell'informalità come rimedio contro la corruzione, suggerendo che questi due concetti non sono equivalenti, ma sono comunque tra loro legati. Presumibilmente, l'eliminazione dell'informalità può essere un passo concreto per lo sradicamento della corruzione, ma che dire dell'informalità che si formalizza in pratica? Il tentativo è quello di una definizione della corruzione partendo da un'analisi del contesto specifico albanese.

## Capitolo 3

### La democratizzazione in Albania

#### ***3.1 Transizione ed eredità storiche***

Le tradizioni storiche e culturali sono un fattore esplicativo chiave per capire percorsi ed esiti del mutamento politico nell'Europa centro-orientale.

La forza delle eredità del regime non democratico, oltre che dal tipo di accoglimento ad esse riservato dalle élites protagoniste della democratizzazione, dipende da alcuni fattori oggettivi [vedi Morlino, 2003].

Il primo è costituito dalla durata del vecchio regime: quanto più questo è longevo, tanto più ha modo e tempo di incidere sulla fisionomia della società, della politica e dello Stato, e quindi tanto maggiori e più forti saranno le eredità che condizioneranno lo sviluppo democratico successivo. Nei paesi dell'Europa orientale i regimi non democratici hanno avuto oltre quarant'anni per plasmare le nuove generazioni, imporre comportamenti e valori e consolidare le istituzioni.

Il secondo fattore è determinato dai caratteri interventisti e innovativi del vecchio regime. Non i "progetti" del regime nella sua fase iniziale, quanto i cambiamenti che esso riesce effettivamente a realizzare: quanto più il vicino non democratico ha plasmato la realtà politica (eliminando opposizioni, cancellando strutture e creandone di nuove, asserendo le istituzioni indipendenti, modificando la struttura dello Stato) e quanto più "ha invaso" anche le dimensioni sociali, economici e culturali, tanto più è probabile che restino tracce ed eredità. Una precedente fase totalitaria ha investito la dimensione politica (sostituzione netta delle vecchie con nuove istituzioni), economica e sociale (fine dell'economia di mercato e trasformazione della società civile), statale se il

regime è stato imposto dall'esterno come nel caso della maggior parte dei paesi dell'Europa centro-orientale (sovranità limitata e, in qualche caso, perdita dell'indipendenza), delle élite (le vecchie sono state eliminate o sostituite) e infine culturale (sforzi di omogeneizzazione etnica e linguistica, persecuzione delle chiese e secolarizzazione estrema e accelerata) [Linz 1975; Linz e Stepan 1996].

Con tali precedenti, alcune delle eredità più prevedibili sono quindi le seguenti: la debolezza della società civile e i ritardi con cui essa si ricostituisce [Linz 2006, 602]; burocrazie civili e militari costituite da personale reclutato sulla base della lealtà politica, soggetto ad ondate di indottrinamento ideologico; assenza di un'opposizione; leggi, codici e norme altamente politicizzate e intrise di ideologia; presenza pervasiva del partito unico, delle sue organizzazioni fiancheggiatrici e dei suoi simboli ideologici in ogni settore della società; economia largamente controllata dallo Stato.

Un terzo fattore in grado di influire sul peso delle eredità è costituito dalla modalità della transizione: quanto più la transizione è pacifica e continua, tanto più è facile che vecchie eredità si trasferiscano al nuovo regime; al contrario, quanto più è discontinua e traumatica, tanto più le eredità tenderanno a essere spazzate via e anche le ripercussioni prodotte dagli interventi innovativi e rivoluzionari del vecchio regime potranno essere, in parte, attenuate.

Un quarto fattore, infine, è rappresentato dal contesto internazionale, ossia dalle spinte e dalle influenze provenienti dall'esterno in grado di influire sul peso e sul tipo di impatto di alcune eredità. In generale, quanto più il contesto internazionale è parte attiva nel guidare la democratizzazione, tanto più le eredità del vecchio regime vengono circoscritte e limitate. Il contesto internazionale, tuttavia, può anche indirizzare e canalizzare certe eredità suggerendo soluzioni e vie d'uscita.

Infine, conta anche l'emulazione. Molto più che nel passato, si guarda a quanto accaduto negli Stati che hanno appena attraversato (o che stanno attraversando) una transizione di regime.

Il ricordo di passate esperienze condiziona sempre i nostri comportamenti, a livello sia individuale che collettivo. Credenze e opinioni mutano in funzione di quanto apprendiamo da precedenti esperienze. In questo senso, l'apprendimento politico e il processo attraverso il quale élites, attori collettivi e opinione pubblica modificano credenze e pratiche politiche a seguito di crisi, generati da mutamenti drammatici che hanno caratterizzato l'ambiente in cui hanno vissuto.

Nei processi di democratizzazione, mettere a frutto ciò che si è imparato dal passato diviene cruciale nelle fasi centrali del percorso, soprattutto quando si tratta di impostare un negoziato tra gli attori politici protagonisti per stabilire la direzione e la qualità del cambiamento (transizione) e quando si devono erigere le principali istituzioni del nuovo assetto democratico (instaurazione). Le strategie utilizzate, le scelte istituzionali compiute nelle due fasi centrali sono in gran parte il frutto del patrimonio di esperienze di attori politici e degli insegnamenti trasmessi agli individui e agli attori collettivi da eventi precedenti.

Il concetto di «apprendimento politico» si fonda sulla constatazione che credenze e valori possano mutare sotto l'influenza di eventi particolari: il fallimento di una precedente esperienza democratica, gli anni della dittatura, una guerra civile, un conflitto, una crisi economica, una crisi istituzionale possono contribuire a mutare modi di pensare, mentalità e comportamenti conseguenti e quindi a generare discontinuità. Si apprende dalla propria esperienza, da quella dei nostri padri che trasmettono i risultati delle loro esperienze e da quelle esperienze riferiteci dai nostri contemporanei, che vogliamo evitare o imitare.

Una democrazia, quindi, si sviluppa su nuovi miti fondativi, ma sembra partire da elementi preesistenti che condizionano la formazione di credenze, fondamentali nella fase iniziale del processo di democratizzazione e nelle sue prospettive. [Grilli di Cortona, Lanza 2011, 26-37].

Come verrà meglio spiegato nei prossimi paragrafi, quanto appena detto sembra essere perfettamente confermato dal caso albanese.

### **3.2 La strada albanese verso la democratizzazione**

La letteratura tradizionale sulla transizione e il consolidamento democratico si è concentrata sulle precondizioni importanti per l'instaurazione della democrazia: il pluralismo, il grado di influenza sociale e politica dell'Occidente, l'omogeneità etnica, lo sviluppo economico, la modernizzazione della società, i diritti umani e la società civile [Huntington 1991, 38-39]. Negli ultimi tempi gli studiosi della transizione democratica, hanno preannunciato il rischio del determinismo politico, culturale ed economico, sottolineando che alcuni fattori sono sia effetti che cause della democrazia. Studi sui paesi in transizione, che rientrano in parte in quello che Huntington (1991) chiama «la terza ondata» della democratizzazione, hanno messo in luce l'importanza cruciale della leadership politica, degli aggiustamenti istituzionali e della partecipazione internazionale nel sostenere lo sviluppo della democrazia [Diamond e Plattner 1996; Diamond 1996]. Prima degli anni Novanta paesi come l'Albania o comunque appartenenti all'Europa dell'Est soffrivano la carenza di istituzioni fondamentali, indispensabili per la democrazia, includendo la libertà dei media, l'indipendenza del legislatore e una società civile. Anche se gli accademici affermano un legame importante tra sviluppo economico e stabilità democratica, la particolare configurazione delle istituzioni delle democrazie occidentali, non si considera più come una precondizione necessaria [Nodia 1996].

Nel valutare la *performance* nella transizione democratica dell'Albania è necessario guardare indietro nel tempo. Le seguenti tabelle (3.1; 3.2) sintetizzano le caratteristiche del passaggio dal regime comunista alla democrazia basandosi sulla tipologia usata da Grilli di Cortona, Lanza (2011).

Figura 3.1: Istituzioni e attori nel passaggio alla democrazia

	<b>Istituzioni e norme</b>	<b>Partiti e sistema partitico</b>	<b>élites</b>	<b>Statalismo</b>	<b>Mobilizzazione Cultura politica e società civile</b>
<b>Albania</b>	Primo tentativo di continuità, seguito da una discontinuità netta con la fase comunista	Il partito unico PPSH si trasforma in PSSH, prendendo le distanze dall'ideologia marxista-leninista. Non ci sono partiti rilevanti nostalgici del vecchio regime	Malgrado una certa «auto-epurazione» si verifica un passaggio della vecchia nomenclatura nei nuovi partiti. Riciclaggio delle vecchie élites in ambito economico e, parzialmente in quello politico.	De-collettivizzazione dell'economia, economia di mercato e privatizzazione selvaggia.	Elevata partecipazione elettorale. Scarsa partecipazione interna ai partiti; membership limitata; debole identificazione e fiducia nei partiti.

Fonte: *Elaborazione propria basandosi sulla tipologia usata da Grilli di Cortona, Lanza (2011)*

Figura 3.2: *Il regime e la transizione*

<b>Albania</b>	<b>Durata del regime non democratico</b>	<b>Capacità innovative del regime non democratico</b>	<b>Modalità della transizione</b>	<b>Spinte internazionali</b>
	Lunga (1945-91)	Molto forti. Il regime totalitario investe la società, interviene pesantemente sull'economia, modifica drasticamente società ed economia.	Si avvia come transizione continua, ma poi si accentuano gli aspetti di discontinuità; iniziativa delle piazze e in particolare degli studenti.	Il contesto internazionale preme per un'uscita rapida dal vecchio regime e per una democratizzazione che consenta l'entrata in Europa.

Fonte: *Elaborazione propria basandosi sulla tipologia usata da Grilli di Cortona, Lanza (2011)*

Crollo della divisione in blocchi, secessioni e allargamenti, esclusioni e inclusioni: la fine del novecento vede plasmarsi un immaginario geopolitico fondato sulla contrapposizione tra un Europa sicura, prospera e capace di progresso da un lato, e un "Est" insicuro, arretrato e imprevedibile dall'altro. La linea che divide tali rappresentazioni è netta: l'uropeità ha a che fare con razionalità e stabilità; ciò che ne rimane fuori è irrazionale e instabile.

Le ingombranti macerie lasciate dall'implosione dei regimi socialisti novecenteschi rafforzano la percezione secondo cui un viaggio nello spazio dell'est Europa sia anche un viaggio a ritroso nel tempo, in un mondo che fatica a

seguire i modelli di efficienza dell'Occidente. Questo è il clima che domina le conferenze di diplomatici imprenditori che si susseguono negli anni della "Grande Transizione" del mondo post socialista.

Tuttavia, non è solo arretratezza, ma anche sperimentazione. L'est è un apprendista; nell'ipotesi più ardita, si tratta di un luogo di contraddizioni, un esperimento incerto che necessita e chiede di essere messo in sicurezza tramite l'espansione della zona di pace, democrazia e prosperità europea. La modernità è un'opportunità che filtra da ovest: non è a est che si deve guardare per capire che cosa ha in riserva il futuro [Strazzari 2008, 52].

### **3.2.1 Una breve ricostruzione storica**

Al fine di comprendere la transizione albanese è necessario guardare indietro nel tempo, cercando di riassumere brevemente le sue fasi storiche<sup>12</sup>.

L'Albania, essendo prettamente una società arretrata contadina, senza nessuna tradizione di classe operaia, era il paese meno adatto al comunismo di qualsiasi altro paese dell'Europa dell'Est. Mentre piccoli gruppi comunisti iniziarono a crearsi nelle città principali negli anni 1920 e 1930, il Partito Comunista Albanese (PKSH) nacque solo nel 1941, con l'aiuto diretto dei comunisti jugoslavi. Molto presto diventò il partito meglio organizzato e più influente di tutti i partiti creati durante la guerra. Alla soglia della liberazione del paese il Partito Comunista iniziò la guerra civile contro i suoi avversari, giungendo in breve tempo a sconfiggere i gruppi più deboli e non organizzati come i sostenitori del Movimento per la Legalità o chi si batteva per il ritorno del re Zog e del Balli Kombetar, sostenitore di una repubblica democratica.

Diversamente dall'esperienza degli altri paesi dell'Europa dell'Est, il comunismo in Albania, era un prodotto interno. In questo modo i comunisti albanesi avevano il più alto grado di legittimità rispetto agli altri compagni dell'Europa dell'Est, i quali, tranne i comunisti del ex - Jugoslavia, erano arrivati al potere con l'aiuto dei sovietici. Questo fattore ha dato la possibilità a Enver

---

<sup>12</sup> Per un'analisi dettagliata sull'Albania vedi; Nickel e Iwaskiw 1994; Vickers 1995; Jacques 1995; Vickers e Pettifer 1997; Costa 1995.

Hoxha, leader del Partito Comunista albanese durante tutta la sua vita, di imporre al suo popolo uno dei regimi più repressivi che il mondo ha mai visto<sup>13</sup>.

Dopo la creazione di un governo provvisorio nel novembre del 1944, i comunisti agirono in fretta per consolidare il controllo in tutto il territorio e costruire uno Stato monopartitico secondo l'esempio sovietico. Nel dicembre del 1945 si svolsero le elezioni dell'Assemblea Costituente, che un mese dopo dichiarò l'Albania «Repubblica Popolare», dimostrando così la fermezza dei nuovi leader di legarsi strettamente al blocco dell'Est. L'assemblea formulò una nuova costituzione, molto simile a quella della Jugoslavia comunista.

Anche se il documento non nominava il «ruolo particolare» del Partito Comunista (una frase generalmente inclusa nelle costituzioni degli altri paesi dell'Europa dell'Est alleati dell'Unione Sovietica), i comunisti albanesi negavano la possibilità di una coalizione con altri partiti e gruppi. Enver Hoxha che, pur non ricoprendo la carica di segretario generale del partito, era primo ministro, ministro degli esteri e comandante generale delle forze armate, diede inizio ad un'azione politica, economica e militare che mirava al consolidamento del nuovo ordine.

Alla fine del 1946 il regime era riuscito a spegnere qualsiasi opposizione organizzata. Il governo promosse la riforma agraria, statalizzando tutte le proprietà e le foreste. Secondo il modello economico stalinista, i piani economici dell'Albania sottolineavano il rapido sviluppo dell'industria pesante rispetto all'agricoltura e all'industria leggera. Tutte le aziende industriali e commerciali diventarono statali e lo Stato acquisì il monopolio sia del commercio interno che di quello estero. Vennero confiscate tutte le proprietà degli stranieri e degli avversari politici, che vennero incarcerati. La costituzione del 1946 garantiva la libertà di religione, anche se dall'inizio i comunisti espressero chiaramente l'obiettivo di sradicare qualsiasi pratica religiosa. All'inizio del 1950 la maggior parte dei leader religiosi più importanti erano stati giustiziati, imprigionati, o erano stati costretti a lasciare il paese. La campagna antireligiosa diventò molto

---

<sup>13</sup> Per maggiori approfondimenti vedi: Pano 1968; Logoreci 1977; Prifti 1978; Pipa 1990.

più aspra nel 1950-60, culminando nel 1967, con la decisione del governo di dichiarare illegittima la religione e chiudendo tutte le istituzioni di culto, l'Albania divenne così ufficialmente il primo Stato ateo del mondo. Nel suo primo congresso, il Partito Comunista cambiò nome in Partito del Lavoro dell'Albania (PPSh). L'Albania adottò il modello sovietico della pianificazione economica centralizzata e ridusse le relazioni estere quasi esclusivamente con i paesi del blocco sovietico, congelando i rapporti con l'Occidente. All'inizio degli anni Cinquanta quello albanese veniva riconosciuto come il regime più stalinista nell'Europa dell'Est.

La successiva rottura con l'Unione Sovietica e l'Europa dell'Est e l'alleanza con la Cina furono sviluppi monumentali nella storia albanese del dopoguerra [Griffith 1963, Hamm 1963]. Infatti al contrario dei paesi del blocco sovietico che iniziavano a migliorare le relazioni economiche con l'Occidente, allentavano il controllo del partito comunista nelle loro società, sperimentando limitate riforme economiche, l'Albania entrò in un periodo di lungo isolamento politico e culturale dal mondo esterno [Biberaj 1986, 1990].

Il controllo del partito venne esteso su tutti i campi della vita. Tirana superò Pechino, impedendo totalmente lo sviluppo del settore privato e collettivizzando l'agricoltura. Nel 1966 il dittatore cominciò ad attuare una sorta di *rivoluzione culturale albanese*, con lo scopo di eliminare qualsiasi centro di potere capace di mettere a rischio il predominio del Partito del Lavoro. Vennero aggrediti aspramente anche gli intellettuali e molti scrittori famosi furono condannati per questioni ideologiche. Fu così che il regime riuscì a spegnere qualsiasi dissenso tra le file degli intellettuali, spingendo nelle due decadi successive scrittori ed artisti a dimostrare la loro fedeltà al socialismo reale e al Partito del Lavoro, propagandando il ruolo del partito tra le masse. Con l'aiuto di Pechino, dal 1962 al 1978, il governo albanese ebbe la possibilità di continuare la politica ambiziosa della rapida industrializzazione del paese, giungendo a risultati folgoranti. Da una società prettamente agricola che era alla fine della seconda guerra mondiale, all'inizio degli anni '80 l'Albania aveva creato una classe lavoratrice importante.

Contemporaneamente i comunisti crearono un largo sistema di previdenza sociale, che garantiva agli albanesi la sicurezza del lavoro, la stabilità dei prezzi, l'istruzione e l'assistenza sanitaria gratuita. Per di più, utilizzando una politica della riduzione delle disuguaglianze, i comunisti fecero in modo che le disuguaglianze sociali ed economiche diventassero quasi nulle.

In seguito alla morte di Mao Ce Dun nel 1976 e alla presa del potere in Cina da parte di quelli che a Tirana venivano chiamati «revisionisti» in quanto decisi a seguire una politica capitalista, le relazioni tra i due paesi degenerarono fino a giungere due anni dopo alla rottura finale e privando l'Albania dell'unica ed ultima fonte d'aiuto esterno. Invece di un'apertura verso l'occidente, il regime di Hoxha scelse la chiusura totale adottando il motto «tutto con le nostre forze». In pochi anni le conseguenze catastrofiche di questa politica vennero a galla, provocando il declino rovinoso dell'economia in rapida caduta [Sandström e Orjan Sjöberg 1991, 931-947].

La morte di Enver Hoxha nell'aprile del 1985 accese le speranze di un'uscita dall'isolamento internazionale e l'avvio di riforme politiche, economiche e sociali ormai diventate indispensabili. Per quattro decenni il regime aveva cercato di tener fede ad un contratto sociale non scritto, aveva alzato il livello di vita e creato un ampio sistema di previdenza sociale in cambio della fiducia politica ceca. Alla morte di Hoxha il testimone passò a Ramiz Alia, suo delfino, che nel novembre 1986, in occasione del IX congresso del Partito del Lavoro d'Albania, inaugurò un piano quinquennale [Alia 1988, 377] che, però, non ebbe il successo sperato a causa della scarsa produzione industriale<sup>14</sup>, della bassa qualità dei prodotti e della cattiva gestione delle esportazioni. Ciò all'insegna della continuità con il suo predecessore, pur in presenza di uno scenario internazionale in rapida evoluzione dovuto al «fattore Gorbaciov». «L'Albania non è Est» divenne il motto di Alia quando gli eventi del '89 segnarono la caduta del socialismo reale nei paesi dell'Europa centrale ed orientale. Ma le prime

---

<sup>14</sup>Negli anni che vanno dalla morte del dittatore Enver Hoxha, avvenuta nel 1985, alla cosiddetta «rivoluzione democratica» del 1991 e fino all'inizio del 1993, il paese visse una durissima crisi economica, dovuta alla totale immobilità e all'isolamento progressivo che aveva reso difficili gli scambi economici essenziali per la vita di una nazione.

riforme, silenziose e irrilevanti come, ad esempio, il permesso della vendita al dettaglio per i piccoli commercianti ambulanti o di alcune aperture al commercio con l'Austria, l'Ungheria e la Germania, scalfirono il monolite stalinista albanese. Intanto la *nomenclatura*, come sarebbe emerso successivamente, aveva già contratto un debito pari a circa 400 milioni di dollari [*Republika* 5 dicembre 1993, 2].

Nel 1988 l'eco della *perestroika* giunse anche in Albania assumendo il nome di *perteritje* ma, ancora una volta, il regime decretò che si trattava di un attacco al marxismo-leninismo che avrebbe nuociuto fortemente al paese<sup>15</sup>. Fu così che, mentre nel resto dell'Europa comunista soffiava il vento del cambiamento, in Albania l'aria restava stagnante e la regola autarchica in auge.

### **3.2.2 Gli inizi del cambiamento**

All'inizio degli anni Novanta Alia si rese conto della grave situazione economica in cui versava il paese e cominciò a concedere alcune aperture che gli valsero l'epiteto di «Gorbaciov dei Balcani». In campo economico venne avviata la decentralizzazione del potere decisionale: ad alcune industrie fu consentito di stabilire autonomamente il piano di produzione, così come furono permesse, seppure molto limitatamente, la produzione e la vendita private; la proibizione (prevista nella Costituzione) di accettare investimenti stranieri fu aggirata attraverso l'obbligo di creare *joint-ventures*; ai contadini fu concesso di comprare animali dalle cooperative per uso privato. Queste ed altre iniziative dimostrano la volontà di sbloccare un'economia che aveva messo il paese in ginocchio: l'energia elettrica era razionata, le importazioni di cibo erano diventate l'unico modo di sfuggire alla fame, la produzione era insignificante. Intanto la propaganda continuava a diffondere statistiche estremamente positive sulla produzione. Tuttavia questa volta la gente non si lasciò ingannare da cifre e parole, la realtà era tanto evidente da condurre la popolazione a sollevazioni e

---

<sup>15</sup> Per approfondimenti sul tema vedi: Milo 1985, pp. 39-56; Dede 1983; Moisiu 1988, Madhi 1983; Nano 1984; Ciruna 1981; Lleshi 1989, p. 44.

proteste. Diverse persone si rifugiarono nelle ambasciate e altre tentarono la fuga clandestina verso paesi stranieri [Demalia 1995].

Il 1990 costituì un giro di volta per l'Albania, messa sotto pressione anche dai paesi occidentali: gli stipendi furono aumentati di un quinto, furono promesse modifiche alla costituzione, furono riaperti i luoghi di culto e alle elezioni nel 1991 agli elettori fu consentito scegliere tra più candidati, anche se ancora in assenza di un pluralismo partitico. In realtà, però, già all'inizio del 1991 si formarono alcuni partiti, tra cui il Partito Democratico con il suo giornale *Rinascita Democratica* e il Partito Ecologico albanese, già presente in altri paesi europei ex-socialisti.

Il primo partito dell'opposizione, il Partito Democratico, di orientamento di destra, nacque il 12 dicembre del 1990. I fondatori, leader studenteschi senza esperienza e un piccolo gruppo di intellettuali, non ebbero però il tempo necessario per dar vita ad un vero e proprio partito [Fevziu 1993, 60-61]. Il programma inizialmente stilato aveva come obiettivi la democrazia e lo Stato di diritto, il pieno rispetto dei diritti umani e il libero mercato. Tuttavia il partito non aveva un'ideologia ben definita e un'organizzazione stabile. Esso era piuttosto un movimento, costituito da gruppi che, in condizioni politiche normali, non sarebbero mai diventati alleati politici. I suoi membri erano ex membri del Partito del Lavoro, persone che fino ad allora non avevano avuto nessuna attività politica, sostenitori del Balli Kombetar e Legalitetit ed ex detenuti politici.

Il secondo partito dell'opposizione, il Partito Repubblicano, lavorava all'ombra del Partito Democratico<sup>16</sup>. Accanto ad essi poi nacquero altri partiti come il Partito Ecologico, il Partito Agrario e il Partito dell'Unità Nazionale, così come l'organizzazione Omonia, rappresentante la comunità greca presente in Albania.

Le elezioni del marzo 1991, dopo la cosiddetta «rivoluzione democratica» videro il Partito del Lavoro vincere ancora, grazie al consenso elettorale

---

<sup>16</sup> Gafur Muço, Shpetim Spahiu, *E verteta per krijimin e Partise Republikane*, Bashkimi, 22 giugno 1991, pp 2; *Republika*, 10 febbraio 1991, p. 2; *Zeri i Rinise*, 24 giugno 1992, p. 2; Intervista di Sabri Godo a *Voice of America*, *Buletini i radiove te huaja ne gjuhen shqipe*, n 44, 23 gennaio 1991.

registrato nelle zone rurali (60% dei votanti) contrarie alle riforme agrarie prospettate dal Partito Democratico. Intanto il paese registrò un peggioramento della sua situazione economica, tanto che nell'agosto 1991 il governo dovette chiedere aiuto formale ai paesi europei per uscire dalla crisi.

Nelle elezioni del marzo del 1991, 11 partiti e altre organizzazioni politiche presentarono 1074 candidati per 250 seggi dell'Assemblea Popolare. Di questi solo il Partito Democratico e quello Repubblicano costituivano un avversario reale per i comunisti. Omonia rappresentava soltanto gli interessi della minoranza greca e partecipava alle competizioni solo nel sud dell'Albania. Le elezioni del '91 confermarono una tendenza chiara presente anche negli altri paesi dei Balcani (Romania, Bulgaria e le repubbliche jugoslave della Serbia e del Montenegro), gli elettori non votarono per un distacco totale del passato comunista [Zanga 1991, 1-6]. Il Partito del Lavoro ottenne 169 dei 250 seggi dell'assemblea. Significativo fu il fatto che i leader principali del partito subirono delle sconfitte umilianti. Il Partito Democratico ricevette il 30% dei voti, ottenendo 75 seggi, vincendo nelle città principali e perdendo però nelle zone rurali. La partecipazione elettorale fu altissima pari al 98,92%; il 56,17% votò per i candidati del Partito del Lavoro mentre il 38,71% il Partito Democratico<sup>17</sup>. L'opposizione non riuscì a contrastare la maggioranza dei due terzi in mano ai comunisti e necessaria per approvare leggi importanti. Il Partito Democratico insieme al Partito Repubblicano ricevettero quasi il 40% dei voti. In realtà se i comunisti avessero accettato le richieste dell'opposizione per un sistema elettorale proporzionale, il Partito del Lavoro avrebbe avuto diritto a 141 posti invece di 169, il Partito Democratico 97, il Partito Repubblicano quattro, il Fronte Democratico e Omonia due<sup>18</sup> [Bukuroshi, Joti e Seferi 1991, 4]. Nonostante ciò i

---

<sup>17</sup> Per approfondimenti vedi; *Bashkimi*, 18 aprile 1991; Commission on Security and Cooperation, U. S. Congress; *The Election in Albania, March-April 1991*, Washington D.C 1991; National Republican Institute for International Affairs, *The 1991 Elections in Albania*, Washington D.C 1991; National Democratic Institute for International Affairs, *Albania: 1991 Elections to the People's Assembly*, Washington D.C 1991; Senator Claiborne Pell, *Report to the Senate Foreign Relations Committee on Visit to Albania and Yugoslavia March 29-April 6 1991*, Washington D.C 1991.

<sup>18</sup> Vedi: Kristina Bukuroshi, Grigor Joti e Genc Seferi, *Analize e Rezultateve te Zgjedhjeve Pluraliste ne Driten e disa Statistikave*, Zeri i Rinise, 20 aprile 1991, 4.

risultati delle elezioni costituirono comunque una grande vittoria per un'opposizione attiva solo da quattro mesi, con risorse limitate e senza possibilità di diffondere il suo messaggio anche nelle zone rurali, a causa del controllo statale dei mezzi di comunicazione.

Una delle prime questioni affrontate dal Parlamento fu la discussione sulla Costituzione. Infatti nel dicembre del 1990 il Partito del Lavoro aveva varato un progetto di costituzione in cui sottolineava le grandi trasformazioni sociali ed economiche da esso stesso realizzate, definiva il paese Repubblica Popolare Socialista, manteneva la bandiera e i simboli con la stella rossa comunista, sottolineando come fosse lo Stato a difendere la vittoria della rivoluzione popolare. Proprio per questa ragione il Partito Democratico chiese l'elaborazione di una nuova costituzione, moderna e democratica, che sostituisse il potere del Partito del Lavoro con lo Stato di diritto, una divisione chiara dei poteri e la difesa di diritti umani. Fu quindi il 29 aprile del 1991 che fu varata una costituzione provvisoria in attesa della stipulazione di un nuovo documento che richiedeva il grande lavoro e l'aiuto di esperti costituzionalisti stranieri.

Nel suo decimo congresso, il Partito del Lavoro si trasformò in Partito Socialista albanese e Fatos Nano fu eletto segretario. Il 3 luglio il partito varò un nuovo programma, recidendo i legami con cinquant'anni di stalinismo, di marxismo leninismo e con il progetto di creare la società comunista. Il nuovo partito si dichiarò favorevole all'economia del mercato, ma sostenne la gradualità delle riforme<sup>19</sup>. La nuova leadership, pur cercando in ogni modo di convincere la popolazione dell'avvenuto rinnovamento, non aveva però alcuna intenzione di abbandonare il controllo delle grandi proprietà e delle ricchezze del partito precedente.

Nel giugno 1991 fu creato un governo di transizione in vista delle nuove elezioni del 1992. Il Partito Democratico e gli altri partiti dell'opposizione in occasione delle prime elezioni avevano insistito per l'adozione di una legge elettorale di tipo proporzionale ma, in seguito, visto l'ampio supporto popolare

---

<sup>19</sup> Zeri I Popullit, giugno-luglio 1991

di cui godeva, cambiò tattica, abbracciando il sistema maggioritario. Il contrario avvenne per il Partito Socialista che, di fronte al declino del numero dei suoi sostenitori, vide nel sistema proporzionale un modo per resistere. Si giunse il 4 febbraio del 1992 all'adozione di un sistema elettorale misto, che prevede la definizione di 100 collegi elettorali. La legge prevede inoltre che la rappresentanza finale in Parlamento avrebbe riflettuto la percentuale dei voti ottenuti dai partiti su scala nazionale. I primi 116 seggi sarebbero stati distribuiti secondo il sistema maggioritario, gli altri secondo il sistema proporzionale. Nelle zone con un solo seggio avrebbe vinto il candidato che avesse ottenuto almeno il 50% dei voti. I partiti che avessero presentato candidati in meno di trentatré zone elettorali e in almeno nove zone amministrative, arrivando al 4% avrebbero partecipato alla divisione dei restanti 40 seggi<sup>20</sup>. Questo sistema escludeva i partiti a base etnica dalla partecipazione nelle elezioni.

I risultati delle elezioni superarono le più ottimistiche previsioni dell'opposizione. Il Partito Democratico vinse in 90 collegi elettorali, il Partito Socialista subì una disfatta umiliante, vincendo solo in sei zone. Ne conseguì che il Partito Democratico ottenne 92 seggi, il Partito Socialista 38, il Partito Socialdemocratico 7, l'Unione per i diritti umani 2 e il Partito Repubblicano uno [U.S Commission on Security and Cooperation in Europe 1992, 20-21].

### **3.2.3 Lo smarrimento iniziale**

La strada dell'Albania verso la democrazia non sarebbe stata però senza ostacoli. Problemi politici, economici e sociali ereditati dalla dittatura comunista, avevano reso la democratizzazione quasi impossibile. Per quasi mezzo secolo l'Albania era rimasta fuori dal mondo esterno e lontana dai valori e dai principi democratici. Questa situazione, sommata all'assenza delle tradizioni democratiche, aveva radicato valori e posizioni non favorevoli allo sviluppo della democrazia. Anni ancora più difficili si sarebbero susseguiti dopo la «rivoluzione

---

<sup>20</sup> *Ligji mbi Zgjedhjet e Kuvendit Popullor te Republikes se Shqiperise*, Fletorja Zyrtare e Republikes se Shqiperise, n 1, febbraio 1992, 36-48;

democratica» quando, dopo un'iniziale euforia per il crollo della dittatura, sarebbe iniziato un periodo di totale smarrimento in cui i cittadini non erano ancora pronti ad una responsabilizzazione e fin troppo dipendenti dall'intervento pubblico.

Peraltro l'atteggiamento dello Stato a livello politico riproponeva gli stessi criteri del passato falcidiando i dirigenti in qualche modo legati al vecchio regime. In quegli anni fu perfino chiesto dai membri del Partito Democratico al governo di mettere fuorilegge il Partito Socialista all'opposizione, nonostante esso avesse registrato nelle elezioni amministrative del 1992 una percentuale di voti altissima, risultando il partito di maggioranza relativa.

Le gravi violazioni dei diritti umani e dei diritti politici avevano causato un trauma profondo e un danno psicologico incalcolabile. Centinaia se non migliaia di Albanesi erano scomparsi in prigioni e campi di concentramento o ancora avevano subito altre forme di repressione<sup>21</sup>. Appoggiandosi all'esercito, alla polizia segreta e ad altre organizzazioni, il Partito del Lavoro aveva assicurato la totale obbedienza della popolazione che non aveva mai osato opporsi al suo monopolio politico. Nelle ultime elezioni dell'Assemblea Popolare, la Commissione Centrale per le Elezioni aveva rilevato una partecipazione pari al 100%. Tale organismo non aveva alcun ruolo nella vita politica e si riuniva solo due volte all'anno per approvare le decisioni prese dal vertice del partito.

Lo Stato di diritto era qualcosa di estraneo all'Albania comunista. Il ministero della giustizia era già stato abolito durante la rivoluzione culturale degli anni 60. Diversamente dagli altri paesi dell'Europa dell'Est, nei quali durante gli anni 70-80 si erano creati dei gruppi dissidenti, in Albania non era mai esistita la possibilità di sviluppare un'élite democratica o dell'emergere di un Havel albanese. L'élite non comunista era scomparsa da tempo e gli intellettuali erano troppo legati al regime. L'assenza di una classe dirigente liberale sviluppata era il

---

<sup>21</sup> Vedi Amnesty International, *Albania: Political Imprisonment and the Law*, London, 1984; Minnesota Lawyers International Human Rights Committee, *Human Rights in the People's Socialist Republic of Albania*, Minneapolis, 1990; Puebla Institute, *Albania: Religion in a Fortress State*, Washington DC, 1989; Uran Butka, *Ringjallje*, Phenix, Tirane, 1995; Pjeter Pepa, *Dosja e Diktatures*, Tirane, 1995.

più grande ostacolo alla creazione delle istituzioni democratiche. Salvo le poche eccezioni, i leader dei nuovi partiti politici e la maggior parte degli ex-membri del Partito del Lavoro avevano solo una vaga idea della democrazia. Anche il popolo, libero finalmente dal regime, era poco consapevole delle responsabilità della democrazia e ancor meno tollerante verso le preferenze politiche degli altri. Un abisso allontanava il governo del popolo. La maggior parte degli Albanesi non aveva fiducia nel governo e vedeva la società come divisa tra un "noi" e un "loro". La convinzione che tutti fossero corrotti era quindi molto diffusa. Il senso di responsabilità era molto debole e si era diffusa una radicata convinzione che i problemi dell'Albania sarebbero stati risolti dagli altri, gli stranieri.

Il Partito del Lavoro aveva forse realizzato il più grande esperimento sociale nell'Europa dell'Est, controllando tutti gli aspetti della vita. Non aveva lasciato spazio a nessun comportamento al di fuori del partito, inclusa la vita familiare. Utilizzando un'ampia rete di agenti e sostenuto dalla polizia e dall'esercito, il partito era riuscito a reprimere la richiesta di libertà del popolo. L'obiettivo della polizia statale era stato quello di impedire la formazione di centri alternativi di potere e di un'élite liberale, lasciando dopo di sé un'eredità conformista e apatica e rendendo così molto difficile lo sviluppo di una società civile.

Un altro problema fondamentale dell'Albania alla fine del 1990 era poi la grande crisi morale e spirituale, conseguenza diretta del regime comunista. La maggior parte della popolazione aveva perso la fiducia in se stessa, nel suo paese, nel governo e nelle istituzioni. In molti non vedevano nessun futuro in Albania. Tra il 1990 e il 1996 quasi mezzo milione di Albanesi, in maggioranza giovani, avrebbero lasciato il paese, rendendo ancora più difficile il rinnovamento e lo sviluppo. Secondo molti analisti infatti il danno più grave che il comunismo creò in Albania non fu quello economico, bensì quello morale e culturale. Il regime distrusse le caratteristiche nazionali e la dignità dei albanesi [Arapi 1992, 3].

Il Partito Democratico fu costretto a scegliere tra una cerchia limitata di persone per creare il nuovo governo<sup>22</sup> che, oltre ad essere caratterizzato dall'assenza di rappresentanti donne, non aveva nemmeno economisti di professione. I membri del gabinetto davano l'impressione di non essere molto convinti di governare con successo in un'atmosfera politica nella quale avrebbero trovato grandi difficoltà anche i più bravi e capaci. Gli oppositori sostennero che il Partito Democratico aveva riempito il governo e l'amministrazione dello Stato con persone fedeli al partito ma del tutto incapaci.

Gli ufficiali dell'Accademia militare «Enver Hoxha» a Tirana, insoddisfatti dell'esito delle elezioni, annunciarono la formazione di una commissione per la protezione degli interessi del popolo e della patria. Con un ultimatum rivolto al "presidente, ai partiti politici e a tutto il popolo albanese" chiesero l'indizione di un referendum sulla questione di Enver Hoxha; l'attuazione della legge per la protezione delle istituzioni economiche e sociali e dei monumenti storici; un incontro con Ramiz Alia, con rappresentanti dei partiti politici e con il ministro della difesa e degli affari interni, e infine con i giornalisti<sup>23</sup>. Durante un incontro nel 22 febbraio 1991, tra gli ufficiali e i partiti politici (gli ufficiali erano decisi a difendere Enver Hoxha, "la più grande figura storica" dell'Albania dopo Scanderbeg, attribuendo al presidente la responsabilità per la mancanza dell'ordine e della quiete<sup>24</sup>) in un clima di un probabile colpo di Stato, gli oppositori si riunirono davanti all'Accademia militare. Gli scontri che ne seguirono provocarono alcuni morti e feriti [*Zeri I Popullit* 1991, 1; *Rilindja Demokratike* 1991, 2].

In un incontro tra i militari e Ramiz Alia questi chiesero come mai non fossero state prese delle misure per impedire la rimozione della statua del dittatore a Tirana. La risposta del presidente fu quella dell'ordine a poliziotti e

---

<sup>22</sup> In una sua dichiarazione il partito sostenne che nel governo esistevano sicuramente debolezze, ma che le possibilità di selezione non erano finite. Esso evidenziava inoltre che molto difficile era stato trovare persone con esperienza, per di più in questi ambiti, visto che tutto era distrutto, prima di tutto l'uomo.

<sup>23</sup> *Zeri I Popullit*, 23 febbraio, 1991, pp 1-2;

<sup>24</sup> Il protocollo della riunione fu pubblicato nell' *Aleanca*, 29 dicembre 1991, p. 9 e il 5 gennaio 1996 p. 8-9.

alle forze di Sigurim (la polizia segreta) di aprire fuoco sui dimostranti. Tuttavia il suo ordine non venne eseguito<sup>25</sup>. Questa fu la dimostrazione di come, al di là di un piccolo gruppo, l'esercito e le forze armate, anche disobbedendo agli ordini, sostennero il passaggio alla democrazia. L'incidente nell'Accademia militare rimase un mistero. Nessuna misura venne adottata contro i suoi organizzatori, prova questa che dietro di esso si nascondevano ufficiali di alto grado.

Consapevoli che le forze dell'esercito e della sicurezza erano armati ed era molto probabile che avrebbero eseguito gli ordini del governo del Partito del Lavoro, gli oppositori furono molto attenti a non provocare un contrattacco. La posizione che prevalse fu quella di una depoliticizzazione piena delle forze armate, favorita anche dal sostegno di una buona parte dei militari al processo di democratizzazione [Rilindja Demokratike 21 febbraio 1991; Tribuna Demokratike 4 settembre 1991].

Un'importanza decisiva nel favorire il cambiamento della situazione albanese ebbe la comunità internazionale, in particolare gli Stati Uniti e l'Italia. Sul piano internazionale l'Albania formalizzò prontamente la scelta "occidentale", sottoscrivendo i *framework* della *Partnership for Peace* con la Nato il 23 febbraio 1994 ed intrecciando con l'Unione Europea rapporti sempre più stretti.

L'Albania si avviò allora verso una più organica riforma dello Stato che, sviluppatasi in diversi campi fra cui quello economico, quello fiscale e quello religioso, in seguito alla bocciatura del referendum costituzionale nel novembre 1994, è arrivata a comprendere anche quello istituzionale. Soprattutto le prime elezioni registrarono un alto livello di partecipazione (vedi Tabella 3.3).

Figura 3.3: *Elezioni generali in Albania (1991-2009)*

Anno	Partecipazione	Totale Voti	Elettorato	Popolazione
1991	98.92 %	1,963,568	1,984,933	3,255,000
1992	91.50 %	1,830,000	2,000,000	3,363,000
1996	89.08 %	1,963,344	2,204,002	3,481,000
1997	72.56 %	1,412,929	1,947,235	3,510,500
2001	54.95 %	1,373,210	2,499,238	3,490,435

<sup>25</sup> Aranit Tomorri, *Kronike e nje Grushti Ushtarak – Apel per Drejtesi*.

<b>2005</b>	48.73 %	1,389,320	2,850,821	3,563,112
<b>2009</b>	50.77 %	1,566,079	3,084,946	3,194,417

Fonte: *Institute for Democracy and Electoral Assistance*

In occasione delle prime elezioni multipartitiche democratiche del 1991 votò l'99 % degli iscritti alle liste, nelle seconde l'92%, e nel 1994 per il referendum sulla costituzione votò l'84% dei cittadini, mentre la maggior parte della popolazione si dichiarava convinto che il paese si stesse avviando verso la giusta direzione. L'assenza di una costituzione era naturalmente avvertita. D'altra parte la bocciatura della proposta elaborata nel 1994 dal partito della maggioranza rivelò non solo una certa coscienza civile, ma anche l'attenzione alle questioni fondamentali che riguardavano il paese e il suo futuro. Intanto l'Albania già nel 1995 sarebbe divenuta membro del Consiglio d'Europa. Nello stesso anno poi sarebbe stato elaborato il codice penale che avrebbe definitivamente sostituito quello stalinista di Hoxha.

La legge elettorale approvata nel 1996 portò al rafforzamento della maggioranza a tutti gli effetti, per cui di 140 seggi del Parlamento 115 vennero attribuiti direttamente, e gli altri 25 dopo il calcolo dei voti dispersi (derivanti da quelle liste che avevano ricevuto meno del 4% dei consensi) vennero riassegnati. L'opposizione era quindi molto debole. Il vero problema però non concerneva la legislazione, quanto piuttosto l'applicazione della legge. La credibilità delle corti era molto limitata, la corruzione diffusissima, e l'indipendenza della magistratura un'utopia, in quanto nominata direttamente dal Presidente della Repubblica.

### **3.3 Il governo e le elezioni**

L'Albania è una repubblica parlamentare, dove il potere esecutivo è controllato dal Primo Ministro da cui dipende il Consiglio dei Ministri. I Ministri sono nominati dal Presidente sulla base delle indicazioni del Primo Ministro. Il Presidente della Repubblica viene eletto ogni cinque anni dall'Assemblea Popolare e può servire per un massimo di due mandati. L'attuale Presidente è Bujar Nishani (PDA), che eletto il 24 luglio 2012 ha sostituito Bamir Topi. Nishani

è stato eletto da una maggioranza semplice, ricevendo 73 voti dei 140 del parlamento. La sua elezione è stata segnata da tre precedenti tentativi falliti a causa del mancato accordo tra i partiti politici su un candidato comune.

Figura 3.4: I presidenti albanesi dal 1991 al 2013

Nome	Periodo	Partito Politico
Ramiz Alia	1991 - 1992	Partito Socialista Albanese
Sali Berisha	1992 - 1997	Partito Democratico Albanese
Rexhep Mejdani	1997 - 2002	Partito Socialista Albanese
Alfred Moisiu	2002 - 2007	Joint President (Consenso)
Bamir Topi	2007 - 2012	Partito Democratico Albanese
Bujar Nishani	2012 -	Partito Democratico Albanese

Fonte: <http://president.al/>

Dal 1990 al 2011, in Albania si sono avute sette elezioni per l'Assemblea Nazionale, sei elezioni comunali e tre referendum, le ottave elezioni parlamentari si sono svolte il 23 giugno 2013. Si tratta di elezioni di grandi importanza perché considerate dall'Occidente come un importante test per la democrazia albanese. Le prime elezioni multipartitiche, tenutesi nel 1991, sono state vinte dal Partito comunista albanese del lavoro (PKSH), che aveva governato il paese per quasi 50 anni. Nel 1992, le seconde elezioni sono state vinte dal Partito Democratico (PDA), guidato da Sali Berisha. Nel 1996 il Partito Democratico ha ottenuto una maggioranza parlamentare schiacciante, ma le elezioni sono state contrassegnate da brogli palesi. Nel 1997, dopo diversi mesi di quasi – anarchia (che come si vedrà meglio più avanti sono stati provocati dal crollo degli organismi privati di investimento cosiddette "piramidi finanziarie"), si sono celebrate elezioni anticipate che hanno sancito la vittoria del Partito socialista (PSA). Le elezioni parlamentari del 2001 sono state le più estenuanti della storia dell'Albania. Infatti, a causa di numerose irregolarità e accuse di brogli elettorali, ci sono stati cinque turni di votazione per riuscire ad avere un chiaro vincitore. Infine, il Partito Socialista ha ottenuto 73 seggi. Nelle elezioni parlamentari del

2005, il PDA è tornato al potere, formando insieme ad altri piccoli partiti di destra, un governo di coalizione che godeva di una confortevole maggioranza. Durante questo governo, l'Albania ha vissuto un periodo tumultuoso, affrontando numerosi cambiamenti. Le elezioni del 2013 hanno infine segnato il ritorno al potere del PSA.

