

ROLAND DODANI

LA REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA DELLA CRISI SANITARIA E LA FRAGILITÀ DELLO STATO DI DIRITTO IN ALBANIA

1. *La crisi sanitaria causata da Covid-19*

Anche l'Albania, come il resto del continente europeo e del mondo, è stata colpita dalla crisi sanitaria causata dalla diffusione del virus Covid-19. Sicuramente il problema maggiore che doveva essere trattato non riguardava i contatti con la Cina, come paese originario del Covid-19, ma con i paesi europei e soprattutto con l'Italia¹, che è stato il primo a subire le conseguenze devastanti della diffusione del virus. In linea con le misure adottate da altri paesi, anche l'Albania è intervenuta da subito per fermare la diffusione del Covid-19, seguendo soprattutto le linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). La crisi, oltre a mettere a dura prova le capacità sanitarie, è stata e continua ad essere un test per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali garantiti a livello costituzionale.

La sfida che si pone davanti agli stati è di enorme importanza, sicuramente dopo la Seconda guerra mondiale² è la prima volta che contemporaneamente si deve decidere su una molteplicità di diritti fondamentali. L'operato dei governi non viene giudicato solamente in base alle azioni prese ma anche per quelle non prese. Come risulta da fonti dell'OMS l'Albania non occupa una posizione alta nella classifica degli stati per gli standard della sanità, soprattutto quella pubblica aggravando la problematica della gestione della crisi, ma anche forse giustificando l'intervento del Governo nella limitazione dei diritti in modo sproporzionata al numero dei casi positivi al Covid-19³. A differenza di altri stati europei l'Albania ha una Costi-

1 Urdhër nr.134, datë 8.3.2020 Për vetë karantinimin e personave që hyjnë në territorin e Shqipërisë nga zona e izoluar në Itali.

2 L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 5 maggio 2020.

3 Facendo riferimento ai dati riportati dal sito web della OMS dall'inizio della pandemia, in Albania erano presenti pochi casi positivi di Covid-19. Questo sicuramente anche riferito al numero basso di test al giorno, al numero al numero

tuzione recente (1998), a livello formale la Costituzione è molto articolata regolando specificamente e interamente l'operato delle istituzioni pubbliche per il caso che stiamo cercando di analizzare. Il primo atto formale nella gestione della crisi sanitaria è stato l'ordinanza del Ministro della Salute del 08.03.2020 n.134 imponendo l'autoisolamento di quattordici-giorni per le persone provenienti dalle zone messe in isolamento dalle autorità italiane. Dopo di che, si è verificato una proliferazione di atti in materia, che continua anche in questo momento, spesso creando confusione per la popolazione per quanto riguarda la normativa vigente. Il Governo albanese non ha esitato a prendere da subito una posizione di chiusura totale delle attività e di una forte limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali garantiti dalla Costituzione e dalla CEDU. Un altro elemento che aggrava la problematica del rispetto dei diritti fondamentali è connesso allo stato della democrazia in Albania (il parlamento sostanzialmente monopartitico, l'assenza di una Corte costituzionale funzionante, autorità locali monopartitiche) che ha avuto un effetto anche nella gestione della crisi causata dal Covid-19.

2. La normativa che disciplina la gestione della crisi causata Covid-19

Sono due gli scenari possibili per affrontare una crisi sanitaria infettiva in Albania. Il primo scenario che può essere messo in atto è la gestione della crisi secondo la legge n. 15/2016⁴ che mette al centro della gestione della crisi sanitaria il Ministero della Salute senza la necessità che il Consiglio dei Ministri intervenga con atti normativi e senza avere la necessità di coinvolgere il Parlamento. Infatti, all'inizio della pandemia è stato usato proprio questo scenario quando il Ministero della Salute ha emanato l'ordinanza del 26.2.2020 n. 123⁵, inserendo Covid-19 nella lista delle malattie infettive che dovevano essere trattate secondo i protocolli previsti dalla legge 15/2016. Segue l'ordinanza n. 134 del 08.03.2020 che imponeva l'autoisolamento di quattordici giorni per le persone provenienti dalle

dei morti da Covid-19 non giustifica le misure drastiche che sono state prese, misure che in alcuni casi sono più rigorose che quelle prese per far fronte alla crisi in Italia. Vedi: <https://covid19.who.int/region/euro/country/al>

