

Evoluzione della legislazione albanese in materia di rifiuti: recenti tendenze e conflitti.

Moreno Stambazzi *

Introduzione

Analogamente ad altri Stati della regione balcanica e dell'Europa orientale, l'Albania ha ereditato dal secolo scorso non solo un preoccupante quadro socioeconomico, ma anche gravissimi problemi ambientali.¹ Tra di essi, le criticità legate allo smaltimento dei rifiuti costituiscono indubbiamente una delle sfide principali che il governo di Tirana e le amministrazioni locali dovranno fronteggiare nel prossimo futuro. Spesso, ad una legislazione che ha fatto registrare negli ultimi anni un notevole perfezionamento ed un progressivo avvicinamento alla normativa europea non corrisponde affatto una situazione sul campo altrettanto all'avanguardia.² Se la stessa capitale non è ancora in grado di gestire in maniera efficiente le proprie discariche, la situazione nel resto del paese raggiunge punti ancora peggiori: non sono rari infatti i casi in cui la raccolta di rifiuti è del tutto assente. Tali carenze spesso provocano l'accumulo di enormi quantità di spazzatura, costringendo così la popolazione residente nelle vicinanze a liberarsene autonomamente, tramite improvvisati incenerimenti o inumazioni che non possono che causare grave pregiudizio e danno all'ambiente, oltre che alla salute umana.³ Nel presente elaborato si ricostruirà l'evoluzione del diritto albanese in materia, al fine di delinearne i principali profili e di giungere all'analisi dei più recenti conflitti politici sorti intorno alla legislazione. Per

* Allievo Ordinario della Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa (m.stambazzi@sssup.it)

¹ Cfr. D. R. HALL, *Albania* in F. W. CARTER, D. TURNOCK, *Environmental Problems in Eastern Europe - New Updated Edition*. New York, Routledge, 1995. Oltre all'Albania, in questo volume sono trattati in maniera organica e documentata i casi di Bulgaria, (ex) Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia, Romania ed Ex Jugoslavia. Cfr. J. THOMPSON, «East Europe's Dark Dawn». *National Geographic*, Giugno 1991, pp. 37-69

² SLUSHAJ, O. ARAPI, «Waste Management Situation in Albania - Ways to Improve». The Slovak Balkan Public Policy Fund, 2012, pp. 73-98.

³ Cfr. COOPERAZIONE ITALIANA ALLO SVILUPPO e FORUM INDIPENDENTE DELLA DONNA ALBANESE, *Studio-Ricerca sulla Comunità Rom che vive e lavora presso la discarica di Sharra (Tirana)*, 2011, p. 39. http://www.italcoopalbania.org/pdf/20110919102110_20110526113243_sharra_ita_web.pdf (consultato il giorno 24 aprile 2013). A tale proposito, si veda anche: M. ALCANI, A. DORRI, A. HOXHA, «Management of Municipal Solid Waste in Tirana: Problems and Challenges». Tratto da: *Portal of Scientific Journals of Croatia, Technical Gazette* (vol. 17, 2010). Reperibile anche al link: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=94297&lang=en (consultato il giorno 24 aprile 2013).

quanto in linea con gli standard comunitari, l'attività normativa è stata duramente contestata da migliaia di cittadini, che hanno chiesto e recentemente ottenuto un referendum su una legge che permette l'importazione di rifiuti nel paese. Sarà il primo referendum abrogativo della storia nazionale.

1. La tutela dell'ambiente dalla Costituzione del 1976 alla transizione democratica

L'attività normativa del legislatore albanese in materia ambientale non è affatto recente. Già la Costituzione del 1976, che sostituiva la Carta del 1946, prevedeva all'art. 20 che «la protezione della terra, delle ricchezze naturali, delle acque e dell'atmosfera dal danno e dall'inquinamento è un dovere dello Stato, delle organizzazioni economiche e sociali e di tutti i cittadini».⁴ Questa disposizione, che ad una prima lettura può apparire sintomo di una precoce e genuina sensibilità del legislatore alle tematiche ambientali, non rappresenta tuttavia un *unicum* nell'area balcanica. Infatti, nella Costituzione jugoslava approvata due anni prima non mancano disposizioni analoghe.⁵ In verità, mentre la Costituzione albanese lascia intravedere una salvaguardia dell'ambiente intesa esclusivamente in senso negativo (protezione dal danno), quella titina si spinge a prevedere azioni positive volte non solo alla difesa, ma anche al miglioramento dell'ambiente naturale. Tutela e miglioramento rappresentano un binomio insolubile e ricorrente in tutte le disposizioni in materia ambientale della costituzione jugoslava.⁶ Rispetto al già citato art. 20 del testo del 1976, la lettura combinata dell'art. 87 e degli artt. 192 e 193 della Carta jugoslava fornisce