Figura 3.5: *Le elezioni albanesi 1991-2011*

<b>Elezioni 1991 - 2011</b>			
<b>Anno</b>	<b>Elezioni Parlamentari</b>	<b>Elezioni Municipali</b>	<b>Referendum</b>
<b>1991</b>	X [Contestate]		
<b>1992</b>	X [Accettate]	X [Accettate]	
<b>1994</b>			X [Contestate]
<b>1996</b>	X [Contestate]	X [Contestate]	
<b>1997</b>	X [Contestate]		X [Contestate]
<b>1998</b>			X [Boicottate]
<b>2000</b>		X [Contestate]	
<b>2001</b>	X [Contestate]		
<b>2003</b>		X [Contestate]	
<b>2005</b>	X [Contestate]		
<b>2007</b>		X [Contestate]	
<b>2009</b>	X [Contestate]		
<b>2011</b>		X [Contestate]	

Fonte: *Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)- SOUTH EAST EUROPEAN PROGRAMME, Albanian Elections Observatory Brief, Issue No 1 April 19, 2013*

### **3.3.1 I sistemi elettorali adottati in Albania dal 1990**

Nessun altro paese europeo ha probabilmente cambiato le sue leggi elettorali, passando da un modello al suo opposto in breve tempo, come l'Albania negli ultimi ventitré anni. Il paese ha abbandonato un sistema maggioritario puro, adottato nel 1990, a favore di un sistema misto con tendenze maggioritarie nel periodo tra il 1992 e il 2005, giungendo infine ad sistema proporzionale nel 2009 (vedi tab. 3.6). L'onda del cambiamento si può osservare

anche con riferimento alle istituzioni del potere legislativo. La costituzione del 1998 ha infatti modificato la dimensione del Parlamento, riducendo il numero di deputati da 250 a 140. Tutti questi cambiamenti nelle regole non hanno certamente contribuito all'affermazione di una tradizione rappresentativa stabile. C'è inoltre da sottolineare che con l'eccezione delle elezioni del 1992, tutte le altre elezioni sono state contestate o addirittura boicottate da un partito o da un altro (vedi tab. 3.5).

Figura 3.6: *Elezioni generali e sistemi elettorali*

Anno	Numero seggi	Sistema	Allocazione Seggi	Threshold
1991	250	Maggioritario	250 M	0
1992	140	Misto	100M +40P	4
1996	140	Misto	115M +25P	4
1997	155	Misto	115M +40P	2
2001	140	Misto	100M +40P	2.5
2005	140	Misto	100M +40P	2.5
2009	140	Proporzionale Regionale	140 P	3

Nota: M = Maggioritario, P = Proporzionale

Fonte: *Consiglio Albanese delle Relazioni Estere*

### 3.4 *L'economia e la corruzione*

*"La transizione in Albania sembra essere un esperimento di laboratorio"*  
Anders Åslund and Örjan Sjöberg, 1992

*"Per il momento, si assume che l'Albania non esiste."*  
Koha Jonë, 20 marzo 1997

Nessun paese dell'Europa dell'Est intraprese le riforme in una fase in cui l'economia era al collasso come l'Albania nel 1992. Le statistiche albanesi dimostravano un quadro disastroso. Tra il 1989 e 1992 il prodotto interno lordo era diminuito di più del 50%. Le produzioni industriali e agricole si erano ridotte

rispettivamente del 60% e del 30%. L'Albania aveva esaurito i fondi esterni, contraendo un debito di più di un mezzo miliardo di dollari. L'inflazione era cresciuta del 237% all'anno e la chiusura di quasi tutte le fabbriche, aziende e cooperative aveva portato la disoccupazione a livelli altissimi. In uno studio della Banca mondiale si legge: «le privatizzazioni del 1991-1992 si sono svolte in carenza di giustizia e trasparenza per le pratiche di confische utilizzate e posizioni preferenziali della nomenklatura» [FMN 1994]. Infatti i più grandi beneficiari della privatizzazione sono stati i membri della classe dirigente, che hanno ottenuto grandi guadagni, generando insoddisfazione nella popolazione. Dopo aver controllato e gestito l'economia durante il regime comunista, gli ex-governanti sfruttarono i vecchi legami con i funzionari del partito, gli *aparatchiket* e i dipendenti delle dogane. Le imprese più redditizie vennero comprate dai funzionari comunisti creando la sensazione diffusa che, anche se ormai privi del potere politico a livello nazionale, la cosiddetta mafia rossa continuava a tenere in mano l'economia. I rappresentanti dei sindacati poi evidenziarono come i lavoratori non fossero in grado di approfittare della privatizzazione, a causa della rapidità e della spontaneità del processo, e come conseguenza dell'inesperienza. Fu così che nei primi anni l'Albania divenne totalmente dipendente dall'aiuto umanitario per tenere in vita i suoi 3 milioni di abitanti [Zanga 1992, 46-48; Andrews e Ovalioglu 1994; Cohen 1994; Fondi Nderkombetar Monetar 1994].

Attraverso un programma di rigide riforme macroeconomiche e di stabilità, accettate pazientemente dal popolo albanese, nell'arco di quattro anni l'Albania ebbe una *performance* economica straordinaria. Da un'economia totalmente statalizzata il paese passò all'economia di mercato, con un settore privato che rispondeva di quasi il 65% del PIL e disponeva del 70% delle ricchezze nazionali. La qualità della vita degli albanesi migliorò notevolmente. Tuttavia, l'economia continuava a soffrire a causa di gravi problemi strutturali. Alla soglia delle elezioni del maggio 1996, le grandi vittorie dei primi anni del governo del Partito Democratico cominciarono a svanire e contemporaneamente i grandi

investimenti negli schemi piramidali diffusero l'impressione che le banche non fossero necessarie e il flusso degli investimenti dei capitali diminuì rapidamente.

I problemi principali erano lo sbilanciamento strutturale, l'elevato tasso di disoccupazione, la lentezza nelle riforme del sistema finanziario e trasporti ed infrastrutture del tutto inappropriate. L'aumento reale del PIL nel 1996 era quasi il 25% meno di quello registrato nel 1989. Per di più, a rendere ancora più difficile la ripresa economica contribuiva anche la perdita dei mercati tradizionali dell'Europa dell'Est e la grande caduta dei prezzi dei minerali, che in passato costituivano la fonte principale della valuta albanese.

Un'infrastruttura debole, l'incertezza sulla proprietà terriera, un settore bancario arretrato, le difficoltà burocratiche e le questioni di stabilità della regione dei Balcani allontanarono gli investitori stranieri.

Una grande difficoltà costituiva anche l'assenza di persone efficienti nell'amministrazione pubblica. I comunisti avevano distrutto la piccola classe di imprenditori privati esistenti al momento della presa del potere, senza permettere la creazione di una classe manageriale. Così, una volta venuto meno il sistema pianificato centrale, si avvertì l'assenza di specialisti qualificati nel monitorare il passaggio verso l'economia di mercato. L'amministrazione era piena di *aparatchike* pro-comunisti, contrari alla trasformazione dell'economia. Tutti questi fattori quindi contribuirono a dar vita ad un'economia rumorosa, più nelle mani degli sciacalli che del governo.

Anche se il programma della stabilità macroeconomica dell'Albania ebbe successo, il miglioramento relativamente lento dell'occupazione, dell'educazione e degli stipendi portarono gli albanesi, che aspettavano con ansia i frutti del libero mercato, ad uno stato di scetticismo. Contemporaneamente il governo chiudeva gli occhi davanti ad un'ondata di abusi e di diffusa corruzione. Dalle piccole bustarelle alla pubblica amministrazione fino alle grandi somme che gli imprenditori pagavano ai ministri, la corruzione si stava diffondendo con ritmi pericolosi. L'esempio più eclatante fu il grande contrabbando di petrolio e di altri materiali strategici dall'Albania verso la Jugoslavia durante gli anni 1992-1995,

che senza l'approvazione silenziosa degli alti funzionari non sarebbe potuto durare così a lungo.

La corruzione è stata presente anche durante il comunismo, ma in misura più limitata e meno visibile. Molti dei funzionari nel periodo post-comunista consideravano la loro posizione lavorativa come un mezzo per arricchirsi indebitamente. I cittadini cominciarono a credere che tutto poteva essere venduto e comprato. Il governo si propose di fare della guerra alla corruzione uno dei punti fondamentali del suo programma, ma i tentativi per combatterla non furono molto decisi. Per esempio il decreto del dicembre 1995, che chiedeva ai politici e agli alti funzionari di dichiarare le loro ricchezze, non favorì l'aumento della fiducia popolare nel governo. L'aumento dei crimini per le strade delle città, i furti, le rapine, gli stupri, la prostituzione e il contrabbando dimostravano come i tentacoli del crimine organizzato si fossero radicati nella società. Molti dei funzionari della polizia e del governo ricevevano tangenti dalle organizzazioni criminali.

La vitalità dell'economia informale, tipica di molti paesi socialisti è stata celebrata come prova dell'esistenza di embrioni del mercato e della società civile, e dunque come prima crepa nel muro del regime, come principio di sovvertimento dal basso e prova dell'apparizione dell'*homo economicus* di fronte all'*homo sovieticus*. Paradossalmente, con l'avvio delle transizioni - interamente assistite, quando non direttamente pilotate, dall'*expertise* occidentale - le attività economiche extra-legali vennero lette come il risultato di politiche non sufficientemente radicali nell'abbattere regole, tasse e proibizioni. Secondo il paradigma neoliberale infatti le attività informali, non registrate e illegali costituiscono un fenomeno tipico della fase iniziale della transizione. Si tratterebbe in buona sostanza, di nuclei imprenditoriali fragili, destinati ad essere considerati e trascinati nel legale dalla crescita economica. Tuttavia questo passaggio stenta ancora oggi a verificarsi. Enormi fortune vengono accumulate ed occultate, la corruzione imperversa, le istituzioni pubbliche si indeboliscono. A distanza di quasi vent'anni dall'incipit delle transizioni, occorre oggi riconoscere

che il crimine organizzato ha lasciato tracce molto profonde sul funzionamento, sull'organizzazione e sulla struttura del tessuto sociale e dei rapporti di potere. [Kajsiu 2002,40]

Non è possibile comprendere il ruolo delle economie clandestine nelle transizioni se non si ha chiaro quello che svolgono nei regimi ad economia pianificata. L'esistenza di pratiche illegali derivanti dall'economia sommersa fu al contempo sia un meccanismo necessario per la sopravvivenza del sistema che un elemento cruciale della sua autodistruzione.

Del Re parlando dell'Albania nota: "*... nell'era postcomunista poté mettere mano ai bilanci di Stato, scoprì che 13 milioni di dollari erano stati registrati sotto la voce "contrabbando", e destinati a coprire la spesa pubblica: paradossalmente, è solo con l'inizio della transizione che tali attività diventano illegali<sup>26</sup> ...*" [E. Del Re, 2000, 49].

La transizione doveva fare i conti anche con queste eredità. La Banca mondiale coniò nel 2000 il concetto di "stato prigioniero", per designare una situazione in cui le leggi e le regole istituzionali sono influenzate illecitamente o in maniera illegittima dagli interessi privati<sup>27</sup>. Si tratta, in sostanza, dell'evaporazione dell'autonomia delle istituzioni per effetto della sproporzionata concentrazione di potere economico nelle mani di oligarchi, spesso risultato di una deliberata azione di sfascio delle istituzioni.

La realtà è che la maggior parte degli studi sulle transizioni faticano ad inquadrare il fattore extra-legale e criminale: l'analisi stenta a cogliere come esso possa avere avuto un ruolo non accidentale e collaterale, bensì di vero e proprio traino della trasformazione socio-economica e politica [Strazzari 2008, 70-78]

### **3.5 La società civile**

---

<sup>26</sup> E. Del Re, *Crimine e stato in Albania*, in LIMES, maggio 2000, 49.

<sup>27</sup> The World Bank, *Anticorruption in Transition*, Washington, 2000.

Dopo gli anni '90 le disuguaglianze tra donne e uomini divennero abissali. Più della metà dei disoccupati nel 1996 erano donne e gli stipendi di quelle che lavoravano erano bassissimi. La rappresentanza delle donne nel governo, nel Parlamento, nell'amministrazione locale, nelle organizzazioni non governative, nei partiti e nei gruppi politici era estremamente bassa. Prima delle elezioni del 1990 in Parlamento c'erano soltanto otto donne, sette del Partito Democratico e una del Partito Socialista. Nel 1995 l'unica donna ministro era Suzana Panariti. Dei 12 membri della Corte della Cassazione, solo due erano donne; nella Corte Costituzionale di nove membri solo una era donna [John Kolsti, in Sharon L. Wolchik e Alfred G. Meer, 1995, 138-151]. In Albania era quindi assente un movimento femminista con un programma ben definito con l'obiettivo della parità di genere nella vita politica.

Diversamente dagli ex paesi comunisti dell'Europa dell'Est, nei quali già negli anni 70 si crearono gruppi che rappresentavano interessi sociali, in Albania non ci fu nessun movimento fino alla fine del potere comunista. Prima del 1990 non esisteva una zona intermedia tra lo Stato e le società, visto il controllo su tutti gli aspetti della vita delle persone esercitato dal Partito comunista. Questa eredità del regime, così come anche l'assenza precedente di tradizioni civiche e di movimenti indipendenti, creavano difficoltà per la costruzione di una società civile libera e viva, un elemento indispensabile per il consolidamento della democrazia.

Tuttavia, le grandi trasformazioni politiche ed economiche, in particolare la privatizzazione e la creazione graduale di una classe media, capace di supportare materialmente un organismo politico indipendente, resero possibile la nascita di organizzazioni e gruppi intermedi attivi nella società. L'Albania postcomunista si riempì di associazioni professionali, organizzazioni culturali, associazioni femminili, organizzazioni di imprenditori, gruppi per la difesa dell'ambiente, e altri gruppi volontari che lottavano per avere un posto nella vita pubblica. Il loro scopo veniva definito come attività civica per il bene comune, esercitando pressione sulle istituzioni statali, influenzando i processi politici, incentivando la

partecipazione politica e chiedendo al governo più trasparenza e rendicontazione<sup>28</sup>.

L'associazione per la cultura democratica (ShKD), sponsorizzata dall'Istituto Democratico Nazionale degli Stati Uniti per le relazioni internazionali, diventò uno dei gruppi più importanti nel paese. Essa cercava di promuovere la tolleranza e la trasparenza, rivestendo un ruolo importante nell'educazione e nella mobilitazione degli elettori nella partecipazione alla vita politica ed economica [National Democratic Institute for International Affairs, 1995].

Un'altra organizzazione importante era il Comitato di Helsinki, che aveva l'obiettivo di sorvegliare il rispetto dei diritti umani, soprattutto da parte della polizia. Questo comitato si batteva per le riforme giudiziarie e legali e per il miglioramento delle condizioni nelle prigioni. Tuttavia questa organizzazione, essendo guidata da persone note del periodo comunista [Velo 1996, 3], veniva spesso percepita come opposizione al governo. Nonostante tali polemiche, però, c'è da sottolineare che tale organizzazione svolgeva allora un lavoro importante nel riportare pubblicamente le frequenti violazioni dei diritti umani.

Altri gruppi si muovevano nel vuoto ereditato cercando di influenzare le politiche pubbliche. Tuttavia la loro influenza non poteva che essere limitata. Solo poche organizzazioni non governative erano così forti da esercitare una pressione vera sulle istituzioni governative. Gli stessi sindacati non riuscivano a rappresentare in maniera adeguata gli interessi dei lavoratori, anche perché le trasformazioni economiche avevano causato la chiusura delle grandi aziende industriali.

Forse l'impedimento più grande per la creazione di organizzazioni e gruppi civili stabili fu la mancanza di una vera indipendenza dallo Stato o dai partiti politici. Solo poche organizzazioni, associazioni culturali e di intellettuali potevano pretendere di essere libere dal controllo e dall'influenza politica. Anche se nel nuovo regime era stata riconosciuta la possibilità di un dibattito libero ed aperto e l'espressione dei diversi interessi, poteva capitare che lo stato ignorasse

---

<sup>28</sup> Nel 1994, oltre a 30 partiti politici, esistevano quasi 80 associazioni e circa 25 sindacati. Vedi *Lajmi i Dites* 1994, p. 2.

le organizzazioni e i movimenti o che cercasse di limitare la loro autonomia. Dall'altra parte anche le carenze di una direzione capace e abile impedivano la creazione di una società civile. Molti intellettuali, forse i più preparati e capaci di organizzare diversi movimenti sociali, preferivano non farsi coinvolgere.

La conseguenza fu la formazione di un abisso tra la sfera pubblica quella privata e la costruzione di una società civile forte rimase un obiettivo lontano.

### ***3.5.1 Il ruolo dei media***

A partire dal dicembre del 1990, lo stato dei media in Albania cambiò rapidamente e drammaticamente. Nell'arco di un breve periodo la stampa rappresentava un ampio spettro politico, ma l'eredità comunista continuava a notarsi sia nel basso livello qualitativo che nell'assenza di giornali veramente indipendenti.

Sei anni dopo il riconoscimento dei diritti civili, la stampa albanese non aveva ancora raggiunto gli standard del giornalismo occidentale a causa delle difficoltà derivanti dal contesto politico, da ragioni finanziarie e dalla carenza di giornalisti qualificati. Anche se esistevano più di duecento giornali registrati, quasi tutti avevano legami stretti con partiti e i gruppi politici o addirittura erano da essi stessi finanziati. I giornalisti si consideravano più come avvocati di un particolare punto di vista che testimoni indipendenti. La maggior parte degli articoli rifletteva un mix di fatti, commenti e opinioni, senza provare a proporre un'oggettiva rappresentazione dei fatti. Esisteva una grande differenza tra il fatto e la loro descrizione. I giornali filogovernativi esprimevano un sostegno alle decisioni della maggioranza senza alcuna riserva, esprimendo soltanto raramente deboli critiche. I giornali dell'opposizione, invece, solitamente troppo cinici e negativi nei loro articoli, prestavano poca attenzione alle questioni complicate, ingigantendo le debolezze e gli sbagli del governo, in assenza quasi totale di notizie positive. Alcuni giornali dell'opposizione e anche altri più o meno

“indipendenti” si concentravano quasi esclusivamente nei fallimenti del Partito Democratico, a volte disinformando appositamente.

I giornali più importanti erano quelli dei principali partiti politici. “Rilindja Demokratike”, organo del Partito Democratico, sosteneva la linea politica ed economica del governo, esprimendo talvolta preoccupazione per la corruzione e le difficoltà nell’implementazione delle riforme.

“Zeri i Popullit”, organo ufficiale del Partito Socialista, era fedele agli orientamenti di sempre. Al di là dei continui attacchi al governo, il giornale prestava molta attenzione agli interessi dei lavoratori, ai problemi sociali ed economici. “Alternativa SD” e “Aleanza”, rispettivamente organi del Partito Socialdemocratico e dell’Alleanza Democratica, venivano visti come giornali del centro-sinistra. Nel 1996 però terminarono la loro attività. “Republika”, “Balli i kombit”, “E djathta” e “Atdheu”, rispettivamente del Partito Repubblicano, Balli i kombit, della destra e della Legalità Monarchica, combattevano per il totale superamento del passato comunista e mostravano un approccio nazionalista. Dei giornali non partitici, i più importanti erano “Gazeta Shqiptare”, “Albania” e “Dita informacion”.

“Koha Jone”, organo del comitato del Partito Comunista di Lezhe, nel 1991 si dichiarò indipendente. Divenne molto presto popolare per il suo giornalismo sensazionale, per l’aspra lotta contro il Partito Democratico e i provvedimenti del governo contro i suoi giornalisti. Uno dei suoi giornalisti più noti, Frok Cupi, che nel 1991 fu licenziato dalla “Rinascita Democratica” in quanto sospettato di essere un agente di Sigurim, utilizzò il giornale per svolgere una campagna personale contro i democratici e in particolare contro Berisha. Questo giornale difendeva la posizione del Partito Socialista e dell’Alleanza Democratica. Fu molto spesso accusato di disinformazione e incapacità. Fu inizialmente molto critico rispetto alle relazioni tra l’Albania e gli Stati Uniti e in seguito alle elezioni del 1996 divenne il giornale più filoamericano di tutto il Paese [vedi Koha Jone, 13 luglio 1995, p. 2]. Fu poi molto criticato anche per il suo approccio anti-

nazionalista ma, nonostante ciò, si affermò come il quotidiano più diffuso in tutto il Paese.

La testata "Albania" cominciò la sua attività nel 1995, diventando molto famosa per la lotta contro il Partito Socialista e gli altri partiti di sinistra. I suoi articoli dimostravano chiaramente il suo legame stretto con il governo, con la polizia segreta e il Partito Democratico.

La caduta del regime comunista non portò cambiamenti rapidi nella regolamentazione del settore radiotelevisivo, che rimase sotto il controllo dello Stato. I tentativi di creare canali radiotelevisivi indipendenti venivano bloccati da una più generale opposizione contro un libero sistema delle comunicazioni.

Il legame tra governo e media era fonte di una lotta continua. I giornalisti si ribellavano contro i tentativi delle autorità di limitare la libertà di stampa e i governanti dal canto loro li accusavano di alterare la realtà, abusando del potere della comunicazione. Uno degli scrittori più noti, Bardhyl Londo, in un suo articolo<sup>29</sup> del settembre 1993 criticava la stampa per una diffusa irresponsabilità nella presentazione della realtà. Molti osservatori esprimevano la loro preoccupazione sulla possibilità che la stampa potesse minare il processo di democratizzazione, sottolineando esclusivamente gli errori commessi dalle istituzioni governative. Erano in tanti a pensare che la mancanza di rispetto che i media dimostravano nei confronti della Presidenza, del Parlamento e della magistratura potesse avere come conseguenza diretta la perdita della fiducia dei cittadini in queste istituzioni, giungendo con il passare del tempo a mettere a rischio la democrazia e la stabilità politica del paese. In una lettera pubblicata nel 1993 sul giornale Republika, Ismail Kadare scriveva:

questa non è libertà di stampa, ma libertà di rovinare il popolo albanese. In tempi così difficili, quando al nostro paese serve incoraggiamento, equilibrio più che mai, una contro-ondata del genere può avere effetti devastanti. Lo scoraggiamento e l'idea che tutti i valori di questo paese sono dubbi e instabili, ogni giorno di più portano all'erosione dell'albanismo e perfino alla negazione della patria.

---

<sup>29</sup> Bardhyl Londo, *Te absolutizosh te Keqen do te thote te shkaterrosh, Rilindja Demokratike*, 5 settembre 1993, pp 3.

Nel tentativo, molto discutibile, di controllare il comportamento dei media, nell'ottobre 1993 il Parlamento approvò una legge sulla stampa che non lasciava spazio alle critiche al governo, prevedendo delle misure punitive contro tutti coloro che non si fossero adeguati. Questa legge fu molto criticata sia dagli osservatori interni che da quelli esterni. La legge dichiarava responsabili i redattori e gli editori per il contenuto degli articoli e prevedeva misure restrittive per la pubblicazione di qualsiasi materiale che il governo considerava segreto o delicato.

Nel gennaio 1994 furono arrestati due giornalisti del "Koha Jone". Il giornale aveva pubblicato un articolo<sup>30</sup> relativo ad un ordine segreto, firmato dal ministro della difesa, che vietava agli ufficiali e ai civili che lavoravano nell'esercito di poter portare con sé le loro armi personali fuori dalle ore di servizio. I giornalisti furono arrestati e accusati in base al codice penale per la pubblicazione del segreto di Stato, venendo condannati a quattro anni e 18 mesi. Le autorità presero delle misure anche contro altri due giornalisti dell'opposizione, che vennero condannati per calunnia. Come per ironia, le misure del governo contro "Koha Jone" lo resero il giornale più popolare del paese. I quattro giornalisti furono poi rilasciati nella giornata mondiale della stampa, il 3 maggio 1994.

Il modo in cui venivano trattati i giornalisti dell'opposizione sollevò molti perché sulla libertà della stampa. Il fatto che i giornalisti vicini al Partito Democratico, che pubblicavano notizie non veritiere e calunnie contro il leader dell'opposizione, non fossero mai stati soggetti ad alcuna misura restrittiva, faceva emergere le accuse contro il governo di utilizzare la legge con discrezione.

Oltre a quelli con il governo, i media albanesi dovevano affrontare problemi non meno importanti. I giornalisti in generale erano diventati degli strumenti della politica, giurando fedeltà ai partiti o ai gruppi politici che li sponsorizzavano. Inoltre esistevano dei fattori economici che influenzavano il modo di operare della stampa. La precedente distribuzione non funzionava più e non era ancora stata sostituita. Alla fine del 1996, dei cinque giornali più grandi in tutto il paese

---

<sup>30</sup> Martin Leka, *Carmatosje Masive e Ushtrise Shqipetare, Koha Jone*, 21 gennaio 1994, pp 1-2;

circolavano 60.000 copie. "Koha Jone" era al primo posto con 25.000 copie seguito da "Albania" con 12.000 copie, "Zeri i popullit" con 10.500 copie, "Gazeta Shqiptare" con 1400 e "Rilindja Demokratike" con 5000 copie (Jone 1996, 19). Tutti i giornali e specialmente quelli non legati ai partiti dovevano affidarsi al mercato, ma molti erano i problemi da affrontare come per esempio la mancanza della carta, che conduceva ad un innalzamento dei prezzi, o nuove imposte governative introdotte nel 1994. Le difficoltà economiche e finanziarie continuavano ad essere una seria minaccia per lo sviluppo di una stampa libera e indipendente<sup>31</sup>.

Con tutte le difficoltà, la stampa in generale godeva comunque di una libertà fino ad allora inimmaginabile. L'affidabilità dei media veniva danneggiata dalla carenza dell'indipendenza nel rappresentare i fatti, dall'alto grado di manipolazione e di disinformazione. Le organizzazioni dei giornalisti non lavoravano per radicare i principi fondamentali del giornalismo vero e corretto. Fu proprio per questi motivi che in quel periodo la stampa albanese non esercitò un ruolo importante nella vita politica e nella lotta contro la corruzione.

### **3.5.2 I partiti politici**

I partiti politici giocano un ruolo decisivo nell'organizzazione della partecipazione politica, esprimendo interessi e formulando programmi e alternative politiche. Nel dibattito accademico sulla transizione e la democratizzazione solitamente si accetta che le democrazie possano nascere e consolidarsi solo nella presenza di un forte sistema multipartitico. Elezioni libere e concorrenti canalizzano l'attività politica in una gara pacifica. In una democrazia le elezioni sono l'unico mezzo legale per il cambiamento del potere. Senza partiti politici responsabili, attraverso i quali tante voci esprimono il loro

---

<sup>31</sup> Nell'estate del 1996 il giornale Koha Jone sospese la pubblicazione a causa di un pesante indebitamento. Fu solo grazie al prestito di \$ 135.000 emesso dal Fondo dei Prestiti per lo Sviluppo dei Media con sede a Praga che il quotidiano riuscì a salvarsi. Tuttavia il salvataggio venne criticato aspramente dagli altri editori che lo interpretavano come un precedente rischioso per la libera concorrenza (*Rilindja Demokratike*, 26 luglio 1996, p. 1)

pensiero, e senza elezioni libere i nuovi interessi non possono organizzarsi ed essere presi in considerazione nel sistema politico [Bufi Y. 2010, 123]

Solo nei brevi periodi di tempo, come all'inizio del parlamentarismo 1921 - 1923 così anche all'inizio della transizione democratica 1991 - 1994, l'Albania ha avuto un sistema bi-partitico. Nel lungo periodo tra gli anni 1945 e 1990, il sistema divenne quello del partito unico. Attualmente l'Albania ha un sistema multipartitico<sup>32</sup>. Quando ci si addentra nel labirinto del sistema partitico albanese, a causa delle particolarità e delle deformità consolidate, non ci si può esimere dal chiedersi: quale sistema partitico stiamo costruendo? Qual è il sistema partitico più adatto alle caratteristiche culturali e politiche del paese? Osservando la tabella sottostante (3.7), riguardante il numero di partiti storicamente presenti alle elezioni parlamentari, si possono trarre alcune conclusioni.

Figura 3.7: Partiti negli anni 1991-2009

Elezioni	N. partiti partecipanti	N. partiti parlamentari	N. partiti concorrenti	N. partiti fittizi	N. seggi	
					PS	PD
1991	6	4	6	-	169	75
1992	9	5	9	-	38	92
1997	19	14	14	5	102	26
2001	38	13	16	22	73	32
2005	27	10	15	12	42	56
2009	35	6	10	25	65	68

Fonte: Bufi Y., *Tempulli i demokracise*, Ombra GVG, 2010, 140.

In primo luogo è possibile notare che il numero dei partiti partecipanti alle elezioni parlamentari inizia ad aumentare nelle elezioni del 1997, raggiungendo i livelli più alti nelle elezioni del 2001, del 2005 e del 2007.

<sup>32</sup> Per un'analisi più dettagliata vedi: Pellumb S., *Pluralizmi politik – pervoje dhe sfida*, Krasniqi A., *Partite politika dhe sistemet politike*.

In Albania, come in tanti paesi dell'Europa dell'Est dopo la caduta del comunismo nacque un sistema partitico molto instabile. Nel 1996 il numero dei partiti politici registrati aveva superato il numero di 30. Tuttavia, tranne il Partito Democratico e quello socialista, gli altri non sembravano avere un'importanza nazionale. Essi non arrivavano a conquistare la fedeltà stabile dei gruppi o qualche forte sostegno del popolo. Erano privi di una base sociale ben definita e di un'ideologia chiara e tendevano ad assumere posizioni a volte paradossali su varie questioni. Il Partito Democratico si considerava una forza di centro, ma su certe questioni, in particolare quelle sociali ed economiche, la sua posizione poteva essere definita di sinistra. Anche gli altri partiti spesso assumevano posizioni che erano in contrapposizione con le loro ideologie formalmente definite. La maggior parte dei partiti erano più aggregazioni di gruppi diversi che organizzazioni coerenti. Erano tra loro simili nelle ideologie e tendevano a rivolgersi agli stessi strati sociali, rendendo difficile una loro distinzione in base al tradizionale *continuum* destra - sinistra.

Figura 3.8: *Membership nei principali partiti albanesi (1996)*

Alleanza Democratica	15.000
Partito Democratico	130.000
Legalità	6.200
Balli Kombetar	12.300
Partito Repubblicano	19.500
Partito Socialdemocratico	23.000
Unione Socialdemocratico	10.000
Partito Socialista	110.000
Unione per i diritti umani	10.000

Fonte: *Rilindja Demokratike* 5 aprile 1996

Come nelle altre nuove democrazie della regione, anche in Albania i partiti presentano la tendenza alla frammentazione. La maggior parte di essi ha infatti subito fratture, causate più dalle rivalità personali che dai principi politici. È molto interessante il fatto che in Albania non si sia mai formato un partito di estrema destra o sinistra con qualche sostegno popolare. Le forze politiche più

importanti fanno parte di uno spettro politico relativamente stretto. Esse anche se in disaccordo con il processo e il ritmo dei cambiamenti, si sono tutte mostrate a favore del sistema multipartitico e del libero mercato.

Nei mesi prima delle elezioni del 1996 (vedi tab. 3.9) i sondaggi dell'Eurobarometro [EC-Eurobarometer 1996, 24-36], svolti nel novembre 1995 dimostravano che l'Albania era il paese più ottimista dei 19 paesi dell'Europa centrale e dell'Est rispetto allo sviluppo della democrazia e del libero mercato. Infatti ben il 79% degli Albanesi era convinto che il paese avesse imboccato la direzione giusta<sup>33</sup>, il 76% pensava che l'economia di mercato fosse la migliore opzione per il loro paese, il 76% riconosceva un miglioramento della situazione economica personale rispetto all'anno precedente e il 73% credeva che la situazione economica del paese sarebbe andata migliorando nell'anno successivo. Il sondaggio dimostrava anche che ben il 59% degli Albanesi era soddisfatto degli sviluppi della democrazia. Simili percentuali si ritrovavano soltanto in Croazia con il 52% e in Polonia con il 50%.

La maggior parte dei partiti ha continuato a registrarsi "regolarmente" per le campagne elettorali senza riuscire poi ad avere accesso al Parlamento. All'aumento del numero dei partiti è corrisposta una riduzione della partecipazione dei cittadini sia nelle organizzazioni che a livello elettorale. Il crescente numero di partiti non va quindi interpretato come indice dell'aumento della democrazia.

In secondo luogo, il grande numero dei partiti parlamentari nelle elezioni del 1997, del 2001 e del 2005 (vedi Tab. 3.10, 3.11, 3.12) non fu un prodotto diretto dei voti ricevuti, bensì il risultato di una strategia dei grandi partiti di formare grandi coalizioni. Nel 2001 il Partito Democratico ha incluso nella sua lista elettorale cinque partiti di destra, mentre il Partito Socialista ha trasferito i suoi voti proporzionali a favore dei suoi alleati politici. Nel 2005, le due parti politiche applicarono lo spostamento pubblico e di massa dei voti nei partiti alleati piccoli, e come risultato, 10 partiti di destra e di sinistra assicurarono la rappresentanza

---

<sup>33</sup> La Croazia si collocava al secondo posto con il 66%, l'Estonia raggiungeva il 57%, la Repubblica Ceca il 55% e la Macedonia il 48%.

parlamentaria record. Alla fine, non solo il risultato non era reale, ma questa tattica deviante portò alla creazione di nuovi mini centri politici, nuovi leader politici, la maggior parte non votati. Questi leader creati da congiunture politiche, con il passar del tempo dimenticarono il modo in cui vennero eletti e cominciarono a credere di essere realmente importanti nelle decisioni politiche.

In terzo luogo, il cambiamento del sistema elettorale in quello proporzionale regionale, senza calcoli nazionali, realizzato in modo consensuale tra il partito democratico e quello socialista, ha ridotto sensibilmente il numero dei partiti parlamentari e la frammentazione dello spettro politico. Nelle elezioni parlamentari del 2009 hanno partecipato 35 soggetti politici, raggruppati in quattro coalizioni elettorali, dei quali solo sei hanno vinto dei mandati parlamentari: 68 il Partito Democratico, 65 il Partito Socialista, quattro il Movimento Socialista per l'Integrazione (LSI) e un mandato il Partito Repubblicano, il Partito per i diritti umani e il Partito per giustizia e integrazione. Il Partito Democratico e il Partito Socialista insieme hanno raggiunto l'81% dei voti, quattro partiti tra l'1% e il 2% dei voti e infine 35 partiti non sono giunti nemmeno allo 0,5% dei voti. Per la prima volta, in queste elezioni si è cercato di arrivare ad un peso reale di ogni forza politica concorrente.

Infine, dal 1991 e fino alle ultime elezioni, il Partito Democratico e il Partito Socialista hanno costituito continuamente le alternative reali di governo. Essi hanno alternativamente avuto il numero sufficiente di deputati per poter governare, tranne che nelle elezioni del 2009. La maggioranza del Partito Democratico nei risultati delle elezioni del 2005 venne assicurata dai deputati registrati nelle liste dei suoi alleati, ma che erano parte delle strutture direttive del partito stesso. Gli ultimi cambiamenti del sistema elettorale hanno poi rafforzato il carattere bipolare del sistema partitico. I risultati delle elezioni del 2009 (vedi Tab.3.13) rispecchiano il peso reale delle due forze politiche principali nel paese: insieme hanno ottenuto l'81% dei voti e il 95% dei seggi in Parlamento. In queste elezioni per la prima volta si rispecchia anche il peso reale dei partiti "piccoli": la maggior parte di loro, che prima riuscivano ad entrare in

Parlamento per via dei voti tattici, sono rimasti esclusi. Per la prima volta durante queste elezioni i voti dei partiti piccoli sono divenuti necessari per la creazione della coalizione governante (il caso del LSI).

Figura 3.9: Risultati elettorali elezioni Parlamentari 1991-1996

1991		1992		1996	
Partiti	Voti %	Partiti	Voti %	Partiti	Voti %
Partito del lavoro	67.6%	Partito Democratico	65.7%	Partito Democratico	87.0%
Partito Democratico	30%	Partito Socialista	27.1%	Partito Socialista	7.0%
Omonia	2%	Partito Social Democratico	5%	Partito Repubblicano	2.0%
Comitato Nazionale Veterani	0.4%	Unione per i Diritti Umani	0.7%	Fronte Nazionale	1.5%
				Unione per i Diritti Umani	2.0%

\*Turnout 1991: 98.9% ;1992: 90.3%; 1996: 89%

Fonte: Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)- SOUTH EAST EUROPEAN PROGRAMME, Albanian Elections Observatory Brief, Issue No 1 April 19, 2013

Figura 3.10: Risultati Elettorali come % seggi in parlamento, Elezioni Parlamentari 1997, Turnout 72.96%

Partito Socialista	65.1%
Partito Democratico	15.5%
Partito Social Democratico	5.8%
Unione per i Diritti Umani	2.5%
Fronte Nazionale	1.9%
Partito della Legalità	1.3%
Alleanza Democratica	1.3%
Partito Repubblicane	0.6%
Unione Social Democratico	0.6%
Partito Christian Democratico	0.6%

Partito dell'Unione Democratico	0.6%
Partito dell'Unione Nazionale	0.6%
Partito Agrario	0.6%

Fonte: Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)- SOUTH EAST  
EUROPEAN PROGRAMME, Albanian Elections Observatory Brief, Issue No 1 April 19, 2013

Figura 3.11: Risultati Elezioni come % dei voti e i numero degli seggi in parlamento, Elezioni Parlamentari 2001, Turnout 55.59%

Partito Socialista	41.00%	73
Unione per la vittoria (coalizione composta da: Partito Democratico, Movimento per la Legalità, Partito del Fronte Nazionale, Partito Repubblicano, Unione Liberale.)	36.81%	46
Partito Democrazia Nuova	5.80%	6
Partito Social Democratico	3.64%	4
Partito Unione per i Diritti Umani	2.61%	3
Partito Agrario	2.57%	3
Partito Alleanza Democratica	2.55%	3
Indipendenti		2

Fonte: Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)- SOUTH EAST  
EUROPEAN PROGRAMME, Albanian Elections Observatory Brief, Issue No 1\_April 19, 2013

Figura 3.12: Risultati per zona, senza correzioni proporzionali, %, seggi, Elezioni Parlamentari 2005

Partito Democratico Albanese	44.1 %	56
Partito Socialista Albanese	39.4 %	42
Movimento Socialista per l'Integrazione	8.2 %	4

Fonte: Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)- SOUTH EAST  
EUROPEAN PROGRAMME, Albanian Elections Observatory Brief, Issue No 1\_April 19, 2013

Figura 3.13: Le elezioni parlamentari del 2009, Elezioni Parlamentari 2009

Coalizioni/partiti	Voti	%	Seggi	Cambiamenti seggi da 2005
<b>Alleanza per Cambiamento</b>	712.745	46,92	<b>70</b>	

Partito Democratico Albanese	610.463	40,18	68	(+12)
Partito Repubblicano Albanese	31.990	2,11	1	(-10)
Partito per la Giustizia e Integrazione	14.477	0,95	1	
<b>Unione per il Cambiamento</b>	688.748	45,34	<b>66</b>	
Partito Socialista Albanese	620.586	40,85	65	(+32)
Partito Unione per i Diritti Umani	18.078	1,19	1	(-2)
<b>Alleanza Socialista per l'Integrazione</b>	84.407	5,56	<b>4</b>	
Movimento Socialista per l'Integrazione	73.678	4,85	4	(-1)

Fonte: *Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)- SOUTH EAST EUROPEAN PROGRAMME, Albanian Elections Observatory Brief, Issue No 1 April 19, 2013*

Questi dati danno una visione generale sul sistema dei partiti in Albania. È evidente che lo spettro dei partiti parlamentari che influenzano la decisione politica è cambiato secondo la legge elettorale. Riferendoci alla classifica dei sistemi partitici (vedi Tab. 3.7) possiamo affermare che in Albania il sistema partitico è stato in perenne cambiamento, da un sistema multipartitico frammentato che agiva secondo una logica bipolare, ad un sistema multipartitico limitato con una logica bipolare ancora più forte, con infine la tendenza verso un sistema bipartitico. Il nuovo sistema elettorale proporzionale regionale rende questo cambiamento ancora più possibile. Ma è questo il sistema più adatto nell'ottica della realtà politica albanese? Sarebbe affrettato dare una risposta netta a questa domanda. Il sistema ancora oggi non si è del tutto "assestato".

È molto importante che la problematica del sistema partitico in Albania sia affrontata anche con riferimento al modo in cui esso possa influenzare il funzionamento del sistema politico del paese. Dobbiamo accettare che il sistema partitico in Albania si trova in una fase di stagnazione tra democrazia e partitocrazia. Come risultato di una serie di sviluppi e fenomeni negativi nel processo democratico, nel funzionamento dei rapporti partiti-elettori, il ruolo dei partiti politici, il modo in cui è stato costruito e funziona tutto il sistema partitico

in Albania è aumentata anche la diffidenza dei cittadini verso i partiti e le istituzioni statali. Sempre più spesso il non riconoscimento dei risultati elettorali e il boicottaggio del Parlamento vengono strumentalizzati dai dirigenti dei partiti per giustificare la sconfitta davanti al loro elettorato più che per evitare realmente gli abusi nei processi elettivi. Ormai è ampiamente riconosciuta la mancanza della democrazia interna dei partiti, la presenza di grandi problemi nei processi elettivi, dell'abuso e della corruzione nella vita politica, nonché del continuo dover scegliere il male più piccolo per gli elettori.

In Albania è evidente il fenomeno dei partiti politici che appena prendono il potere impongono il loro «modello» partitico. Le maggioranze governative usano spesso il loro mandato elettorale per controllare gli altri poteri in particolare quello legislativo, l'amministrazione, la magistratura e i media. Questo avviene non solo nell'alternanza tra le due forze politiche avversarie, ma anche durante i cambiamenti nella dirigenza dello stesso partito o coalizione. Questo fenomeno tipico delle democrazie non consolidate è un indice dell'instabilità, del non funzionamento dello Stato di diritto, e delle carenze della cultura politica in ambito sociale. Esse sono premesse sufficienti per far scivolare il paese da un regime democratico in uno partitocratico.

I partiti politici, appena preso il potere, tendono a licenziare in massa i funzionari che vengono sostituiti con personale di loro fedeltà: i ministeri e il potere esecutivo si trasformano in agenzie di lavoro dei partiti politici al governo. I partiti diventano meccanismi di promozione dei funzionari, cosa che impedisce la formazione di una pubblica amministrazione capace, indipendente e stabile, garanzia per lo sviluppo dello Stato di diritto e il funzionamento del meccanismo statale.

### **3.6 La crisi del '97**

Emily Pearce [2008, 1] affermava:

non si sa molto sull'Albania fuori dall'Albania. Infatti poche persone al di fuori dell'Europa la possono individuare su una mappa, e ancora meno possono dire qualcosa di significativo sulla sua storia o situazione politica.

Nonostante la sua relativa oscurità il destino di questo piccolo paese del Mediterraneo sud-orientale è rilevante per gli obiettivi delle Comunità europee e internazionali, e allo stesso tempo è influenzato da esse. Emergendo da quasi 50 anni di isolamento totale, la transizione dell'Albania dal comunismo alla democrazia liberale è stata lunga e difficile, segnata da crisi politiche ed economiche portando il paese sull'orlo di una guerra civile.

Le vicende che hanno caratterizzato la risposta della comunità internazionale alla crisi albanese della primavera del 1997 sembrano essere cadute vittima di una singolare rimozione nel dibattito accademico e nella pubblicistica internazionale. Mentre per le varie operazioni di pace intraprese negli ultimi dieci anni sotto l'egida delle Nazioni Unite, o di organizzazioni di rilievo regionale, sono numerosi i contributi ricostruttivi e di analisi, la crisi albanese del 1997 non può contare, salvo alcune isolate eccezioni, su alcuna ricostruzione organica o di sintesi. Repentina nel suo manifestarsi, rapida nel bruciare le tappe del suo decorso politico, circoscritta ad un'area geografica periferica rispetto agli interessi dei maggiori attori politici internazionali, la crisi albanese rischia di essere archiviata come un episodio accidentale [De Guttery e Pagani 1999, 17].

Sono molti invece gli aspetti che rendono quest'evento un laboratorio particolarmente interessante per una riflessione sulle linee di evoluzione del quadro giuridico, dei meccanismi e delle istituzioni per la gestione delle crisi in Europa [Calamo et al., 2008].