4 Ligj Nr. 15/2016 Pwr Parandalimin dhe Luftimin e Infeksioneve dhe Swmundjeve Infektive.

5 Urdhër nr. 123, datë 26.2.2020 Për një shtesë në urdhrin nr. 632, datë 29.8.2018, "Për miratimin e listës së sëmundjeve infektive, të detyrueshme për t'u raportuar nga institucionet shëndetësore, publike ose private të të gjitha niveleve në Republikën e Shqipërisë.

zone rosse in Italia, l'ordinanza del 08.03.2020 n. 131 *“per il blocco delle esportazione dei medicinali e degli strumenti medici”*⁶, prosegue l'ordinanza n. 135, del 9.3.2020 *“per la chiusura delle istituzioni d'istruzione pubbliche e privata”*⁷, l'ordinanza del 09.03.2020 n. 147, *“per la sospensione degli interventi chirurgici in alcune strutture pubbliche”*⁸, l'ordinanza del 10.03.2020 n. 156 *“per alcune misure necessarie per combattere la diffusione del virus Covid-19”*, l'ordinanza del 12.3.2020 n. 164 *“per la chiusura delle attività di ristorazione, bar, hotel etc.”*⁹. Questi sono gli interventi principali che sono stati messi in atto dal Ministero della Salute senza ricorrere alla dichiarazione dello stato di calamità naturale.

La normativa prevista dalla legge 15/2016 è molto dettagliata permettendo a mio avviso una gestione efficace dell'epidemia Covid-19 dal punto di vista formale. La legge n. 15/2016 attribuisce competenze importanti al Ministero della Salute per contrastare la pandemia come: l'isolamento e quarantena, depistaggio, trattamenti obbligatori con medicinali, la limitazione della libera circolazione tra stati e all'interno del territorio nazionale, la chiusura delle scuole, la chiusura di istituzioni pubbliche e private, divieto di assembramenti, etc. Altre misure non previste da questa legge possono essere approvate dal Consiglio dei Ministri tramite proposta del Ministro della Salute¹⁰.

Fino al coinvolgimento del Consiglio dei Ministri e del Parlamento siamo in una gestione che si può definire tecnica della crisi. Il coinvolgimento del Governo e del Parlamento lo fa diventare sempre più politica e di conseguenza anche il controllo sulle decisioni prese dovrebbe essere più attento. Vedremo in seguito se ci sono state le premesse per un coinvolgimento del Consiglio dei Ministri in Albania. Sicuramente, la situazione non era minimamente paragonabile a quello che si stava sviluppando in Italia e negli altri paesi dove il numero dei contagiati e dei morti era elevato. Inizialmente in Albania erano presenti pochi casi positivi di Covid-19. La gravità della crisi in altri paesi ha spinto il Governo di attuare misure preventive.

6 Urdhër nr.131, datë 8.3.2020 Për ndalimin e eksportit të barnave dhe të pajisjeve mjekësore.

7 Urdhër nr.135, datë 9.3.2020 Për mbylljen e institucioneve arsimore për parandalimin e përhapjes së Covid-19.

8 Urdhër nr. 147, datë 9.3.2020 Për nderprerjen e ndërhyrjeve kirurgjikale të planifikuara në Qendrën Spitalore Universitare “Nënë Tereza” dhe Spitalin Universitar “Shefqet Ndroqi”.

9 Urdhër i ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nr.164, datë 12.3.2020 Për mbylljen e bareve, restoranteve, lokaleve, fast food dhe kufizimin e shërbimeve që ofrohen nga strukturat akomoduese që ofrojnë shërbim për klientët.

10 Articolo 7 quinto comma legge Nr. 15/2016.

Il secondo scenario della gestione della crisi Covid-19 può essere eseguito tramite l'uso da parte del Governo delle competenze previste negli artt. 170 e 101 Cost., la competenza del Consiglio dei Ministri di dichiarare lo stato di emergenza naturale e quindi di emanare misure straordinarie e la competenza di emanare atti normativi (akte normative) con forza di legge. Gli elementi che devono soddisfare questi atti sono, la necessità e l'urgenza, comunque sono atti provvisori, devono essere notificati immediatamente al Parlamento per la conversione in legge, il quale si riunisce entro cinque giorni. Gli atti normativi aventi forza di legge perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro quarantacinque giorni dalla loro pubblicazione. Come ho già menzionato, il controllo del Parlamento era meramente una competenza formale, data la sua composizione.