⁴ Art. 20, *Kushtetuta e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë*. Per una versione in inglese, si veda *Constitution of the People's Socialist Republic of Albania*, reperibile al link: <http://bjoerna.dk/dokumentation/Albanian-Constitution-1976.htm> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Traduzione nostra.

⁵ Artt. 87, 192, 193, *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavij* (1974). Vista la rilevanza del contenuto degli articoli, se ne riporta in questa sede il testo integrale.

- Art. 87 «I lavoratori ed i cittadini, le organizzazioni del lavoro associato, le comunità socio-politiche, le comunità locali e le restanti organizzazioni e comunità d'autogoverno, hanno il diritto ed il dovere di creare le condizioni necessarie per la difesa ed il miglioramento dei valori naturali o creati dal lavoro che fanno parte dell'ambiente; hanno il diritto ed il dovere di impedire e di eliminare gli effetti nocivi che — attraverso l'inquinamento dell'aria, del suolo, delle acque, dei corsi d'acqua, del mare, con i rumori o in altro modo — rappresentano una minaccia per tali valori e costituiscono un pericolo per la vita e per la salute delle persone».
- Art. 192 «L'uomo ha diritto a un ambiente vitale sano. La comunità sociale assicura le condizioni per tradurre in atto tale diritto».
- Art. 193 « Chiunque faccia uso del suolo, dell'acqua o di altri beni naturali deve farlo in modo da assicurare le condizioni per il lavoro e la vita dell'uomo in un ambiente sano. Ognuno ha il dovere di proteggere la natura e i suoi beni, le bellezze e le rarità naturali e i monumenti culturali»

Per una versione completa del testo in italiano, si veda *Costituzione della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia* al link: <http://www.cnj.it/documentazione/Cost74.htm> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁶ Cfr. artt. 114, 117 e 281, *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavij*, cit.

indubbiamente un quadro più completo e maggiormente definito, sancendo, tra l'altro, un embrionale principio di sussidiarietà, che sarà di particolare rilevanza nella successiva legislazione comunitaria. Pertanto, in prospettiva comparata con altre “democrazie popolari” della regione, l'attenzione del legislatore albanese al tema non è né un caso unico né particolarmente avanzato.

In seguito alle elezioni multipartitiche nel 1991, le prime dalla seconda guerra mondiale tenutesi sull'onda delle proteste studentesche dell'anno precedente, emerse l'esigenza di sostituire una Carta dai tratti fortemente illiberali come quella approvata dalla dittatura di Hoxha nel 1976.⁷ Una *Legge sulle principali disposizioni costituzionali* venne così rapidamente approvata dal parlamento neoeletto il 21 maggio del 1991, fungendo da Costituzione provvisoria sino all'approvazione di un testo definitivo nel novembre del 1998 tramite referendum. Il notevole lasso temporale intercorrente fra l'entrata in vigore di questa norma *ad interim* e la sua sostituzione con un *corpus* più compiuto e suffragato dalla volontà popolare ne rende necessaria l'analisi, seppur sintetica. In questo testo la tutela dell'ambiente sembrerebbe completamente estranea alle preoccupazioni del legislatore, se non fosse per una disposizione contenuta nell'art. 36, che, tra le altre, attribuisce al Consiglio dei Ministri la competenza di «adottare misure per assicurare protezione dell'ambiente, adeguate condizioni lavorative e la protezione della salute dei cittadini».⁸ Questa scarsa sensibilità del legislatore ad una tematica che stava invece diventando di crescente urgenza può essere giustificata dal fatto che, dopo anni di regime illiberale, la priorità fosse quella di garantire istituzioni democratiche e libertà di mercato ad un popolo vissuto per anni nel mito dell'autarchia ed in una chiusura quasi ermetica verso l'esterno. Scorrendo rapidamente i titoli di questa Carta provvisoria, elaborata in meno di un mese dalla convocazione del parlamento, si noterà che l'attenzione è focalizzata sui meccanismi istituzionali e sugli organi supremi dello stato, piuttosto che sulle garanzie e sui diritti individuali, inseriti in seguito con apposito emendamento.⁹