### ***3.6.1 Le radici della crisi***

In Albania il passaggio da un'economia centralizzata, chiusa, propria di un modello comunista, all'economia di mercato è stato molto rapido rispetto a tutti gli altri paesi dell'Europa dell'Est, registrando anche i successi più evidenti. In realtà il cambiamento è avvenuto in maniera frammentata, in quanto la trasformazione della struttura economica della società non è stata affiancata da una politica globale degli investitori e dei donatori stranieri e il nuovo sistema economico è stato applicato senza che gli Albanesi fossero in possesso degli

strumenti e dell'esperienza per comprenderlo realmente [Morozzo della Rocca 1997]. Proprio da queste incongruenze è derivata la debolezza del sistema [Del Re 2000, 23-27].

### *Fattori politici e sociali*

La società albanese è regolata da un universo di valori in cui il concetto di leadership, di potere, e di gruppo sono strettamente connessi e incidono sulla posizione dell'individuo.

Il liberalismo ha generato un'ondata di individualismo nella popolazione mai sperimentata prima dall'Albania. L'individuo si è trovato per la prima volta a dover operare delle scelte, da un lato scoprendo la possibilità di auto-affermarsi senza dipendere dal gruppo, dall'altro senza avere delle vere indicazioni su come muoversi, soprattutto di fronte al bombardamento di nuovi modelli. Il passaggio alla società pluralista ha portato ad un senso di smarrimento nella società che, provenendo da quella «società-utero» che inseriva l'individuo in un sistema preconfezionato, si è trovata a doversi prendere la responsabilità e a subire le conseguenze di ogni sua scelta, senza peraltro trovare chiari riferimenti nella leadership [Bogdani M., Loughlin J., 2007, 73-74].

Il potere in Albania resta legato ad una sorta di «assolutismo», che deriva dalla struttura sociale fondata sui clan, in cui necessariamente emerge un leader che deve garantire la continuità, l'equilibrio e l'interazione nel gruppo, facendo appello su lealtà e vendetta [Schmidt 1996, 50].

Da un lato l'individualismo, dall'altro una leadership inserita in un sistema non democratico: questo spiegherebbe la crescita della criminalità dovuta al fatto che la leadership, col suo sistema basato su nepotismo e corruzione, dà il cattivo esempio alla popolazione, per altro spesso impedendo la formazione di una società civile attraverso il controllo dei mezzi di comunicazione, creando un fermento di "voci", che contribuiscono ad aumentare la confusione sui valori democratici in un contesto che ne è stato privo per decenni.

La cultura politica sin dall'inizio ha mostrato i segni dell'eredità del totalitarismo e della inesperienza nella costruzione della democrazia. Ma l'elemento forse più destabilizzante e il segno di regressione democratica è la questione della mancata indipendenza della magistratura. L'articolo 15.6 della legge costituzionale dava infatti al Consiglio Supremo il potere di assumere, licenziare e trasferire giudici, cosa che fu fatta immediatamente, sconvolgendo il sistema giudiziario.

### *Il fattore scatenante*

Le finanziarie dette «piramidali» erano presenti in Albania già nel 1992, ben conosciute anche da organismi internazionali come la Banca mondiale e il Fondo Monetario Internazionale. Pur coscienti della pericolosità di tali investimenti, tali organizzazioni sembravano però ritenere che gli schemi potessero costituire un buon sistema di integrazione dei guadagni della popolazione, permettendo un movimento di capitali [Banca mondiale 1995-1996].

Le finanziarie piramidali nascono comunque fundamentalmente per alimentare il mercato illegale con capitali puliti, ma il riciclaggio del denaro sporco è solo una delle lucrosissime attività che permette il pagamento di interessi altissimi per ben cinque anni. Attività analoghe non riescono a sopravvivere così a lungo se applicano esclusivamente lo «schema Ponzi» (Minsky 1982, 67).

Figura 3.14: *Schema Ponzi*

	<b>Schema piramidale</b>	<b>Schema di Ponzi</b>
<b>Modalità di "aggancio" dell'investitore</b>	Si convince il sottoscrittore a effettuare un solo pagamento e a cercare altri investitori con la promessa di ottenere alti guadagni.	Al sottoscrittore viene richiesto un primo pagamento che verrà successivamente restituito con un alto guadagno e un rischio pressoché nullo. Non si tratta di un vero e proprio investimento finanziario ma solo di un deposito di denaro.
<b>Pagamenti/utili</b>	Vi è la necessità di "reclutare" altri investitori per poter percepire dei profitti.	La ricerca di altri soggetti sottoscrittori non è la prerogativa necessaria per ricevere gli utili.
<b>Interazione con il</b>	Interazione quasi assente, a	Il soggetto che ha originato lo

<b>promotore dello schema</b>	volte proprio nulla, i partecipanti entrano a livelli diversi della piramide.	schema interagisce in modo diretto con gli altri partecipanti.
<b>Fonte dei profitti</b>	Derivano dall'investimento sottoscritto dai nuovi entranti e sono sempre resi noti.	Derivano dai nuovi investitori ma non sono mai comunicati né resi noti.
<b>Rischio di collasso</b>	Elevato con elevata velocità di fallimento poiché all'aumentare dei livelli della piramide è richiesto un aumento esponenziale del numero degli investitori.	Può essere lento qualora i partecipanti decidano di reinvestire gli utili ottenuti.

Fonte: <http://www.sec.gov/answers/ponzi.htm>

È stata la straordinaria crescita delle attività finanziarie a proiettare l'Albania nel grande circuito della globalizzazione del capitale, nel quale la circolazione monetaria prevale su quella reale delle merci. Protagoniste di questo fenomeno sono state alcune finanziarie che, promettendo interessi straordinari, hanno accumulato la maggior parte dei risparmi degli Albanesi. La nascita delle finanziarie a piramide, responsabili della crisi, s'inserisce in un quadro politico di euforia speculativa che ha contagiato la borghesia albanese. Precursore della finanziarizzazione albanese è stato Hajdin Sedija, che nel 1991, con i socialisti al potere (eredi diretti del Partito del Lavoro di Enver Hoxha), fonda la prima società finanziaria a piramide. Grazie alle coperture governative che s'impegnano a coprire eventuali buchi nel bilancio della società, Sedija garantisce ai propri clienti un interesse mensile del 100%. Cambiano gli uomini al governo, nel frattempo viene eletto presidente il democratico Sali Berisha, e spuntano nuove società finanziarie dedite alla raccolta del risparmio. La più importante è sicuramente la Vefa Holding, fondata da Vehbi Alimucaj, ex sottufficiale dell'esercito di Hoxha, presentato dal nuovo governo come l'uomo che può lanciare l'Albania verso uno sviluppo duraturo. Nel giro di pochi anni il mercato finanziario albanese viene praticamente monopolizzato da cinque società a piramide. Tali società, grazie agli elevati tassi d'interessi promessi, riescono nel breve periodo a convogliare nelle proprie casse tutto il risparmio albanese. In questi anni si è in preda ad una vera e propria febbre speculativa che spinge la

borghesia albanese a dimenticare e abbandonare definitivamente l'obsoleto apparato produttivo. Finché questo flusso di capitali freschi si mantiene costante le società riescono a far fronte agli interessi passivi, ma nel momento in cui tale flusso s'inceppa iniziano i fallimenti. Le prime finanziarie-piramide a dichiarare la propria insolvibilità sono state la Xhaferri e la Populli; le altre non sono fallite solo grazie al congelamento dei fondi fatto dal governo albanese.

La crisi delle finanziarie ha bruciato nel giro di pochi giorni il risparmio albanese, gettando al lastrico centinaia di migliaia di risparmiatori. I soldi andati persi in quei giorni ammontano a oltre 2 miliardi di dollari, una cifra immensa per un paese come l'Albania, quasi pari al suo prodotto interno lordo.

Il meccanismo ha avuto effetti devastanti anche dal punto di vista sociale: ha abituato gli Albanesi a credere in un'economia magico-miracolistica<sup>34</sup>, peraltro anche legittimata ed incoraggiata dal partito al potere.

### **3.6.2 L'Albania e la Comunità Internazionale**

Lo studio dell'integrazione europea è stato inizialmente affrontato all'interno della disciplina delle relazioni internazionali, la chiave di lettura più diffusa è stata, non a caso, il realismo. Nell'approccio (neo)-realista le organizzazioni internazionali sono istituzioni *intergovernative*, cioè arene dove si incontrano i rappresentanti dei governi nazionali. In un sistema fondamentalmente anarchico, ciascuno Stato agisce per difendere la propria sicurezza e, se possibile, conquistare nuovo potere: i rapporti tra stati sono principalmente competitivi e basati su una sfiducia reciproca [Caiani e Della Porta 2006, 13-15]. Le strutture di coordinamento, come appunto i trattati di cooperazione, riflettono gli interessi economici e di potenza dei singoli Stati che li sottoscrivono. Anche delle istituzioni europee si è sottolineato il carattere intergovernativo, basato su accordi tra gli Stati membri, orientati ai vantaggi economici derivanti dall'appartenenza all'unione.

---

<sup>34</sup> Del Re, *Albania punto e a capo*, Roma, 1997

Di recente, un approccio *istituzionalista* ha evidenziato comunque una differenziazione degli attori rilevanti nelle relazioni internazionali. La crescita di organizzazioni governative internazionali ha portato a sottolineare l'orientamento degli stati a cooperare (e non solo competere), insieme alla capacità delle emergenti istituzioni sovranazionali di generare interessi e risorse necessari per la loro sopravvivenza ed espansione. Le organizzazioni internazionali non operano in un sistema anarchico, ma anzi contribuiscono a diffondere regole e norme internazionali, superando anche il principio della sovranità nazionale.

Invece, un approccio *costruttivista* guarda a una politica transnazionale dove gli attori non sono solo stati ma anche organizzazioni non governative, imprese multinazionali, opinione pubblica, movimenti ecc.. A cambiare non sono soltanto gli attori, ma anche la concezione del loro comportamento. Se il realismo propone un'immagine di attori razionali, che calcolano le loro utilità in relazione a preferenze date, l'approccio costruttivista adotta una logica di "appropriatezza", guardando a come le istituzioni producono norme che strutturano a loro volta l'identità degli attori [Caiani e Della Porta 2006, 13-15].

Nel caso albanese gli interventi della comunità internazionale si caratterizzarono per una certa «frammentarietà» ed «impulsività», rendendo difficile l'elaborazione di un progetto di politica economica globale valido nel lungo termine, adottando piuttosto una politica dell'"emergenza" che avrebbe ben presto rivelato gravi falle. Si possono ricordare alcuni esempi. In primo luogo, per tamponare massicce migrazioni dal paese e, in un primo momento, per risolvere i problemi di sopravvivenza della popolazione, la comunità internazionale fece cadere una pioggia di finanziamenti che avrebbero fatto diventare l'Albania il paese con il più alto valore di donazioni pro-capite nel mondo con conseguenze apparentemente positive nel breve termine, ma rovinose nel lungo termine. Insieme alla politica dell'assistenza propria dello Stato albanese, fondata su strumenti come la cassa integrazione, necessaria inizialmente per tamponare il problema della disoccupazione, le donazioni

internazionali favorirono una cultura della "dipendenza" [Perrone 1992], senza fornire prospettive in un contesto sociale già di per sé segnato da un forte disinteresse della cosa pubblica e abituato ad un concetto di Stato-utero in cui l'essenziale per vivere, seppur minimo, era sempre garantito.

In secondo luogo nell'introdurre le riforme economiche in molti casi non si considerò il contesto socio-culturale dell'Albania, impedendo così un reale "assorbimento" dei cambiamenti.

Infine l'attenzione al problema della costruzione di una società civile in cui immettere riforme economiche fu scarsissima da parte delle istituzioni internazionali, mentre questo compito venne tacitamente demandato alle molte organizzazioni non governative internazionali che si sarebbero adoperate allo scopo, seppure anch'esse in maniera assolutamente frammentata a causa di differenti orientamenti [Segre 1999, 7-11].

Per quanto l'Albania avesse inizialmente decantato il proprio progresso economico, sostenuta nel suo entusiasmo da organismi internazionali come la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale che, fino all'inverno del 1996, avevano esaltato il suo particolare successo economico, gli effetti negativi di una transizione condotta nel modo che si è detto sarebbero ben presto emersi. Intanto il Consiglio d'Europa aveva accettato l'Albania come membro sulla base della promessa da parte del Parlamento di adottare una nuova costituzione, di attuare una riforma della magistratura, e di garantire la libertà di stampa. Quest'ultima, come evidenziato in precedenza, già dal 1993 era stata messa in serio pericolo da una legislazione restrittiva. Tuttavia il 24 maggio 1996, a due giorni dal voto, il governo annunciò di aver scoperto un'organizzazione clandestina facente capo al Partito Socialista e orientata ad influenzare l'esito del voto. Il 26 maggio, giorno delle elezioni, a sole tre ore dallo spoglio i socialisti ritirarono tutti i loro candidati. Lo stesso fecero gli altri partiti di opposizione, denunciando il verificarsi di brogli e disconoscendo il risultato elettorale che aveva decretato vincitore il Partito Democratico con ben 122 seggi su 140.

Molti osservatori internazionali dichiarano la loro indignazione, chiedendo la ripetizione delle elezioni. Gli osservatori dell'ODIHR e dell'OSCE, che visitarono circa 300 seggi, riconobbero "serie irregolarità tecniche", chiedendo la ripetizione delle votazioni in alcune zone.

L'OSCE dichiarò inoltre nel suo rapporto<sup>35</sup> sull'osservazione delle elezioni che la situazione politica attuale avrebbe potuto mettere a rischio le prospettive di democratizzazione del paese.

Non mancarono osservatori occidentali con opinioni del tutto opposte e che riconoscevano la validità del processo elettorale. Il governo italiano e quello statunitense, pur chiedendo l'annullamento e la ripetizione delle elezioni, non replicarono alla risposta negativa del governo. Le elezioni infine vennero ripetute soltanto in quelle circoscrizioni dove, secondo la relazione OSCE, si erano riscontrate serie "irregolarità tecniche".

Intanto il Segretario Generale dei socialisti europei chiese senza esito l'esclusione dell'Albania dal Consiglio d'Europa. Nelle elezioni municipali dell'ottobre 1996 all'OSCE non venne permesso di osservare le consultazioni. Poterono però controllare il processo, riscontrando le consuete irregolarità tecniche, la delegazione italiana, alcune ONG e il Consiglio d'Europa. Qualche tempo dopo, con il crollo delle società di investimento "piramidale", sarebbe iniziata la crisi [Guttry e Pagani 1999, 28-34].

### **3.6.3 Le Organizzazioni Internazionali**

La Banca mondiale e il Fondo Monetario internazionale<sup>36</sup> si preoccuparono delle possibili conseguenze delle piramidi finanziarie in Albania fin dal loro primo apparire, e comunicarono le loro preoccupazioni al governo e alla Banca di Albania. All'inizio, e sino a tutto il 1994, però, lo fecero con estrema cautela, evitando di lasciare documenti scritti che avrebbero potuto provocare il panico. Peraltro, alcuni esperti all'interno delle due istituzioni, soprattutto nel Fondo

---

<sup>35</sup> ODIHR-OSCE, *Observation on the Parliamentary Elections Albania*, 1996

<sup>36</sup> *Ibidem* pp. 105-107

Monetario Internazionale, erano inizialmente dell'opinione che lo sviluppo di un mercato finanziario informale fosse inevitabile e non necessariamente una conseguenza negativa dell'inadeguatezza e dell'inaffidabilità del sistema finanziario formale.

Secondo l'opinione di questi esperti, il vuoto lasciato da questa inadeguatezza doveva essere colmato, e le finanziarie informali avrebbero svolto precisamente questa funzione.

La prima traccia scritta della preoccupazione della Banca risale al febbraio 1995, quando la Missione di Supervisione per il Credito di Aggiustamento Strutturale dei Settori Imprenditoriali e Finanziario mise una nota di cautela sulle probabili conseguenze che sarebbero potute derivare dal lasciare che le piramidi finanziarie, allora nascenti, si sviluppassero senza controllo. Ciò nonostante, il problema delle piramidi finanziarie non fu neppure menzionato nelle note di informazione preparate per il presidente della Banca Mondiale in occasione della sua visita in Albania nel dicembre del 1995. Il Fondo Monetario Internazionale mise le sue preoccupazioni per iscritto per la prima volta solo alla fine del 1995, quando una Missione del Dipartimento Affari Monetari e di Cambio domandò alle autorità di impedire che avessero luogo attività bancarie non autorizzate, e di prendere misure per mettere sotto controllo le attività e il lavaggio di denaro sporco che si sospettava stesse avvenendo.

Durante l'assemblea annuale degli osservatori del Fondo e della Banca nel settembre 1996, le direzioni di entrambe le istituzioni risollevarono ancora con forza la questione con la delegazione albanese. Questo fu messo per iscritto nella lettera inviata dalla Banca al Primo Ministro nell'ottobre del 1996, alla conclusione dell'Assemblea Annuale. Al suo rientro a Tirana, il ministro delle finanze portò per la prima volta all'attenzione del pubblico albanese i rischi che comportavano le piramidi finanziarie. Gli altri Ministri del governo, però, non diedero appoggio alla posizione presa dal Ministro delle finanze. La reazione del pubblico e della stampa fu negativa e ostile al Fondo Monetario e alla Banca Mondiale.

Il 5 ottobre 1996 la Banca Mondiale sospese gli esborsi di una linea di credito già attiva nell'ambito del progetto di sviluppo dell'industria agro-alimentare, principalmente in ragione della mancanza di progressi nell'affrontare la questione delle piramidi finanziarie; la stessa missione del Fondo Monetario rese pubblici i suoi ammonimenti in una conferenza stampa, e raccomandò che si mettessero sotto inchiesta tutte le piramidi finanziarie, e non solo le "pure", cioè le vere e proprie catene di Sant'Antonio, le quali erano già state messe sotto inchiesta da una commissione parlamentare. Una di queste ultime, la Sude, sospese i pagamenti lo stesso giorno della conferenza stampa della missione del Fondo Monetario.

Tutte le piramidi finanziarie sospesero i pagamenti ai creditori all'inizio del 1997. Dei disordini civili scoppiarono a Tirana nel febbraio 1997 e presto si estesero a tutta l'Albania provocando la caduta del governo.

La "presenza in Albania" dell'OSCE, denominazione con la quale è ufficialmente indicata la missione dell'organizzazione in Albania iniziò il 3 aprile 1997, nel primissimo manifestarsi della crisi.

A partire da quel momento l'organizzazione intraprese una vasta gamma di iniziative come il monitoraggio dello svolgimento delle elezioni politiche e la mediazione tra i partiti politici albanesi sino ai compiti di ricostruzione delle istituzioni democratiche<sup>37</sup>.

Lungi dall'essere l'unica organizzazione presente sulla scena della crisi, l'OSCE operò fianco a fianco con numerose altre organizzazioni internazionali, nel quadro di una divisione della forza fondata sul principio della complementarità. In questo contesto diverse ragioni contribuirono ad attribuire all'organizzazione un ruolo centrale nelle vicende albanesi. In primo luogo, essendo l'OSCE<sup>38</sup> un'organizzazione con la competenza primaria nel settore della prevenzione dei conflitti e l'unica che raccoglie nel proprio seno tutti gli stati europei, era anche

---

<sup>37</sup>Si tratta di misure che rientrano nei compiti statuari e in qualche modo tradizionali dell'organizzazione che nel tempo ha assunto le responsabilità in vari settori come la tutela dei diritti umani e la prevenzione dei conflitti o anche le attività di *crisis management* e di ricostruzione al termine di un conflitto.

<sup>38</sup> Maria Romana Allegri, *Le organizzazioni internazionali, Strategie e Strumenti della Comunità Internazionale*, CEDAM, 2002, pp. 199-204

la più versatile per affrontare una crisi peculiare come quella albanese, derivante da squilibri strutturali di tipo economico e politico. In secondo luogo vi furono una serie di considerazioni contingenti ed essenzialmente di natura politica: da un lato le divergenze emerse in seno all'Unione Europea in merito alle dimensioni, alla natura e al *timing* degli interventi della gestione della crisi albanese, dall'altro l'opportunità, fornita dall'organizzazione, di assicurare una partecipazione nella gestione della crisi agli Stati Uniti.

Sin dall'inizio della crisi, l'OSCE ricevette il mandato di gestire il coordinamento politico dell'azione delle organizzazioni internazionali coinvolte in Albania, al fine di garantire una corretta divisione dei compiti, evitare la duplicazione degli sforzi ed assicurare la realizzazione dei programmi di addestramento militare della UEO, dei programmi di ricostruzione dell'Unione Europea, e l'utilizzo corretto degli aiuti finanziari del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, del Consiglio d'Europa, della Nato e di un buon numero di Ong.

Il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite reagì invece con un certo ritardo alla crisi albanese. Se i primi avvertimenti della gravità della situazione in Albania sono generalmente riconducibili all'inverno 1997, la prima riunione del Consiglio di Sicurezza in cui vennero esaminati gli eventi albanesi si tenne il 13 marzo 1997. Ciò avvenne in seguito alle forti pressioni esercitate in tal senso dai rappresentanti permanenti del governo italiano e di quello albanese.

Nella riunione del 13 marzo 1997 vi fu un limitato dibattito tra i partecipanti e, il presidente del Consiglio di Sicurezza espresse una «*seria preoccupazione in merito al deterioramento della situazione in Albania*». Nella medesima dichiarazione il presidente rivolse l'invito formale a tutti gli attori coinvolti nella crisi di non impedire l'assistenza umanitaria alla popolazione civile. Tale dichiarazione assunse successivamente un'importanza fondamentale per le decisioni successive del Consiglio stesso. Infatti proprio il mancato rispetto dell'invito avrebbe indotto il Consiglio di Sicurezza ad autorizzare il dispiegamento della forza di protezione multinazionale.

L'Unione Europea, OSCE ed altre organizzazioni regionali stesse avevano, infatti, già deliberato una serie di interventi in Albania: l'effettiva implementazione degli stessi dipendeva però - in larga misura - dal ripristino di condizioni minime di sicurezza e di libertà di movimento sul territorio della Repubblica delle aquile. È proprio in questo drammatico contesto che l'Italia decise di assumere un ruolo da protagonista, offrendo la propria disponibilità a promuovere la creazione di una forza multinazionale di pace allo scopo di consentire il rapido avvio dei programmi di assistenza già deliberati dalle organizzazioni internazionali e dalle organizzazioni non governative ma non ancora avviati a causa della grave situazione di forte tensione esistente nel paese [Guttry e Pagani 1999, 59-80].

La missione multinazionale in Albania ha rappresentato un importante precedente di gestione di una crisi di carattere prettamente interno ma con chiare ripercussioni sull'aria limitrofa, attraverso il coinvolgimento diretto di alcuni stati particolarmente interessati alla rapida soluzione della crisi stessa. Il caso in esame si inserisce, in una precisa tendenza, che sta affiorando in modo sempre più preciso, di delega da parte delle Nazioni Unite a favore delle *coalitions of the willing*, di operazioni che esse non sono in grado di o non sono disponibili ad effettuare direttamente. Questa tendenza si è rafforzata in tempi recenti anche a causa della posizione assunta da alcuni stati che hanno espresso una netta preferenza per la loro partecipazione a missioni *autorizzate* più che direttamente *organizzate* dalle Nazioni Unite. L'adozione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza in cui viene "autorizzato" il dispiegamento di una forza multinazionale in un'area di crisi ha consentito al Consiglio stesso di trovare alternative praticabili per evitare situazioni di stallo dovute alle incapacità di agire direttamente.

Contrariamente a quanto accaduto nell'area dell'ex Jugoslavia, dove le iniziative cruciali che hanno posto termine al conflitto sono scaturite da decisioni prese a Washington e sono state realizzate solo grazie all'intervento americano, il

ruolo preponderante nella gestione della crisi albanese è stato svolto da alcuni paesi dell'Unione Europea.

L'operazione di mantenimento della pace, nota come "operazione Alba", è stata diretta dall'Italia, che ha anche fornito circa metà delle truppe. Altri due paesi dell'UE, Francia e Grecia, hanno offerto, rispettivamente, il secondo il terzo maggior contributo all'operazione Alba in termini sia di quantità di personale militare impegnato sia di partecipazione alla struttura di comando. Nel complesso, la forza multinazionale di protezione, che ha operato in Albania, sotto l'egida dell'Onu, dall'inizio al luglio 1997, è stata composta da otto paesi dell'UE - quelli già citati, più Austria, Belgio, Danimarca, Portogallo e Spagna - su un totale di 11 membri.

Tuttavia, le istituzioni euro-occidentali hanno svolto, nell'ambito dell'intervento internazionale in Albania, delle funzioni di importanza relativamente marginale. Al contributo di alto profilo fornito da alcuni paesi dell'Unione Europea ha infatti fatto da contrappunto il sostanziale disimpegno di altri membri dell'Unione, compresi due paesi chiave, come il Regno Unito e la Germania. I contrasti in seno all'UE sull'opportunità di un impegno diretto dell'Unione e, più in generale, sull'utilità di un intervento militare hanno lasciato come unica soluzione la delega della responsabilità per la conduzione dell'operazione di pace ad una coalizione *ad hoc* di stati europei, guidati dall'Italia, un paese vicino all'area di crisi e con solidi legami storici e interessi politici ed economici in l'Albania. La possibilità di assegnare la direzione dell'operazione ad altre istituzioni internazionali, come la Nato, l'OCSE, e la stessa ONU, non è stata infatti mai seriamente considerata.

Ciò sembra dimostrare che, in assenza di un impegno diretto delle organizzazioni internazionali, coalizioni ad hoc, facenti capo a una nazione con effettive capacità di direzione politica e militare, rappresentano una valida alternativa<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> La crisi albanese del 1997 ha portato alla luce le notevoli potenzialità di un inedito strumento di cui le organizzazioni di sicurezza europee dispongono per la risoluzione dei conflitti internazionali e che richiede la mobilitazione congiunta delle loro risorse parlamentari. La reale efficacia che

Dopo gli eventi drammatici del 1997, la comunità internazionale<sup>40</sup> sembra aver cambiato atteggiamento nei confronti dell'Albania, rivolgendo maggiore attenzione alla costruzione della società civile nell'ottica di una «strategia di assistenza alla democrazia» che permette di aggirare quei «problemi e dilemmi democratici» che possono portare alla costituzione di «democrazie illiberali» [Romano 1990]. È da ritenere che la costruzione della società civile e della cultura democratica siano i veri obiettivi da perseguire per impedire che si continui il gioco del passaggio di mano del potere da una parte politica all'altra.

A partire dall'inizio degli anni Novanta, vale a dire dal crollo del regime nazional-comunista fondato da Enver Hoxha, l'Albania ha inaugurato un processo mimetico rispetto al modello occidentale: esso ha coinvolto, in primo luogo, le strutture economiche e politiche (l'adozione della forma del libero mercato e delle istituzioni di democrazia classica), ma si è tradotto anche in un potente richiamo simbolico agli statuti immaginari e culturali dell'Occidente, quelli che informano, da un lato, le relazioni tra individuo, società e natura, dall'altro, i valori, le attitudini, i comportamenti insondabili a livello individuale ma di rilevanza generale, sui quali si fonda la prevedibilità dell'agire sociale. Quest'ultimo versante della transizione albanese è stato molto trascurato, non solo dalle ricerche proliferate in questi anni sull'argomento, ma anche soprattutto dalle numerose organizzazioni (nazionali ed internazionali, governative e non) impegnate nell'aiuto alla ricostruzione: le questioni

---

l'intervento delle assemblee parlamentari internazionali può rivestire nella gestione di una crisi è stata infatti concretamente dimostrata dall'esperienza della "troika parlamentare", la missione composta da rappresentanti delle assemblee parlamentari della OSCE, del Consiglio d'Europa e del Parlamento europeo che ha guidato alle operazioni di monitoraggio elettorale ed ha presieduto alla valutazione delle elezioni avutesi nel giugno 1997.

<sup>40</sup> La discussione in seno all'assemblea parlamentare ha consentito al Consiglio di elaborare una più matura consapevolezza della natura e delle implicazioni dell'osservazione elettorale internazionale e della valutazione dello svolgimento delle elezioni, in particolare del loro impatto sull'evoluzione della situazione politica post-elettorale dello Stato direttamente coinvolto. L'acquisizione da parte delle organizzazioni coinvolte di una più chiara consapevolezza del ruolo che esse possono svolgere individualmente e del modo in cui possono interagire con le altre organizzazioni internazionali fornisce una più solida base sulla quale in futuro potranno essere pianificate azioni congiunte da parte dell'OSCE e del consiglio d'Europa e delle rispettive assemblee parlamentari, insieme con l'Unione europea (impegnata in consistenti programmi di sostegno a favore dell'Albania) entro il Parlamento europeo.

economiche e politiche hanno ottenuto, come sempre, la precedenza assoluta [Romano 1999, 11].

In coincidenza con il crack delle piramidi finanziarie, i fatti sanguinosi del marzo 1997 e le successive elezioni di fine giugno, l'Albania ha riconquistato per un breve periodo gli onori della cronaca. Quegli avvenimenti hanno segnato una svolta radicale nel modo di interpretare la transizione albanese da parte degli osservatori e degli operatori occidentali.

All'inizio del 1997, il triste risveglio. I solerti responsabili delle organizzazioni internazionali si sono d'incanto avveduti dell'artificiosità della crescita albanese, della sua impronta fortemente speculativa, unita all'assenza di un zoccolo produttivo credibile.

Questo secondo crollo dell'Albania è stato, da un certo punto di vista, ben più sconvolgente del primo, poiché è andato a scuotere un mito occidentale. Esso si è consolidato soprattutto a partire dall'esperienza della ricostruzione dei paesi europei successiva al secondo conflitto mondiale, che ha prodotto storicamente una certa euforia nelle scienze sociali, massime in quelle economiche. Il generale buon esito dell'operazione, riscontrato in gran parte dei paesi coinvolti, ha contribuito decisamente a che fosse riconosciuta nel mercato e nel libero gioco dei soggetti economici la ricetta essenziale del progresso e dello sviluppo organico, vigoroso ed equilibrato valido per qualsiasi contesto. Ne è sortito il convincimento che, per dare avvio ad un solido processo di ricostruzione, bastasse assicurare una certa stabilità ambientale e ripristinare poche ed elementari regole del gioco da porre sotto la tutela discreta di uno Stato garante: il principio dell'auto-dinamismo avrebbe fatto il resto. Un modello per lo più endogenizzabile, vale a dire suscettibile di appropriazione da parte di un qualunque paese a prescindere dalle specificità socio-culturali interne e per la sua collocazione nel sistema economico internazionale: in nessun conto, o quasi, erano tenuti infatti gli effetti di interdipendenza tra le diverse economie nazionali, né tantomeno era contemplata la possibilità che all'interno dello

spazio economico si potesse creare tra queste un ordinamento gerarchico idoneo ad influenzarne, in un senso o in un altro, lo sviluppo [*ibidem*].

Quindi una doppia indifferenza: al contesto sociale interno del paese "da sviluppare", al contesto economico internazionale entro il quale esso si trova iscritto.

Confortato dalla felice esperienza, l'Occidente ha così potuto scandire fieramente presso i popoli *ritardatari* del pianeta le sue parole d'ordine preferite in tema di sviluppo: "fate come abbiamo fatto noi e i vostri problemi saranno risolti". L'operazione sviluppo intrapresa nel cosiddetto Terzo Mondo, tuttavia, non ha prodotto gli esiti preventivati. Cinquant'anni di brucianti fallimenti sul campo ci hanno convertiti a maggior cautela sull'uso troppo spregiudicato del motto e nella produzione scientifica ha cominciato a far breccia la consapevolezza della decisività di fattori altri, rispetto a quelli meramente tecnico-economici interni, per la buona riuscita dei processi di ricostruzione e di sviluppo.

Romano [1999] sottolinea che ciò che più avvilisce in questo quadro è vedere gli osservatori occidentali, che fino a qualche tempo fa indicavano l'Albania come esempio fulgido di una ricostruzione post-comunista dinamica ed equilibrata, giudicare oggi gli Albanesi (dopo il crollo dei '97) dei poveri ingenui che nulla avevano compreso del funzionamento reale del capitalismo. La nostra opinione è che gli abitanti del paese delle aquile siano allievi persino troppo brillanti dell'Occidente: siamo forse noi ad avere qualcosa da imparare dalla lezione albanese, dal momento che, all'evidenza, anche qui l'economia reale marca il passo rispetto alla sempre più elevate piramidi speculative. Siamo forse noi che non abbiamo ancora compreso in quale sistema viviamo.

Sono state poco efficaci le politiche portate avanti sia dagli organismi finanziari internazionali, sia dalle numerose ONG laiche e cattoliche presenti sul territorio. Tutti gli interventi, seppure eterogenei nell'impostazione e spesso in conflitto tra loro, partono da un postulato molto probabilmente erroneo: il desiderio degli albanesi di "modernizzarsi" e quindi la necessità di formulare

progetti che assecondino questa volontà. È chiaro su questo il dissenso: pur consapevoli del paradosso non ci sembra azzardato affermare che le parole d'ordine gridate dagli Albanesi all'epoca del crollo del regime comunista (libertà, democrazia, sviluppo, progresso, ecc.) sono esattamente quelle che intendevano cancellare definitivamente dal loro orizzonte socio-culturale. Il problema è che esattamente come per gli occidentali - essi non disponevano di un vocabolario alternativo, altrettanto rispettabile e adeguato ai loro propositi. È contro la logica della modernità che gli Albanesi sono entrati in rivolta, una logica senza la quale quelle parole non sono gusci vuoti. Gli Albanesi non hanno reclamato un supplemento di sviluppo, di democrazia, di libertà, hanno bensì chiesto di tornare alle catene di una società senza impegno, hanno chiesto che i beni, prima di essere strumenti "reali" da accumulare affannosamente in vista della soddisfazione di fantomatici bisogni individuali, riemergessero nei loro statuti di puri "segni" mezzi comunicativi, hanno inteso farla finita, prima ancora, con la logica identitaria dell'auto-determinazione. Quando la smetteremo di interpretare la transizione come l'ennesimo trionfo della modernità (che sia quella dal volto gentile delle libertà e dei diritti o quella del volto brutale della razionalizzazione) avremo fatto un decisivo passo in avanti e forse si potrà cominciare a discutere [Romano 1999, 167-168].

La transizione albanese fu particolarmente tumultuosa, caratterizzata da esodi di massa e da problemi legati a un inurbamento caotico. In un contesto socio-istituzionale in turbolenta evoluzione. Il concetto di "illegale" era, per usare un eufemismo, fondamentalmente amorfo. Alcune migliaia di ex agenti dei servizi segreti di E. Hoxha, trovatisi senza lavoro, iniziarono a mettere le mani su traffici e attività criminali. Durante la guerra fredda, il confine tra Kosovo e Montenegro era stato tenuto sotto stretta vigilanza, se non sigillato. Il crollo dei regimi in Jugoslavia e Albania, le vicissitudini della transizione, l'esistenza di legami trans-frontalieri tra famiglie albanesi rendevano ora il confine permeabile. Gli scambi aumentarono lungo tutta la frontiera. Si stima che nel periodo 1993-

94 le attività legate al contrabbando di petrolio prendessero circa 1 milione di dollari al giorno. Il caos economico legato alle difficoltà delle transizioni e delle privatizzazioni, l'esistenza di embarghi e le ampie differenze di prezzi dei prodotti petroliferi nei Balcani favorivano l'emergere di numerosi attori che operavano a vari livelli di legalità<sup>41</sup>.

### **3.7 Albania post '97**

Nel gennaio 1997 la bolla speculativa era scoppiata. Le prime aziende ad investimento piramidale cessarono i pagamenti agli investitori e successivamente dichiararono il fallimento. Ne seguirono manifestazioni violente, che nell'ottica dell'apatia generale del regime di Berisha, assunsero un carattere sempre più antigovernativo.

A febbraio, le forze di polizia e del governo avevano perso il controllo di Valona e del sud dell'Albania. Con il sud in mano ai ribelli e sotto l'influenza del Partito socialista, il governo il 2 marzo dichiarò la legge marziale e introdusse una severa censura della stampa. Il 12 Marzo, le forze ribelli in Gjirokastra formarono il Comitato Nazionale della salvezza pubblica e cominciarono la marcia su Tirana per estromettere Berisha e il suo governo. L'anarchia scoppiò nel mese di marzo e le strutture della polizia e l'esercito si disintegrarono. L'ordine pubblico fu sostituito dal caos. Installazioni militari e depositi di armi vennero saccheggiate e le armi divennero disponibili per tutti coloro che le desideravano. I governi stranieri iniziarono ad evacuare i loro cittadini dall'Albania il 14 marzo. Trovandosi senza legge, la popolazione scaricò la sua rabbia e frustrazione sulla proprietà e sulle istituzioni pubbliche, seminando grande distruzione. Per diverse settimane nel 1997 lo Stato albanese cessò di esistere.

Il 15 aprile 1997 6.000 soldati delle Nazioni Unite sotto il comando italiano sbarcarono a Durazzo per ristabilire l'ordine nel paese e, dopo tesi negoziate politiche sotto la supervisione internazionale, i partiti politici concordarono la celebrazione delle elezioni a fine giugno. Esse furono vinte dal Partito socialista e

---

<sup>41</sup> Per approfondimenti G. Kojdheli, Hajdinajk, N. Miletitch, M. Naim, M. Roux.

dal rivale di Berisha, Fatos Nano. Il 23 luglio 1997, il Presidente diede le dimissioni, lasciando il posto ad un'amministrazione socialista.

Lo scandalo delle piramidi e la rivolta del 1997 non solo scossero i pilastri dello stato albanese, ma ne provocarono un grande decadimento economico. L'Albania perse così cinque anni di sviluppo. Oltre alle perdite finanziarie, il Paese si trovò ad affrontare la "fuga dei cervelli" in quanto la maggior parte degli intellettuali e delle persone di talento emigrò nelle vicine Grecia ed Italia o anche più lontano, negli Stati Uniti e in Canada. Questo avrebbe reso la ricostruzione più difficile.

Anche se con la fine del 1997 il peggio poteva dirsi passato, le tensioni politiche tra le due parti non si placarono. Berisha e il Partito Democratico si ritirano dal Parlamento, un passo che aprì la strada ancora una volta ad un regime a partito unico, questa volta il Partito Socialista. Nel mese di settembre 1998, ci fu grande agitazione a Tirana dopo l'assassinio di Azem Hajdari (1963-1998), un leader controverso del Partito Democratico. I socialisti denunciarono i disordini come un tentativo di colpo di Stato, minacciando di arrestare Berisha, leader dell'opposizione.

Come se il popolo albanese non avesse sofferto abbastanza, l'ennesima calamità di proporzioni internazionali incombeva sull'orizzonte: la guerra nel vicino Kosovo. La guerra civile imperversava in Kosovo dalla metà del 1998, tra la maggioranza albanese da un lato, e il regime di Milosevic e le forze serbe dall'altra, quest'ultime incitate e sostenute fanaticamente dalla minoranza serba. L'Albania, sebbene favorevole alle richieste del popolo del Kosovo, fece del suo meglio per non essere coinvolta nel conflitto. Con l'inizio della campagna di bombardamenti da parte della Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord del 24 marzo 1999, le forze serbe diedero inizio ad una campagna ben orchestrata per espellere l'intera popolazione dal paese. Con la fine della guerra nel giugno 1999, in Albania si trovavano circa mezzo milione di profughi kosovari, persone che necessitavano dell'assistenza primaria da uno stato già estremamente debole. La popolazione totale dell'Albania aumentò così di quasi

un sesto in due mesi, ma le forme di solidarietà tradizionali e la consuetudine dell'ospitalità albanese prevalsero.

---

La guerra del Kosovo e l'apertura del confine con l'"altra metà" della nazione albanese incisero sul popolo albanese che, per la prima volta, gli albanesi si sono conosciuti. Il Kosovo era libero e, con lo spuntare del Nuovo secolo, l'Albania avanzava lentamente ma inesorabilmente lungo la strada accidentata verso l'Europa. Dopo dieci anni di caos, il primo decennio del Ventunesimo secolo conferisce all'Albania la stabilità politica ed economica necessaria per progredire e affermarsi almeno apparentemente come una "normale" nazione europea. Nonostante l'avidità e la corruzione a tutti i livelli della società, le finanze dello Stato si sono parzialmente consolidate, permettendo alcuni miglioramenti fondamentali nelle infrastrutture catastrofiche del paese. L'edilizia privata è esplosa, trasformando il volto di Tirana e gli altri grandi centri urbani in un "arcobaleno di colori". Alberghi, ristoranti eleganti, negozi e centri commerciali ormai abbondano, dando l'impressione ingannevole di prosperità in un paese ancora amaramente povero. Dopo anni di instabilità politica, la politica si calma in una certa misura, consentendo il passaggio del potere senza caos o insurrezioni armate. Nel 2005, il Partito Democratico ha vinto le elezioni e Sali Berisha è tornato al potere come primo ministro. Il sistema parlamentare funziona meglio negli ultimi anni, anche se il livello alto della corruzione, continua a rendere la vita pubblica albanese un affare particolarmente squallido. Nel giugno 2006, l'Albania ha firmato l'accordo di associazione con la Comunità europea come primo passo verso l'adesione, e nell'aprile 2009 il paese ha ufficialmente aderito alla NATO. Tuttavia resta ancora molto da fare per condurre il paese vicino agli standard europei (Elsie 2010). Le elezioni del 2013 porteranno al potere la sinistra.

## Capitolo 4

### Le forme della corruzione in Albania

#### **4.1 Le difficoltà del post-comunismo**

Anni dopo le transizioni politiche ed economiche nei paesi dell'Europa dell'Est e dell'ex Unione Sovietica sono state create dinamiche economie di mercato. Tuttavia in questi contesti ancora oggi i confini tra Stato ed economia rimangono oscuri. La fusione dello stato e dell'economia che ha caratterizzato il sistema comunista è stata sostituita nella maggior parte dei paesi con un nuovo ordine, in cui la separazione tra interessi privati e pubblici non è stata adeguatamente definita. La corruzione nella regione si sta sviluppando lungo una nuova dimensione, raggiungendo nuove vette e ponendo nuove sfide. I paesi in transizione sono stati impegnati in un processo volto a definire le regole di base e le istituzioni per governare le loro economie e società, ridistribuendo al tempo stesso la gran parte delle risorse. In molti paesi la corruzione ha avuto un impatto significativo su questo processo, nella codifica dei vantaggi di queste nuove regole ed istituzioni per limitati interessi e distorcendo il percorso dello sviluppo economico e politico. I giornali in tutta la regione raccontano di imprese potenti e di singoli "oligarchi" che, comprando i politici e burocrati, modellano gli ambienti legali, politici e normativi secondo il loro interesse. Numerosi scandali hanno fatto venire alla luce casi di politici che hanno abusato della loro autorità per appropriarsi delle risorse pubbliche a fini personali o per il beneficio di loro alleati nell'ambito di una complessa rete di aziende private e pubbliche. In molti paesi, l'opinione pubblica percepisce la corruzione come tessuto del quadro istituzionale di base, minando la *governance* e indebolendo la credibilità dello Stato<sup>42</sup>.

C'è un fattore importante nell'analisi della corruzione che attiene alla sua psicologia di massa molto più che al diritto. È la percezione che l'opinione

---

<sup>42</sup>*Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank

pubblica ha del fenomeno, degli attori coinvolti e di chi lo combatte. Da ciò dipende in gran parte non solo lo sviluppo della corruzione quanto anche le possibilità per combatterla.

Sztompka [1996, 54] individua alcuni elementi che generano nei paesi post-comunisti la sindrome della sfiducia che persiste anche dopo anni la «costruzione» di una società aperta, democratica e di mercato: incertezza, inefficienza, percezione delle élites, aspettative ed aspirazioni.

Le condizioni di incertezza, insicurezza, ambiguità, opacità dell'universo di vita delle persone che vivono in un regime post-comunista è generata da una coscienza dell'ambiente a rischio in cui si vive, in cui emergono motivi di forte preoccupazione: la disoccupazione; l'instabilità della legislazione sulla tassazione, che cambia spesso e dà adito ad imbrogli; il fallimento di molte imprese; il mercato che ha prodotto un'etica liberamente interpretabile e spesso incline a comportamenti selvaggi; l'aumento continuo dei prezzi; l'*escalation* della criminalità che crea un senso di paura permanente (non solo perché è frequente ma anche perché sta diventando organizzata per via delle penetrazioni delle mafie straniere); il frequente abuso d'ufficio, il "sopruso" e le irregolarità operate dalle élites dell'amministrazione e della politica; il cambiamento frequente dei vertici della politica; la disorganizzazione politica e la mancanza di un apparato legislativo solido (e non frammentato), non compromesso dalle decisioni arbitrarie delle più alte autorità; il liberismo eccessivo; i meccanismi di democratizzazione e pluralismo disorientante per la presenza di una miriade di partiti politici, gruppi e ong, contrapposti alla permanenza dei feudi politici delle autorità e ad un'aura di segretezza che circonda le decisioni a livello politico. L'inefficienza delle agenzie di controllo che dovrebbero garantire la stabilità e la continuità della vita sociale costituisce un altro elemento di sfiducia: l'estesa corruzione e l'incapacità di chi applica la legge (polizia e magistratura); l'impotenza della polizia di fronte alla criminalità; l'impunità dei "colletti bianchi"; la mancanza di uniformità nelle sentenze (spesso sproporzionate); l'evasione delle tasse. Tutto questo mina la fiducia nella "legge".