L'atto normativo del 11.03.2020 n.2 è il primo a essere approvato introducendo una modifica della legge 15/2016, aggiungendo l'auto-quarantena tra le misure specifiche per la prevenzione della diffusione dell'infezione e un aumento consistente delle sanzioni economiche in caso di violazione della legge, tutte le multe date durante lo stato della calamità naturale saranno successivamente annullate¹¹. Un altro elemento a mio avviso importante è il coinvolgimento della polizia e dell'esercito nella gestione della crisi sanitaria art. 2 atto normativo n.2. Il coinvolgimento delle forze dell'ordine non era previsto in nessun momento dalla legge 15/2016, ricordo che fino a questo momento siamo in una gestione della crisi sotto l'ottica della legge 15/2016, quindi senza ricorrere ai poteri speciali previsti per lo stato della calamità naturale. Con l'atto normativo del 15.03.2020 n.3 il Governo interviene su altri elementi importanti della gestione della crisi, come l'organizzazione delle attività della pubblica amministrazione, delle strutture sanitarie pubbliche e private, la gestione delle persone provenienti da altri stati, con l'obiettivo di definire meglio e aumentare l'applicabilità delle ordinanze delle autorità sanitarie e di tutte le previsioni normative che riguardano la gestione della crisi.

Con gli atti sopra evidenziati il Governo si prepara ad aumentare ulteriormente l'intervento nella gestione della crisi. Ricordo che questi atti normativi andavano ad influenzare un importante numero di diritti costituzionali. Con la decisione del Consiglio dei Ministri (Vendimi i Keshillit te Ministrave) del 24.03.2020 n. 243 "*Per la dichiarazione dello stato di calamità naturale*" si entra in una nuova fase della gestione della crisi. Il primo

11 Akt normativ i Këshillit të Ministrave nr. 16, datë 17.4.2020 Për faljen e masave administrative me karakter ndëshkues të vendosura gjatë periudhës së infeksionit të shkaktuar nga Covid-19.

riferimento va fatto all'art. 170 primo comma¹² Cost. che prevede l'introduzione delle misure straordinarie nel caso della dichiarazione di calamità naturale. Nell'art. 174¹³ Cost. è previsto che il Consiglio dei Ministri possa decidere per un periodo non più lungo di trenta giorni lo stato di calamità naturale, che può essere prolungato soltanto con il parere positivo del Parlamento. La Costituzione albanese è molto dettagliata per quanto riguarda i diritti che possono essere limitati quando si dichiara lo stato di calamità naturale. Infatti, proprio nell'art. 175 secondo comma sono previste in maniera molto specifica gli articoli che possono essere soggetto a limitazioni. Un altro elemento importante è il terzo comma che sancisce l'obbligo di enumerare specificamente nell'atto le libertà e i diritti costituzionali che vengono limitati¹⁴.

Nella decisione del Consiglio dei Ministri n. 243 secondo comma, vengono specificate quali sono le libertà e i diritti che vengono sospesi (articolo 37, 38, 41 comma 4, 49, 51). Con la dichiarazione dello stato di calamità naturale il Governo può applicare anche la legge 45/2019 "*Per la protezione civile*" aumentando ulteriormente gli strumenti e le risorse a disposizione dell'esecutivo per la gestione della crisi sanitaria causati da Covid-19. La legge 45/2019 art. 19 prevede la formazione del Comitato Interministeriale per le Emergenze Civili (KNEC) che viene costituito dal Consiglio dei ministri quando si dichiara lo stato di calamità naturale. Con la decisione del Consiglio dei Ministri n. 243 terzo comma viene costituito il KNEC che è l'organo più alto per la gestione della crisi, per il coordinamento e l'operato delle istituzioni pubbliche e private, delle risorse finanziarie e materiali per far fronte alla crisi sanitaria. Può essere presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Vice-Presidente del Consiglio dei Ministri o da uno dei ministri. Le competenze di questo comitato sono enumerate nell'art. 19 quinto comma della legge 45/2019¹⁵.

12 Articolo 170: "*I provvedimenti d'emergenza si applicano nei casi di stato di guerra, di stato di emergenza o di calamità naturale e durano finché continua tale situazione*".

13 Articolo 174: 1. *Per prevenire o evitare le conseguenze di una calamità naturale o di un incidente tecnologico, il Consiglio dei Ministri può decidere, per un periodo non superiore a trenta giorni, lo stato di calamità naturale su una parte o su tutto il territorio dello Stato.* 2. *La proroga dello stato della calamità naturale è ammessa solo previo consenso dell'Assemblea.*

14 Articolo 175 terzo comma "*Gli atti che dichiarano lo stato di guerra, lo stato di emergenza oppure la calamità naturale, devono specificare i diritti e le libertà che vengono limitati secondo i commi 1,2 dell'articolo presente*".

15 Articolo 19 comma 5 legge 45/2019, Il Comitato Interministeriale per le Emergenze Civili svolge i seguenti compiti:

Un altro elemento importante nella regolamentazione della crisi sanitaria causata da Covid-19 sono le previsioni del codice penale. Gli articoli 130/a c.p., 242/a c.p., 89/b c.p., introdotti dopo la dichiarazione dello stato di calamità naturale, sanciscono condanne penali importanti per i soggetti che violano la quarantena o le ordinanze delle autorità competenti. Per quanto riguarda le condanne penali c'è stato un forte dibattito in Albania soprattutto da parte della società civile e dell'opposizione non parlamentare¹⁶ per il modo in cui è stato cambiato il Codice penale. Il Parlamento in pochi giorni dalla dichiarazione dello stato di calamità naturale che sancisce l'entrata in una fase di stato di emergenza, ha intrapreso, sotto una forte spinta del Governo, un'iniziativa per inasprire le condanne penali¹⁷. Il Governo considerava l'inasprimento delle condanne (art. 89/b c.p. da tre a otto anni di reclusione) come strumento importante nel combattere la diffusione del Covid-19. Non mi risulta che altri paesi europei abbiano insistito su questo punto perché viene visto come un elemento non rilevante nel combattere la diffusione del virus. Le modifiche riguardano art. 130/a c.p. *“la violenza domestica”*, art. 242/a c.p. *“l'inosservanza delle misure imposte dall'autorità pubblica durante lo stato di emergenza o durante lo stato di un'epidemia”*, art. 89/b c.p. *“la diffusione delle malattie infettive”*.

Per quanto riguarda l'impatto della forma di stato, e come questa ha influenzato la gestione della crisi sanitaria, lo scenario in questo caso è molto chiaro. L'Albania è uno stato fortemente centralizzato¹⁸, il Governo centrale ha gestito e continua a gestire la crisi causata da Covid-19 senza coinvolgere minimamente le autorità locali. L'unica volta che le autorità locali sono state coinvolte è stato durante il *lockdown* quando è stato deciso sempre dal Governo centrale¹⁹ di fornire presso le loro abitazioni le provviste alimentari

-
- a) coordina l'intera attività delle istituzioni e delle strutture di protezione civile;
 - b) determina le modalità e le procedure per l'utilizzo delle risorse materiali e finanziarie;
 - c) decide sulla distribuzione dei fondi per il recupero da calamità naturali;
 - d) nomina il direttore centrale delle operazioni per la gestione delle calamità naturali;
 - e) d) svolge altri compiti derivanti dalla presente legge e compiti speciali assegnati dal Consiglio dei Ministri per far fronte alla calamità;

16 L. Bianku, *Albania – Some Exceptional Extraordinary Measures*, in <https://verfassungsblog.de/albania-some-exceptional-extraordinary-measures/>, 17 may 2020.

17 Ligj nr. 35/2020 datë 16.4.2020 Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 7895, datë 27.1.1995, “Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar.

18 LIGJ Nr. 139/2015 PËR VETËQEVERISJEN VENDORE, articoli 21-33.

19 Vendim i Këshillit të Ministrave nr.236, datë 19.3.2020 Për marrjen e masave për ofrimin e asistencës në banesë ndaj shtresave në nevojë, në kushtet e epidemisë së shkaktuar nga Covid-19

e i beni di prima necessità alle persone bisognose. La gestione centralizzata della crisi sanitaria a mio avviso è un elemento che va a favore della gestione della crisi, perché evita la frammentazione della gestione della crisi, tenendo in considerazione anche le dimensioni territoriali.