La percezione delle nuove élites politiche, inoltre, si alterna tra negatività e positività perché: la lotta politica è balzata spesso su attacchi personali; i politici sembrano fare i loro stessi interessi più che quelli della popolazione che li ha eletti; i favoritismi e il nepotismo sono frequenti; non c'è coerenza tra i programmi politici presentati alle elezioni e l'attuazione di tali programmi; le leggi approvate non vengono applicate; c'è un eccessivo centralismo; le élites politiche non sono responsabilizzate rispetto all'informazione.

Le aspettative e le aspirazioni della popolazione subiscono fortemente l'influenza di questi fattori. Alla caduta del regime, l'euforia del momento aveva portato la popolazione a fare grandi progetti, a darsi come obiettivo il raggiungimento di standard di vita più alti. La realtà della transizione ha brutalmente risvegliato la popolazione da questo sogno, creando una sproporzione enorme tra aspettative e realizzazioni effettive.

La sindrome della sfiducia, basata su questi elementi, ha colpito anche gli Albanesi che, dopo il primo momento di smarrimento, si sono resi conto che l'eredità del regime era più radicata di quanto non pensassero e che i sistemi di estirpazione rapidi impulsivi portavano solo ad esagerazioni all'estremo opposto e ad un caos annunciato.

Tutto questo avviene sia a livello collettivo che a livello individuale. La sfiducia nell'individuo assume la forma dello smarrimento: per la prima volta si trova a dover operare scelte, senza avere però una guida, deve fidarsi del suo istinto, che però non può basarsi sull'esperienza, perché non ce l'ha.

Il passaggio dal sistema basato sull'interesse collettivo ad un sistema-giungla, dove l'individuo deve da solo garantirsi la sopravvivenza, ha generato un disinteresse nei confronti della cosa pubblica che è diverso dal disinteresse del passato perché nasce dal contrasto tra gli interessi personali e la partecipazione alla collettività: gli interessi personali diventano necessariamente prioritari e questo impedisce che si crei una nuova collettività.

Per quanto riguarda l'esposizione mediatica - circolo virtuoso e allo stesso tempo vizioso - si ipotizza che essa non sia neutra, ma abbia un ruolo

nell'innescare il circolo virtuoso che conduce alla coscienza del fenomeno da parte dell'opinione pubblica e che è essenziale nell'innescare la fase di indagine. Speculare a questo circolo virtuoso è il circolo vizioso dell'auto - avveramento. Un meccanismo semplice in base al quale «la semplice aspettativa che la corruzione sia inevitabile o che altri possano approfittarne diventa una molla potente verso la ricerca di canali privilegiati per raggiungere il potere: essa tende cioè ad autorealizzarsi» (Vannucci 1995). Di seguito proponiamo i dati che riguardano la percezione della corruzione in Albania secondo *Nations in Transit Ratings e Freedom House*:

Figura 4.1: TI Indice Percezione della Corruzione

Anno	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Punteggio	2.3	2.5	2.5	2.5	2.4	2.6	2.9	3.4	3.2	3.3	3.1
Deviazione Standard	0.3	0.8	0.6	2.0-3.0	2.1-2.7	n/a	n/a	n/a	n/a	0.5	
Posizione	84	81	92	108	126	111	105	85	95	87	

Fonte: *Transparency International, 2011*

Figura 4.2: Corruzione e democrazia

	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
Corruzione	5,5	5,25	5	5,25	5,25	5,25	5	5	5	5	5	5	5.25
Democrazia	4,42	4,25	4,17	4,13	4,04	3,79	3,82	3,82	3,82	3,93	4,04	4,14	4,18

Fonte: *Freedom House 2013*

La corruzione in Albania è percepita come diffusa. L'Indice della Percezione della corruzione di *Transparency International* suggerisce che la corruzione nel paese è dilagante, in quanto raggiunge il 3.3 su una scala da 0 (molto corrotto) a 10 (molto onesto) (vedi tab.4.1 *Transparency International, 2010*).

La corruzione è anche ampiamente riconosciuta come uno dei principali ostacoli alla crescita da parte della comunità imprenditoriale. In un'indagine condotta nel 2007 dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale, quasi il 40% delle imprese albanesi intervistate ha identificato la corruzione come un vincolo importante nel *doing business* [Banca Mondiale e FMI, 2007]. I cittadini condividono in gran parte questo punto di vista. Secondo un sondaggio del *TI CorruptionBarometer* del 2007, il 71% degli intervistati ha riferito di aver pagato una tangente per ottenere dei servizi [*Transparency International* 2007]. Uno studio<sup>43</sup> del 2010 realizzato dall'Istituto per lo sviluppo della ricerca e delle Alternative<sup>44</sup> (IDRA) conferma questi risultati, con il 91 % dei cittadini che credono che la corruzione sia dilagante nel settore pubblico e in particolare in quello sanitario [IDRA, 2010]. Proponiamo di seguito un'analisi degli indicatori utilizzati in questa indagine<sup>45</sup>.

Da quando l'Albania ha imboccato la strada della transizione dal comunismo verso la democrazia elettorale, il paese continua a lottare contro alti livelli di disoccupazione, criminalità organizzata e corruzione diffusa. L'Albania è caratterizzata da una percezione molto elevata della corruzione, che si manifesta in tutti i livelli di governo. Entrambe le forme di piccola e grande corruzione sono prevalenti nel paese, mentre la corruzione politica influenza la qualità dei processi democratici. I funzionari del settore sanitario, doganali e fiscali sono spesso indicati come le istituzioni più corrotte, seguiti dalla polizia e dalla magistratura.

---

<sup>43</sup>Questo rapporto presenta i risultati delle indagini del 2010 sulla corruzione. Il principale obiettivo di queste indagini è quello di misurare la percezione, l'atteggiamento e le esperienze di corruzione in Albania nel corso del tempo. L'insieme delle rilevazioni è costituito da: campione General Public su un campione nazionale di 1.200 intervistati • campione settore pubblico o mirati- Un campione di 600 dipendenti pubblici suddivisi in quattro strati ognuno con 150 intervistati: i) Amministrazione centrale ii) l'amministrazione locale iii) Settore Istruzione iv) Settore Sanitario, un gruppo di 300 giudici della Magistratura Albanese in vari livelli.

<sup>44</sup> IDRA è una think-tank non-governativa, non-partisan e indipendente, creata da un gruppo di ricercatori nel 2000.

<sup>45</sup> La scelta di utilizzare i dati dell'IRDA non è casuale, ma parte dalla necessità di analizzare il fenomeno della corruzione in Albania tramite un sondaggio realizzato da esperti albanesi, e non da studiosi con uno sguardo esterno. In questa ricerca si intende incrociare i dati provenienti da fonti internazionali (Freedom House, Transparency International, Gallup), che aiutano a definire un trend del fenomeno più che a capire la situazione reale, con quelli riportati negli studi locali. Questi ultimi, però, è bene sottolinearlo coprono il periodo tra il 2004 e il 2010.

Provenendo dall'esperienza comunista e dall'isolamento economico, nel 1991 l'Albania ha cercato di istituire e sostenere una democrazia multipartita, attuando le riforme economiche. Tuttavia ancora oggi è alle prese con una storia di corruzione, di infrastrutture fatiscenti, di criminalità organizzata e disoccupazione elevata [vedi Smith 2011].

Come abbiamo già accennato, la corruzione è stata presente anche durante il comunismo, ma in maniera più limitata e nascosta. Molti dei funzionari saliti al potere dopo il crollo del regime consideravano la loro carica come un mezzo per arricchirsi. I cittadini cominciarono a credere che tutto poteva essere venduto e comprato. Il governo pretendeva che la guerra alla corruzione fosse centrale nel suo programma, ma i tentativi di combatterla non furono molto decisi.

Paradossalmente, con l'avvio delle transizioni, le attività economiche extra-legali vennero lette come il risultato di politiche non sufficientemente radicali nell'abbattere regole, tasse e proibizioni. Il paradigma neoliberale ha per lungo tempo considerato il boom di attività informali, non registrate e illegali come un fenomeno tipico della fase iniziale della transizione. Si tratterebbe, in buona sostanza, di nuclei imprenditoriali fragili, destinati ad essere considerati e trascinati nell'area della legalità dalla crescita economica.

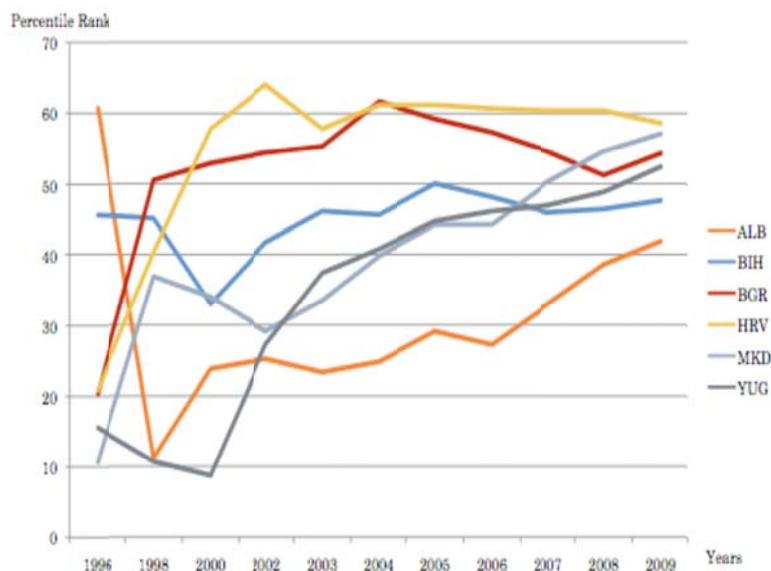
Tuttavia questo passaggio in Albania stenta ancora oggi a verificarsi. Enorme fortune vengono accumulate e occultate, la corruzione imperversa e le istituzioni pubbliche si indeboliscono. A distanza di quasi venticinque anni dall'incipit delle transizioni, occorre oggi riconoscere come il crimine organizzato abbia lasciato tracce molto profonde sul funzionamento, l'organizzazione e la struttura del tessuto sociale e dei rapporti di potere. La transizione doveva fare i conti anche con queste eredità. La Banca mondiale coniò nel 2000 il concetto di «stato prigioniero», per designare una situazione in cui le leggi e le regole istituzionali sono dettate da forme illecite, illegittime o comunque non trasparenti di influenza da parte di interessi privati<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> The World Bank, *Anticorruption in Transition*, Washington, 2000.

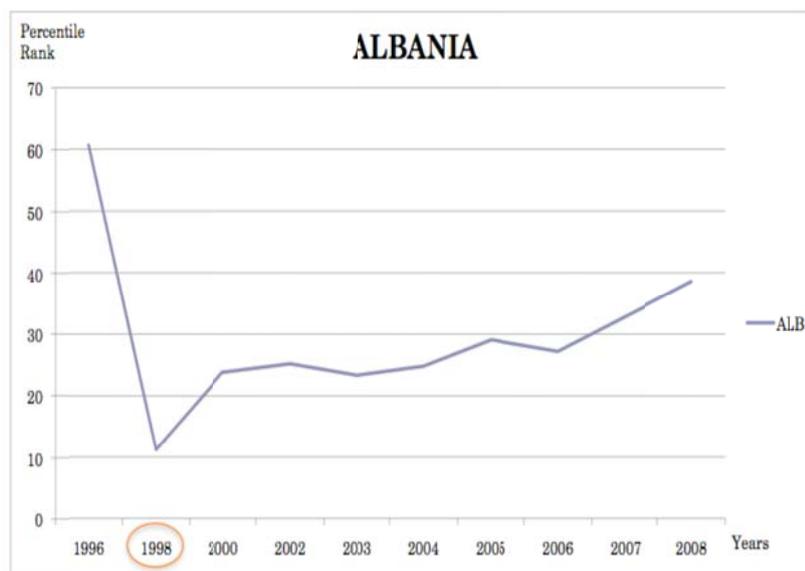
Di seguito si possono osservare i dati rilevati dalla Banca Mondiale relativi al controllo della corruzione in Albania nel periodo tra il 1996 e il 2009.

Figura 4.3: *Tasso del controllo della corruzione nei Paesi dei Balcani (1996-2009)*



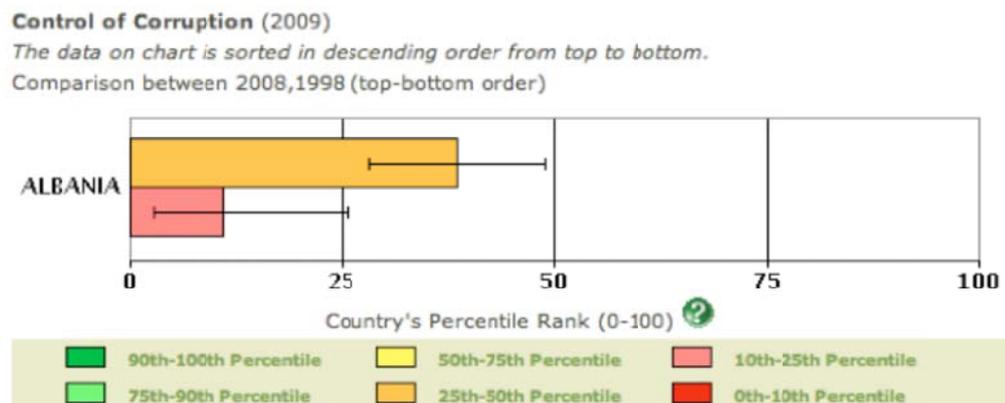
Fonte: Banca Mondiale 2010

Figura 4.4: *Tasso del controllo della corruzione in Albania (1996-2008)*



Fonte: Banca Mondiale 2010

Figura 4.5: *Tasso del controllo della corruzione in Albania (1998-2008)*



Fonte: Banca Mondiale 2010

Come si può osservare dal grafico l'Albania paragonata ai suoi vicini, dal 2002 sta dando il peggio nel controllo della corruzione. Dopo un ottimo punto d'inizio nel 1996, tocca il fondo nel 1998 dove il controllo della corruzione arriva al suo valore minimo, e anche se si nota un lento progresso, nel 2008 ancora non riusciva ad arrivare i livelli del 1996.

Nonostante la rapida crescita in media del 5,5% nel periodo tra il 2006 e il 2009 e il calo del tasso di povertà, l'Albania rimane attualmente uno dei paesi più poveri d'Europa legato fortemente al settore agricolo [USAID 2010].

Nel 2006 l'Albania aveva sottoscritto con l'UE un Accordo di stabilizzazione e di associazione, ma ancora nel 2009 la Commissione di valutazione, pur riconoscendo i progressi fatti, aveva concluso che le istituzioni democratiche albanesi non mostravano l'efficacia e la stabilità richieste dalla normativa comunitaria [Commissione europea 2009].

Anche se sono state effettuate delle riforme in alcuni settori, il paese continua ad affrontare corruzione e importanti sfide di *governance*.

#### **4.1.1 La Percezione della corruzione**

- La percezione della corruzione in Albania oggi rimane alta. Nel 2010 la percezione della corruzione media di 20 istituzioni e gruppi è risultata essere pari

a 62,4 su una scala tra 0 e 100, dove 0 indica "onesto" e 100 "molto corrotto". Se i leader religiosi, il Presidente, i militari, i media e i dirigenti delle ONG continuano ad essere percepiti come i meno corrotti, il contrario invece può dirsi per i funzionari doganali, quelli del fisco e i medici.

- Secondo il pubblico in generale, la corruzione tra i funzionari pubblici è comune. Il 91,8% degli intervistati ritiene che la corruzione tra pubblici funzionari sia "diffusa" o "abbastanza diffusa".

Nella tabella sottostante (4.6) è possibile ripercorrere l'andamento del livello della percezione della corruzione dal 2004 al 2009.

Figura 4.6: *Percezione della corruzione di alcune figure istituzionali*

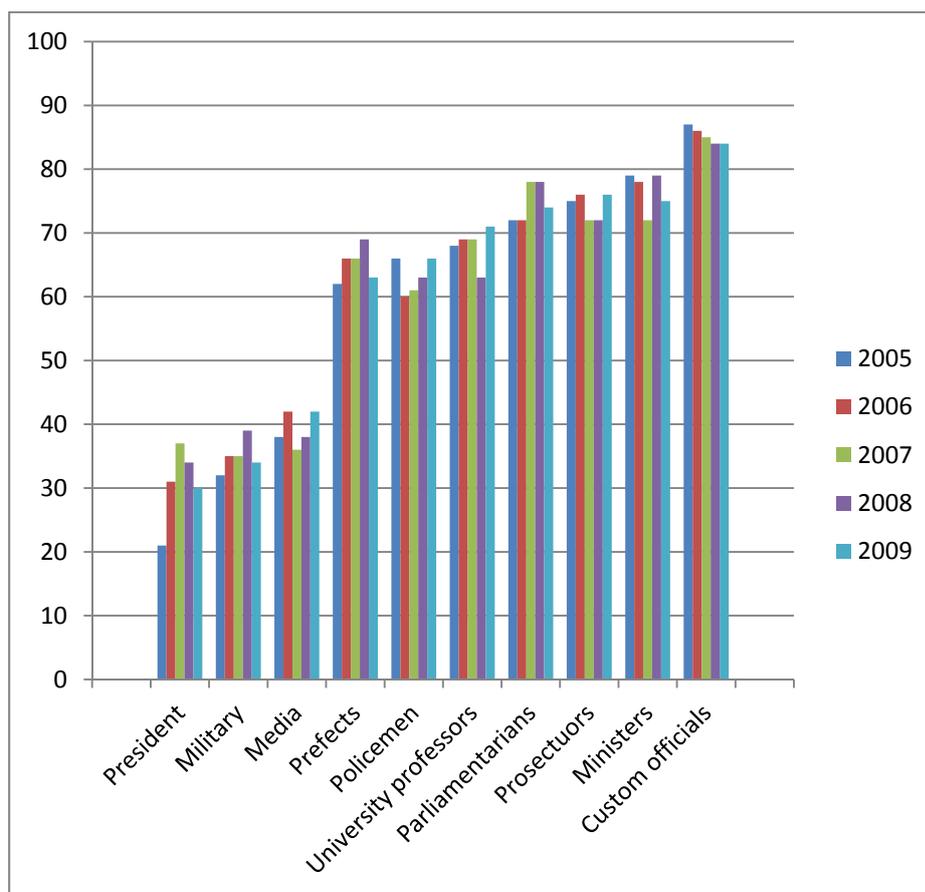
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<i>Presidente</i>	21	31	37	34	30
<i>Militari</i>	32	35	35	39	34
<i>Media</i>	38	42	36	38	42
<i>Prefetti</i>	62	66	66	69	63
<i>Polizia</i>	66	60	61	63	66
<i>Professori Universitari</i>	68	69	69	63	71
<i>Parlamentari</i>	72	72	78	78	74
<i>Procuratori</i>	75	76	72	72	76
<i>Ministri</i>	79	78	72	79	75
<i>Funzionari doganali</i>	87	86	85	84	84

Fonte: IDRA 2010

La percezione della corruzione del Presidente pur essendo diminuita da 34 punti nel 2009 a 30 nel 2010, è decisamente superiore rispetto al 2005 in cui raggiungeva il valore di 21. Anche i media sono percepiti come più corrotti nel 2010 rispetto al 2009 e al 2005 ma il valore raggiunto, pari a 42, è più vicino all'onestà che alla corruzione. La percezione della corruzione dei poliziotti ha raggiunto i 66 punti, 3 in più rispetto al 2009 e al 2005. La corruzione percepita dei professori universitari nel 2009 raggiunge il valore di 71 punti, crescendo notevolmente rispetto al 2008.

D'altra parte, nel 2010 i prefetti sono percepiti come meno corrotti rispetto all'anno precedente, registrando una diminuzione di 6 punti. Questa percezione è simile a quella del 2005. Anche nel caso dei pubblici ministeri nel 2009 vi è un aumento della percezione, mentre il contrario si può dire nel caso dei parlamentari e dei ministri. Infine anche se i funzionari sono percepiti come i più corrotti, negli anni vi è stata una riduzione del livello di corruzione percepita.

Figura 4.7: *Percezione della corruzione di alcune figure istituzionali*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Figura 4.8: *Corruzione tra i dipendenti pubblici*

	Diffuso	Più o meno diffuso	Poco diffuso	Non diffuso
2005	66.4	28.9	4.1	0.6
2006	53.1	40.9	5.5	0.4
2008	57.1	34.6	7.4	0.9
2009	50.5	43.6	5.3	0.6
2010	51.6	40.2	7.4	0.9

Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Figura 4 .9 *Corruzione tra dipendenti pubblici rispetto ad un anno prima, 2010*

	Aumentato	Rimasto lo stesso	Diminuito
Pubblico Generale	45.1	42.7	12.2
Settore Pubblico	19.8	50.5	29.6

Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

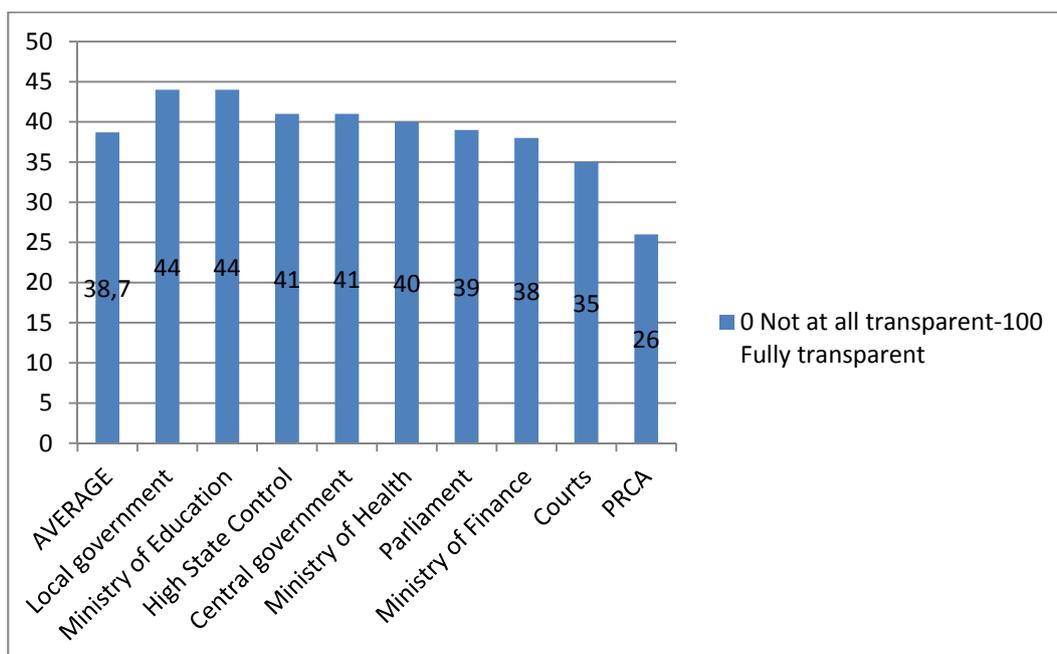
Secondo il pubblico in generale, la corruzione tra funzionari pubblici è comune. Il 91,8% degli intervistati ritiene che la corruzione tra i funzionari pubblici sia "diffusa" o "abbastanza diffusa". Questa percezione è cambiata poco dal 2005, rimanendo al di sopra del 90%. Tuttavia, la percentuale di coloro che pensano che questo sia un problema "diffuso" è diminuita di 14,8 punti percentuali dal 2005. Circa quattro su cinque dipendenti del settore pubblico pensano che la corruzione tra i funzionari pubblici sia "diffusa" o "abbastanza diffusa". Per tutti i cinque anni questa percentuale è stata oltre l'80%. La percentuale dei dipendenti del settore pubblico che considera la corruzione "diffusa" tra i funzionari pubblici nel 2009 rispetto al 2005 è diminuita di 12,0 punti percentuali. Diverse sono le percentuali della percezione dell'opinione pubblica e dei funzionari pubblici. Mentre il 45.1% dell'opinione pubblica percepisce un aumento della corruzione, nel caso dei funzionari pubblici solo il 19,8% pensa la stessa cosa. Le differenze esistono anche sulla percentuale di

quelli che percepiscono una diminuzione della corruzione tra funzionari pubblici nel corso degli ultimi dodici mesi, 12,2% per il pubblico e il 29,6% per il settore pubblico.

#### 4.1.2 La trasparenza delle Istituzioni

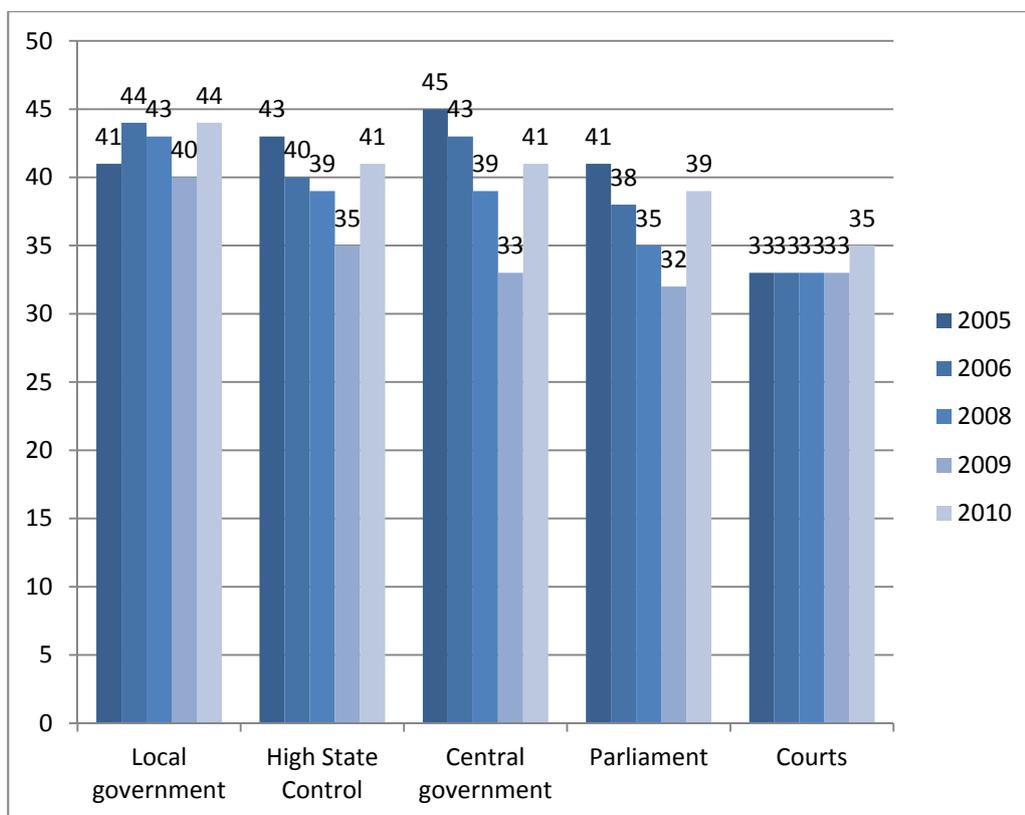
Sia il pubblico che gli impiegati del settore pubblico percepiscono la trasparenza delle istituzioni come bassa. Il punteggio medio di nove istituti considerati è inferiore alla media: 38,7 punti per il grande pubblico e 48,9 punti per i dipendenti del settore pubblico (Fig.4.10 e Fig.4.11). Le istituzioni più trasparenti agli occhi del pubblico generale sono i governi locali e il Ministero della Pubblica Istruzione con 44 punti ciascuno. Il livello più basso della trasparenza è invece riconosciuto all’Agenzia di Compensazione e Restituzione delle Proprietà (PRCA) con 26 punti. L’Alto Controllo dello Stato, il governo centrale, e il parlamento sono percepiti da parte del pubblico come più trasparenti rispetto al 2009 con un aumento di rispettivamente, 4, 6, 8 e 7 punti. Solo il governo locale e i tribunali hanno ottenuto un punteggio superiore nel 2010 rispetto a tutti gli anni precedenti.

Figura 4.10: *Trasparenza Istituzionale, Pubblico Generale 2010*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Figura 4.11: *Trasparenza Istituzionale, Pubblico Generale*



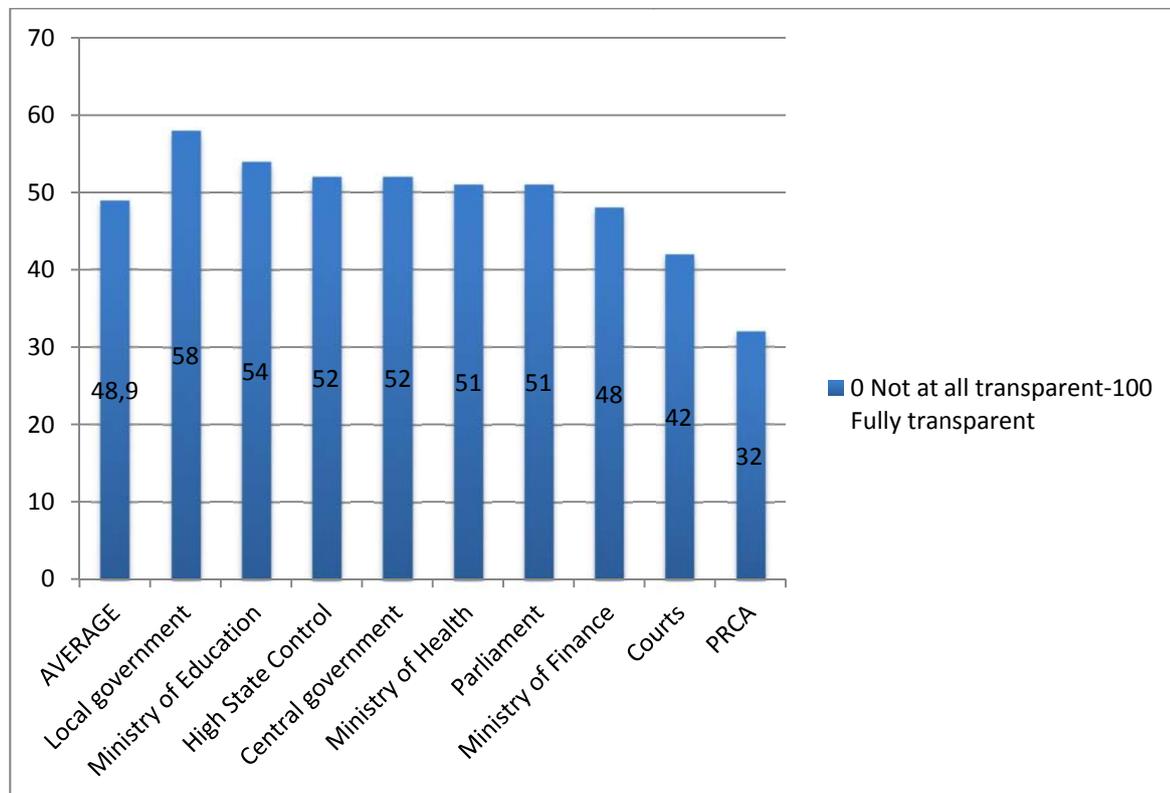
Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Secondo i dati le opinioni dei dipendenti pubblici sulla trasparenza istituzionale sono migliori di quelle dell'opinione pubblica in generale. Il governo centrale e locale hanno segnato rispettivamente 58 e 54 punti, il che significa che sono visti come un po' più trasparenti delle altre istituzioni. La PRCA è considerata l'istituzione meno trasparente (32 punti) da parte dei dipendenti del settore pubblico (Fig. 4.11).

Quando si confrontano le percezioni dei dipendenti del settore pubblico sulla trasparenza istituzionale nel corso degli anni, si può osservare che quelle sul governo centrale sono migliorate di 7 punti a partire dal 2009, segnando 58 punti nel 2010. La percezione sulla trasparenza del Parlamento è migliorata a partire dal 2009 di 5 punti, raggiungendo 52 punti nel 2010. D'altra parte, la percezione

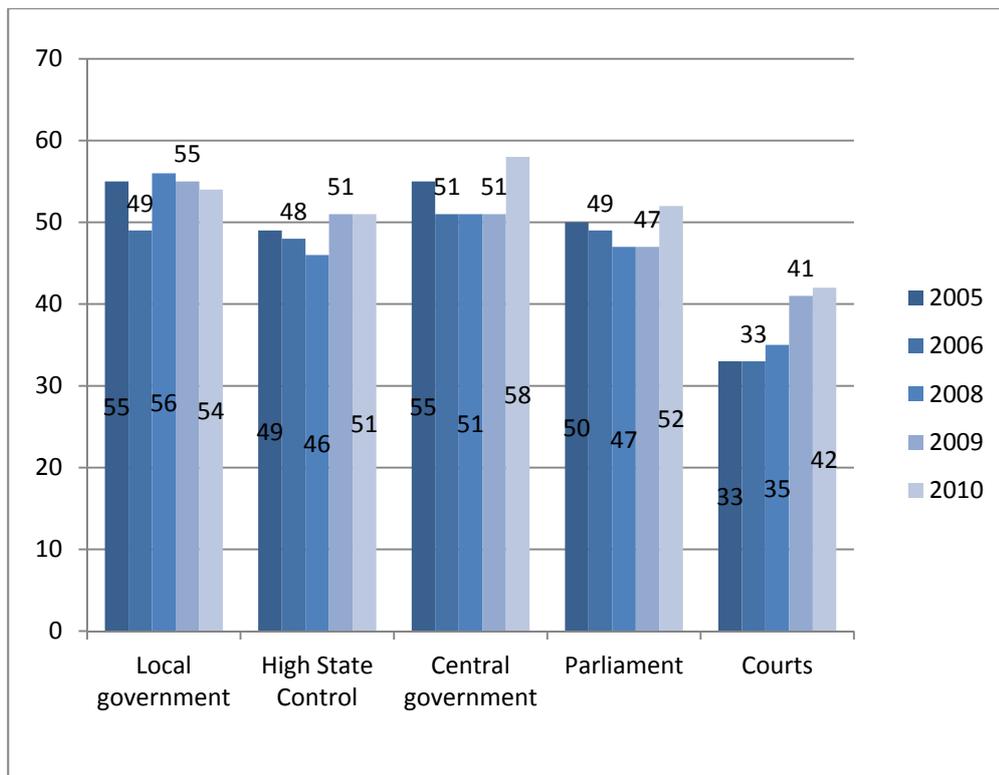
delle altre istituzioni valutate non mostra variazioni significative dal 2009 (Fig. 4.12).

Figura 4.12: *Trasparenza Istituzionale, Settore Pubblico 2010*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Figura 4.13: *Trasparenza Istituzionale, Settore Pubblico 2010*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

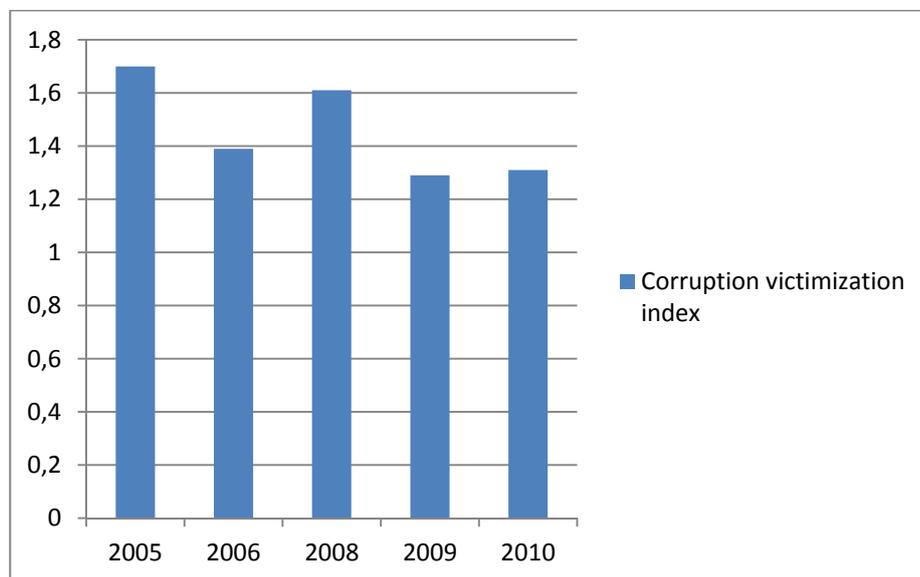
#### 4.1.3 Esperienze di corruzione

Le indagini esplorano anche le esperienze dirette e indirette di casi di corruzione. Agli intervistati è stato chiesto se hanno pagato tangenti per ottenere servizi durante la loro interazione con le istituzioni pubbliche negli ultimi dodici mesi. E se è stato mai chiesto loro da parte dei funzionari pubblici di pagare tangenti. Esperienze indirette sono state ottenute chiedendo agli intervistati se fossero stati testimoni di un transazione corrotta. Inoltre, dieci domande di esperienza diretta sono state utilizzate per creare un indice denominato "vittimizzazione da corruzione" e utilizzato per misurare il numero di modi in cui una persona è stata vittima di corruzione. Il punteggio si basa sulla media dei modi in cui gli intervistati sostengono di essere stati vittime.

Nel 2010, gli intervistati segnalano di essere stati vittima per una media di 1,31 modi su 10. L'indice di vittimizzazione da corruzione è rimasto circa lo stesso

del 2009. Eppure, l'indice è inferiore a quello del 2005, dove l'esperienza diretta con la corruzione era 1,70 su 10 modi (Fig. 4.14).

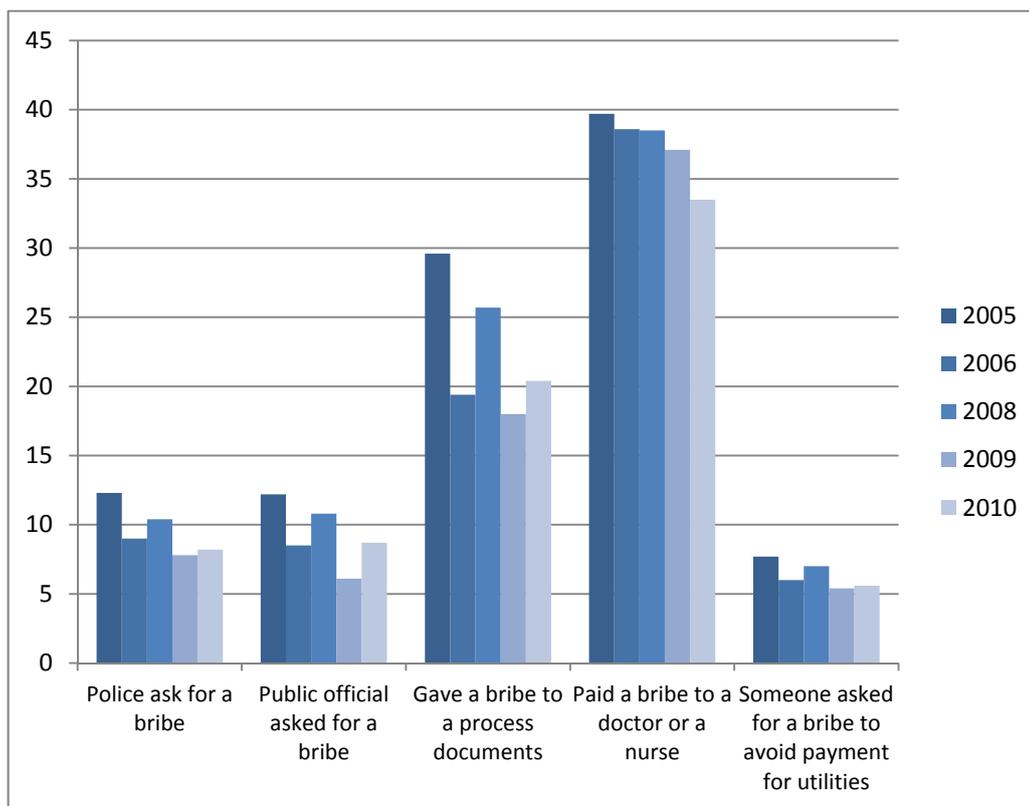
Figura 4.14: *Indice della vittimizzazione da corruzione*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Rispetto alla rilevazione del 2005, c'è un declino nell'esperienza di corruzione. Nella maggior parte degli scenari forniti nel questionario (cinque dei quali sono presentati in fig. 4.15), la percentuale di intervistati che ha dichiarato "sono una vittima della corruzione" negli scenari rispettivi è diminuita rispetto a quella rilevata nel 2005.

Figura 4.15: Vittimizzazione da Corruzione – chi ha risposto si. Pubblico Generale



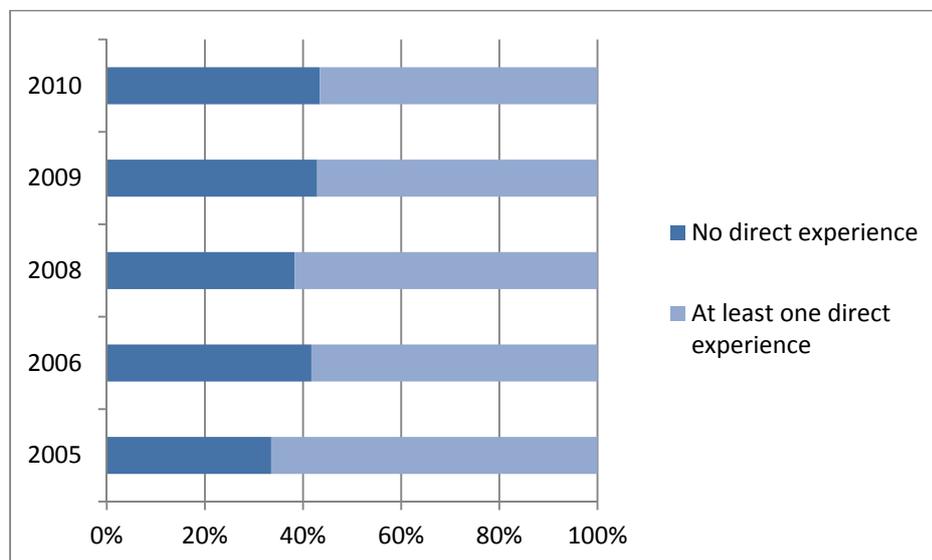
Fonte: Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010

Il 33,5% del pubblico ha dichiarato di aver pagato una tangente ad un medico o un infermiere durante l'ultimo anno. Questa percentuale è la più bassa in cinque anni e dal 2009 vi è una lieve diminuzione.

L'esperienza della corruzione indiretta è superiore a quella diretta. Se il 28,4% del pubblico ha dichiarato di essere stato testimone nell'ultimo anno di una transazione che coinvolge un poliziotto corrotto, soltanto l'8,2% del pubblico ha affermato di esserne stato vittima. Inoltre, il 14,8% degli intervistati ha avuto un'esperienza indiretta con la corruzione di un pubblico ufficiale nel corso degli ultimi dodici mesi e solo l'8,7% ha avuto un'esperienza diretta. La percentuale dell'esperienza indiretta è comunque inferiore rispetto al 2005 (rispettivamente di 4,8 nel caso di un poliziotto e 3,9 nel caso di un pubblico ufficiale). Ulteriori analisi di scenari di vittimizzazione della corruzione mostrano che il 56,6% degli intervistati riporta almeno un'esperienza diretta con la corruzione negli ultimi 12 mesi. Non c'è una diminuzione nella percentuale degli intervistati che sono stati

vittime di danneggiamento rispetto al sondaggio 2009. Rispetto al 2005 vi è una diminuzione di 9,9 punti percentuali (Fig.4.16).

Figura 4.16: *Esperienze dirette di corruzione, Pubblico Generale*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

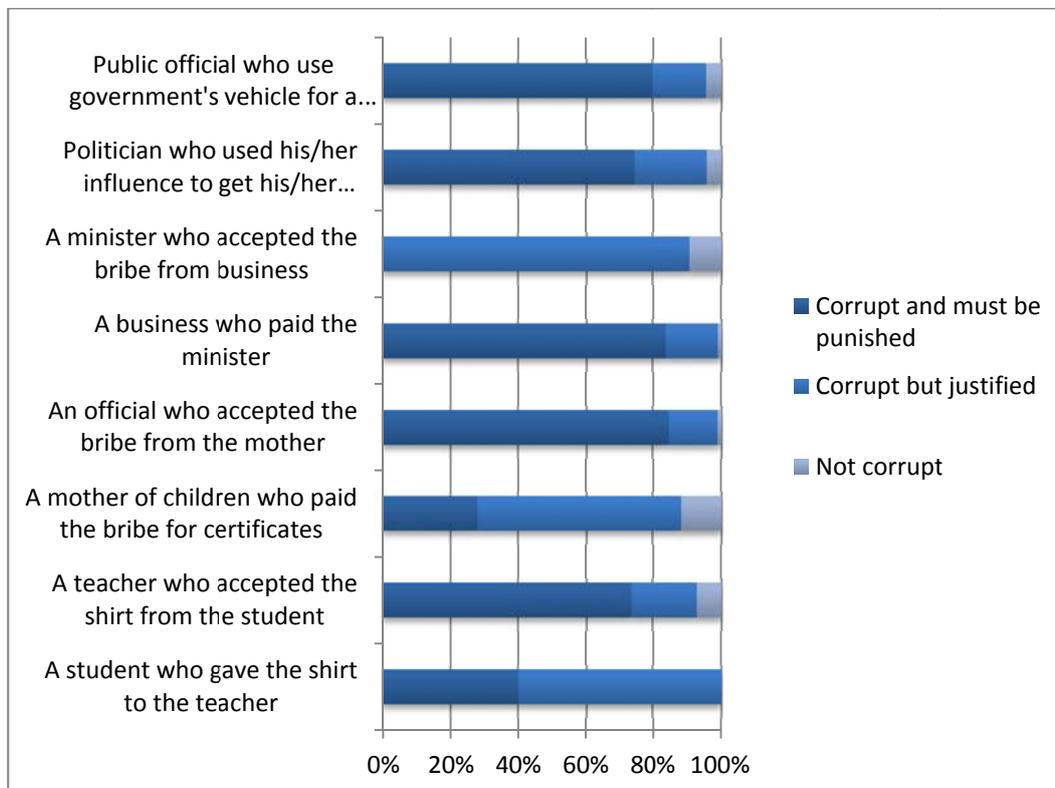
Il sondaggio analizza anche l'atteggiamento del pubblico albanese davanti a diverse dimensioni della corruzione. Agli intervistati è stato chiesto di esprimere un giudizio sulle seguenti situazioni:

- uno studente che dà una camicia ad un insegnante con la speranza di avere un voto migliore.
- una madre che paga 500 Lek (5 euro) per evitare la fila e per avere il certificato di nascita dei suoi figli.
- un uomo d'affari che paga una tangente di 10.000 USD ad un ministro.
- un politico che usa la sua influenza per fare ottenere ad un suo parente un posto di lavoro nel settore pubblico.
- un pubblico ufficiale che utilizza la macchina del governo per motivi personali.

Tra i casi sopra riportati in quello della madre e dello studente gli intervistati tendono ad essere benevoli verso questi "donatori" e l'opinione che si tratti di coinvolgimento in una transazione corrotta non è pienamente condivisa. In tutti gli altri casi, l'opinione diventa favorevole alla punizione delle due parti della

transazione: oltre il 70% del pubblico giudica le parti "corrotte" e meritevoli di essere sanzionate (Fig. 4.17).

Figura 4.17 *Attitudine verso la corruzione, Opinione pubblica 2010*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

L'atteggiamento nei confronti della corruzione sembra poco cambiato negli anni. Nello scenario in cui uno studente regala una camicia ad un insegnante nella speranza di un voto migliore, l'empatia per il 'datore' è meno forte che per lo scenario della madre. La percentuale degli intervistati che pensa che lo studente sia corrotto e che pertanto debba essere sanzionato non cambia significativamente nel corso degli anni. Nel 2010, vi è un aumento significativo di coloro che giustificano la corruzione.

Alla lettura di questi dati va aggiunto che l'Albania perde circa 1,2 miliardi di dollari all'anno a causa dell'evasione fiscale e della corruzione. Il suo sistema di regolamentazione non è trasparente e le sue regole sono spesso incoerenti, cosa che favorisce un'interpretazione confusa. Nel 2004 il governo albanese ha licenziato un funzionario di alto livello del Dipartimento Trasporti in quanto, in seguito ad una verifica sui suoi beni, si è scoperto che era in possesso della più

grande società di asfalto del paese. E nei mesi che hanno preceduto il 3 luglio 2005 (le elezioni parlamentari), i giornalisti hanno iniziato ad indagare sulle attività dei funzionari pubblici. Nel mese di maggio, due mesi dopo la scadenza ufficiale per la presentazione della dichiarazione di attività, sono state emesse delle multe per 84 funzionari pubblici che erano in ritardo con le loro dichiarazioni.

In generale, l'esperienza complessiva in operazioni di corruzione è diminuita nel periodo 2005-2009. Dei dieci scenari presentati, la percentuale di persone che hanno dichiarato almeno un'esperienza con la corruzione è diminuita dal 66,5 % del 2005 al 57,1% nel 2009. La sanità rappresenta il settore più citato per la corruzione.

Nel complesso, l'opinione pubblica albanese ritiene che le istituzioni non stiano facendo abbastanza per combattere la corruzione. Su una scala di 0 - 100, dove 0 sta per "non aiuta per niente " e 100 per "aiuta molto", il punteggio medio di tutte le 9 istituzioni valutate è pari a 43,8 punti. Solo i media sono considerati come uno strumento di lotta alla corruzione con 63,6 punti, mentre tutte le altre istituzioni raggiungono meno di 50 sulla scala. I leader religiosi, l'Alto Ispettorato per la Dichiarazione e il Controllo delle attività e di governo sono visti come meno utili nella lotta contro la corruzione. Le Corti e l'Ufficio del Procuratore generale dal 2005 mostrano un miglioramento di circa 5 e 6 punti rispettivamente al 2009. Tuttavia, anche queste non superano i 50 punti sulla scala.

La fiducia degli Albanesi nelle istituzioni continua ad essere bassa. Il punteggio medio di fiducia per tutti i 15 istituti presentati agli intervistati è di 44,3 su una scala dove 0 significa "non mi fido per niente" e 100 indica "molta fiducia". Questo punteggio è anche al di sotto della media per la categoria dipendenti del settore pubblico (48.8 punti).

Il pubblico percepisce le istituzioni come non trasparenti. Nessuna delle istituzioni valutate ha ricevuto più di 50 punti su una scala da 0 a 100, dove 0 sta per "non trasparente" e 100 per "molto trasparente". L'istituzione più

trasparente, secondo il pubblico in generale, è il governo locale che arriva a soli 40,3 punti, quella meno trasparente è l'Agencia per la Restituzione delle proprietà e di Compensazione con un punteggio di 27,2 punti.

Nel giudicare le due parti di una transazione corrotta, gli albanesi mostrano più tolleranza verso i "donatori" che verso gli "acquirenti"

#### **4.2 Il sistema giudiziario**

La Commissione per la valutazione della richiesta d'adesione dell'Albania all'UE nel 2009 si esprimeva così:

l'Albania ha rafforzato lo stato di diritto negli ultimi anni, in particolare effettuando riforme legislative e istituzionali della magistratura e nei settori della lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. La capacità amministrativa, in particolare degli organi di polizia è stata rafforzata. Tuttavia, le riforme restano incomplete, ci sono carenze sostanziali in materia di indipendenza, la trasparenza e la responsabilità del sistema giudiziario. Il processo di riforma del sistema giudiziario è in corso. Tuttavia, una strategia globale e una riforma coordinata del sistema giudiziario è in attesa così come l'adozione di leggi fondamentali, tra cui quelli che riguardano il giudice amministrativo e l'organizzazione del Consiglio superiore di giustizia. Serie preoccupazioni rimangono sul funzionamento globale, l'efficienza e l'indipendenza della magistratura. Vi è una mancanza di trasparenza nella nomina, nella promozione, nel trasferimento e nella valutazione dei giudici ed esistono notevoli lacune nel sistema di controllo della magistratura. I casi di mancato rispetto delle decisioni della Corte costituzionale da parte del governo in questi ultimi anni sono fonte di preoccupazione in quanto sfidano principi fondamentali come l'indipendenza del potere giudiziario e il rispetto dello Stato di diritto. Risorse umane e finanziarie, così come le condizioni delle infrastrutture, non sono sufficienti e devono essere migliorati per garantire il buon funzionamento dei tribunali...<sup>47</sup>.

Nei Balcani occidentali la transizione costituzionale e normativa è stata particolarmente rapida nel settore della giustizia. Tutti gli ordinamenti in esame hanno vissuto e continuano per molti versi a vivere riforme frequenti e ampie in

---

<sup>47</sup>COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. *Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union. Brussels 9.11.2010.*

materia giudiziaria. Esse però spesso non sono accompagnate da misure che ne garantiscano un'effettiva penetrazione sociale. Ne sono risultate complesse dinamiche tipiche della terza fase della transizione, dovute ad una grande difficoltà di consolidamento delle nuove norme e ancora di più del portato costituzionale e culturale che con esse va imponendosi. Si sono così ovunque registrate riforme che potrebbero definirsi progressive, in serie continua, in cui la legislazione precedente viene anche pesantemente moltiplicata prima ancora di essere entrata a regime. Le conseguenze di questo fenomeno di ipernormazione, concentrato soprattutto negli anni 2000-2004, sono state evidentemente diverse a seconda del contesto sociale, politico e istituzionale in cui sono state calate. In altre parole, a seconda del grado di capacità del sistema complessivo di metabolizzarle, esse hanno prodotto risultati diversi. Siffatti nuovi impianti normativi in tema di giustizia hanno prodotto casi di manifesta opposizione sociale o, quanto meno, da parte della magistratura sono risultate in buona parte disattese per l'incapacità del tessuto sociale di adeguarvisi, o si sono affermate con parzialità e lentezza o per imposizione diretta da parte della comunità internazionale, senza quindi predisporre adeguate garanzie di effettivo funzionamento in condizioni "normali" [Palermo e Woelk 2008, 203-230].

In via di prima approssimazione, le analisi delle riforme giudiziarie attuate durante le transizioni nei Balcani occidentali mostrano alcuni macro-tratti comuni.

In primo luogo, esse sono assai spesso risultate troppo settoriali, slegate da altre branche dell'ordinamento rispetto alle quali erano però intimamente connesse come, ad esempio, le riforme dei codici. Ciò è da attribuire proprio alla settorialità dell'intervento internazionale, ovunque incisivo nel processo di accompagnamento delle riforme, ma ovunque appunto settorializzato, concentrato più sulla predisposizione di soluzioni efficaci "in laboratorio" che sulla creazione di norme adatte al contesto specifico di riferimento.

In secondo luogo, la transizione nel settore giudiziario si va sviluppando in modo spesso disarmonico, a causa di numerosi fattori endogeni ed esogeni che

determinano o un forte scollamento tra le regole formali e la loro concreta (non-) applicazione, o persino la produzione di regole formali certamente non in linea con i sempre citati "standard internazionali" in materia, riflettendo piuttosto chiari lasciti del regime precedente a forte concentrazione dei poteri.

Inoltre, e più in generale, la scarsa cultura della separazione dei poteri non solo non aiuta la deconcentrazione, ma contribuisce spesso a creare una certa confusione normativa. Tra i fattori esogeni, non può non ricordarsi come l'intervento della comunità internazionale sia risultato estremamente differenziato nei diversi contesti ed abbia talvolta prodotto risultati contraddittori. Così, da un lato, spesso si sono elaborati ampi *corpora* normativi all'interno di stanze chiuse da parte di esperti occidentali che, diverse volte si sono limitati al mero trapianto di modelli dai propri paesi di provenienza, con scarse o nulle possibilità di attecchire; dall'altro in alcuni contesti la comunità internazionale ha evitato di applicare a se stessa gli standard che imponeva agli attori locali.

Infine, non si può non notare una certa intima tensione nell'intervento della comunità internazionale tra la necessità di riforme rapide per ridurre i tempi della transizione e la pressione volta a indurre un'altrettanto rapida stabilizzazione (non solo istituzionale) nell'area, attraverso programmi che anche a livello declamatorio indicano nella stabilizzazione l'obiettivo primario (con programmi quali il Patto di Stabilità e il Processo di Stabilizzazione e Associazione).

Così delineato il contesto di riferimento, appare evidente come il problema fondamentale non sia più la qualità tecnica né la mancanza di norme, quanto primariamente la sostenibilità delle riforme, la capacità della società di assorbirle. Le norme sull'ordinamento giudiziario nei Balcani occidentali, nell'attuale terza fase della transizione ovvero durante il consolidamento, non sembrano nel complesso ancora in grado di svolgere una funzione integrativa tipica delle norme degli ordinamenti liberali [Palermo e Woelk 2008, 203-230].

#### **4.2.1 L'autonomia della magistratura**

La previsione, con legislazione recente, di un sistema di garanzie per l'indipendenza della magistratura è comune a tutti i paesi dell'area. Si riscontrano tuttavia forti differenze nei dettagli delle discipline e nella prassi: al di là degli aspetti declamatori, non si può sempre sostenere, se non a fini politici, l'esistenza di concreti "standard europei" in tema di indipendenza della magistratura. Infatti, a parte il generale problema squisitamente comparativistico dell'esportazione e dell'esportabilità di istituti e concetti, nel contesto della condizionalità verso i paesi candidati e futuri candidati all'adesione all'Unione Europea (Processo di Stabilizzazione e Associazione) si fa costante, se non rituale, riferimento agli "standard europei". Tuttavia soprattutto nel settore della giustizia è difficile rinvenirli nonostante sia lo stesso processo di condizionalità a cercare di crearli.

#### **4.2.2 L'indipendenza della magistratura dal potere politico**

Nel contesto della transizione da un sistema a forte concentrazione dei poteri allo Stato di diritto, le regole che assicurano l'indipendenza e l'autonomia della magistratura rispetto al potere politico assumono un'importanza cruciale.

Giampiero Di Florio ritiene opportuno suddividere queste garanzie in tre distinte tipologie: quelle istituzionali (concentrandosi prevalentemente su composizione e funzioni dei consigli giudiziari), quelle procedurali (avendo riguardo ai procedimenti di nomina, promozione e rimozione dei magistrati) e quelle di risultato (riferendosi a due problemi contingenti del contesto balcanico, la rappresentanza delle minoranze etnico-nazionali all'interno della magistratura e il processo di epurazione dei magistrati compromessi coi precedenti regimi o professionalmente inadatti) [Giampiero Di Florio 2008, 230-239]

1. Aspetti istituzionali.

Nel ordinamento albanese si riscontra la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, e tale separazione si riflette anche nella composizione e nell'organizzazione dei consigli giudiziari.

In Albania il Consiglio Superiore della Magistratura CSM è composto da quindici membri, di cui dieci sono giudici nominati dall'associazione magistrati, gli altri eletti dal parlamento (art. 147 c.1 cost.,1. n. 8811 del 17. 05. 2001 riguardante l'organizzazione e il funzionamento dell'Alto Consiglio della Giustizia). Il CSM dei pubblici ministeri ha invece sette componenti, di cui 5 magistrati nominati dall'associazione dei pubblici ministeri (legge n. 8737 del 12.02.2001, modificata dalla legge n. 9102 del 10.07.2003, art. 11 c. 1).

## 2. Aspetti procedurali.

L'Albania, a seguito del processo di epurazione dei magistrati compromessi col regime avvenuto nel 1995 e dello scandalo finanziario delle "piramidi" nel 1997, si è trovata improvvisamente a dover fronteggiare una grave carenza di magistrati. Per un certo periodo, tra il 1996 e il 1998, sono stati immessi in ruolo molti magistrati il cui unico requisito era la frequenza di un corso semestrale per corrispondenza. Con la nuova costituzione del 1998 la situazione è molto migliorata. Permangono tuttavia alcuni segni della tradizione precedente come, ad esempio, la legge sull'ordinamento giudiziario che prevede che possa essere nominato giudice chi, pur in mancanza della qualificazione professionale richiesta, abbia ricoperto per almeno tre anni la carica di parlamentare. Analogamente, rimane incertezza sulla presenza di un doppio potere ispettivo (in capo sia al CSM sia al ministro della giustizia) sulle attività dei giudici ai fini dell'attivazione dei meccanismi di responsabilità disciplinare. È evidente che l'efficacia degli organi e delle procedure per la garanzia dell'indipendenza è destinata a dipendere nel concreto dalla prassi applicativa di norme di questo genere [ibidem]

## 3. Aspetti "di risultato".

Un problema caratteristico e irrisolto di tutti i sistemi di transizione è il processo di epurazione e rimozione dei funzionari "compromessi" con i vecchi

regimi. In Albania sia la mancanza di un diretto intervento internazionale e le ridotte dimensioni del paese non abbiano consentito un drastico ricambio della classe dirigente generale.

#### **4.2.3 L'indipendenza economica**

Dato il quadro economico complessivo dei paesi Balcani occidentali, si comprende come adeguate retribuzioni dei magistrati e stanziamenti per l'amministrazione della giustizia siano precondizioni essenziali per la garanzia di una prima, elementare forma di autonomia e indipendenza della magistratura, anche al fine di ridurre i rischi di corruzione dei funzionari e segnatamente dei magistrati.

La retribuzione, nonostante la recente tendenza al progressivo aumento delle retribuzioni in generale, risulta piuttosto bassa rispetto al costo della vita. La conseguenza diretta é una maggiore esposizione dei singoli magistrati al rischio di corruzione.

Dal punto di vista istituzionale, l'Albania rientra nel modello dell'indipendenza totale, che attribuisce al Consiglio del potere giudiziario o alla Corte suprema di decidere sulla richiesta finanziaria da avanzare al parlamento e sulla distribuzione delle risorse assegnate (articolo 144 della costituzione albanese).

L'indipendenza dei magistrati è soltanto una parte del problema che gli ordinamenti in transizione da un sistema socialista ad uno stato costituzionale di diritto si trovano ad affrontare. Nonostante la necessità di tutelare giudici e pubblici ministeri da influenze indebite provenienti dal processo politico per garantirne l'imparzialità, questo "isolamento" non può essere completo. Servono piuttosto anche strumenti e procedure volti ad assicurare la responsabilità pubblica e professionale (*accountability*) dei singoli magistrati, sia in termini istituzionali sia per quanto riguarda il loro comportamento individuale. Tali meccanismi per controbilanciare l'indipendenza riguardano soprattutto la

trasparenza dell'operato della giustizia in tutte le sue forme, a partire dalla regola della pubblicità del processo, delle udienze e delle decisioni, a un facile accesso ai procedimenti giudiziari. Questa esigenza, spesso considerata un dato acquisito, evidenzia invece, nel contesto specifico della transizione costituzionale, il ruolo "sociale" della magistratura nell'accompagnare il processo di trasformazione e costituisce quindi un fattore importante di responsabilità sociale e collettiva del nuovo sistema giudiziario [ibidem]

Lo Stato di diritto crea condizioni stabili e favorevoli al progresso e allo sviluppo di ogni individuo sul suo territorio, garantisce diritti fondamentali e funzioni pubbliche e impedisce abusi attraverso il monopolio dei poteri dello Stato.

Tra i problemi più diffusi, vengono segnalati l'inefficienza, la mancanza di risorse, l'arretrato giudiziario, ma anche carenze nell'applicazione stessa delle leggi.

Dei suoi 183 articoli la Costituzione della Repubblica di Albania (approvata dal parlamento il 21 ottobre 1998) dedica al sistema giudiziario, nella parte IX, gli articoli da 124 a 134 (la Corte Costituzionale), da 135 al 141 (i Tribunali) e, nella parte X, gli articoli da 148 a 149 (l'Ufficio di Procura).

Nella ricerca dell'equilibrio tra i poteri dello Stato assume rilievo, tra i principi fondamentali, la solenne dichiarazione riportata nell'articolo 7 della costituzione<sup>48</sup>, secondo cui la forma di governo della Repubblica albanese si fonda sulla divisione e sul bilanciamento tra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

Nell'equilibrio che si determina tra l'esercizio dei poteri pubblici e la garanzia di diritti costituzionali delle persone, un ruolo particolarmente significativo viene assegnato alla Corte costituzionale. Viene garantita l'indipendenza del potere giudiziario, organizzato autonomamente rispetto al potere esecutivo ed al

---

<sup>48</sup>L'attuale Costituzione della Repubblica di Albania è il frutto di un lungo percorso di confronto, iniziato subito dopo la caduta del regime comunista, nel tentativo di adeguare la carta fondamentale alle grandi democrazie occidentali. Soltanto nel 1997, con la formazione del nuovo parlamento, si è dato vita ad un nuovo progetto costituzionale, grazie anche alla collaborazione della comunità europea e con il coinvolgimento di tutte le forze politiche rappresentate.

parlamento; l'indipendenza della magistratura è assicurata dall'esercizio della giurisdizione affidato alla Corte Suprema, alle Corti di Appello ed ai Tribunali di primo grado.

Quanto alla Corte suprema, essa ha giurisdizione in un unico grado quando giudica sulle accuse contro il Presidente della Repubblica, il presidente ed i membri del consiglio dei ministri, i deputati, i giudici della Corte suprema ed i giudici della Corte Costituzionale (art. 141). In tutti gli altri casi ha giurisdizione in sede di impugnazione.

Per rafforzare l'indipendenza dei giudici, tutti i poteri concernenti la nomina, la carriera nonché gli aspetti disciplinari sono esercitati dall'Alto Consiglio di giustizia, presieduto dal Presidente della Repubblica.

L'ufficio del pubblico ministero non rientra nella "magistratura", poiché gli organi preposti all'esercizio dell'azione penale sono organizzati nella Procura, gerarchicamente strutturata in maniera centralizzata e al cui vertice siede il Procuratore Generale, che è nominato dal Presidente della Repubblica, con il consenso del Parlamento.

Il Procuratore Generale nomina, a sua volta, i procuratori.

Tuttavia, tale aspirazione ha mostrato i suoi limiti proprio nell'applicazione pratica dell'articolo 149 della Costituzione, secondo cui il Procuratore Generale può essere sollevato dall'incarico dal Presidente della Repubblica, su proposta del Parlamento, a seguito di gravi violazioni di legge, di incapacità o, ancora, di condotte che discreditano seriamente l'istituzione (art. 149 Cost.; L. 8737/01).

La natura peculiare e fragile dell'istituzione si è fatalmente rivelata nel 2002, allorché il Procuratore Generale in carica venne esonerato su iniziativa parlamentare (circa 30 deputati dell'Assemblea d'Albania), per asserito discredito all'integrità e alla reputazione dell'ufficio della Procura. Nonostante due interventi della Corte Costituzionale (che sostanzialmente aveva evidenziato la violazione del diritto di difesa), il parlamento ha ritenuto di non conformarsi alla decisione.

L'organizzazione e le funzioni dell'ufficio sono quelle di un organo centrale presso il sistema giudiziario ed il comma 3 dell'articolo 148 Cost. afferma che nell'esercizio delle loro funzioni i pubblici ministeri sono soggetti alla costituzione e alle leggi. La norma è costruita in maniera differente rispetto a quella riguardante i magistrati giudicanti: infatti non contiene l'avverbio *unicamente*, in considerazione dell'evidenziata natura gerarchica dell'ufficio del pubblico ministero.

La Procura esercita l'azione penale attraverso i pubblici ministeri e rappresenta in giudizio l'accusa da parte dello Stato. Permane il controllo del potere esecutivo (e, quindi, politico) sull'organo dell'accusa, ove si consideri che il Procuratore Generale deve periodicamente riferire in parlamento in materia di criminalità.

Ciò è ancora più grave se si considera che la Costituzione nulla dice sull'obbligatorietà o meno dell'esercizio dell'azione penale, con tutto il rischio che può comportare, a tale riguardo, una eccessiva discrezionalità, specie quando la decisione potrebbe essere presa in base a valutazioni di ordine politico.

Ne consegue, quindi, uno sbilanciamento tra i poteri dello Stato, attesa la sostanziale dipendenza dell'ufficio del pubblico ministero dall'esecutivo, non essendo previste nella Costituzione garanzie specifiche per il pubblico ministero ed essendo la funzione giurisdizionale riservata all'organo giudicante: si delinea, in tal modo, una magistratura separata non solo per funzioni, ma anche per *status*<sup>49</sup>.

#### **4.2.4 La fiducia nella giustizia e la corruzione del sistema giudiziario**

La fiducia nel sistema giudiziario è aumentata costantemente dal 2005 fino al 2009, quando ha subito un declino. Nel sondaggio del 2010, solo il 35,9% degli

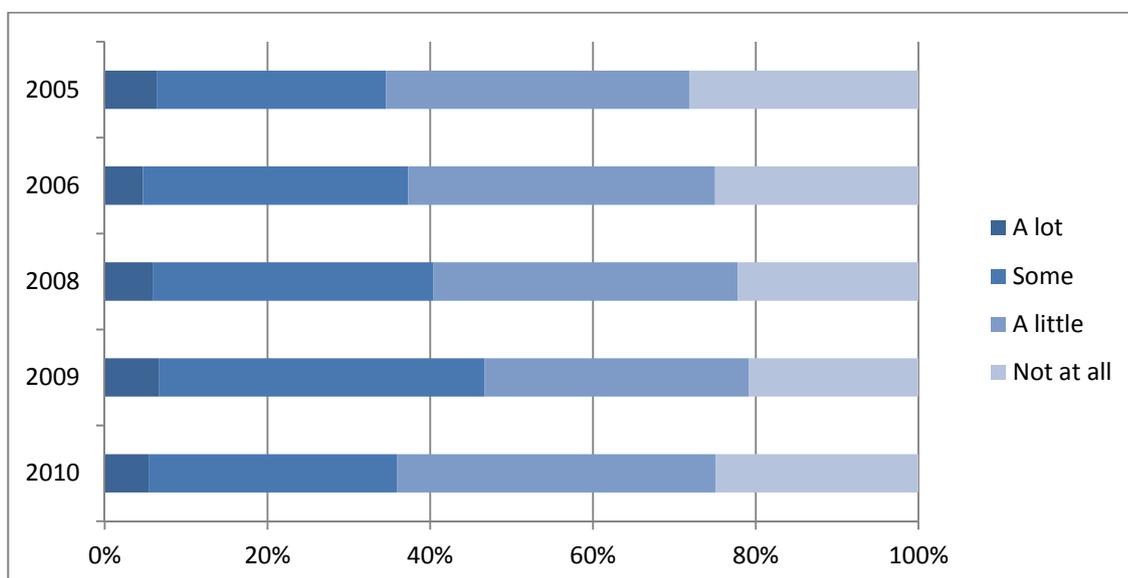
---

<sup>49</sup>Giampiero Di Florio, *Costituzione e Sistema Giudiziario Albanese, i Balcani Occidentali Le Costituzioni Della Transizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, pag. 230-239

intervistati ha dichiarato di avere molta o un buon livello di fiducia nel sistema giudiziario. Si tratta di 10,7 punti percentuali in meno rispetto al 2009.

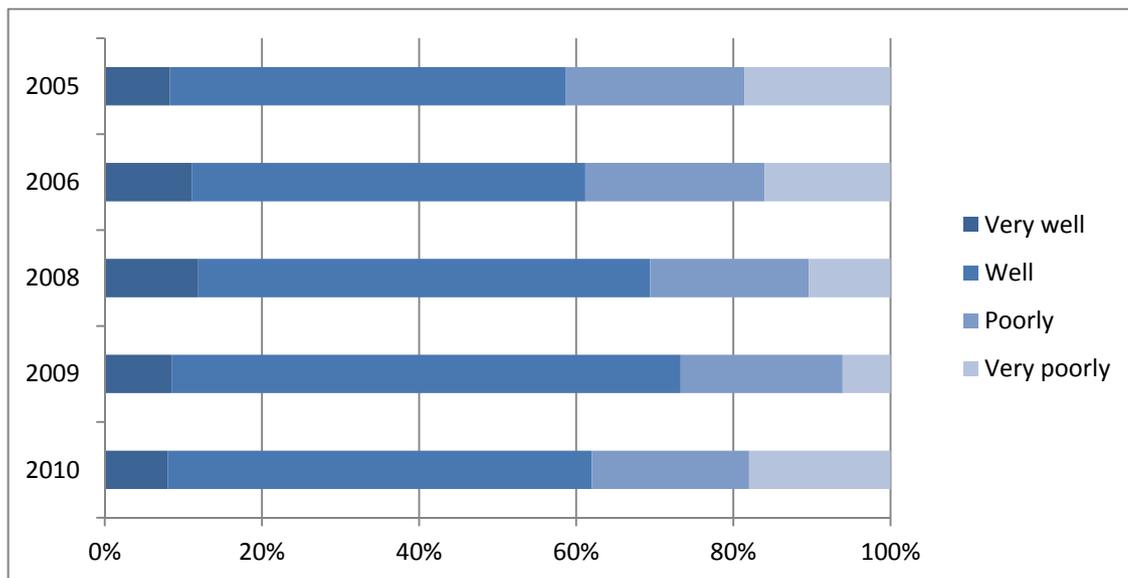
La percentuale degli intervistati che hanno poca o per niente fiducia nel sistema giudiziario rimane alta, al 64,1% (Fig. 4.18). Il trattamento da parte del giudice si è deteriorato a partire dal 2009. Il 38% degli intervistati che hanno affrontato i tribunali ritengono di essere stati trattati "in modo inadeguato" o "molto male". Questo è aumentato di 11,3 punti percentuali rispetto al 2009. Nel 2010, la percentuale di intervistati che sono stati trattati "molto bene" o "bene" da parte dei tribunali è diminuita rispetto al 2009 (Fig. 4.19).

Figura 4.18: *Fiducia nella giustizia, Pubblico Generale*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

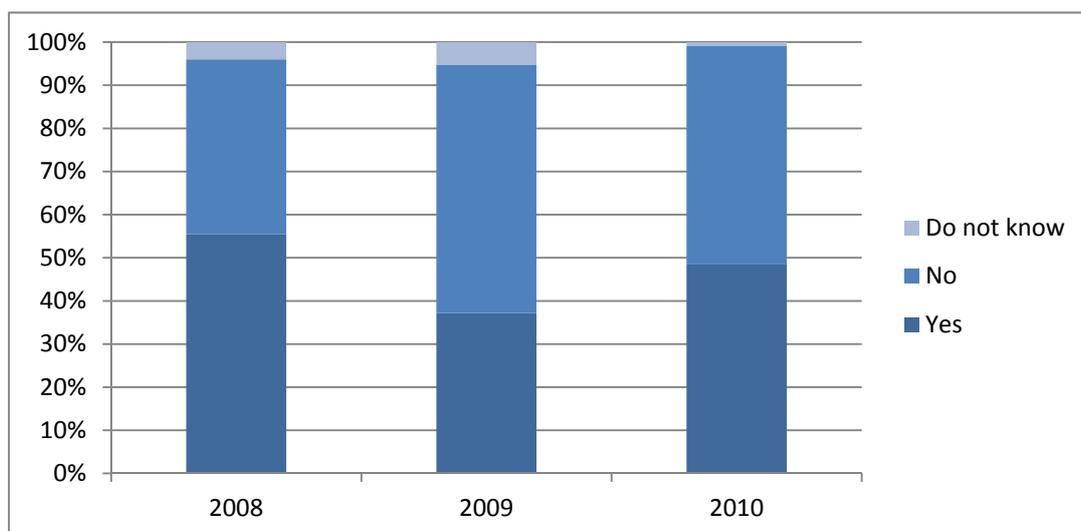
Figura 4.19: *Attitudine verso la corruzione. Pubblico Generale*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

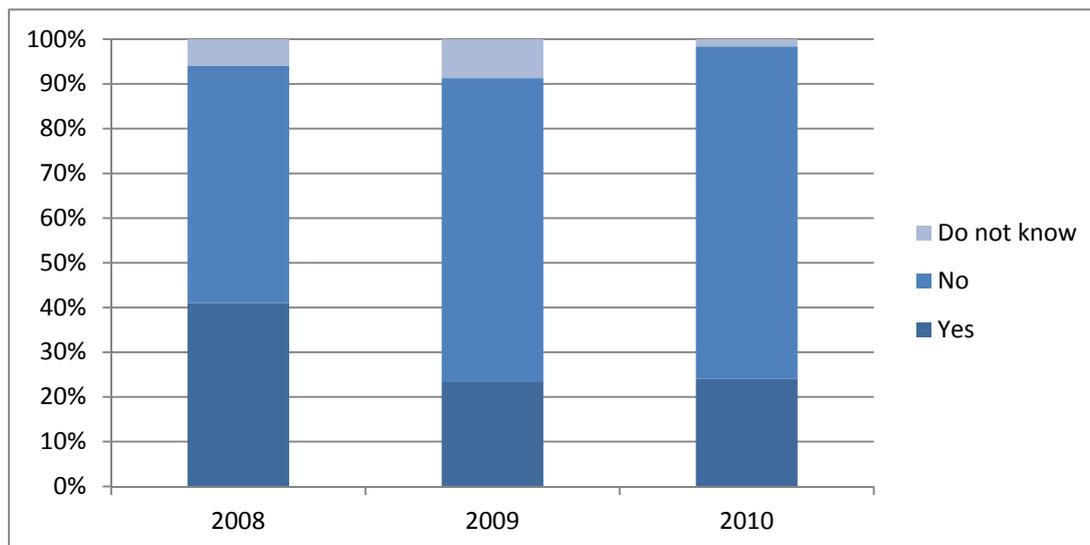
Circa la metà dei magistrati (48,8%) ha confermato di essere stata contattata dagli avvocati al di fuori delle sedi istituzionali nel tentativo di influenzare le loro decisioni. Questa percentuale è superiore a quella del 2009 di 11,6 punti percentuali. Tuttavia, la percentuale dei giudici avvicinati dai contendenti con tentativi di corruzione non è cambiata dal 2009 ed è significativamente inferiore al 2008 (Fig. 4.20 e 4.21).

Figura 4.20: *Giudici avvicinati dai contendenti*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Figura 4.21: *Giudici avvicinati dai contendenti nel tentativo di corruzione*

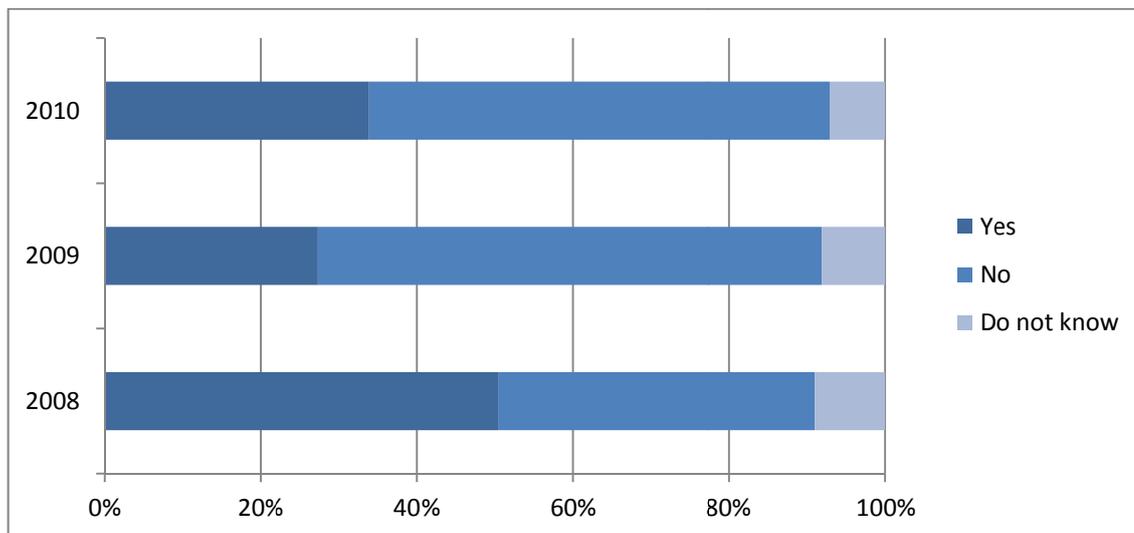


Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Secondo il 33,9% dei giudici intervistati, la corruzione nel sistema giudiziario albanese è un problema serio. Questa percentuale è di 6,6 punti in più rispetto al sondaggio del 2009 ma ancora significativamente inferiore rispetto al sondaggio del 2008, quando il 50,5% dei giudici intervistati condividevano la stessa opinione (Fig. 4.22). Nel 2010 solo il 21,7% del pubblico in generale pensa che i giudici siano imparziali nella valutazione delle prove. Sebbene ci sia un aumento di 5,7 punti a partire dal 2009, ancora questa proporzione è molto bassa. L'opinione dei dipendenti del settore pubblico sull'imparzialità dei giudici rimane la stessa dell'anno precedente, mentre l'87,9% dei giudici intervistati ritiene di essere imparziale<sup>50</sup> (Fig. 4.23).

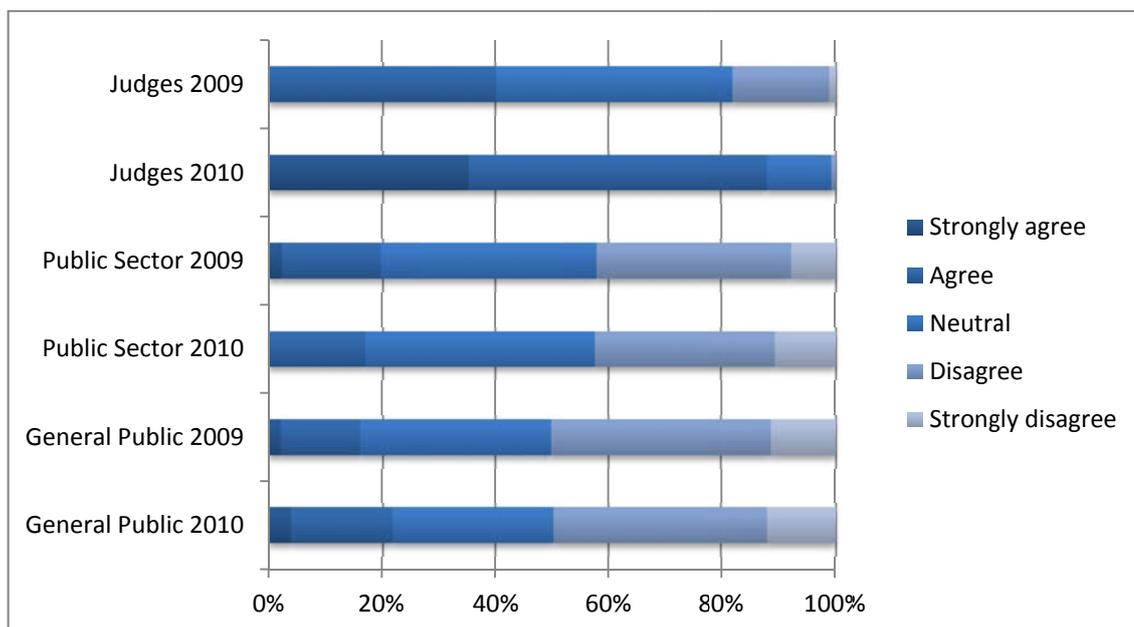
<sup>50</sup>Marie Chêne, Transparency International (12 luglio 2011 Nr: 289): "La magistratura è classificata come una delle istituzioni più corrotte in Albania da diverse indagini (*Transparency International*, 2007 e IRDA, 2010). L'Indipendenza, si rileva nella relazione del Bertelsmann Foundation 2010, è stato ripetutamente in questi ultimi anni messa in pericolo da interferenze di politici sia della maggioranza che dell'opposizione. *Freedom House* nel 2010 condivide ampiamente questo punto di vista, affermando che il governo non esita a intimidire i giudici e i pubblici ministeri e fornisce esempi di interferenza politica nell'amministrazione della giustizia. Tentativi indebiti da parte degli attori del settore privato o di gruppi criminali di influenzare le decisioni giudiziarie è un dato molto comune nelle indagini, mentre le sfide che riguardano la sicurezza rendono i giudici vulnerabili alle pressioni esterne (Sida, 2007). La Corruzione dei giudici e del personale amministrativo delle Corti è percepita come diffusa. Nei sondaggi della Banca Mondiale e IFC Enterprise, solo il 28 % delle imprese che operano in Albania credono che la magistratura sia equa, imparziale e non corrotta. L'esecuzione delle decisioni giudiziarie è debole, soprattutto quando vanno contro l'interesse del governo..."

Figura 4.22: Domanda: La corruzione nel sistema giudiziario albanese è un problema serio? (Domanda rivolta ai giudici)



Fonte: Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010

Figura 4.23: L'opinione dei dipendenti del settore pubblico sull'imparzialità dei giudici 2009, 2010



Fonte: Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010

La legge prevede sanzioni penali per la corruzione. Tuttavia, nonostante qualche arresto di funzionari del governo locale e centrale di alto livello, la corruzione del governo è rimasta uno dei principali ostacoli verso una riforma significativa. L'indice *Governance* della Banca Mondiale indica che la corruzione è

un problema serio. Nel corso del 2009 la *task force*<sup>51</sup> anticorruzione del governo contro la criminalità organizzata ha continuato a coordinare le attività anticorruzione. La legge vieta ai ministri del governo e ai loro stretti familiari di possedere società direttamente legate alle loro responsabilità ufficiali. Fin dalla sua istituzione nel 2003, l'Alto Ispettorato per la dichiarazione e il controllo delle attività (HIDAA) ha ricevuto dichiarazioni di attività da 9413 funzionari. Nel corso del 2009 il Ministero dell'Interno ha riferito che la polizia di stato aveva indagato 1.610 casi legati alla corruzione e reati finanziari. Le autorità hanno arrestato 2.049 persone. Il governo ha confiscato circa 700 milioni di lek (\$ 7 milioni di euro) in attività, di cui 550 milioni di lek (\$ 5,5 milioni) per riciclaggio di denaro, mentre il resto in merci di contrabbando e prodotti illegali. Secondo il Ministero degli Interni, la polizia ha smantellato 24 gruppi criminali organizzati in 38 operazioni di polizia. Tuttavia, la criminalità organizzata rimane un problema serio<sup>52</sup>.

L'Unità investigativa per la lotta contro la criminalità economica e la corruzione, *Joint Investigative Unit to Fight Economic Crime and Corruption (JIU)*, ha indagato e perseguito la corruzione pubblica e altri reati finanziari, anche se la sua capacità di indagare e perseguire i giudici corrotti, parlamentari e altri funzionari elevati è stata ostacolata da un'ampia immunità dai procedimenti penali concessa dalla Costituzione. Il JIU è composto dal procuratore generale, i ministri dell'Interno e delle Finanze, e il direttore del Servizio Informativo Albanese (SHISH). Il JIU utilizza la struttura del team, in modo da concentrare le capacità e favorire la comunicazione necessaria per le indagini e le azioni penali efficaci.

Tenendo presente che la corruzione è un reato molto difficile da provare, concentrarsi sulla corruzione porta alla redistribuzione delle competenze nella direzione dell'aumento dei poteri delle agenzie investigative. Fedeli ai principi dello Stato di diritto, i tribunali affrontano difficoltà nella produzione di

---

<sup>51</sup>Per l'elenco completo delle agenzie anticorruzione in Albania vedi allegato 2

<sup>52</sup><http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/al-corruption.htm>

condanne per corruzione. C'è una differenza enorme tra i politici accusati nei media e i politici condannati in tribunale.

Non mancano recenti casi noti per sanzioni ad attività illecite o corrotte. Un esempio è il caso dei due ex sindaci di un comune vicino a Tirana che, insieme ad altri tre funzionari e due cittadini, nel 2009 sono stati condannati per corruzione e riciclaggio di denaro. Il giudice ha imposto pene che vanno da tre a sei anni di carcere, ma che la Corte d'Appello successivamente ha ridotto. Per la restituzione delle proprietà nel Comune Kashar, altre sette persone sono state condannate per gli stessi reati. Questo piccolo comune, tra Tirana e Durazzo, rappresenta un territorio prezioso adiacente alla strada principale. Il tribunale ha inflitto pene detentive che vanno da tre a sei anni per cinque ex funzionari, tra cui due ex presidenti del Comune, e multe che vanno da 1 a 6 milioni lek (\$ 10.000 a \$ 60.000).

Nel caso riguardante il Ministero della Difesa, tre dei quattro imputati per il reato di frode sono stati condannati. Tra questi Shkelzen Madani, direttore della gestione delle risorse, è stato condannato per corruzione passiva e falsificazione di documenti a due anni e mezzo di carcere e una multa di 1,8 milioni lek (\$ 18.000). Gli è stato inoltre vietato di ricoprire cariche pubbliche per un anno. Madani, stretto collaboratore dell'ex ministro della Difesa Fatmir Mediu, e altri funzionari infatti hanno ricevuto circa 2.000 euro (2.860 dollari) in tangenti per ogni licenza di esportazione e importazione che il Ministero della Difesa ha emesso a enti civili. Altri due imputati sono stati giudicati colpevoli e condannati con meno di due anni di reclusione.

Nel settembre 2009 l'ufficio del Procuratore ha respinto le accuse contro l'ex ministro degli esteri Lulzim Basha (attuale sindaco di Tirana), che è stato rinviato a giudizio per abuso d'ufficio in relazione alla più grande opera pubblica del Paese, per motivi tecnici relativi alla sua immunità come il nuovo ministro degli interni.

Nel corso del 2009 la Corte Suprema ha stabilito che l'ex ministro della Difesa Fatmir Mediu era immune da procedimenti giudiziari legati all'inchiesta

del 2008 sull'esplosione in un magazzino di smilitarizzazione a Gerdec che ha provocato la morte di 26 persone. L'immunità di Mediu, che era stata revocata nel 2008, è stata reintegrata alla sua rielezione al Parlamento il 28 giugno. Il risultato è stato l'archiviazione del caso.

La corruzione nella magistratura è pervasiva. Molti giudici hanno emesso sentenze che non sembrano avere alcun fondamento né nel diritto né tantomeno nei fatti. Ciò porta alcuni a credere che l'unica spiegazione plausibile per il cattivo funzionamento della giustizia siano la corruzione o la pressione politica. Un caso emblematico è quello in cui il Tribunale distrettuale di Tirana il 26 luglio 2012 ha assolto il tecnico dell'Ufficio del Primo Ministro che aveva cancellato le immagini registrate della violenta protesta in cui quattro persone sarebbero state uccise da agenti della Guardia della Repubblica nel gennaio 2011.