3. *I diritti costituzionali limitati dalla pandemia*

La crisi sanitaria causata dalla diffusione del coronavirus in Albania ha aggravato ulteriormente una problematica che oramai dura da anni, che riguarda l'impossibilità della Corte costituzionale di prendere decisioni per il mancato raggiungimento del quorum. Ricordo che con l'approvazione della riforma costituzionale del 2016 tutti i magistrati compresi i giudici della Corte costituzionale dovevano sottoporsi al processo del "*vetting*"²⁰, soltanto un giudice della Corte costituzionale è riuscito a passare il "*vetting*". Oltre alla mancanza della giustizia costituzionale, dal 2018 l'opposizione ha abbandonato il Parlamento permettendo alla maggioranza attuale di raggiungere maggioranze qualificate che gli consentono di cambiare anche la Costituzione. Dico questo per chiarire fin dall'inizio che il rispetto o meno dei diritti costituzionali da parte dell'esecutivo e del Parlamento è "quasi" a discrezione di quest'ultimi.

Come ho già evidenziato, le previsioni della Costituzione albanese sono molto chiare ed esaustive nel delineare le competenze dell'esecutivo nella gestione dell'emergenza sanitaria causata da Covid-19. Il problema riguarda il mancato controllo di questi atti da parte sia della Corte costituzionale ma anche del Parlamento²¹ a livello sostanziale. Il primo atto dell'esecutivo che va analizzato è la dichiarazione dello stato di calamità naturale che dà la possibilità al Governo di limitare alcuni diritti costituzionali. L'art. 170, primo comma, Cost. sancisce che "*Le misure straordinarie possono essere stabilite in caso di 'calamità' naturale e hanno efficacia per quanto tempo continuino tali situazioni*" consentendo alle autorità pubbliche anche nel caso di calamità naturale di emanare misure straordinarie. L'obiettivo però non è di argomentare il diritto o meno di emanare misure straordinarie in casi di calamità naturale, ma di quanto le misure rispettano le altre pre-

20 L'articolo 179/b Cost. introdotto con legge costituzionale nr. 76/2016 del 22.7.2016.

21 Il Parlamento dopo l'abbandono dell'opposizione e quasi monopartitico, questo si è provato in molti casi quando il Governo è stato in grado di raggiungere maggioranze di 2/3 e 3/5. L'approvazione di nuovi articoli Codice penale.

visioni costituzionali come il secondo²² e il terzo²³ comma dell'art. 170, i quali sanciscono che i principi delle attività degli organi pubblici e il grado della limitazione dei diritti e delle libertà devono essere determinate dalla legge. Continuando con l'analisi dell'articolo 170 quarto comma²⁴ il quale sancisce due elementi fondamentali a mio avviso che devono contraddistinguere gli atti dell'esecutivo, che sono la *proporzionalità* e la *temporaneità*, gli atti dell'esecutivo devono essere proporzionali al grado del rischio che si ricorre e hanno efficacia soltanto per quanto perdurano le condizioni di emergenza. Per quanto riguarda la temporaneità delle restrizioni, lo stato di calamità naturale in Albania è stato prolungato fino al 23.06.2020 (60 giorni) con la decisione del Consiglio dei ministri del 18.04.2020 n. 312²⁵ approvato dal Parlamento, rispettando la temporaneità delle restrizioni. Anche le ordinanze delle altre istituzioni generalmente hanno rispettato il criterio della temporaneità, anche se non mancano ordinanze del Ministero della Salute che impongono una restrizione senza precisare la durata.

All'inizio della pandemia il numero delle persone positive al Covid-19 in Albania era bassissimo, soprattutto se comparato con altri paesi che hanno intrapreso misure straordinarie. Ormai è un fatto che il numero delle persone positive al Covid-19 è stato e continua ad essere l'elemento principale nella gestione della crisi. Se ci riferiamo all'art. 170 quarto comma "*in proporzione al grado del rischio*" non si può sostenere che la dichiarazione dello stato di calamità naturale e le misure straordinarie prese dal Governo sono in linea con quanto previsto dalla Costituzione. Bisogna però prendere in esame anche altri due elementi per potere sostenere definitivamente che non è stato rispettato il quarto comma. Il primo è il numero bassissimo dei test (causa delle risorse finanziari limitate) fatti al giorno per verificare la positività al Covid-19, secondo, le capacità²⁶ dell'infrastruttura sanitaria

22 Articolo 170 2 comma "*i principi dell'attività degli organi pubblici e il grado di limitazione delle libertà e dei diritti dell'uomo durante l'esistenza di tali situazioni che richiedono le misure straordinarie, sono determinate dalla legge*".