Il 18 settembre 2012, l'assemblea ha modificato la Costituzione per limitare l'ampia immunità di cui godono i giudici e che proibiva ai pubblici ministeri di indagare o perseguire accuse di corruzione prima di aver fatto una richiesta pubblica al Consiglio superiore di giustizia<sup>53</sup>.

#### **4.3 Partiti politici e corruzione**

*Breve parentesi sull'impatto dell'orientamento politico nella percezione della corruzione.*

Il sondaggio di IDRA (2010), come negli anni precedenti, indica che le percezioni espresse dagli intervistati in merito ai livelli di corruzione e di trasparenza, nonché della fiducia siano strettamente correlate con il loro orientamento politico.

In generale, gli intervistati con un orientamento di destra<sup>54</sup>, pur ritenendo che le istituzioni siano in media più corrotte che trasparenti, mostrano comunque una maggiore fiducia nel loro funzionamento, valutandole in maniera più positiva di coloro appartenenti alla sinistra dello spettro politico (Fig. 4.24,

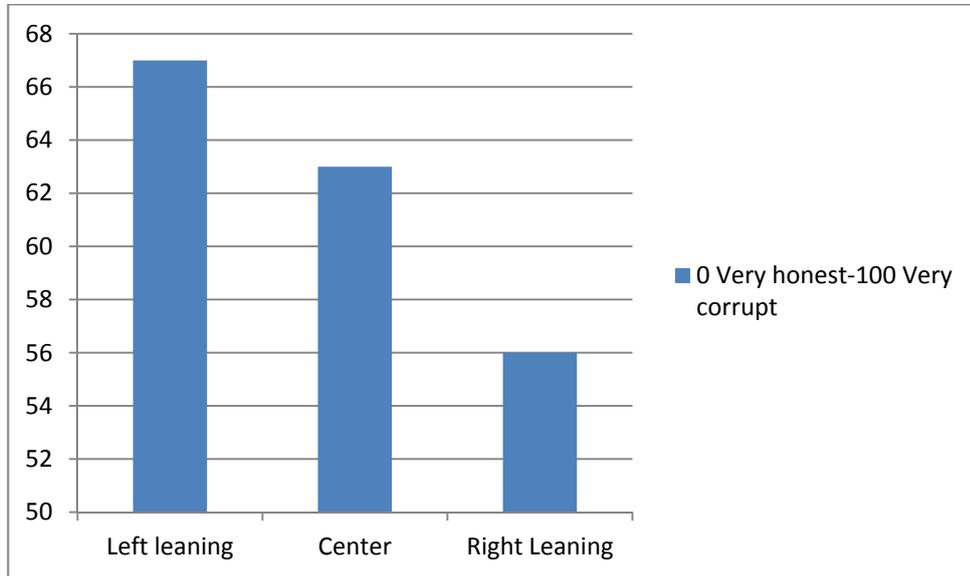
---

<sup>53</sup><http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/al-orrupion.htm>

<sup>54</sup>Il periodo del sondaggio 2005-2010, coincide con un governo di destra.

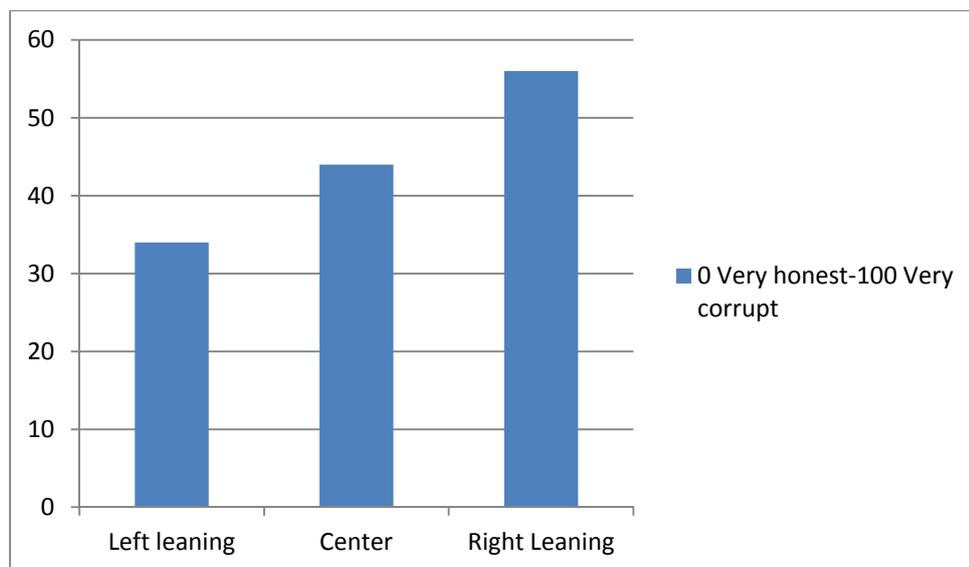
4.25). Valori medi si registrano invece per coloro appartenenti al centro dello spettro politico.

Figura 4.24: Valutazione delle istituzioni secondo gli orientamenti ideologici (2010)



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Figura 4.25. Fiducia nelle Istituzioni secondo l'orientamento politico, (2010)



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

L'analisi del ruolo dei partiti politici in Albania dimostra che la società albanese sta affrontando la sfida di definire i confini del potere dei partiti politici. Questi ultimi sono fondamentali per il pluralismo politico ma, in contrapposizione alle aspirazioni del paese di una effettiva e stabile democrazia, tendono ad imporsi spesso come un fattore dominante nel sistema statale e costituzionale. I partiti promuovono i valori democratici e la creazione di un sistema politico totalmente contrario al modello dittatoriale del partito-Stato, ma durante questi anni essi stanno manifestando la mentalità del vecchio sistema, includendo anche la tendenza alla conservazione del monopolio politico sullo stato della società. Il potere dei partiti all'interno del sistema democratico è un fenomeno globale ma, contrariamente al modello occidentale, dove questa tendenza di politicizzazione dello Stato è controbilanciata da meccanismi costituzionali che assicurano l'immunità alle istituzioni, in Albania questi meccanismi sono ancora embrionali o risultano non funzionali [Y. Bufi 2010, 139-146]

Le sfide dell'Albania con riferimento all'integrazione euro-atlantica devono essere ricollegate anche alla riduzione del potere dei partiti politici e al rafforzamento di quello degli organi costituzionali. Più forti ed effettive le

istituzioni democratiche e lo Stato di diritto, minore sarà l'influenza negativa dei partiti politici sullo stato e la società. I partiti politici per favorire il consolidamento di una democrazia di qualità non devono monopolizzare il processo di formazione della volontà politica, ma coltivare le norme democratiche del loro funzionamento interno, garantire la concorrenza dei valori e rispettare l'integrità, l'indipendenza e il bilanciamento dei poteri costituzionali. Ciò consentirà la riduzione del numero delle forze politiche concorrenti, il rispetto del pensiero alternativo, l'elaborazione e la presentazione delle alternative reali di governo nonché l'aumento della fiducia dei cittadini nelle loro offerte politiche.

#### ***4.3.1 La corruzione politica***

L'intreccio patologico tra interessi economici e partiti politici è un sintomo preoccupante della crisi della democrazia e del mercato. Rischia la democrazia, perché la corruzione è sempre sbilanciamento tra i poteri, strumento per accumulare potere e concentrarlo in forme segrete e oligarchiche. La corruzione corrode i valori e le pratiche democratiche. E rischia il mercato che, quando si illude di potersi auto-sostenere, rapidamente se non drammaticamente, imbocca le strade dell'autodistruzione [Magatti 1996,19].

Quando si parla di corruzione politica, c'è prima di tutto la questione dei partiti, della loro organizzazione interna, dei loro rapporti con gli interessi economici. Ma la corruzione è un indice del deficit di istituzionalizzazione del sistema politico, cioè della sua incapacità di creare canali strutturati e formalmente regolati di connessione tra la domanda che ceti e gruppi sociali esprimono e le risposte che il sistema politico è in grado di fornire [vedi Huntington 1968]. Se la corruzione altro non è che una misura dell'assenza di una efficace istituzionalizzazione politica, allora l'analisi non può non riguardare la società civile e il sistema politico.

La frode elettorale è stata a lungo un motivo di preoccupazione in Albania e ha agito come un ostacolo importante per l'integrazione euro-atlantica del

paese [Bertelsmann Foundation, 2010]. Nelle elezioni locali del 2007 per esempio, si verificarono problemi procedurali con la registrazione degli elettori. Una nuova legge elettorale venne approvata nel 2008 ma, secondo alcuni analisti, nonostante i progressi compiuti, le elezioni politiche del 2009 furono segnate dalla violenza per influenzare il risultato elettorale [Smith 2011; OSCE 2009]. *Freedom House* (2010) ha osservato che, mentre non si registrarono incidenti di rilievo, il processo di conteggio dei voti venne contestato e seguito da denunce legali. In particolare, l'OSCE (2009) ha osservato che «queste elezioni non hanno rispecchiato le potenzialità dell'Albania di innalzare gli standard democratici».

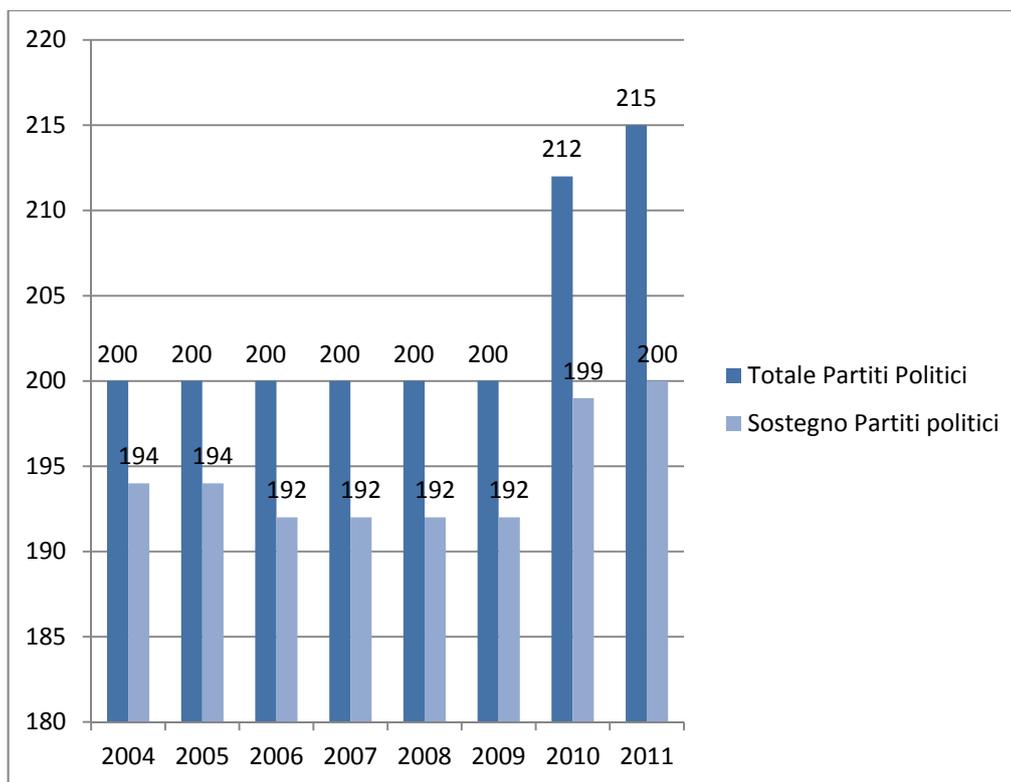
Questa situazione è stata anche il risultato di un finanziamento delle campagne opaco e di un controllo insoddisfacente della spesa riportata dai partiti. Si è cercato quindi di risolvere questo problema con l'introduzione nel 2011 della legge Nr. 10374, 10.02.2011, per assicurare un nuovo sistema di trasparenza e monitoraggio del finanziamento della campagna elettorale, imponendo nuove regole di finanziamento. Tuttavia la nuova legislazione non ha trovato ancora piena applicazione.

Figura 4.26: *Finanziamento dei partiti politici, associazioni e organizzazioni con lo status di Veterani*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	212,000	215,000
Partiti								
Politici								
Sostegno	194,000	194,000	192,000	192,000	192,000	192,000	199,000	200,000
Partiti politici								

Fonte: *Ministero delle Finanze Elaborazione: APS 1Euro=140 lek*

Figura 4.27: Finanziamento dei partiti politici dal bilancio dello Stato calcolato in lek.



Fonte: Ministero delle Finanze Elaborazione: APS 1Euro=140 lek

Dal 2003 al 2004 il finanziamento dei partiti politici è aumentato di circa il 4%, mentre nel 2005 ha continuato ad essere di 194 milioni. Dal 2006 e per i tre anni successivi c'è stata una leggera diminuzione di 2 milioni, mentre nel 2010 sono cresciuti del 3,6%, superando i 199 milioni e i 200 milioni nel 2011. Ciò che risalta dal grafico (Fig. 4.27) è la tendenza quasi lineare di crescita, che a partire dal 2009 ha interessato anche il programma "Sostegno alle associazioni". Nel 2010, il finanziamento alle Associazioni è stato raddoppiato rispetto all'anno precedente e nel 2011 era previsto un ulteriore aumento del 20%, passando a 12 milioni.

La corruzione nel finanziamento dei partiti politici è una delle questioni delicate nelle democrazie di oggi. L'abuso politico e la "cattura" elettorale dei partiti politici, della loro guida e della carenza di istituzioni indipendenti costituiscono dei seri ostacoli al processo democratico. Per ridurre la corruzione politica è importante un sistema normativo e istituzionale che consenta il

controllo ex-ante ed ex-post dei partiti politici, delle loro campagne elettorali e dei loro finanziamenti.

Finanziamento e politica sono collegati tra loro. In una democrazia pluralista, per far fronte alle loro funzioni, i partiti politici e i loro funzionari hanno bisogno di infrastrutture di supporto, garantite da fonti pubbliche e private o da una loro combinazione. In particolare questi fondi diventano indispensabili nell'affrontare la campagna. Tuttavia esse possono diventare una fonte di corruzione, incidendo sul libero voto e sulle strutture che ne derivano. Pertanto il controllo delle pratiche illegali e abusive diventa parte di un sistema normativo che, nel caso dei partiti e delle loro campagne elettorali, rimane ancora oggi un problema: mancanza di trasparenza, di fiducia e apertura. Parte di questo sistema è anche il codice di condotta che serve a creare un clima civico costruttivo nella gara politica. Normalmente, tale clima non viene incluso nella legge, ma serve a migliorare gli standard, senza tentare di fissare o di codificare la loro immutabilità<sup>55</sup>.

Inoltre, una cosa del genere obbliga i partiti e candidati ad essere più aperti e sensibili alle critiche del pubblico. E, inoltre, le stesse regole del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali consentono il monitoraggio, l'origine dei fondi, i potenziali impatti successivi, ecc. Attraverso loro si determinano le quantità consentite da parte dei contribuenti privati (con nomi e indirizzi), ma anche quelle degli stessi partiti. Ciò richiede una chiarezza e un limite monetario sui contributi per evitare di danneggiare l'influenza corruttiva sul sistema politico stesso. Oltre a questo limite di contributo non dovrebbe essere permesso l'anonimato sia delle fonti nazionali che straniere.

Normalmente, il limite dovrebbe essere posto sulla quantità di denaro spesa sia come partito che come individuo, al fine di evitare l'abuso di denaro, l'eccesso di marketing televisivo, ecc. Altrettanto indispensabile è la dichiarazione dei beni, le attività e gli interessi dei candidati prima e dopo le elezioni. Alcuni altri elementi sono: la qualità del sistema normativo, di cui

---

<sup>55</sup> R. Mejdani, *Politika dhe paraja*, 2011, 1

dipende la sua efficacia, semplicità e precisione, ma anche il funzionamento delle agenzie che si occupano del finanziamento dei partiti, sia all'interno dei partiti, così come nelle strutture dello Stato. Soprattutto, la parte più importante è la volontà politica adeguata e l'impegno, sia per migliorare il sistema normativo e legislativo, nonché l'attuazione effettiva della correttezza della sua attuazione. La società civile e dei media nel ruolo di controllo sociale non deve rimanere indifferente al monitoraggio dei finanziamenti politici, naturalmente rispettando alcune norme, in particolare su questioni di natura costituzionale (come il diritto alla privacy, la libertà di espressione e di opinione, la libertà politica) [Bogdani M., Loughlin J., 2007, 145-146].

Aggiungo che per un corretto utilizzo del sistema di regolamentazione del finanziamento politico-partitico, un ruolo importante hanno le agenzie responsabili. Nel caso albanese, salvo il controllo interno dei partiti, il compito di controllare i fondi (usati), e indagare sulle violazioni è del CEC (Commissione Centrale delle Elezioni). In generale, queste agenzie si occupano di controllare le attività finanziarie dei partiti politici, le donazioni e le spese, nonché di preparare il rapporto pubblico. Esse hanno poi il potere di riportare le irregolarità, rispondendo alle lamentele dei partiti politici e dei candidati per eventuali abusi. Infatti, a seconda dei casi, queste istituzioni possono imporre sanzioni amministrative e penali. Esse, per essere efficaci, richiedono adeguate risorse finanziarie, ma anche un personale qualificato, sia per il controllo degli aspetti finanziari e giuridici del processo elettorale che dell'intero processo politico. Ma ciò che è più importante è che tali agenzie siano indipendenti o almeno percepite come tali.

Infine, ogni sistema regolativo sul finanziamento dei partiti politici per funzionare necessita del cosiddetto "rettangolo magico": trasparenza, *accountability*, pragmatismo e il poter decidere sanzioni. Il monitoraggio del finanziamento dei partiti e il rafforzamento del controllo finanziario sono passaggi fondamentali nel processo dell'amministrazione corretta del denaro in politica. A tal fine altrettanto importanti sono lo stato di diritto nella società, la

volontà politica, l'informazione pubblica e l'aumento della sensibilità verso il processo politico ed elettorale.

La democrazia stessa offre varie opportunità ai cittadini di partecipare attivamente alla lotta contro la corruzione. Fondamentale a tale scopo possono essere le loro scelte elettorali che la rotazione democratica del potere. Tanto più che gli "scandali" sulla corruzione, non di rado, sono strettamente correlati al finanziamento dei partiti politici e, soprattutto, delle campagne elettorali.

Normalmente, la riduzione del sostegno statale per i partiti coincide con la ricerca di aumentare il contributo dei rispettivi appartenenti e quindi il loro impatto. Attualmente però nella maggioranza dei paesi europei, vista la trasformazione dei modelli di partito, si osserva il contrario. Attualmente in Albania il problema della sottoscrizione come finanziamento è "messo da parte" e le campagne elettorali sono sempre più costose<sup>56</sup>, superando di gran lunga i fondi dichiarati dal CEC per i partiti politici. Da ciò si evince come le fonti secondarie e terziarie del finanziamento siano decisamente maggiori di quelli ufficiali.

Secondo questa visione, l'aumento del costo delle campagne sta diventando un problema sempre più ad alto rischio che si inserisce in quello più ampio della corruzione politica. Pertanto è necessaria una supervisione finanziaria più diretta e una legge molto più rigida nelle sanzioni rispetto a quella attuale. Il rischio collegato alle enormi spese delle campagne elettorali è quello del mancato rispetto dell'ordine e dello sviluppo democratico in sé. Ciò rende la lotta alla corruzione un semplice slogan durante le elezioni e uno slogan politico permanente durante i periodi normali.

La pressione finanziaria durante la campagna elettorale costringe partiti e politici a ricevere "incentivi" non previsti dalle norme giuridiche che, oltre a costituire un abuso delle leggi e delle regole, possono danneggiare gravemente i parametri della libertà e dell'uguaglianza delle elezioni democratiche. Inoltre,

---

<sup>56</sup> Molte spese riguardano la produzione dei manifesti elettorali, ma anche l'organizzazione di concerti e di attività di propaganda commerciale.

negli ultimi anni, segmenti della politica hanno reso quasi obbligata l'inclusione di molti imprenditori sia nel finanziamento delle campagne elettorali che nelle candidature. Non è un caso che attualmente, a differenza del primo decennio di transizione, i partiti aggiungono alle loro fila, fino ai più alti livelli di leadership, "imprenditori-politici" o "politici-imprenditori"<sup>57</sup>

Ciò non può essere oggetto di critica a priori, ma è certo che la mancanza di un'efficace regolamentazione dei finanziamenti partitici e le carenze istituzionali nella magistratura, la politicizzazione delle strutture elettorali, ecc. creano nel cittadino diffidenza. In realtà, il sistema politico albanese non è riuscito a plasmare in modo appropriato il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali per evitare sia la "vendita" dei politici alle imprese, che le "transazioni materiali" con l'elettorato, come le compravendite dei commissionari ecc<sup>58</sup>.

Nel primo caso, la ricezione di fondi o "sovvenzioni" in occasione di concerti elettorali, manifesti, volantini, giornali e spot televisivi ecc. è stata regolamentata, ma non è mai stato realizzato un efficace controllo dei costi da parte del CEC (come nel caso delle elezioni parlamentari del 2005 o del 2009). Altrettanto pericoloso è l'uso di una parte dei fondi pubblici, stanziati per diversi progetti a livello nazionale o locale, in un regime di "marketing", per annunci o sostegno di attività sportive, culturali e artistiche, soprattutto prima e durante la campagna. Per quanto riguarda il secondo problema, possiamo dire che in molti casi è avvenuta la distribuzione di prodotti alimentari durante la campagna, di viaggi turistici o di pagamenti diretti in denaro o "donazioni" (ad esempio, durante le elezioni del 2005). Tuttavia, in qualche modo, il sistema proporzionale ha ridotto questa "distorsione" nelle elezioni del 2009. In quest'ottica, la cosa migliore che potrebbe fare l'Assemblea dopo ogni processo elettorale sarebbe l'istituzione di una commissione d'inchiesta sulle spese elettorali dei partiti, nonostante le loro dichiarazioni formali.

Cosa si può fare nella situazione attuale?

---

<sup>57</sup> Rexhep Meidani, ex Presidente dell'Albania, *Mbi financimin e partive politike, Shqiperia Sot*, febbraio 2011.

<sup>58</sup> ibidem

Al giorno d'oggi, un valore speciale per il progresso del processo elettorale sarebbe ricoperto da un accordo bilaterale definito in un documento politico come un valore aggiunto al "codice etico". Qui, oltre al cambiamento della composizione della CEC, necessario per accrescerne la legittimazione pubblica, possono e devono essere contenute una serie di misure che rappresentano i principi etici fondamentali durante e dopo il processo elettorale. Tra queste, per il periodo di campagna elettorale e durante il processo di voto, si possono includere elementi relativi alla qualità di una campagna civica, come per esempio il modo di trasmettere messaggi elettorali e politico-pubblici, correttezza del linguaggio e dei comportamenti utilizzati, le risorse sfruttate, la richiesta di onestà di spoglio, individualità e segretezza del voto ecc.

Inoltre, la registrazione dei candidati dovrebbe includere ulteriori requisiti come quelli relativi alla dichiarazione patrimoniale, all'impegno pubblico a rispettare la legge nel pieno servizio dei cittadini, ecc. Altrettanto importante è il finanziamento di campagne elettorali e la sua trasparenza passo dopo passo, perché per mantenere l'elemento giuridico ed etico della parità nel processo elettorale è necessario il rispetto del sistema regolativo, che comprende il modo di finanziamento della campagna, delle donazioni e di altre fonti materiali sia dei partiti che dei candidati.

In particolare, nei fondi utilizzati deve essere incluso l'autofinanziamento dei partiti politici qualificati con fondi pubblici, e necessariamente devono essere dichiarate e limitate le spese sostenute direttamente dal candidato. Per tutti questi costi dovrebbero essere presentati documenti o fatture, che dovrebbero essere verificate dalla struttura designata presso la CEC, sia su richiesta di un partito politico o anche di un solo candidato.

Altrettanto importante è evitare la manipolazione di nomi, il verificarsi di voti multipli durante la votazione; la lotta contro il furto del voto, la sua deformazione attraverso la "vendita" dei rappresentanti politici nel processo del conteggio. Solo in questo modo, il processo elettorale può raggiungere quei parametri della democrazia contemporanea che garantiscono giustizia, libertà,

uguaglianza e onestà, quindi la concreta *governance* in conformità con la volontà dell'elettore-sovrano [Mejdani, 2011, 2].

## Capitolo 5.

### Le zone d'ombra della democratizzazione

#### *5.1 La transizione e il consolidamento incompleto*

La democratizzazione è il processo di cambiamento del regime da autoritario o totalitario in una nuova democrazia liberale [Pridham, 2000, 16]. Nel lungo periodo, la democratizzazione implica una trasformazione fondamentale della politica, dell'economia e delle strutture sociali. Si progredisce attraverso una serie di fasi dalla transizione verso il consolidamento. Quest'ultimo implica l'affermarsi di valori democratici condivisi dall'élite e dalle masse, e la legittimazione e l'istituzionalizzazione di una nuova piena democrazia. Il processo di democratizzazione si conclude con il completamento del consolidamento.

La trasformazione post-comunista dei paesi CEE, che comprende elementi di carattere distruttivo (eliminazione del sistema comunista) e quelli creativi (costruzione di una nuova società capitalista) è avvenuto attraverso tre fasi distintive [Bogdani M., Loughlin J., 2007, 38]. La prima coincide con l'«euforia» del periodo di immediata transizione. In Albania, il crollo del comunismo non è stato accompagnato da spargimento di sangue e quasi tutti erano molto felici della fine del regime, entusiasti per il cambiamento e pieni di speranze per il futuro del paese.

La seconda fase è quella del «disincanto», derivante da un abbassamento degli standard di vita di una gran parte della popolazione e da un alto tasso di disoccupazione, che generalmente accompagna la transizione. In alcuni paesi queste condizioni conducono alla «seconda ondata» delle rivoluzioni. In Albania ciò è avvenuto nel 1997 e ha provocato disordini civili, caos e violenza.

La terza fase è la «sindrome della nostalgia», che è il risultato del caos politico, economico e sociale. Gli elevati costi della trasformazione e le sfide di adattamento alle nuove realtà sconosciute provocano un desiderio per i 'bei vecchi tempi'. La lezione che si può trarre dal caso albanese è che non è facile costruire un sistema di democrazia iniziando da zero. Infatti ancora oggi la

democrazia è giovane, non ancora radicata e stabilizzata e, quindi, fragile ed instabile [Bogdani M., Loughlin J., 2007, 38].

Descrivendo questo sistema, Biberaj [1998, 355] sostiene che l'Albania rimane ancora una democrazia parziale o una "proto - democrazia", un sistema che soddisfa alcuni criteri della democrazia procedurale, ma solo in parte di quella sostanziale. L'Albania ha adottato la democrazia liberale in una tarda fase della storia moderna, trovandosi a dover costruire un sistema democratico da zero. All'inizio del 1990 è iniziata la cosiddetta "doppia trasformazione" che, secondo Pridham [2000, 181], combina democratizzazione politica e trasformazione economica. Il paese avviò le trasformazioni istituzionali e legislative verso un nuovo ordine politico, con una fase iniziale di rapido e sorprendente progresso. Nel giro di pochi anni, si crearono le istituzioni, introducendo un quadro normativo democratico. Essa venne accettata come membro delle istituzioni politiche e finanziarie internazionali, quali il Consiglio d'Europa, il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). La sua politica estera si orientò verso l'integrazione nell'UE. Buoni risultati vennero raggiunti anche in economia, avanzando rapidamente dalle rovine di un'economia centralmente pianificata verso un'economia di mercato. Rispetto agli altri paesi della regione l'Albania fu molto rapida nelle privatizzazioni: in tre anni, circa il 70% dell'economia venne privatizzata, i prezzi e il commercio quasi interamente liberalizzati e le politiche monetaria e fiscale condussero ad una stabilità macroeconomica ammirevole. Nel 1995 l'inflazione ammontava al 7%, riducendosi notevolmente rispetto al 231% del 1991 e il deficit del bilancio era del 10% del PIL rispetto al 50% del 1991 [Ruli e Belortaja 2002, 24]. L'economia ebbe una spinta a metà del 1995 con la firma di un accordo con un consorzio di 41 banche occidentali per risolvere il debito estero di \$ 500,000,000 che l'Albania ereditava dal periodo comunista. Nel 1996 l'aumento salariale medio mensile era di circa \$100. La liberalizzazione dei prezzi permise il superamento delle carenze, la diffusione di una quantità

decisamente superiore di prodotti di qualità molto più elevata [Biberaj 1998, 196].

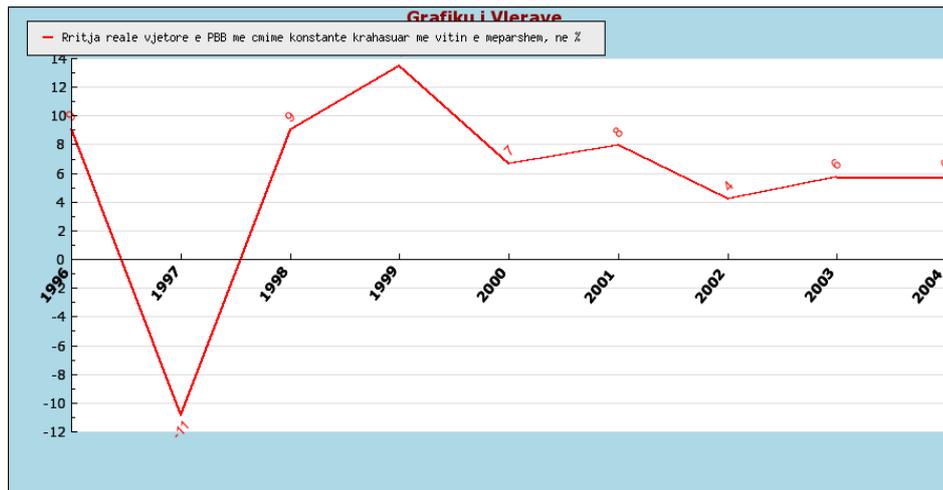
Il settore privato divenne altamente dinamico, fornendo il principale contributo alla crescita economica generale. Durante il periodo 1993-1996, l'Albania registrò un tasso di crescita annuo del 9,5%. Durante questo periodo si segnarono progressi anche nella creazione di un quadro giuridico e normativo di un'economia di mercato. Questa positiva *performance* economica divenne il modello per lo sviluppo economico post-comunista. Nelle analisi di esperti ed istituzioni straniere l'Albania si presentava come un caso particolare di successo della transizione [vedi Zeneli 2003]. Purtroppo, i progressi compiuti vennero distrutti nel 1997 con il crollo degli schemi piramidali. Congelamento completo delle istituzioni statali, assenza di ordine pubblico, anarchia sociale e isteria collettiva furono seguiti da atti di violenza e distruzione, rottura politica e declino economico. Il paese doveva cominciare di nuovo da zero.

La privatizzazione in Albania, in molti casi è stata caratterizzata da una mancanza di equità ed apertura. Da quando è cominciata, all'inizio degli anni 1990, non sono mancate accuse persistenti ai governi per aver abusato delle procedure di privatizzazione e di pratiche di corruzione nella trasformazione delle imprese, concernenti per esempio l'autorizzazione delle acquisizioni ad un valore minore di quello reale o la cattiva gestione del reddito generato dalle vendite. Il primo governo socialista e post-comunista è stato descritto dal PD come «nomenclatura che si arricchisce sotto il capitalismo» [Biberaj 1998, 191], vale a dire un continuare ad approfittare della privatizzazione, utilizzando la vecchia rete dei capi del partito e gli *apparatchik*. Più tardi i socialisti, una volta all'opposizione, accusarono i democratici di consentire ai loro membri influenti di beneficiare in misura sproporzionata della privatizzazione a spese del pubblico. Negli ultimi otto anni del governo socialista, prima della loro sconfitta nel 2005, emersero molte accuse da parte dell'opposizione, l'opinione pubblica e le organizzazioni internazionali, in merito alle speculazioni e ai profitti tratti dalla privatizzazione delle grandi imprese (ad esempio del settore delle

telecomunicazioni). La privatizzazione pertanto, in termini di tutela degli interessi del cittadino medio, ha miseramente fallito; il vero beneficiario è stata la classe politica.

La crescita e il declino dell'economia possono essere osservati nelle seguenti tabelle.

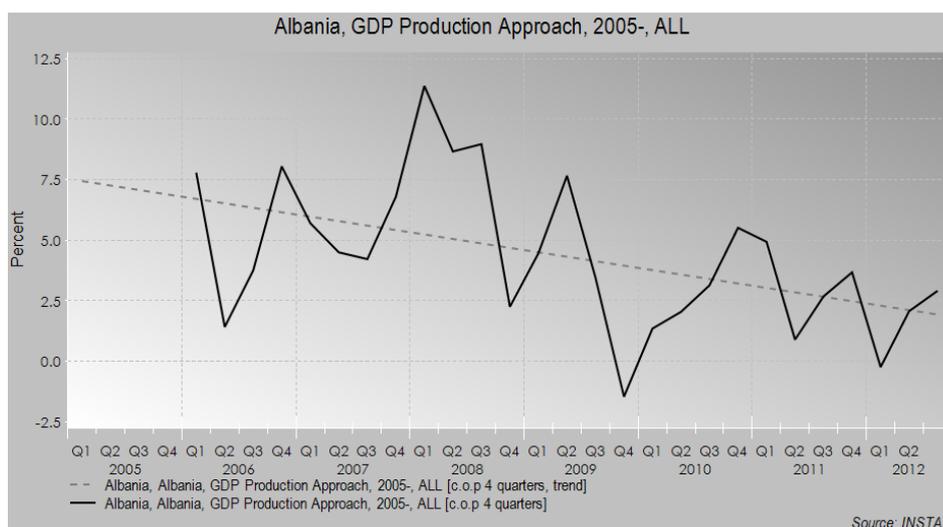
Figura 5.1: Il PIL albanese 1996-2004



Fonte: Ministero dell'Economia 2005

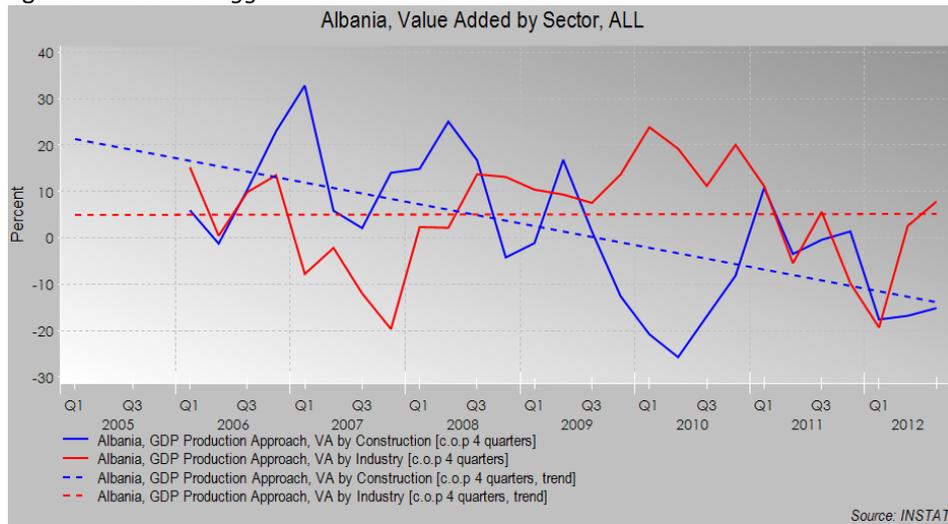
Nella tabella troviamo i dati economici che riguardano il PIL dell'Albania per il periodo 2005-2012

Figura 5.2: Il PIL in Albania 1995-2012



Fonte: INSTAT

Figura 5.3: Il valore aggiunto in Albania 2005-2012



Fonte: INSTAT

Figura 5.4: L'andamento dei prezzi in Albania 2006 - 2012

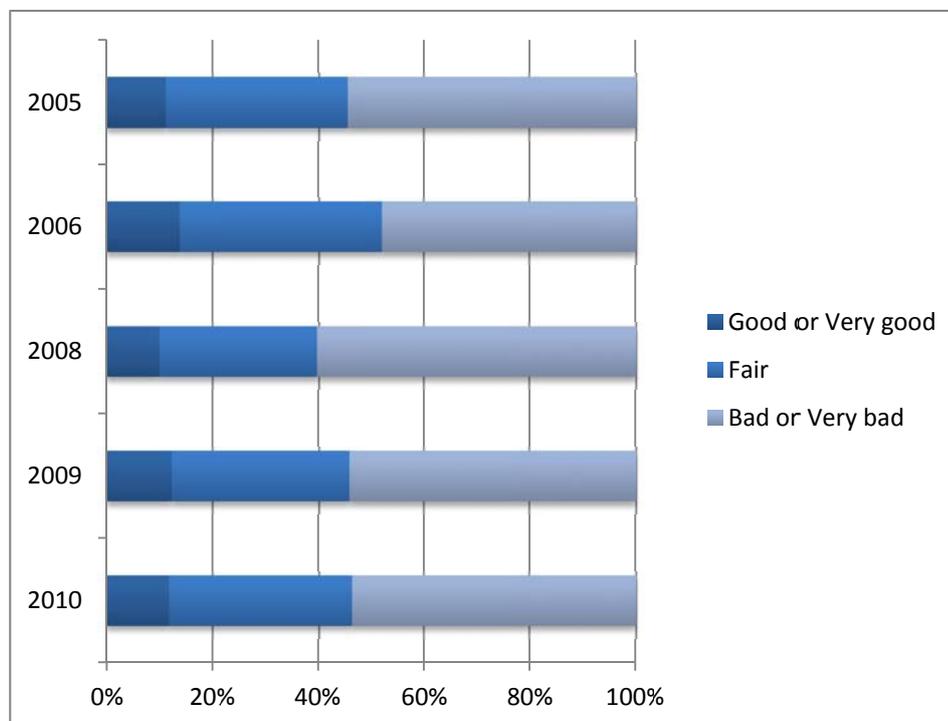


Fonte: INSTAT

Nel 2010 la percezione pubblica generale della situazione economica è rimasta la stessa dell'anno precedente, cambiando poco rispetto a quella del 2005. Poco più della metà degli intervistati (53,9%) pensava che l'economia del paese andasse "male" o "molto male", il 34,3% 'così-così' e solo l'11,8% riteneva che fosse "buona" o "molto buona" (Fig. 5.5). I dipendenti del settore pubblico percepivano l'economia in modo più positivo rispetto al grande pubblico: il 29,2% la vedevano come "molto buona" o "buona". Questo dato superava del 10,5% quello del 2009 e del 14,8% quello del 2005. Allo stesso tempo, rispetto al

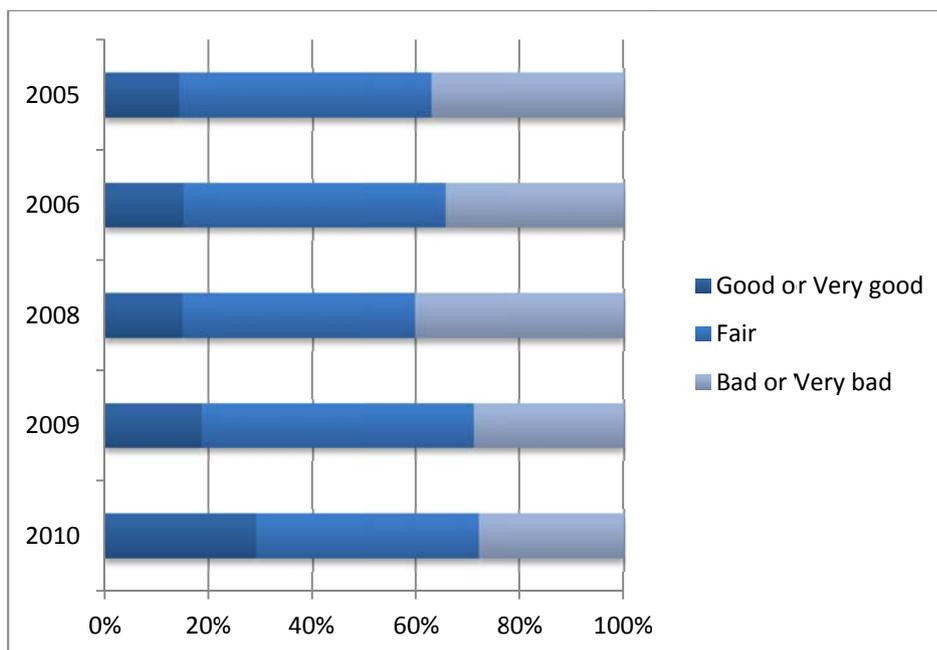
2005, si registrava una riduzione del numero dei dipendenti che percepivano un andamento negativo dell'economia (Fig. 5.5).

Figura 5.5: *Situazione economica generale in Albania. Pubblico Generale*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

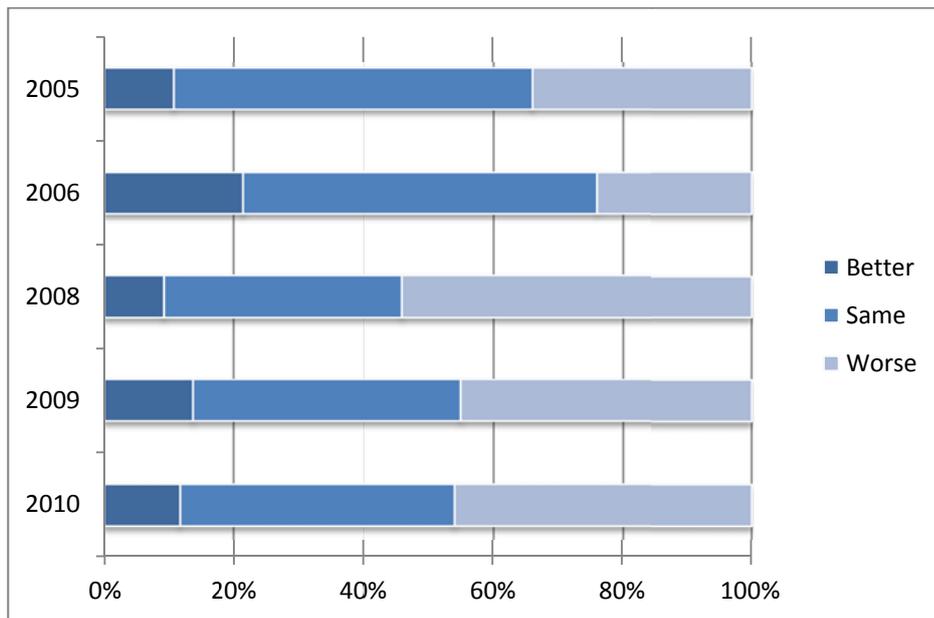
Figura 5.6: *Situazione economica generale in Albania. Settore Pubblico*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

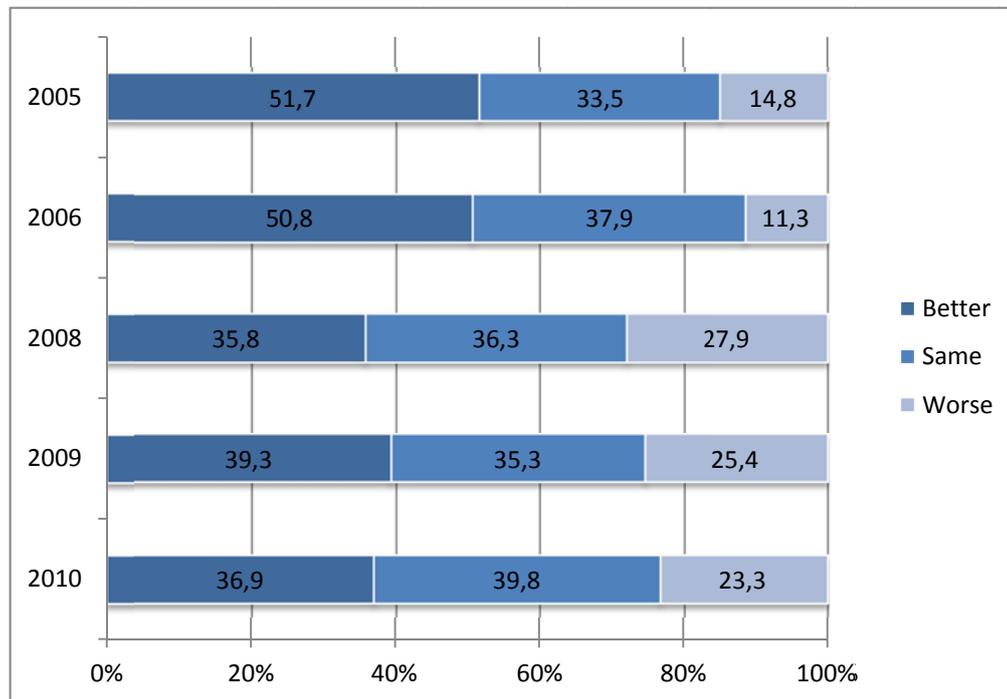
Sempre nel 2010 l'opinione su come l'economia del paese fosse cambiata nel corso degli anni era divisa: il 46,0% pensava che l'economia fosse peggiorata rispetto all'anno precedente, il 42,5% che fosse rimasta la stessa e solo l'11,6% che fosse migliorata. Queste percentuali non erano molto diverse da quelle del 2009 (Fig. 5.7). Lo stesso si può dire con riferimento alle aspettative sull'economia. Infatti era diminuito il numero di coloro che avevano aspettative di crescita dell'economia e coloro che si aspettavano una fase di stagnazione economica erano aumentate dal 35,3% nel 2009 al 39,8% nel 2010, mentre il 23,3% degli intervistati aveva dichiarato di aspettarsi un peggioramento dell'economia nell'anno successivo (Fig. 5.8).

Figura 5.7: Situazione economica generale in Albania comparato agli anni precedenti.



Fonte: Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010

Figura 5. 8: Situazione economica generale in Albania negli anni



Fonte: Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010

### **5.1.1 I cambiamenti nella società**

Il passaggio dal comunismo alla democrazia ha comportato una trasformazione notevole nella società albanese. Dall'egualitarismo infatti si è giunti alla polarizzazione e al cosiddetto «capitalismo della giungla». Molti osservatori e studiosi hanno sostenuto che il capitalismo che ha iniziato a svilupparsi in Albania dopo il 1990 era simile a quello latino-americano, caratterizzato da elevata polarizzazione sociale e ampie disparità di reddito, ricchezza e potere. In questi paesi, le risorse sono concentrate in poche mani (la metà della nuova ricchezza è controllata da un quinto della popolazione). D'altra parte, non si può negare che il livello di vita della popolazione nel suo complesso sia aumentato considerevolmente e che sia stato raggiunto un grado di prosperità superiore rispetto al periodo del comunismo, ma ancora molto basso rispetto al tenore di vita dell'Europa occidentale. Pertanto, gli Albanesi stanno vivendo due tipi di differenza: il primo tra il sistema socialista egualitario del passato (pari reddito) e il sistema del 'capitalismo della giungla' di oggi (alto grado di polarizzazione), e il secondo tra il capitalismo in Albania e il modello occidentale. Il passaggio da una società povera ma uguale, da uno stato che garantiva a tutti i cittadini "dalla culla alla tomba" il lavoro e le prestazioni sociali, ad un'economia di mercato difficile in cui i salari sono bassi rispetto al mondo occidentale, ma dove i prezzi sono invece piuttosto simili, non è stato per niente facile per gli Albanesi. Gli Albanesi erano impreparati alla sostituzione del sistema di welfare sociale elaborato dal comunismo, che assicurava loro tutto: la sicurezza del lavoro, la stabilità dei prezzi, alcune differenze salariali, assistenza medica e istruzione gratuita, alloggio, con l'attuale 'legge della giungla' fondata sulla sopravvivenza del più adatto. Le prestazioni sociali sono diminuite nel corso degli ultimi dieci anni, soprattutto per tenere sotto controllo il budget. Cambiamenti significativi si sono verificati nel sistema di valori e nella mentalità delle persone. All'inizio della transizione c'era disorientamento in larga scala e caos sociale, causato dal crollo del rigido sistema dei valori sociali e morali. Ciò accompagnato dal rifiuto del 'nuovo uomo socialista' - 'un prodotto del regime

comunista, definito dalla sua identità albanese e dalla coscienza comunista' [Vickers e Petiffer 1998, 3]. La vita culturale povera e mediocre, fanaticamente basata sul conservatorismo ed il folklore di tradizione domestica, piena di propaganda e dogma ideologici comunisti, è stata sostituita molto rapidamente con tutte le forme delle arti moderne e dalla fretta di imitare meccanicamente la cultura dell'Occidente. Si è verificata la dissoluzione dei valori tradizionali di solidarietà sociale, il forte senso di comunità e le grandi famiglie affiatate sono state sostituite molto rapidamente con stili di vita sociale e culturale 'occidentali' e l'ascesa dell'individualismo. Anche se l'individualismo è una caratteristica tipica delle società occidentali, nell'Albania post - comunista esso ha raggiunto i livelli estremi, determinati da una sorta di reazione ad un passato collettivo imposto e dalla negazione dell'individualismo. L'apertura verso il mondo è stata anche accompagnata da un calo dell'orgoglio nazionale e dei valori morali e civici. Dall'altro lato, la vita sociale albanese è diventata più aperta, interessante e vivace.

C'è inoltre da sottolineare che la classe media, che dovrebbe essere l'elemento più progressista della società e anche la fonte di reddito più grande per il bilancio dello Stato, sta soffocando a causa delle condizioni economiche attuali. All'elevato livello di istruzione e professionale infatti non corrisponde un reddito adeguato (la classe media è più povera rispetto agli altri strati molto meno istruiti della società). A volte si è osservato infatti che «l'Albania ha costruito il socialismo senza i lavoratori e oggi sta costruendo il capitalismo senza la borghesia» [Bogdani M., Loughlin J., 2007, 73-74].

L'Albania aveva standard accettabili di istruzione e di salute durante il comunismo. L'assistenza sanitaria e l'istruzione erano totalmente gratuite, accessibili, disponibili e universali. Dal 1990, il livello di istruzione della popolazione è diminuita in modo significativo, i tassi di iscrizione nelle scuole sono calate notevolmente (38% nel 2002 rispetto al 79% nel 1990) e la qualità dell'educazione è peggiorata (il declino del VET - *Vocational Educational Training*, è stato drammatico). Problemi nel sistema sanitario includono la scarsa qualità

dei servizi sanitari pubblici, la bassa accessibilità, le inadeguate infrastrutture ospedaliere e sanitarie, così come la pratica diffusa dei pagamenti informali e la corruzione del personale sanitario (pazienti 'costretti' a pagare per quasi ogni tipo di trattamento medico).

La corruzione è molto problematica nel sistema di istruzione e, in particolare nelle università, con studenti che pagano i loro insegnanti per superare gli esami. Gli stipendi e la motivazione generale degli insegnanti e dei medici sono bassi. Anche le strutture didattiche sono inadeguate. La spesa pubblica per l'istruzione è scesa dal 5% del PIL nel 1991 al 2,8 per cento nel 2003 [Commissione europea 2005, 31]. Nonostante alcuni positivi sviluppi come l'apertura di nuove università<sup>59</sup> in cinque grandi città e la depoliticizzazione del sistema educativo (impostazione di un curriculum di studio contemporaneo e non ideologico), la riabilitazione di un certo numero di strutture scolastiche (soprattutto da donatori), il sistema di istruzione e, in particolare, l'istruzione superiore si caratterizzano per scarsi standard. L'istruzione è un fattore chiave per una democratizzazione di successo e, pertanto, dovrebbe essere promossa e sviluppata a tutti i livelli.

In conclusione, l'Albania presenta molte delle caratteristiche delle società in transizione. Come Mocnik (2003) sostiene, l'aumento della povertà e delle disuguaglianze, l'aumento della disoccupazione (soprattutto giovanile), il declino del livello di vita e l'emergere di gruppi sociali a rischio come i giovani, i disoccupati, i poveri e i pensionati sono caratteristiche comuni a tutti i paesi post-socialisti.

### **5.1.2 Indipendenza e vincoli del quarto potere**

Nei paesi democratici i media vengono considerati il "Quarto potere" dello Stato (insieme al: legislativo, l'esecutivo e il giudiziario). Nei secoli recenti, la stampa ha svolto un ruolo importante nel plasmare la cultura, influenzando la

---

<sup>59</sup> Negli ultimi anni sono sorte varie università private, che non garantiscono qualità e dove gli scandali non si sono fatti aspettare. Un caso che ha fatto scalpore in Italia riguarda il figlio dell'ex leader del partito Lega Nord, Umberto Bossi, che qualche anno fa fu accusato di una compravendita relativa al diploma di scuola superiore.

politica e le politiche, così come nel business, influenzando la vita quotidiana di milioni di persone. Oggi, la televisione e la radio sono probabilmente ancora più importanti.

Durante il primo decennio della transizione dell'Albania, i media hanno giocato un ruolo molto importante, influenzando positivamente il processo di democratizzazione. L'emergere di una stampa d'opposizione all'inizio del 1990 è stato uno sviluppo storico del paese, dove era del tutto assente la libertà di espressione e di stampa. La stampa pluralista venne vista come un forum aperto del libero pensiero.

Nonostante gli sviluppi positivi, sistema delle tele-comunicazioni pienamente indipendente non è ancora sviluppato in Albania. In generale è privo del senso della responsabilità che si manifesta nel carente rispetto dei codici etici, dei diritti umani e degli altri valori liberaldemocratici. La credibilità dei media è stata segnata da un alto grado di manipolazione e disinformazione, da toni partigiani e dall'assenza dell'equilibrio nella presentazione delle opinioni e dei fatti. La tendenza è quella di concentrarsi sui personaggi e sui leader politici piuttosto che sui problemi e sulle preoccupazioni dei cittadini. Vi è stato e vi è parzialmente tutt'ora un basso livello di professionismo, determinato dalla mancanza di qualificazione e preparazione (la scuola di giornalismo è stata aperta anni dopo l'inizio della transizione).

Esiste un grande numero di media che si autodefiniscono indipendenti. Essi però sono in gran parte affiliati o finanziati dai partiti politici, da potenti imprese e oligarchi che impediscono seriamente lo sviluppo di un vero giornalismo.

Da un punto di vista legale, la stampa in Albania è libera, e la libertà di espressione sembra essere generalmente rispettata, ma a volte viene anche strumentalizzata. Non sono mancati casi di molestie e interventi da parte del governo sui giornali, al fine di influenzare l'indipendenza e l'obiettività se non addirittura per censurare, utilizzando la pressione finanziaria e fiscale [ICG 2003, 3]. Il risultato è stato che la maggior parte della stampa, sia cartacea che elettronica, è diventata apertamente filo-governativa.

Mentre la libertà di espressione e di stampa sono garantite dalla costituzione, il quadro giuridico per la libertà dei media non è ancora completo, soprattutto riguardo la trasparenza delle risorse finanziarie da parte dei media [Freedom House, 2010]. Non vi è alcuna autoregolamentazione in materia di lavoro della maggior parte dei giornalisti, che possono compromettere la qualità e l'etica del giornalismo albanese. Il mercato dei media ha assistito ad un'espansione in termini di stampa e di diffusione dei media negli ultimi anni. Si è percepito come vibrante, ma anche caotico e non trasparente, con prove indirette che collegano la politica, affari e i media [Bertelsmann Foundation, 2010]. I media competono per limitate risorse di pubblicità e un certo numero di essi sono gestiti o sovvenzionati da parte delle imprese e dei gruppi di interesse, che possono compromettere la loro indipendenza e imparzialità [Freedom House, 2010]. Mentre la diffamazione è raramente utilizzato per citare in giudizio i giornalisti da parte di funzionari pubblici e le restrizioni per i giornalisti sono notevolmente diminuiti, ci sono stati casi in cui gli interventi del governo hanno causato preoccupazione per la libertà di stampa. Nel 2008 per esempio, il governo ha cercato di fermare la pubblicazione del quotidiano TEMA che si occupava della corruzione [Business Anti - Corruption Portal, 2010]. In un altro caso, il Consiglio nazionale per i servizi radiotelevisivi è stato multato per aver trasmesso uno spot politico fuori dal periodo elettorale, che è stato percepito come un tentativo da parte del governo di punire uno dei suoi critici. Il paese è classificato come "parzialmente libero" nel rapporto del 2010 Freedom of the World [Freedom House, 2010 b]. Tuttavia, in generale, le questioni politiche possono essere coperti dai media in Albania senza grandi conseguenze [Bertelsmann Foundation, 2010]. Secondo l'indagine IDRA 2009, media viene percepita come una delle istituzioni più attive nella lotta contro la corruzione.

Pertanto, le organizzazioni straniere come Human Rights Watch hanno esortato l'UE ad includere il tema della libertà dei media nei suoi colloqui per le procedure di associazione dell'Albania<sup>60</sup>.

### **5.1.3 Clientelismo e democrazia**

Partitocrazia è 'rule di partiti' nel loro interesse, piuttosto che nell'interesse generale della società e del paese [Maranini G., 1949]. I partiti politici in Albania, soprattutto i due principali, PS e PD, svolgono un ruolo importante non solo nella vita politica, ma anche in quella complessiva del paese. Questa influenza è così grande che spesso è difficile capire dove finisce lo Stato e iniziano i partiti, un sistema simile alla vecchia partitocrazia italiana prima delle riforme costituzionali italiani degli anni 1990. Questo fatto è stato collegato all'eredità comunista, dal momento che durante il regime il partito era lo stato e dominava ogni aspetto della società. Anche se il PD, già nella sua prima piattaforma elettorale (nel 1992), chiedeva in modo esplicito la separazione dello stato dal partito, in realtà ciò non è avvenuto e il fenomeno della partitocrazia è diventato molto evidente. Negli ultimi anni c'è stata una dura lotta condotta dai partiti politici per il controllo dello stato e delle sue istituzioni. Questa identificazione dello Stato con il partito politico al potere è stata una caratteristica dominante della scena politica albanese [Freedom House 2010].

Una caratteristica positiva, però, è che tutti i partiti politici albanesi, indipendentemente dalla loro collocazione sull'asse destra-sinistra, vedono l'adesione all'UE come una priorità. Il problema è che questa dichiarazione di priorità sembra essere spesso più retorica che realistica e poco più di una mantra nella lotta politica. La retorica dell'adesione albanese all'UE è utilizzata dalla classe politica al potere per guadagnare credito e consenso elettorale,

---

<sup>60</sup> “Una delle priorità del partenariato europeo è quello di incoraggiare il giornalismo investigativo in Albania e di adottare misure per sostenere l'indipendenza e la professionalità dei giornalisti” (European Commission 2004, 7).

guadagnando punti politici in nome della democrazia e dell'Europa. I loro slogan sono filo-europei, ma le loro azioni sono spesso opposte ai principi della democrazia europea.

Il legislatore albanese deve affrontare sfide uniche nella regione, come per la maggior parte degli ultimi anni; l'opposizione si è rifiutata di partecipare alle sedute parlamentari, impedendo la capacità del paese di attuare riforme importanti quando un voto di maggioranza è necessaria. Non esiste un codice scritto di condotta per i parlamentari. Tuttavia, il capo del Parlamento può prendere provvedimenti disciplinari nei confronti dei parlamentari se violano norme del parlamento o usano vocaboli inappropriati durante le sessioni.

Secondo Freedom House 2010, l'immunità di alti funzionari che continua ad essere un ostacolo nella lotta contro la corruzione, serve come un motivo per respingere le cause penali contro i ministri. I parlamentari godono di immunità, sono immuni da procedimenti penali per le dichiarazioni fatte in Parlamento e possono essere indagati e perseguiti solo con la decisione qualificata del parlamento. In pratica, tuttavia, ci sono stati pochissimi casi in cui è stato revocato l'immunità per i parlamentari da indagare/ritenuti responsabili per le dichiarazioni in Parlamento [Transparency International, 2011]. In alcuni casi recenti, tuttavia, il Parlamento ha revocato l'immunità di ex ministri su accuse di corruzione, come ad esempio nei casi di ex Primo Ministro Ilir Meta o ex membro del gabinetto Dritan Priftin 2011 [Xinhua, 2011]. In termini di trasparenza, decisioni parlamentari sono spesso fatti a porte chiuse, senza la consultazione con la società civile e altri gruppi di interesse sulle misure in discussione. Ciò è dovuto al fatto che i progetti di legge non vengono pubblicati e l'accesso del pubblico richiede tempo, nonostante le disposizioni di legge in materia di accesso alle informazioni [Transparency International, 2011].

*Il clientelismo* è incoraggiato da specifiche circostanze economiche, politiche e sociali: la povertà, la disoccupazione, nuove e deboli istituzioni statali, sospetto

e diffidenza che rendono l'azione collettiva difficile. Il clientelismo è legato al fenomeno della 'partitocrazia' che Newell [2001, 45] definisce come «la penetrazione dei partiti nello Stato e nella società e la "colonizzazione" di numerosi settori dello stato». Occupando una vasta gamma delle istituzioni del settore pubblico, i partiti, specialmente quelli al governo, sono in grado di utilizzare le risorse pubbliche in un flusso continuo di scambi. In uno stato debole, che consente una considerevole sovrapposizione tra il personale dei partiti da un lato, e dei gruppi di interesse e delle posizioni amministrative dall'altro, diventa difficile tracciare confini chiari tra queste entità, e sapere a che titolo agiscono gli individui [Newell 2001, 48]. In questo modo, i politici eletti controllano le principali fonti di ricchezza, l'aggiudicazione degli appalti pubblici e la concessione o il rifiuto di licenze per realizzare certi tipi di business. La distribuzione clientelare delle risorse è anche un mezzo significativo di mobilitazione degli elettori e un mezzo efficace per mantenere il proprio potere.

In Albania, il clientelismo esisteva ed era molto forte durante il comunismo (a differenza degli altri due fenomeni: la corruzione e soprattutto il crimine organizzato). Il sistema di favori, di scambi e di supporto da un 'amico' o qualsiasi parente per ottenere posti di lavoro o vantaggi (soprattutto nei servizi, l'assistenza sanitaria e l'istruzione) è stato molto diffuso. Durante la transizione, tuttavia, esso si è accresciuto.

Esistono molte ragioni per questo: uno Stato e un'amministrazione debole, l'assenza di un freno alla classe politica, lo stato attuale dell'economia albanese, dove l'attività economica privata è limitata e i fondi pubblici sono molto importanti, l'assenza di un corretto funzionamento delle istituzioni del mercato, e le scarse opportunità occupazionali. Un'altra ragione è che, in un paese come l'Albania dove la disoccupazione è alta, la capacità di influenzare 'l'assunzione' in un modo clientelare è una fonte di grande potenza. Altre ragioni sono legate alla cultura e alla mentalità albanese. Abusi di responsabilità e potenza includono nomine a cariche pubbliche, scambi di quote e tangenti per appalti di lavori pubblici e benefici illegali.

*La corruzione* si riferisce all'esercizio arbitrario del potere. L'incidenza elevata e regolare della corruzione e di altri abusi di potere potrebbero rallentare e avere gravi effetti sul processo di democratizzazione. Come Newell [2001, 45] sostiene «la partitocrazia e la gestione clientelare dei rapporti di potere forniscono una delle basi che facilitano la diffusione della corruzione politica». Durante il comunismo, c'era poca evidenza della palese e larga scala della corruzione dell'Europa orientale, anche se i dirigenti comunisti di nomenklatura godevano di alcuni privilegi evidenti (che erano 'super lusso' rispetto all'austero ed egualitario stile di vita imposto al resto della popolazione). Ma la cultura della corruzione e del clientelismo in Albania hanno le loro radici addirittura nell'Impero ottomano, dove i rapporti clientelari erano la base dell'amministrazione statale. Possono anche essere legati alle caratteristiche della cultura albanese (o più in generale, cultura balcanica), come la diffidenza verso gli altri, la mentalità di clan, l'assenza del rispetto reciproco tra i cittadini e lo Stato, l'isolamento sociale e la mancanza di coscienza civica, nonché di una mentalità che considera una posizione nell'amministrazione pubblica chiave di profitto. La tradizione debole dello stato di diritto, il basso livello di rispetto per la legge, uno stato debole o uno stato che non funziona, una società civile poco sviluppata, creano un terreno fertile per il prosperare della corruzione. Oltre a questi storici fattori sociali e culturali, le cause più immediate sono economiche: sottosviluppo e povertà, e il desiderio di diventare ricchi rapidamente. Attualmente, l'elevata disoccupazione, la mancanza di sicurezza e di investimenti necessari per creare nuovi posti di lavoro, il caro-vita, i salari bassi in lavori pubblici, la mancanza di responsabilità e di trasparenza e l'assenza di stabilità politica hanno anche contribuito ad un aumento dei livelli della corruzione in Albania [Transparency International, Nr 289, 2011].

In Albania, la corruzione, anche se definita dal codice penale<sup>61</sup> del paese come un crimine, è molto diffusa ed esiste a tutti i livelli dell'amministrazione statale: servizi pubblici, agenzie fiscali, sistema giudiziario, assistenza sanitaria ed istruzione e soprattutto le agenzie che rilasciano delle licenze alle imprese privati. Si ritrova tra i medici che richiedono che i pazienti paghino per i trattamenti medici, tra gli insegnanti e i professori che chiedono soldi agli studenti per gli esami, tra i dipendenti pubblici che richiedono piccole tangenti e tra i grandi uomini d'affari che pagano i ministri in cambio di favori o di gare d'appalto.

I cittadini e le imprese sono costrette a pagare tangenti a tutti i livelli dell'amministrazione al fine di risparmiare tempo e per fare le cose. La corruzione è diventata parte della normalità di tutti i giorni. Il processo di applicazione e l'approvazione di licenze e di altri permessi importanti è molto lungo, burocratico e lascia quindi spazio a pratiche di corruzione. Tangenti sono pagate anche per evitare sanzioni. Un altro fenomeno, che è diventato una pratica standard, riguarda i casi in cui, per ottenere posti di lavoro pubblici, soprattutto in dogana o presso i servizi fiscali, la gente paga grosse somme di denaro (molto più grandi del loro reddito annuale).

In Albania, la corruzione è diventata come una malattia contagiosa, diffondendo il virus in ogni aspetto della vita. Il 'cancro' della corruzione non è nella sua fase iniziale ma in fase di metastasi, contaminando ogni ambito della società e delle istituzioni pubbliche, rendendo la lotta molto difficile e complicata. In questo modo, la corruzione in Albania è diventata un fatto accettato, una norma morale, qualcosa di cui non vergognarsi. Anche se i casi di corruzione sono esposti ogni giorno dai media e la gente la vive sulla propria pelle, individui corrotti sono raramente indagati o condannati. In Albania, coloro che si suppone siano alla guida della lotta alla corruzione sono invece spesso coinvolti in attività illecite ed illegali. Un analista politico, Andrea Stefani (2004), considera questa palese corruzione dei politici come *«spettacolare e una delle*

---

<sup>61</sup> Vedi allegato 1.

*forme di arroganza di chi è al potere».* La corruzione è ormai incorporata all'interno delle istituzioni politiche e statali.

## **5.2 Quanta fiducia nelle istituzioni?**

Come dimostrato da varie ricerche e dagli indicatori di governance, la corruzione in Albania è percepita come diffusa. L'Indice della Percezione della corruzione di *Transparency International* riferito al 2010 suggerisce che la corruzione sia dilagante in Albania, raggiungendo il valore di 3.3 su una scala da 0 (molto corrotto) a 10 (molto onesto) (vedi tabella 4.1, *Transparency International*, 2010).

La corruzione è anche ampiamente riconosciuta come uno dei principali ostacoli alla crescita da parte della comunità imprenditoriale. In un'indagine condotta nel 2007 dalla Banca Mondiale e dall'IFC, quasi il 40% delle imprese albanesi intervistate ha identificato la corruzione come un vincolo importante nel *doing business* nel paese [Banca Mondiale e IFC, 2007]. I cittadini condividono in gran parte questo punto di vista. Secondo *TI Corruption Barometer* del 2007, il 71% degli intervistati ha riferito di aver pagato una tangente per ottenere dei servizi [Transparency International, 2007]. Uno studio<sup>62</sup> del 2010 da parte dell'Istituto per la Ricerca e Development Alternatives conferma questi risultati, con il 91% dei cittadini che credono che la corruzione sia dilagante nel settore pubblico, e particolarmente nel campo sanitario [IDRA, 2010].

Analizziamo alcuni dei indicatori utilizzati in questa indagine:

Figura 5.9: *Onestà vs. Corruzione, Pubblico Generale 2010*

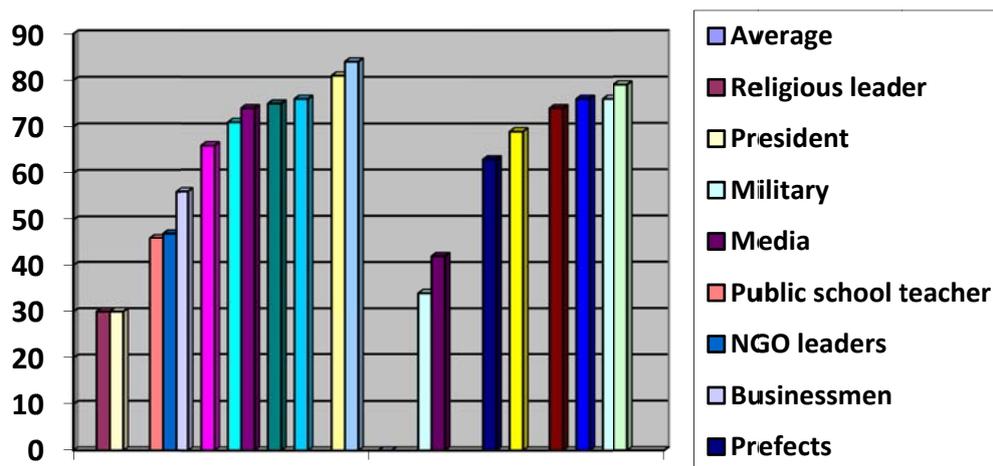
<i>Valore Medio</i>	<b>62.4</b>
<i>Leader Religiosi</i>	30
<i>Presidente</i>	30

---

<sup>62</sup> Questo rapporto presenta i risultati del 2010 delle indagini sulla corruzione, riguardanti le risposte date dal pubblico generale, dai dipendenti del settore pubblico e dai giudici. Il principale obiettivo di queste indagini è quello di misurare la percezione, l'atteggiamento e le esperienze di corruzione in Albania nel tempo. L'insieme delle rilevazioni è costituito da: • campione General Public su un campione nazionale di 1.200 intervistati, • campione settore pubblico o mirati - Un campione di 600 pubblici dipendenti suddivisi in quattro strati ognuno con 150 intervistati: i) Amministrazione centrale ii) l'amministrazione locale iii) Settore Istruzione iv) Settore Sanitario, un gruppo di 300 giudici della Magistratura Albanese in vari livelli.

<i>Militari</i>	34
<i>Media</i>	42
<i>Insegnanti delle scuole pubbliche</i>	46
<i>NGO leaders</i>	47
<i>Businessmen</i>	56
<i>Prefetti</i>	63
<i>Poliziotti</i>	66
<i>Sindaci</i>	69
<i>Professori Universitari</i>	71
<i>Lider Partiti</i>	74
<i>Giudici</i>	74
<i>Parlamentari</i>	75
<i>IPROs</i>	76
<i>Procuratori</i>	76
<i>Ministri</i>	76
<i>Dottori</i>	79
<i>Funzionari delle Tasse</i>	81
<i>Funzionari delle Dogane</i>	84

Fonte: Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010



Fonte: Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010

La fiducia dei cittadini albanesi nelle istituzioni continua ad essere molto bassa. In media, il punteggio di fiducia per tutte le istituzioni è valutato 43,8 punti. Solo i militari sono valutati con un punteggio superiore a 50 punti. Nel 2010, l'agenzia per la Restituzione della Proprietà e l'indennizzo (28), i sindacati (32) e i partiti politici (32) sono stati gli attori considerati meno attendibili (Tab. 5.10). I dipendenti del settore pubblico, in generale, hanno mostrato di essere più fiduciosi nelle istituzioni rispetto al pubblico in generale. Il punteggio medio per tutte le istituzioni è di 52,7 punti. Su 15 istituzioni, i dipendenti del settore pubblico mostrano un livello positivo di fiducia (12) e, come il pubblico in generale, vedono come quelle meno affidabili i sindacati, l'agenzia per la Restituzione della Proprietà e l'indennizzo e i partiti politici (Tab. 5.11). Se si confronta la percezione del pubblico generale con il settore pubblico, le due istituzioni che mostrano la più grande differenza nel livello di fiducia, (rispettivamente 17 punti), sono il governo centrale (44 punti contro 61 punti) e la Commissione Elettorale Centrale (42 punti contro 59 punti) (Tab.5.11).

Figura 5.10: *Fiducia nelle Istituzioni, Pubblico Generale 2010*

<i>Valore medio</i>	<b>43.8</b>
<i>Militari</i>	66
<i>Sindaci</i>	49
<i>Leader Religiosi</i>	49
<i>Polizia</i>	49
<i>Government Locale</i>	47
<i>High State Control</i>	47
<i>Consiglio Municipale</i>	46
<i>Government Centrale</i>	44
<i>Procuratore Generale</i>	42
<i>Corte Suprema</i>	42
<i>Comm. Centrale Elezioni</i>	42
<i>Parlamento</i>	42

<i>Partiti Politici</i>	32
<i>Trade Unions</i>	32
<i>PRCA</i>	28

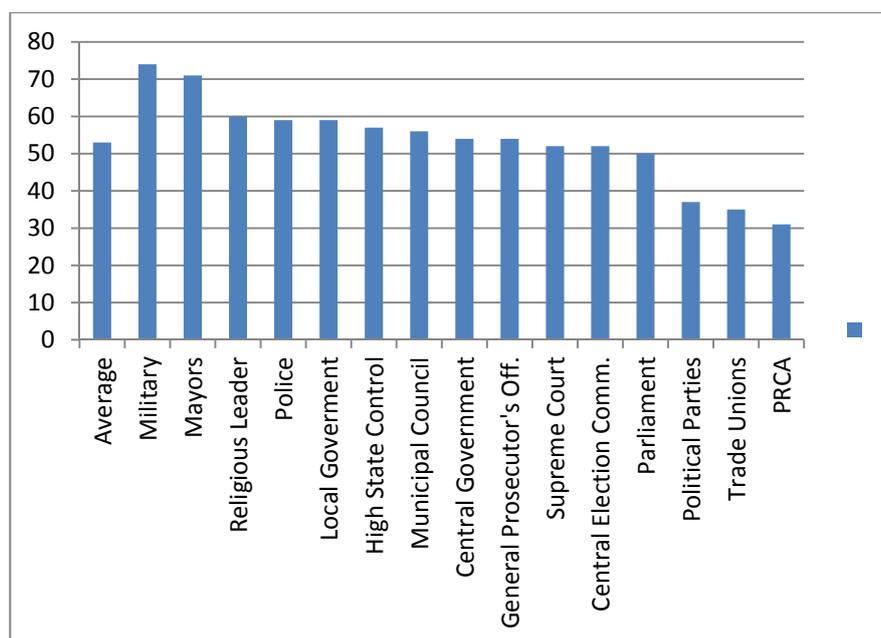
Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Figura 5.11: *Fiducia nelle Istituzioni, Settore Pubblico 2010*

<i>Valore medio</i>	<b>53</b>
<i>Militari</i>	74
<i>Sindaci</i>	71
<i>Leader Religiosi</i>	60
<i>Polizia</i>	59
<i>Government Locale</i>	59
<i>High State Control</i>	57
<i>Consiglio Municipale</i>	56
<i>Government Centrale</i>	54
<i>Procuratore Generale</i>	54
<i>Corte Suprema</i>	52
<i>Comm. Centrale Elezioni</i>	52
<i>Parlamento</i>	50
<i>Partiti Politici</i>	37
<i>Trade Unions</i>	35
<i>PRCA</i>	31

Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Figura 5.12: Fiducia nelle istituzioni, Settore pubblico 2010



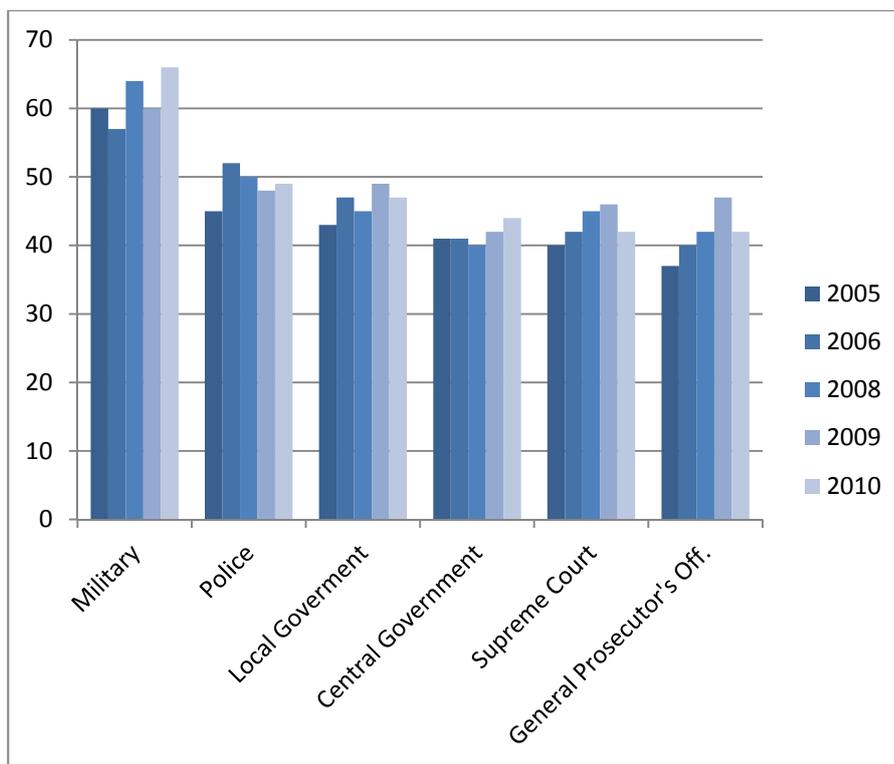
Fonte: Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010

Figura 5.13 Fiducia nelle istituzioni, Pubblico Generale negli anni

	2005	2006	2008	2009	2010
<i>Militari</i>	60	57	64	60	66
<i>Polizia</i>	45	52	50	48	49
<i>Government Locale</i>	43	47	45	49	47
<i>Government Centrale</i>	41	41	40	42	44
<i>Corte Suprema</i>	40	42	45	46	42
<i>Procuratore Generale</i>	37	40	42	47	42

Fonte: Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010

Figura 5.13 *Fiducia nelle istituzioni, Pubblico Generale negli anni.*



Fonte: *Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010*

Confrontando la percezione del pubblico dal 2005 al 2010 si nota un aumento di fiducia di quasi 6 punti nei militari, una riduzione di 5 punti rispetto al 2009 nella Procura Generale. Inoltre, la fiducia nella Corte Suprema è diminuita di 4 punti dal 2009, ma resta superiore a quella del 2005. La polizia, le amministrazioni locali e centrali non mostrano differenze significative a partire dal 2009, ma sono ancora valutate come superiori alla linea di base del 2005 con rispettivamente 4, 4 e 3 punti (Tab. 5.13).

La corruzione colpisce anche il business domestico. Gli appalti pubblici vengono generalmente assegnati a chi paga di più, piuttosto che ai più qualificati, generando quello che Della Porta ha descritto come «un meccanismo infernale» [1993, 236]. Il risultato è l'assenza di una concorrenza libera ed onesta, dal momento che gli imprenditori devono adeguarsi a queste pratiche, al fine di garantire la sopravvivenza delle loro imprese. Una massiccia rete di collegamenti di reciproco vantaggio si crea tra i partiti politici e i gruppi economici potenti.

La corruzione è, ovviamente, strettamente connessa alla criminalità organizzata. In Albania, le campagne elettorali stanno diventando sempre più costose. Pertanto le fonti di finanziamento per partiti e politici spesso provengono da persone impegnate in dubbie attività. Così, singoli politici e partiti, sono diventati dipendenti da forme illegali e corrotti di finanziamento. Come evidenziato dal Consiglio d'Europa, un altro motivo che rende difficile combattere la corruzione è l'esistenza di un debole sistema giudiziario, soggetto ad influenze politiche ed economiche e pertanto incapace di risolvere i problemi. Un altro motivo è legato all'inefficacia di alcune istituzioni nel combattere il fenomeno.

L'inefficienza del sistema di giustizia si riflette nel numero di funzionari che sono stati licenziati con l'accusa di corruzione. Secondo un rapporto della Commissione europea [2005,16], il numero di funzionari pubblici perseguiti per corruzione è aumentato: 171 nel 2004 rispetto a 76 nel 2003, ma ancora questi numeri sono in netto contrasto con il fatto che l'Albania nello stesso periodo è stato indicato come uno dei paesi con i più alti livelli di corruzione in Europa. Inoltre, la rete non è ancora in grado di catturare i 'pesci grossi'<sup>63</sup> - le persone in alto [Bogdani e Loughlin 2007, 60-155].

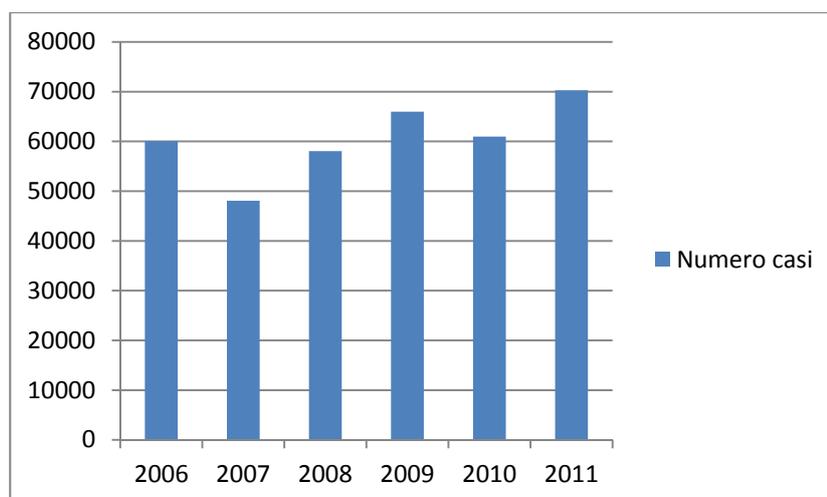
I giudici lavorano ed il loro carico (secondo il numero dei casi giudicati<sup>64</sup>) non è diminuito. Il problema risiede nel fatto che la legge funziona in modo "selettivo".

---

<sup>63</sup> Nel 2010 si registrano solo 2 casi di corruzione attiva dei alti funzionari e 16 casi di corruzione passiva nell'amministrazione pubblica, invece nel 2011 solo un caso di corruzione attiva dei alti funzionari. *Annual Report del Ministero della giustizia.*

<sup>64</sup> Annual Report del Ministero della giustizia 2011

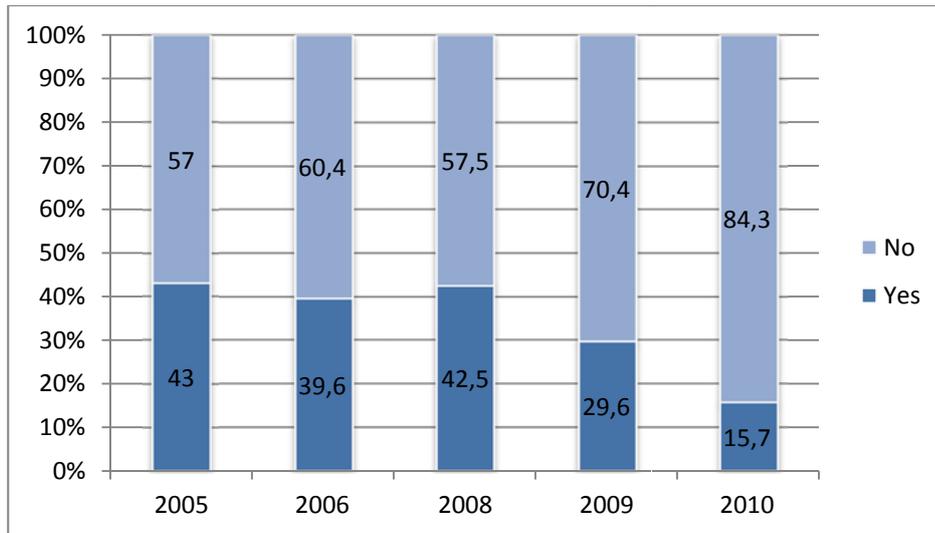
Figura 5.14 *Carico dei giudici*



Fonte: *Report Annuale del Ministero della giustizia 2011*

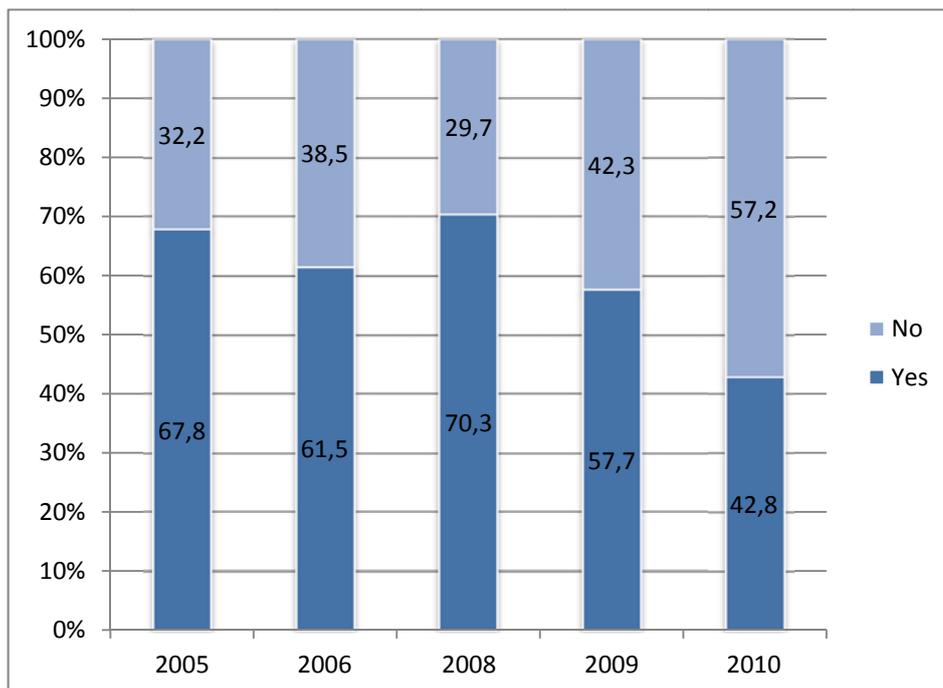
La maggior parte dell'opinione pubblica non sa di iniziative anti-corruzione in Albania. Solo il 15,7% degli intervistati era a conoscenza di almeno un'iniziativa anti-corruzione nel paese. Questa percentuale è la più bassa degli ultimi cinque anni e dal 2008 c'è una tendenza alla diminuzione (Fig. 5.15). I dipendenti del settore pubblico sono più consapevoli dell'attività di anti-corruzione rispetto al grande pubblico. Il 42,8% dei dipendenti del settore pubblico ha sentito parlare di tali iniziative. Ancora, questa percentuale è la più bassa in questi cinque anni, una diminuzione di 14,9 punti percentuali a partire dal 2009 e 25,0 punti in percentuale rispetto al 2005 (Fig. 5.16).

Figura 5.15 Consapevolezza dell'attività di anti-corruzione, grande pubblico



Fonte: Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010

Figura 5.16 Consapevolezza dell'attività di anti-corruzione, Settore Pubblico



Fonte: Institute for Development Research and Alternatives, IDRA 2010

## Conclusioni

Nel 2000 l'Albania è stata classificata dalla Banca Mondiale<sup>65</sup> come uno stato caratterizzato da: Medium State Capture/High Administrative Corruption.

Una simile valutazione è dipesa soprattutto dalla scarsa capacità delle istituzioni statali esistenti sia nella fornitura di beni pubblici di base che nell'espletare le funzioni di regolamentazione e nell'assicurare il corretto funzionamento dei meccanismi esistenti di responsabilità e di controllo all'interno dello Stato stesso. La corruzione amministrativa prospera in un ambiente del genere e spesso raggiunge i più alti livelli del sistema politico. La cattura dello Stato da parte delle imprese e dei funzionari pubblici stessi non è inferiore a quella di altri paesi in transizione. In tali paesi, gli sforzi anticorruzione devono essere considerati come sinonimo di *state-building*. Ciò comporta, in primo luogo, lo sviluppo della capacità dello Stato di garantire i beni pubblici di base, quali l'ordine pubblico e la stabilità, la sanità e la protezione sociale, e di instaurare semplici sistemi di gestione delle entrate pubbliche.

La società civile in questi paesi può essere particolarmente debole e pertanto l'istruzione pubblica e la sensibilizzazione civica sono elementi di particolare criticità in qualsiasi strategia di lotta alla corruzione.

Nell'attuare una strategia anticorruzione efficace, secondo la Banca Mondiale, esistono una serie di principi trasversali che possono essere essenziali per renderla operativa, legittimandola e promuovendone la sostenibilità nel tempo. In primo luogo è essenziale che nel paese sia presente una *leadership politica credibile*, orientata a perseguire l'eliminazione della corruzione. È necessario poi *diagnosticare la natura e la portata del problema corruzione*. Le indagini, i workshop e lo sviluppo di un dialogo con le istituzioni della società civile su questi temi sono essenziali per favorire la presa di coscienza da parte dei cittadini. Fondamentale poi è la *valutazione dell'ambiente* di riferimento. La rilevanza e la fattibilità di strumenti di riforme specifiche è strettamente legata al

---

<sup>65</sup> *Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate*, 2000

modo in cui viene esercitato il potere, al livello di informalità nella società nonché alla misura della fiducia delle persone nelle loro istituzioni. Si devono trovare *adeguati punti di ingresso* che permettano il raggiungimento di alcuni obiettivi concreti e che dimostrino la potenzialità di realizzazione delle successive riforme. Infine è necessario *massimizzare il leverage*.