23 Articolo 170, 3 comma "*la legge deve determinare i principi, le materie e i modi di compensazione delle perdite che derivano come risultato di limitazioni delle libertà e dei diritti durante l'adozione delle misure straordinarie*".

24 Articolo 170, 4 comma, "*gli atti adottati come conseguenza di tali misure straordinarie, devono essere in proporzione al grado del rischio e devono avere come scopo il ristabilimento il prima possibile delle condizioni per il funzionamento normale dello Stato*".

25 Vendim i Këshillit të Ministrave nr.312, datë 18.4.2020 Për propozimin Kuvendit të Republikës së Shqipërisë për dhënien e pëlqimit për zgjatjen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore, të shpallur me vendimin nr.243, datë 24.3.2020, të Këshillit të Ministrave.

26 <https://www.ghsindex.org/country/albania/>

albanese non sono tali da permettere di affrontare grandi numeri di ricoverati²⁷ aggiungendo altre incognite esistenti all'inizio della pandemia (il grado della diffusione, la mortalità). Questi elementi insieme, a mio giudizio, aumentano il rischio in maniera sproporzionata per la salute e la sicurezza pubblica, giustificando le misure straordinarie anche sotto l'ottica del quarto comma. Nella decisione del 24.03.2020 n. 243 si enumerano gli articoli che vengono limitati, rispettando anche un obbligo costituzionale imposto dall'art. 175 secondo comma “...*gli atti per la dichiarazione dello stato di calamità naturale devono specificare i diritti e le libertà che limitano...*”, si limitano tutti i diritti sanciti negli articoli 37²⁸ (l'inviolabilità del domicilio), 38²⁹ (la libertà di circolazione), 41 quarto comma³⁰ (l'espropriazione), 49³¹ (diritto al lavoro) e 51³² (il diritto di sciopero).

Tutte queste limitazioni si devono applicare tenendo in considerazione l'art. 17 Cost. che impone che la limitazione dei diritti e delle libertà possono essere stabilite soltanto con legge e in vista di un interesse pubblico o dei terzi, soprattutto la seconda parte del primo comma “*la limitazione deve essere 'proporzionale' alla situazione che lo ha causato*”. La Costituzione albanese (artt. 17 e 170) impone la proporzionalità come elemento fondamentale per l'analisi delle limitazioni messe in atto dall'esecutivo³³. Analizzando gli atti emanati per la gestione della crisi sanitaria possiamo concludere che oltre agli articoli menzionati dall'art. 175 secondo comma,

27 All'inizio della pandemia erano a disposizione soltanto 120 letti in terapia intensiva.

28 Articolo 37: 1. L'inviolabilità del domicilio è garantita. 2. Le perquisizioni del domicilio, così come dei luoghi simili, possono essere effettuate solo nei casi e con i modi previsti dalla legge. 3. Nessuno può subire una perquisizione personale che sia fuori del processo penale, salvo i casi di ingresso nel territorio dello Stato, e dell'uscita da esso o per evitare un pericolo per la sicurezza pubblica.

29 Articolo 38: 1. Ogni persona ha diritto di scegliere il proprio domicilio, così come è libero di circolare in qualsiasi parte del territorio dello Stato. 2. Nessuno può essere impedito di uscire liberamente fuori dal territorio dello Stato.

30 Articolo 41 quarto comma: Le espropriazioni o quelle limitazioni del diritto di proprietà che equivalgono all'espropriazione, sono ammesse solo dietro un giusto indennizzo.

31 Articolo 49: 1. Ciascuno ha diritto di procurarsi i mezzi del proprio sostentamento con un lavoro legale, di propria scelta o accettazione. Egli è libero di scegliere la professione, il posto di lavoro, nonché la propria qualifica professionale. 2. I lavoratori hanno diritto alla tutela sociale sul lavoro.

32 Articolo 51: 1. Il diritto del lavoratore allo sciopero motivato dai rapporti di lavoro è garantito. 2. Limitazioni per categorie specifiche lavorative possono essere stabilite dalla legge per assicurare alla società i servizi essenziali.