Tuttavia a distanza di dieci anni, l'Albania ha subito un ulteriore declassamento, ritrovandosi in una situazione di High State Capture/High Administrative Corruption. Per molti paesi in transizione un segnale di successo sarebbe l'ammissione all'Unione Europea. Tuttavia l'Albania non è riuscita a raggiungere i target giuridici, politici ed economici necessari per l'adesione. Pur dovendo riconoscere che molti e considerevoli sono stati i progressi realizzati nel paese, i cittadini albanesi difficilmente ritengono che le loro condizioni di vita siano migliorate rispetto al passato in quanto convivono con un'ineguaglianza crescente, assistono a frequenti casi di corruzione e pertanto dimostrano una scarsa fiducia nelle istituzioni. Anche se per la maggior parte dei cittadini non c'è una relazione diretta tra ineguaglianza e corruzione, esiste però l'idea piuttosto diffusa che la corruzione sia il fattore chiave nel favorire l'accrescimento delle disuguaglianze. Proprio la percezione della corruzione tra gli alti dirigenti e gli attori economici è ciò che favorisce il pessimismo della popolazione, generando la loro sfiducia nelle istituzioni e nel prossimo.

Inoltre c'è da sottolineare che la storia albanese è stata segnata da due fattori che hanno inciso sull'andamento della transizione: un lungo regime comunista e bassi livelli di fiducia della popolazione, dovuti proprio ad un sistema che limitava fortemente l'individualismo e la libertà. Secondo l'approccio della *path dependence* infatti le esperienze del passato e le eredità storiche incidono fortemente sugli sviluppi successivi. In sostanza «i disegni precedenti, che hanno un notevole elemento casuale, hanno un potente effetto sui possibili equilibri che saranno effettivamente emersi» [Pierson, 2004, 17, cfr. Olsen, 1984].

Oltre all'esperienza comunista, un altro fattore che sicuramente ha inclinato la fiducia dei cittadini, creando delle condizioni favorevoli alla diffusione della corruzione, è certamente la condizione di povertà che ha reso gli Albanesi così pessimisti da credere di non essere i padroni dei propri destini. Una visione fatalista del mondo che può anche condurre ad un indebolimento della propria sensibilità morale, quello che Banfield [1958] chiama "familismo amorale" e che fa prevalere l'auto-conservazione su tutti gli altri valori. Ciò può spingere le persone a credere che gli unici modi per migliorare la propria condizione economica siano quelli di cedere alla corruzione o di essere semplicemente dei fortunati. Si ricordi infatti che, durante gli anni 90, quasi la metà degli Albanesi perse i suoi risparmi nelle piramidali e quasi 2000 persone persero la vita negli scontri nelle piazze in seguito al crollo finanziario.

La corruzione in Albania riguarda quindi sia le classi dirigenti (politici, parlamentari, ministri, magistrati, membri del consiglio locale, e uomini d'affari) che le classi intermedie (giornalisti, professori, insegnanti e medici). Mentre la corruzione esistente agli alti livelli della scala sociale può essere solamente percepita dai cittadini, quella che si verifica ai livelli intermedi è parte delle loro esperienze quotidiane. Tuttavia è proprio il primo tipo di corruzione che riduce la fiducia dei cittadini nelle istituzioni [Krastev 2005]

Negli anni del regime era un'idea estremamente diffusa quella secondo cui i privilegi appartenessero alla nomenclatura, mentre la corruzione coinvolgesse la popolazione. Questi due aspetti del regime erano considerati come tra i più negativi del socialismo reale. Anche gli osservatori e gli studiosi avevano spesso confermato l'elevato grado di corruzione del regime. Una ventina di anni dopo, però, sia questi ultimi che il pubblico sarebbero rimasti stupiti dal riscontrare come il nuovo sistema politico, nato dalla transizione, avrebbe ricevuto le medesime critiche di corruzione. È proprio questa la trasformazione dell'"inatteso" in "non problematico" nella percezione di corruzione che Krastev chiama il "paradosso della corruzione", quando parla della trasformazione delle forme di corruzione con il cambiare del regime [vedi Krastev 2005, 331].

Perché l'opinione pubblica in Europa orientale percepisce il postcomunismo come più corrotto del comunismo? Condivido in pieno la risposta complessa offerta da Krastev [2005], che sottolinea come nella percezione pubblica della corruzione dei giudici non contino gli atti concreti o le denunce dei media, quanto piuttosto la trasformazione della funzione sociale svolta dalla corruzione nella società. In altre parole il drastico cambiamento di percezione della corruzione in Europa orientale nell'ultimo decennio non può essere spiegato semplicemente con l'effettivo aumento del fenomeno o con il crescente interesse mostrato dai media per casi di illegalità. La ragione principale va ricercata nel fatto che le tangenti e quindi le transazioni monetarie per ottenere favori e privilegi hanno sostituito il cosiddetto *miku* ovvero quella rete di conoscenze che permetteva agli Albanesi di aggirare gli ostacoli derivanti da un regime fondato sulla privazione della libertà. Quest'ultimo tipo di corruzione veniva in qualche modo accettato dal pubblico, perché privo di un carattere monetario e utile per la redistribuzione delle risorse e del potere. Al contrario nel post-comunismo la corruzione è diventata sinonimo di disuguaglianza sociale.

Il famoso discorso anti-corruzione non riguarda la trasparenza o il buon governo, quanto piuttosto l'aumento della disuguaglianza. Cosa questa che colpisce direttamente la democrazia liberale fondata anche su un'economia di mercato [vedi Uslaner 2002; 2008, 146]. Nelle campagne anti-corruzione il primo rischio consiste nel giungere ad allargare eccessivamente il significato e quindi i referenti empirici del concetto, giungendo a ritenere tutti corrotti. Il timore di cadere nell'illegalità può paralizzare l'energia dei funzionari governativi e spingere l'élite politica ad adottare decisioni apparentemente corrette ma suscettibili di provocare gravi svantaggi economici. La politica centrata soltanto sul fenomeno della corruzione può condurre a scelte moralistiche o di protesta, dove la competizione si riduce al confronto tra un governo corrotto e un'opposizione pulita. Questa è una delle spiegazioni della trasformazione della democrazia dell'Europa orientale in democrazia di voto – protesta. Per esempio,

secondo gli analisti, la vittoria del PS alle elezioni del 2013 altro non è stato che il risultato di un voto di protesta degli elettori, che hanno deciso di punire il PD.

Il terzo svantaggio della campagna anti-corruzione è che la crescente delegittimazione della classe politica<sup>66</sup> e della pubblica amministrazione allontana le nuove generazioni dal lavoro in questi settori [vedi Czarnota, Krygier e Sadurski 2005, 336-337].

Considerato poi che la corruzione è uno dei reati più difficili da provare con gli strumenti legali è frequente che i condannati per questi reati siano una minoranza. Ciò conduce all'aumento della sfiducia nel sistema giudiziario e al rafforzamento delle agenzie investigative indipendenti.

In sostanza, contrariamente alle aspettative e alle intenzioni dei fautori delle campagne anti-corruzione, la crociata contro la corruzione può anche essere dannosa per la nascita della cultura dello Stato di diritto nell'Europa orientale. Infatti la retorica anti-corruzione crea aspettative che non possono essere soddisfatte unicamente dalle politiche. Pertanto nei paesi dell'Europa Orientale c'è sicuramente bisogno di norme per contrastare il fenomeno, ma allo stesso tempo è necessario ridurre la retorica che spesso le accompagna [vedi Krastev 2005, 337].

La corruzione è servita come una affascinante spiegazione ex post per la povertà [vedi Sindzingre, 2005] e le patologie politiche, in particolare la corruzione dal punto di vista del consenso come causa ed effetto delle difficoltà di liberalizzazione economica.

La corruzione non è slegata dalle trasformazioni politiche, economiche e sociali dei paesi. Infatti non è per niente scontato che la corruzione sia all'origine di molti problemi di sviluppo. Essa è incorporata e interagisce con i processi complessi di cambiamento e ne è più che causa un fattore sintomatico.

Le riforme anti - corruzione sono diventate un punto fermo della politica di sviluppo e un obiettivo da raggiungere. La vecchia visione che interpretava i casi

---

<sup>66</sup> Christian Welzel e Roland Inglehart, "The Role of Ordinary People in Democratization," *Journal of Democracy* 19 (gennaio 2008): 132.

di corruzione come un modo per sveltire i complessi e farraginosi ingranaggi burocratici, o come un costo ambientale tollerabile per la realizzazione di alcune attività, è stata sostituita da una concezione che li vede come freno allo sviluppo e minaccia per la proprietà e i guadagni legittimi, nonché come una tassa occulta sul lavoro onesto [vedi Johnston M., 2005].

Solidi risultati, tuttavia, sono stati difficili da raggiungere. I problemi sono radicati, mentre il movimento di riforma attuale è recente. Transparency International è giovane di età; le discussioni sulla corruzione fino al 1995 erano piuttosto rare presso la Banca Mondiale, e la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione – primo sforzo intergovernativo per affrontare il problema su scala globale, colpendo le sue radici sia nei paesi ricchi che poveri - non sono entrati in vigore fino al 1999 [OECD, 2003].

Esistono altri problemi poi di carattere strutturale. La riduzione del ruolo dello Stato a "governo" - una sorta di funzione di arbitro sociale - rende difficile mobilitare i partecipanti alla vita pubblica e non riduce i rischi per i cittadini comuni. Inoltre l'auspicata sinergia tra liberalizzazione economica e politica [vedi Przeworski 1995] è risultata difficile da sviluppare; la liberalizzazione, in assenza di istituzioni forti e responsabili, si trasforma rapidamente in opportunità per pochi potenti, e in insicurezza e privazione per molti, favorendo il mantenimento di illecite connessioni tra ricchezza e potere.

Questo approccio di riforma spesso giudica i paesi ad alta corruzione per lo più in termini delle loro mancanze rispetto alle democrazie consolidate, più che in termini delle caratteristiche concrete dei problemi che assediano quelle società. Le riforme ispirate a società più avanzate economicamente e politicamente spesso seguono modelli di prevenzione del crimine in cui punizioni e incentivi positivi sono rivolti a specifici tipi di comportamento individuale, o comunque ispirati ad un paradigma di trasparenza fondato sull'indipendenza dei mezzi di informazione, e su cittadini come elettori o consumatori. Non c'è niente di sbagliato nella maggior parte di tali idee, ma è necessario evidenziare che molta meno attenzione è stata riconosciuta ai fattori sistemici che plasmano e

sostengono la corruzione o alle istituzioni e agli attori sociali che ogni modello di riforma richiede. Il ruolo sempre più importante della società civile nelle riforme riguarda molte democrazie occidentali, ma certamente non può ritrovarsi in quei paesi in cui la società è povera, frammentata, intimidita, e tutt'altro che civile [Johnston 2005, 196].

Per questi motivi, le misure anti-corruzione efficaci in un contesto possono essere irrilevanti o dannose in un altro. Privatizzare in Albania, in assenza di un sostegno di un quadro istituzionale e in un sistema politico di dubbia capacità, non ha portato solo a più corruzione, ma a forme particolarmente devastanti di essa [vedi Girling 2002].

Leggi efficaci, punizioni e atteggiamenti anti-corruzione sono sia i risultati dello sviluppo democratico ed economico nel lungo termine che le loro cause. Pertanto le leggi e le procedure devono essere coerenti con i valori culturali e le concezioni relative all'eguaglianza e alla legittimità delle autorità.

Gli sforzi per mobilitare la società civile dovranno tener conto dei modelli di identità e delle divisioni sociali, del livello di fiducia, delle aspettative dei cittadini e dei leader circa la venalità, delle tradizioni di reciprocità, nonché del sistema statale nel suo complesso [vedi Manion 2004].

Mentre il comportamento deve essere in linea con la legge, le leggi devono essere "costruite" per la società in modo realistico. Individuazione e sanzione saranno più efficaci se sostenute dal consenso sociale e una volta che esisteranno le reali alternative legali alle pratiche corrotte. Infine le riforme non si esauriscono una volta applicate, ma devono seguire i cambiamenti della società.

L'implementazione delle "*best practices*" in Albania, dove le istituzioni sono deboli e corrotte, è difficile da realizzare. Sollevare aspettative ma non riuscire nella riforma riduce le già scarse opportunità, aumentando gli sforzi successivi. Una strategia richiede un'attenta riflessione su ciò che è possibile realizzare a lungo termine. Costruire le fondamenta istituzionali e politiche, circoscrivere le misure che la riforma richiede, consentendo alle società di resistere alla

corruzione che sperimenta, sono obiettivi più appropriati e più sostenibili nel lungo periodo, rispetto alle misure specifiche di riduzione dei casi concreti [vedi Kajsiu 2006].

Un sistema in cui la partecipazione politica ed economica sono libere, vigorose e sostanzialmente in equilibrio - nel senso che gli attori politici non dominano l'economia e viceversa - e dove l'attività in entrambi i settori è sostenuta e trattenuta la forze politiche ed istituzioni sociali dello Stato, può sembrare solo un altro modo di dire che le società in via di sviluppo dovrebbero emulare prospere democrazie di mercato, ma non lo è: infatti le stesse società più avanzate non raggiungono l'ideale [Magen, Thomas, McFaul 2009].

Rustow [1970] argomenta che le forze che sostengono la democrazia non sono necessariamente quelle che l'hanno portata in essere. L'affluenza, l'alfabetizzazione, una classe media, una stampa libera e un potere giudiziario indipendente, cui si aggiunge una forte società civile contribuiscono indubbiamente alla vitalità dei sistemi democratici.

Per Rustow [1970], questi elementi si trovano nel continuo conflitto politico tra i gruppi che incarnano interessi sociali reali, su questioni che li riguardano [Rustow, 1970, 352]. La democrazia e il buon governo non sono necessariamente il punto di tali lotte; più spesso i conflitti ruotano attorno a questioni molto più specifiche ed immediate, orientate ai modi in cui un governo dovrebbe operare, servendo più come armi nella lotta che come obiettivi finali [Rustow, 1970, 353]. Più o meno lo stesso si può dire rispetto al controllo della corruzione: molte delle società di oggi, caratterizzate da bassi livelli di corruzione, sono riuscite a tenere il problema sotto controllo nell'ambito della lotta per altri problemi.

In ultima analisi, condivido pienamente il punto di vista di Johnston, [2005, 218], secondo cui la corruzione e la riforma sono questioni di giustizia. Può il governo proteggere i diritti e le opportunità dei molti contro gli interessi di pochi, e può essere ritenuto responsabile? Sono i confini tra potere pubblico e privato sufficienti a prevenire il superamento dell'altro? Un'ondata di liberalizzazione ha cercato di tutelare gli interessi privati da uno stato invadente, ma in molti luoghi

si sono indebolite le istituzioni pubbliche chiave e i vincoli politici, aprendo la strada agli abusi del potere privato. Troppo spesso abbiamo preteso che dare libero sfogo agli interessi privati creerebbe rapidamente sostituti di autoregolamentazione per il governo. Ma chi si occupa di proteggere i soggetti e le classi più deboli? Per questo motivo la riforma deve infine coinvolgere una profonda democratizzazione che permetta ai cittadini di perseguire e difendere liberamente i propri valori ed interessi; di creare istituzioni stabili e adottare modalità di uso della ricchezza e del potere accettabili. I cittadini, naturalmente, non sono automaticamente dotati di saggezza collettiva. Devono desiderare di costruire e sostenere quegli insediamenti, sopportando lo sforzo e il rischio di ciò in cui sono coinvolti. Ma sono più propensi a farlo in difesa del proprio benessere che in nome dell' "essere buoni".

Spetta a chiunque interessato al governo, allo sviluppo e alla democrazia di assicurarsi che tali opportunità siano accessibili, credibili e sicure.

Questa è la difficile strada verso una democrazia di qualità.

## ***Allegato 1***

### Basi legali

*Il Codice Penale* albanese del 1995 riconosce come reato la corruzione attiva e passiva nel settore pubblico e privato e il riciclaggio di denaro. Il diritto penale dell'Albania rispetta in larga misura le disposizioni pertinenti della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa. Tuttavia esso presenta diverse carenze nella normativa vigente e, in particolare, si è riscontrata una limitata applicazione delle disposizioni vigenti in materia di corruzione per i funzionari pubblici internazionali; sanzioni limitate per la corruzione commessa nel settore privato e diverse lacune relative alla giurisdizione sui reati di corruzione e traffico d'influenza commessi all'estero [GRECO 2009].

*Il codice di procedura penale* è stato modificato nel 2004 per migliorare la regolamentazione del finanziamento dei partiti politici, i conflitti di interesse, le regole di etica nella pubblica amministrazione e l'uso di mezzi di indagine speciali. Un codice deontologico, approvata nel 2004, regola la condotta di funzionari ed ufficiali di alto grado, obbligandoli a dichiarare le loro proprietà.

*Una legge che riguarda l'accesso alle informazioni* è stata adottata nel 1999. Secondo la legge, ogni individuo ha il diritto di chiedere informazioni e di essere informato circa i documenti pubblici, nonché il diritto di essere informato circa l'attività dell'amministrazione e gli individui che esercitano funzioni pubbliche. Tuttavia, solo un numero limitato di documenti possono essere resi disponibili senza una richiesta formale da parte degli agenti. E nella maggior parte dei casi accade che i cittadini siano ignari del loro diritto d'informazione. Ciò anche per l'assenza di un approccio proattivo nelle agenzie di somministrazione, e per l'inefficienza mostrata da diversi uffici informativi dell'amministrazione. Inoltre i tempi per ottenere la documentazione richiesta sono spesso molto lunghi [Transparency International 2011].

I partiti politici sono disciplinati dalla *Legge sui partiti politici* (2000), che comprende disposizioni in materia di finanziamento dei partiti politici in

generale. Norme specifiche in materia di finanziamento delle campagne elettorali sono contenute nel *Codice elettorale* (2008).

*La legge sulla prevenzione e la lotta contro la criminalità organizzata*, adottata nel settembre 2004, fornisce la base giuridica per la lotta contro i crimini economici eseguiti da gruppi criminali organizzati.

L'Albania ha ratificato numerosi trattati e convenzioni internazionali in materia di corruzione, tra cui la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione, la Convenzione penale sulla corruzione e il protocollo aggiuntivo della Convenzione di Diritto Penale sulla corruzione, la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, e infine la Convenzione sulla criminalità informatica. L'Albania è membro del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), e firmataria della Convenzione penale sulla corruzione e del Patto di stabilità del network anticorruzione [Stability Pact Anti-Corruption Network, SPAI].

## **Bibliografia**

- Alam S., 2000 *Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment*, in Williams, R, ed. *Explaining Corruption*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom.
- Albanian Constitution, 1998, Tirane.
- Allegri M. R., 2002 *Le organizzazioni internazionali, Strategie e Strumenti della Comunità Internazionale*, CEDAM, Padova.
- Almond G. A. e Powell B. G. 1988, *Politica comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Alia R., 1988, *Fjalime dhe Biseda*, Vell 4, 8 Nentori, Tirane.
- Amnesty International, 1984, *Albania: Political Imprisonment and the Law*, London.
- Andrews M. C. e Gulhan O., 1994, *Albania and the World Bank: Building the Future*, Washington DC, The World Bank.
- Arapi F., 1992, *Keshtu eshte Golgothaja*, Zeri I Rinise, Tirane.
- Banac I., 1992, *Eastern Europe in Revolution*, Cornell University Press, London.
- Brown J.F., 1994, *Hopes and Shadows: Eastern Europe After Communism*, Duke University Press, North Carolina.
- Barnes B., 1995, *La natura del potere*, Il Mulino, Bologna.
- Bayley D. H., 1966 *The Effects of Corruption in Developing Nations*, in «Western Political Quarterly», Vol. 19, 719-732.
- Becker H.S. 1987, *Outsiders*, Gruppo Abele, Torino.
- Beqja H., 2000 *Tranzicioni Demokratik dhe Psikologjia e Shqiptareve te sotem*, Tirane
- Belligni S,
- 1987, *Corruzione e scienza politica*, in «Teoria Politica», III, n 1.
  - 1987, *Questione morale e corruzione*, in «Sisifo», n 10, maggio.
- Benhabib S, 2006, *Cittadini Globali*, Il Mulino.
- Berger P. L. e Luckmann TH., 1969, *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Bernatzik. H. A., 2003, *Shqiperia, vendi i shqiptareve*, UEGEN, Tirane.
- Biberaj E., 1986, *Albania and China: A study of an Unequal Alliance*, Boulder, Westview.
- Biberaj E., 1990 *Albania: A Socialist Maverick*, Boulder, Westview.
- Biberaj E., 2001, *Shqiperia ne tranzicion, rruga e veshtire drejt demokracise*, Ora, Tirane.
- Bogdani M., Loughlin J., 2007, *Albania and the European Union*, I.B.TAURIS, London-New York.
- Black, J., 2006, *Il mondo nel ventesimo secolo*, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio N.
- 1984, *Il futuro della Democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino.
  - 1995, *Destra e Sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Donzelli Editore, Roma.

- Bull M. J., Newell J. L., (a cura di) 2003, *"Corruption in contemporary politics"*, New York 2005, *Stato, Governo e Società. Frammenti di un dizionario politico*, Einaudi, Torino
- Bugajski J., 1993, *Nations in Turmoil: Conflict and Cooperation in Eastern Europe*, Westview.
- Bukuroshi K., Joti G. e Seferi G., 1991, *Analize e Rezultateve te Zgjedhjeve Pluraliste ne Driten e disa Statistikave*, Zeri i Rinise, Tirane.
- Butka U., 1995, *Ringjallje*, Phenix, Tirane.
- Cazzola F. 1988, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Il Mulino, Bologna.
- Czarnota A., Krygier M. e Sadurski V., 2005, *Rethinking the Rule of Law after Communism*, CEU Press, Budapest-New York.
- Cohen R., 1995, *Economic Transformation in Albania*, in Joint Economic Committee, U. S Congress, Washington D.C.
- Commission on Security and Cooperation, U. S. Congress, 1991, *The Election in Albania, March-April 1991*, Washington D.C.
- Corruption Indexes, 2002, *Regional Corruption Monitoring in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Macedonia, Romania, and Yugoslavia*, The Southeast European Legal Development Initiative (SELDI).
- Coturri G. 1988, *La democrazia senza qualità. Politica istituzionale e processo costituente in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Costa N. J., 1995, *Albania, A European Enigma*, East European Monographs, Columbia University Press.
- Country Report, Nations in transition.
- Ciruna P., 1981, *Partite Revizioniste, Partite Borgjeze*, 8 nentori, Tirane.
- Dahl A. R. 2000, *Sulla democrazia*, Laterza, Bari.
- Del Re E, 1997, *Albania punto a capo*, Edizioni SEAM, Roma.
- Del Re E., 2000, *Crimine e stato in Albania*, in «LIMES», maggio.
- Della Porta D. e Vanucci A.:
- 1992, *Lo scambio occulto: Casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Meny Y, 1995, *Corruzione e democrazia. Sette paesi a confronto*, Liguori, Napoli.
- Greco M. Szakolczai A., 2000, *Identità, riconoscimento, scambio*, Laterza, Roma-Bari
- 1999a, *Un paese anormale*, , Laterza, Roma-Bari.
- 1999b, *Corrupt Exchange*, New York, Aldine- de Gruyter.
- 2006 Caiani M, *Quale Europa? Europeizzazione, identità e conflitti*, Il Mulino, Bologna.
- 2009, *I Partiti Politici*, Il Mulino, Bologna.
- Della Rocca R. M., 1997, *Albania*, Guerini e Associati.
- Dede S., 1983, *Kunderrevolucionit brenda Kunderrevolucionit*, 8 nentori, Tirane.
- Demalia I., 1995, *Drejt Perendimit. E Verteta e korrikut 1990*, Tirane.
- Dervisha K. e Bruce P. , 1997, *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge University Press.
- Di Pietro A., 1993, *La corruzione post-moderna, ovvero la dazione Ambientale e i nuovi camaleonti*, in «L'Impresa», 1.

- Diamond L. e Marc F. P., 1996, *The Global Resurgence of Democracy*, John Hopkins University Press.
- Diamond L., 1996, *Is the third wave over?*, «Journal of Democracy» 7, n 3.
- Diamond L. e Morlino L., 2005. *Assessing the Quality of Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Drakulic. S, 1993, *Si I mbijetuar komunistit duke arritur te qeshim*. Harper Perennial.
  - Dunn. J 1985, *Rethinking Modern Political Theory*, Cambridge University Press.
  - Durham. E, 2000, *Brenga e ballkanasve*, ARGETA-LMG, Tirane.
  - Durkheim. E.
    - 1968, *Il suicidio*, UTET, Torino.
    - 1996, *La divisione del lavoro sociale*, Edizioni di comunità, Milano.
  - U.S. Government Printing Office, 1994, *East-Central European Economies in Transition*, Washington DC.
  - Emadi H., 1993, *Development Strategies and Women in Albania*, East European Quarterly, n 1, marzo.
  - Farell D. M. 2006, *Political parties in a changing campaign environment*, Katz e Crotty, London.
  - Fava T. 1999, *Do Ut Des. Genesi, evoluzione e crisi del sistema della corruzione*, Carocci Editore, Roma.
  - Ferraris O. A, 1995, *Zone d'ombra*, Giunti, Firenze.
  - Fevziu B., 1993, *Piedestale pa Statuja*, Albinform, Tirane.
  - Fondi Nderkombetar Monetar, 1994, *Albania*, IMF Economic Reviews, n 5, luglio.
  - Goffman E.
    - 1968, *Asylums. Le istituzioni totali*, Einaudi, Torino
    - 1970, *Stigma*, Laterza, Roma-Bari.
    - 1971, *Modelli di interazione*, Il Mulino, Bologna.
    - 1971, *Il rituale di interazione*, Il Mulino, Bologna.
  - Godo S. 1991, *Voice of America, Buletini i radiove te huaja ne gjuhen shqipe*, n 44, 23 gennaio.
  - Goudie W. A. and Stasavage D., 2000, *A framework for the analysis of corruption*, in Williams, R, ed. *Explaining Corruption*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
  - Girling J., 2002, *Corruption, Capitalism and Democracy*, Routledge, London - New York.
  - Griffith W. E., 1963, *Albania and Sino-soviet Rift*, MIT Press, Cambridge.
  - Guttry A. e Pagani F., (a cura di), 1999, *La crisi Albanese del 1997*, Franco Angeli, Milano.
  - Grilli di Cortona P. e Lanza O., 2011, *Tra vecchio e nuovo regime*, Il Mulino, Bologna.
  - Guhanno J. M., 1994, *La fine della democrazia*, Garzanti, Milano.
  - Hall D., 1994, *Albania and the Albanians*, Pinter Reference, London.
  - Hamm H., 1963, *Albania: China's Beachhead in Europe*, Praeger, New York.
  - Heidenheimer A. and Johnston M., 2002 *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, London.

- Huntington S., 1968, *Political order in changing societies*, Yale university Press, New Haven.
- Feimi I., 2009, *Sistemi politik i Shqiperise*, Universiteti i Prishtines, Fakulteti Juridik, Prishtine.
- Ivekovic R., 1995, *La balcanizzazione della ragione*, Manifesto Libri, Roma.
- Johnston M., 2005, *Syndromes of Corruption*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kajsiu B., 2006, *Politicizing democratization in Albania*, Paper n.29, Roma.
- Khan H. M., 2006. *Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward*, New York.
- Klitgaard R. 1987, *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley.
- Klitgaard R. 1988, *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkely, London.
- Kotkin S. 2002, *Liberalism, Geopolitics, Social Justice*, in Kotkin, S and Sajo, A (eds.) *Political Corruption in Transition*, CEU Press, Budapest – New York.
- Leff, N., 1970, *Economic development through corruption*, in A. J. Heidenheimer (ed), *Political Corruption*, Holt, Rienhart and Winston, New York.
- Leff S. C., 1997, *The Czech and Slovak Republics: Nations vs State*, Boulder, Westview.
- Leka M., 1994, *Carmatosje Masive e Ushtrise Shqiptare*, Koha Jone, 21 gennaio.
- Lleshi I., 1989, *Pluralizmi Ideologjik, Glasnostj-Degjenerim i metejshe i jetes shpirtore ne Bashkimin Sovjetik*, Studime Politiko-Shoqerore 16, n 1, Tirane.
- Logoreci A., 1977, *The Albanians: Europe's Forgotten Survivors*, Victor Gollancz, London.
- Londo B., 1993 *Te absolutizosh te Keqen do te thote te shkaterrosh*, Rilindja Demokratike, 5 settembre, Tirane.
- Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, 1992, *Ligji mbi Zgjedhjet e Kuvendit Popullor të Republikës së Shqipërisë*, n 1, febbraio, Tirane.
- Lijphart A. 2002, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna.
- Crawford B. e Lijphart A., 1997b, *Old Legacies New Institutions. Explaining Political and Economical Trajectories in Post-Communist Regimes*, University of California Press, International and Area Studies, Berkeley.
- Linz J.
- 2006, *Sistemi totalitari e regimi autoritari. Un'analisi storico-comparativa*, Rubbettino, Soveria Manelli.
  - 2006, *Democrazie e autoritarismo. Problemi e sfide tra 20° e 21° secolo*, Il Mulino, Bologna.
- Linz J. J. e Stepan A., 2000, *Transizione e consolidamento democratico*, Il Mulino, Bologna.
- Lipset S. M. 1959, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and political Legitimacy*, in «The American Political Science Review», 53, 1, 69-105.
- Lubonja F., 1996, *Ridenimi*, Botime Perpjekja, Tirane.
- Lubonja F., 2004, *Intervista sull'Albania. Dalle carceri di E. Hoxha al liberalismo selvaggio*, Il Ponte, Bologna.

- Instituti Nderkombetar Republikan, 1996, *IRI Observer Report on the Albanian Parliamentary Elections of May 26*, Shtojca II, Washington DC.
- Magatti M., 1996, *Corruzione politica e società italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Madhi R., 1983, *Shtremberimi i teorise marksiste-leniniste per Socializmin nga Partia komuniste e Kines*, 8 nentori, Tirane.
- Maliqi Sh., 1994, *Shqiptaret dhe Europa*, Dukagjini, Kosove.
- Martelli F., 1998, *Capire l'Albania*, Il Mulino, Bologna.
- Martinelli A., 1998, *La modernizzazione*, Editori Laterza, Bari.
- Matteucci N. (a cura di), 1977, Montesquieu, *Antologia degli scritti politici*, Il Mulino, Bologna.
- Mauro P., 2000, *Corruption and Growth*, in Williams, R, ed. *Explaining Corruption*, Edward Elgar Publishing, UK.
- Menges C. C., 1993, *Transition from Communism in Russia and Eastern Europe*, University Press of America, Washington.
- Merton R. K., 1957, *Some Functions of the Political Machine*, in R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Free Press, New York.
- Merton R. K. , 1992, *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Morlino L.,
- 2003, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
  - 2007, *Partecipazione, associazionismo e qualità democratica*. Note per discussione, relazione al convegno "Democrazia e città. Tra rappresentanza e partecipazione", Loppiano, 3-4 novembre.
  - 2008, *Democrazia tra consolidamento e Crisi*, Il Mulino, Bologna.
- Moisiu V., 1988, *Thellimi i kursit revizionist ne Bashkimin Sovietik*, 8 Nentori, Tirane.
- Micgiel J. S., 1997, *Perspectives on Political and Economic Transition after Communism*, Columbia University, Institute on East Central Europe, Columbia.
- Minnesota Lawyers International Human Rights Committee, 1990, *Human Rights in the People's Socialist Republic of Albania*, Minneapolis.
- Milo P., 1985, *Shoku Enver Hoxha- Themelues I politikës së jashtme të partisë dhe të shtetit të socialist*, in «Studime Historike», 22, n 3, Tirane.
- Muço G., Spahiu Sh., 1991, *E verteta për krijimin e Partisë Republikane*, Bashkimi, 22 giugno, Tirane.
- Nano F., 1984, *Politika Ekonomike e Kines për t'u bërë Superfuqi*, 8 nentori, Tirane.
- National Democratic Institute for International Affairs, 1995, *Civic Education and Parliamentary Dialogue in Albania 1991-1994*, Washington DC.
- Nations in Transit (NIT) Report 2006. *Freedom House*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=389&year=2006>
- National Republican Institute for International Affairs, 1991, *The 1991 Elections in Albania*, Washington D.C.
- National Democratic Institute for International Affairs, 1991, *Albania: 1991 Elections to the People's Assembly*, Washington D.C.
- Neild R., 2002, *Public corruption*, Anthem press, London.

- Nodia G., 1996, *How Different are Post-communist Transition?*, in «Journal of Democracy», 7, n 4.
- North D. C., 1994, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna.
- ODIHR-OSCE, 1996, *Observation on the Parliamentary Elections Albania*.
- Panebianco A., 1982, *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna.
- Pano N. C., 1968, *The People's Republic of Albania*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Parsons T., 1971, *Le società moderne*, Il Mulino, Bologna.
- Pearson, O., 2006, *Albania as dictatorship and democracy: from isolation to the Kosovo war*, London.
- Pearce E., 2013, *Birth and Rebirth: the Past, Present and Future of Albanian Transition*, University of Akureyri.
- Pepa P., 1995, *Dosja e Diktatures*, Tirane.
- Perrone L., 1992, *Economia e società in Albania*, in «La Critica Sociologica», n. 103.
- Pierson P., 2000, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of politics*, in «American Political Science Review», 94, 2, 251-267.
- Pizzorno A.
- 1971, *I due poteri dei partiti*, in *Politica del Diritto* 2. (a cura di).
  - 1980, *I soggetti del pluralismo*, Il Mulino, Bologna.
  - 1992, *Lo Scambio Occulto*, in «Stato e Mercato», 34.
  - 1992, *La corruzione nel sistema politico*, in Della Porta D.
  - 1993, *Le radici della politica Assoluta*, Feltrinelli, Milano.
  - 1998, *Il potere dei giudici*, Laterza, Roma-Bari.
- Plasari A., 1993, *Vija e Teodoksit rishfaqet, ne Quo vadis Shqiperi?*, Botime Albania, Tirane/Munchen.
- Przeworski A., 1995, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pridham G.,
- 1995, *Stabilising Fragile Democracies: New party system in Southern and Eastern Europe*, London.
  - 2000, *Confining Conditions and breaking with the Past: Historical Legacies and political Learning in Tranzitions to Democracy*, in «Democratization», 7, 2, 36-64.
- Prifti P. R., 1978, *Socialist Albania since 1944: Domestic and Foreign Developments*, MIT Press, Cambridge.
- Pipa A., 1990, *Albanian Stalinism: Ideo-Political aspects*, Boulder and New York: East European Monographs, Columbia University Press.
  - Puebla Institute, 1989, *Albania: Religion in a Fortress State*, Washington DC.
- Putnam R. D., 1993, *Making democracy work*, Princeton University Press, Princeton.
- Ramond N. e Iwaskiw W. R., 1994, *Albania: A Country Stud*, Federal Research Division, Library of Congress, Washington.

Ribadu N., 2006, *Distinguished Panellists Say Corruption Fight Is Central to Improving Lives of Poor*, Press Release No:2007/96/EXC, Panel at the IMF/World Bank annual meeting, Washington.

Romano O., 1999, *L'Albania nell'era televisiva. Le vie della demodernizzazione*, Collana Logiche Sociali, Torino.

Rose- Ackerman S., 1978, *Corruption. A study in political Economy*, Academic Press, New York.

Rustow D., 1970, *Tranzitions to Democracy. Toward a Dynamic Model*, in «Comparative Politics», aprile 2-3, 337-263.

Huntington S., 2006, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven.

Huntington S., 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman.

Per S. e Sjøberg O., 1991, *Albanian Economic Performance. Stagnation in the 1980s*, «Soviet Studies», 43, N 5.

Sartori G.- Dahrendorf R., 1977, *Il cittadino globale*, Einaudi, Torino.

Sartori G., 1999, *Homo Videns. Televisione e Post-Pensiero*, Laterza, Roma-Bari.

Savona U. E. e Mezzanotte L., 1998, *La corruzione in Europa*, Carocci, Roma.

Sen A., 1994, *Codici morali e successo economico*, Il Mulino, Bologna.

Segrè A., 1999, *Il Laboratorio Albanese*, Besa, Tirane.

Senator Claiborne Pell, 1991, *Report to the Senate Foreign Relations Committee on Visit to Albania and Yugoslavia March 29-April 6 1991*, Washington D.C.

Sherman L., 1976, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption*, University of California Press, Berkley.

Shleifer A. and Vishny A., 2000, *Corruption* in Williams, R, ed. *Explaining Corruption*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Schmidt F., 1996, *An Old System Blends into The Present*, in «Transition», vol 2, n.18, settembre.

Simmel G., 1984, *La filosofia del denaro*, UTET, Torino.

Sindzingre A. e Madeuf B., 2005, *Growth, Democracy and Globalisation Perspective*, UNU-WIDER Research Paper n°2005/53, Helsinki.

Specchia C. M., Carli M., Di Plinio G., Toniati R., (a cura di), 2008, *I Balcani Occidentali. Le Costituzioni della Transizione*, G. Giappichelli Editore, Torino.

Stockes Gale, 1993, *The Walls came Tumbling Down: The Collapse of Communism in Eastern Europe*, Oxford University Press.

Strazzari F., 2008, *Notte Balcanica. Guerre, Crimine, Stati falliti alle soglie d'Europa*, Il Mulino, Bologna.

Theobald R., 2000, *So what really is the problem about corruption?* in Williams, R, ed. *Explaining Corruption*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Tarifa F., 1994, *Disappearing from Politics: Social Change and Women in Albania*, in Rueschemeer Marilyn, *Women in Politics of Post communist Eastern Europe*, Armonk, New York.

The World Bank, 2000, *Anticorruption in Transition*, Washington.

The European Commission, 1996, *Central and Eastern Eurobarometer*, Brussels, n 6, marzo.

- Tomorri A., *Kronike e nje Grushti Ushtarak – Apel per Drejtesi*, Tirane.
- Touraine A.,  
 - 1993, *La critica della modernità*, Il Saggiatore, Milano.  
 - 1997, *Eguaglianza e diversità. I nuovi compiti della democrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- Uslaner M. E., 2008, *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- U.S Commission on Security and Cooperation in Europe, 1992, *Albanians Second Multi-Part Elections, March 22 and 29*, Washington DC, aprile.
- Velo M., *Puto mbulon Krimin, Rilindja Demokratike*, 21 gennaio 1996, p 3.
- Vila P., 1992, *Mjaft zoti Puto, Liria*, 19 giugno, Tirane.
- Vickers M., 1995, *Shqipetaret ne optiken nderkombetare*, G.K.Gern, Atene.
- Vickers M., 1995, *The Albanians: A Modern History*, LB. Tauris, London.
- Vickers M. e Pettifer J., 1997, *Albania: From Anarchy to a Balkan Identity*, New York University Press, New York.
- Weber M., 1974, *Economia e società*, Comunità, Milano.
- Werner S. 2000, *New Directions in the Study of Administrative Corruption*, in Williams R., (a cura di), 2000, *Explaining Corruption*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Wolfensohn D. J. 1999, The 9th International Anti-corruption Conference, International Convention Centre, Durban 10 to 15 October 1999.
- World Bank Report: 2007, *Corruption Significant Problem in Albania Despite Reforms*. <http://web.worldbank.org/>
- The World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank Since 1997, Operational Core Service (OCS), Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network*, Washington.
- Instituti për Kërkime dhe Alternativa Zhvillimi, 2008, *Përmbledhje e rezultateve, Korrupsioni në Shqipëri: Perceptime dhe Përvoja*, Tiranë.
- Ministria e Integritimit, 2007, *Shqiperia dhe Bashkimi Europian: Marreveshja e Stabilizim Asocimit dhe Përtej*, Tiranë.
- The World Bank, 1997, *The State in the Changing World, World Development Report 1997*, Washington.
- Zanga L., Albania, 1991, *The Multipart Elections, Report on Eastern Europe 2*, n 17, 29 aprile.
- Zanga L., 1992, *Albania Reduced to Total Dependence on Foreign Aid*, Research Report, 1, n 8, 21 febbraio.
- Zolo D., 1989, *La democrazia difficile*, Editori Riuniti, Roma.

## Sitografia

- Smith, J., 2011, *Why Albania matters*, Heritage Foundation blog.  
<http://blog.heritage.org/2011/06/29/why-albaniamatters/>
- European Commission, Website, *Enlargement: Albania country profile*.  
[http://ec.europa.eu/enlargement/potentialcandidates/albania/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/potentialcandidates/albania/index_en.htm)
- USAID, 2010, *Albania country profile: property rights and resource governance*.  
<http://usaidlandtenure.net/usaidltp/products/countryprofiles/albania/albania-country-profile>
- Transparency International, 2010, *Corruption Perceptions Index*.  
[http://transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results).
- World Bank & IFC, 2007, *Enterprise survey – Albania*,  
<http://www.enterprisesurveys.org/ExploreEconomies/?economyid=3&year=2007>
- Transparency International, 2007, *Global Corruption Barometer*.  
[http://transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gb/2007](http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/gb/2007)
- Institute for Development Research and Alternatives, 2009, *Corruption in Albania: experience and perceptions*.  
<http://www.idraal.org/cs2009/Corruption%20in%20Albania%202009%20-%20Summary%20of%20Findings.pdf>
- Institute for Development Research and Alternatives, 2010, *Corruption in Albania: experience and perceptions*.  
[http://albania.usaid.gov/shfaqart/465/26/Corruption\\_in\\_Albania:\\_2010\\_Survey.htm](http://albania.usaid.gov/shfaqart/465/26/Corruption_in_Albania:_2010_Survey.htm)
- Veshi L., 2011, *Albania's State Audit Finds 83 Million Leks in Damages Caused to Budget*.  
<http://www.balkans.com/opennews>.
- World Bank, 2009, *Worldwide Governance Indicators*.  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- US Department of State, 2010, *Investment climate statement, 2010*.  
<http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2010/138024.htm>
- World Economic Forum, 2010, *Global Competitiveness Report 2009-2010*.  
<http://www.weforum.org/reports/globalcompetitiveness-report-2009-2010>
- Bertelsmann Foundation, 2010, *Bertelsmann Transformation Index – Albania country report*.  
<http://www.bertelsmanntransformation-index.de/179.0.html?&L=1>
- GRECO, 2009, *Third evaluation round – Albania: evaluation of transparency of party funding*.  
[http://GrecoEval3%282008%297\\_Albania\\_Two\\_EN.pdf](http://GrecoEval3%282008%297_Albania_Two_EN.pdf)
- Financial Standards Foundation, 2009, *Country brief: Albania*.  
<http://www.estandardsforum.org/>
- OSCE, 2009, *Albania, Parliamentary Elections, 28 June 2009: Final Report*  
<http://www.osce.org/odihr/elections/66008>
- Likmeta B., 2010, *US report: Balkan major drug transit point*,

<http://www.balkaninsight.com/en/article/us-report-balkansmajor-drug-transit-point>  
 Michaletos I., 2010, *Shape of the Albanian organized crime*, Research Institute for European and American studies  
[http://rieas.gr/index.php?Itemid=42&id=332&option=com\\_content&task=view](http://rieas.gr/index.php?Itemid=42&id=332&option=com_content&task=view)  
 Sida, 2007, *Albania anti-corruption study*,  
<http://www.aidharmonisation.org.al/skedaret/1203101753-SIDA%20Albania%20Anti-Corruption%20Study%20-%20Revised.pdf>  
 Transparency International, 2011, *EU anti-corruption requirement: measuring progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey*.  
[http://archive.transparency.org/regional\\_pages/europe\\_central\\_asia/projects\\_and\\_activities/cimap](http://archive.transparency.org/regional_pages/europe_central_asia/projects_and_activities/cimap)  
 Business anti-corruption portal, 2010, *Albania country profile*.  
<http://www.business-anti-corruption.com/countryprofiles/europe-central-asia/albania/snapshot/>  
 Global Integrity 2008 and 2010 – *Albania country report*.  
<http://www.globalintegrity.org/report>  
 Xinhua, 2011, *Albanian parliament lifts immunity for former PM over corruption allegations*.  
<http://world.globaltimes.cn/europe/2011-02/623754.html>  
 Freedom House, 2010 b, *Freedom of the World – Albania country profile*.  
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7766>  
NGOs and international organizations reports, secondary literature, expert reports.  
<http://www.anticorruption-online.org/>  
<http://www.adb.org/Integrity/>  
<http://public-integrity.org/>  
<http://www.cipe.org/programs/corruption/index.htm>  
<http://usinfo.state.gov/topical/econ/integrity/>  
<http://www.seldi.net/>  
<http://www.osec.doc.gov/ogc/occic/tab1.html>  
<http://www.transparency.org/publications/gcr>  
[http://www.oecd.org/home/0,2987,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)  
<http://wbln0018.worldbank.org/prm/premhom>  
[www.nobribes.org](http://www.nobribes.org)  
<http://www.publicintegrity.org/ga/>

*Giornali*

Republika,  
Zeri i Rinise,  
Bashkimi,  
Zeri I Popullit,  
Rilindja Demokratike,  
Lajmi i Dites,  
Liria,  
Tribuna Demokratike,  
Koha Jone,  
Aleanca,  
Dita Informacion,