33 A. Algostino, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in <https://www.osservatorioaic.it/it/>, fasc. 3/2020.

risulta che ci sono state altre limitazioni che hanno impattato in alcuni casi in maniera consistente i diritti costituzionali.

Pure in assenza di una espressa e dettagliata disciplina costituzionale, sui poteri dell'esecutivo, per le situazioni di calamità naturale, con il lockdown imposto su tutto il territorio nazionale, sono stati limitati altri diritti, come l'art. 24 che sancisce la libertà religiosa, soprattutto il terzo comma *“nessuno deve essere ostacolato o costretto ‘a partecipare alla vita di una comunità religiosa o alle sue pratiche’...”*, l'art. 47 *“il diritto di riunione”* che per quanto riguarda le riunioni in luogo privato non prevede di sottoporrsi a delle procedure previste dalla legge a differenza di quelle che si tengono nelle *“piazze”* (sheshe) o di pubblico transito, sicuramente impattando anche l'art. 22 primo comma *“libertà di espressione”* e l'art. 55 *“i cittadini beneficiano in maniera uguale del diritto all'assistenza sanitaria da parte dello Stato”*. L'art. 55 è stato limitato sostanzialmente da diverse ordinanze del Ministro della Salute³⁴ che sospendevano quasi totalmente (ad eccezione degli interventi che riguardano le patologie maligne) anche nelle strutture ospedaliere *“private”* la possibilità di fare interventi chirurgici. Sicuramente un altro diritto fortemente limitato è stato l'art. 11³⁵ che sancisce *“la libertà dell'attività economica”* a differenza degli articoli 22, 24, 47, 55. In questo caso è previsto dallo stesso art. 11 terzo comma che *le limitazioni della libertà dell'attività economica sono stabilite solo dalla legge e solo per rilevanti interessi pubblici*, infatti la legge 15/2016 impone alcune limitazioni alla libertà economica. Per rafforzare l'eccezionalità dei casi di presenza di malattie infettive la Costituzione nell'art. 27 secondo comma, lettera d)³⁶, prevede che se in caso un individuo è portatore di una malattia contagiosa può essere privato della libertà personale, rinforzando il diritto di imporre limitazioni alla libertà individuale.

34 Urdhër nr. 147, datë 9.3.2020 Për nderprerjen e ndërhyrjeve kirurgjikale të planifikuara në Qendrën Spitalore Universitare “Nënë Tereza” dhe Spitalin Universitar “Shefqet Ndreqi”

Urdhër nr.160, datë 11.3.2020 Për nderprerjen e ndërhyrjeve kirurgjikale të planifikuara në të gjithë strukturat spitalore publike dhe jopublike.

35 Articolo 11: 1. Il sistema economico della Repubblica albanese si fonda sulla proprietà privata e pubblica, e sull'economia di mercato e sulla libera attività economica. 2. La proprietà privata e pubblica è tutelata ugualmente dalla legge. 3. Le limitazioni alla libera attività economica sono stabilite solo dalla legge e solo per rilevanti motivi pubblici.

36 Articolo 27 secondo comma, lettera d: 2. La libertà personale non può essere limitata salvo che nei casi seguenti: d) “quando una persona è portatore di una malattia contagiosa [...]”.

Considerando anche il fatto che l'Albania non è stata fortemente colpita dalla pandemia (secondo le statistiche ufficiali), il Governo albanese non si è limitato ad usare solamente gli strumenti sanciti dalla Costituzione albanese nella gestione della crisi, ma ha chiesto ai sensi dell'art. 15 CEDU di derogare alcune obbligazioni della CEDU³⁷ (art. 8, art. 11, art. 1, CEDU, art. 2 del Protocollo CEDU, art. 2 del Protocollo n.4)³⁸. A mio avviso la sospensione, anche se momentanea³⁹, di alcuni diritti sanciti dalla CEDU non è giustificata e non è proporzionale alla crisi causata da Covid-19. La sospensione anche se per un periodo di tempo limitato dell'art. 15 CEDU, fa sì che le decisioni dell'esecutivo albanese non subiscano il controllo potenziale in ambito CEDU, e di nessun altro tribunale, sbilanciando il rapporto tra i poteri a favore dell'esecutivo⁴⁰. Per quanto riguarda il ruolo del Parlamento nella gestione della crisi sanitaria ci sono state molte critiche per il controllo degli atti dell'esecutivo e del suo operato, infatti il Parlamento si è limitato a fare soltanto il "notaio" del Governo. Il rapporto tra il Parlamento e il Governo soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2008 è molto a favore dell'esecutivo e l'uscita in blocco dal Parlamento dell'opposizione lo ha reso sostanzialmente un organo che non può esercitare in completo le competenze costituzionali.

4. Conclusioni

L'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del Covid-19 ha condotto l'Albania di fronte all'ennesima sfida per quanto riguarda il rispetto dei diritti costituzionali e della stessa Costituzione in senso più generale. Sicuramente la limitazione della portata dei diritti a causa della diffusione del Covid-19 non è paragonabile a nessun'altra situazione di emergenza intervenuta sin dall'approvazione della Costituzione del 1998, anche se, a livello formale, sia le modalità con le quali sono state emanate le misure

37 Note verbal JJ9020C dated 1 April 2020 ETS No. 5 – Article 15 <https://rm.coe.int/16809e0fe5>

38 I paesi che hanno usato l'art. 15 CEDU sono: Armenia, Estonia, Georgia, Lituania, Macedonia del Nord, Moldova, Romania, San Marino e Serbia. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>.

39 Il 25 giugno la rappresentanza permanente dell'Albania al Consiglio D'Europa ha comunicato il ritiro della sospensione. Note verbal JJ9071C dated 25 June 2020 ETS No. 5 – Article 15 <https://rm.coe.int/16809ed2cc>.

40 La Costituzione albanese nell'articolo 7 sancisce la divisione e il bilanciamento dei poteri. Art. 7: "La forma di Governo della Repubblica albanese si fonda sulla divisione e sul 'bilanciamento' tra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario".

restrittive, sia la compressione dei diritti appaiono in linea con le previsioni costituzionali.

Altrettanto delicata è poi la questione del ruolo svolto dalle istituzioni, come il Parlamento e la Corte costituzionale, nel controllare che l'operato dell'esecutivo nella gestione della crisi rimanga nel rispetto delle norme costituzionali. Il prolungamento della calamità naturale, che permette di tenere in vigore tutti i limiti delle libertà costituzionali previsti dall'art. 175, secondo comma, pur in assenza di un significativo numero di morti, suscita dubbi per quanto riguarda la costituzionalità delle suddette limitazioni. L'inasprimento delle condanne penali in costanza dello stato di emergenza, la deroga di alcuni diritti della CEDU, sono tutti segnali che dimostrano il rischio che sta attraversando l'Albania per quanto riguarda il rispetto dello stato di diritto e la divisione dei poteri. La crisi provocata dal Covid-19 ha pure amplificato l'urgenza della messa in funzione della Corte costituzionale, paralizzata per lungo tempo per la mancata nomina dei suoi giudici. Il Governo, a sua volta, in più occasioni non ha, invero, esitato ad usare il Covid-19 per scopi elettorali. Il caso più significativo è l'annullamento di tutte le sanzioni economiche imposte durante lo stato di calamità naturale. In ultimo, non per importanza, è l'urgenza di intervenire nella modernizzazione del sistema sanitario a garanzia del diritto alla salute che, indipendentemente dallo stato di crisi sanitaria, è un diritto fondamentale che deve essere sempre rispettato.

Bibliografia

- Alessandra Algostino, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in *OSSERVATORIO COSTITUZIONALE* Fasc. 3/2020.
- Chiara Tripodina, *La Costituzione al tempo del Coronavisur*, in *Federalismi.it*
- Francesco Torre, *La Costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, *BioDiritto* 2020.
- Lorenzo Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *Federalismi.it* 2020.
- Lorenzo Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it* 2020.
- Ledi Bianku, *Albania – Some Exceptional Extraordinary Measures*, *Verfassungsblog* 2020
- Matteo De Nes, *Emergenza covid-19e bilanciamento di diritti costituzionali: Quale spazio per la legalità sostanziale*, *BioDiritto* 2020.
- Stefano Dominelli, *COVID-19: riflessioni di diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it* 2020.

John Robb, Jackie Mcarthur, Naomi Hart and Mubarak Waseem, *Coronavirus and Human Rights*, Essex Court Chambers 2020.

World Health Organisation's "*Addressing Human Rights as Key to the COVID-19 Response*" 2020.

Council of Europe, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis*, Information Documents SG/Inf(2020)11