⁷ A titolo d'esempio, è opportuno ricordare che la proprietà privata era abolita ex art. 16 e che, ai sensi dell'art. 3, «nella Repubblica Popolare Socialista d'Albania l'ideologia dominante è il Marxismo-Leninismo. L'intero ordine sociale socialista è sviluppato sulla base dei suoi principi». Traduzione nostra.

⁸ Art. 36 (9), *Për dispozitat kryesore kushtetuese* (l. n. 7491/1991). Per una versione in inglese, si veda *Law on the Major Constitutional Provisions*, reperibile al link: <http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/ALB%20Law%20on%20the%20Major%20Constitutional%20Provisions%20the%20Peoples%20Assembly%20of%20the%20Republic%20of%20Albania%201991%28consolidated%20version%29.pdf> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Traduzione nostra.

⁹ Si veda a questo proposito : *For an amendment of the law no. 7491, date 29.4.1991 "On Major Constitutional Provisions"* (l. n. 7692/1993), reperibile al link: <http://eudo-citizenship.eu/National>

È in questo contesto che nel gennaio del 1993 viene approvata la prima “legge sulla protezione ambientale” (l. n. 7644/1993) della fase liberaldemocratica. Questo testo costituisce un quadro su cui il legislatore interverrà in maniera più dettagliata negli anni successivi. Per fini di coesione e di scorrevolezza, non ci si soffermerà in maniera analitica né su questo né sui numerosi provvedimenti che saranno approvati negli anni a venire, circoscrivendo l’indagine all’analisi del solo aspetto della regolamentazione dei rifiuti. All’interno della l. n. 7644/1993, di particolare interesse ai fini della presente analisi è l’art. 5 che recita: «È vietata l’importazione di rifiuti pericolosi o di altri beni rischiosi allo scopo di preservarli, depositarli o di distruggerli in Albania».¹⁰ Il secondo comma del medesimo articolo aggiunge che è possibile il transito di tali sostanze nel territorio albanese solo se previsto da un accordo internazionale e con il permesso del Consiglio dei Ministri, segno della volontà del parlamento di tenere lontane dallo stato tutte le sostanze nocive e di evitare, seppur implicitamente, di legittimare qualsiasi forma di “colonialismo dei rifiuti”. Tuttavia, come si noterà guardando alla formulazione dell’art. 5 comma I, il legislatore non sancisce un divieto di importazione *tout court*, limitandosi a disciplinare l’ingresso di sostanze pericolose. È proprio in questo *vacuum* che nel 1994 si inserirà il governo con un atto di normazione secondaria che, all’art. 3, prevede la possibilità di importazione di rifiuti non pericolosi per la produzione di «sostanze e materiali utili».¹¹ Il permesso è subordinato al fatto che gli scarti importati siano processati con «environment-friendly technologies» e che «il loro trasporto, il loro deposito e la loro lavorazione nel Paese non abbiano impatti negativi sulla salute umana e sull’ambiente». La «decisione» del governo Meksi (Partito Democratico, principale partito dello schieramento di centro-destra) prevedeva la possibilità di importazione dei rifiuti non pericolosi (esplicitamente menzionati nel Primo Allegato) soltanto tramite permesso di durata annuale rilasciato dal

DB/docs/ALB%20Fundamental%20Freedoms%20and%20Human%20Rights%201993.pdf (consultato il giorno 24 aprile 2013).

¹⁰ Art. 5, l. n. 7644/1993 *Për mbrojtjen e mjedisit*. Per una versione in inglese, si veda *Law on Environmental Protection*, reperibile al link: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/alb6785E.pdf> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Traduzione nostra.

¹¹ Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania, decisione n. 26 del 31 gennaio 1994, art. 3. Per il testo originale, *Për mbetjet e rrezikshme dhe mbeturinat*, si veda il link: http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Farchive.rec.org%2Falbania%2FCD-Ligjet%2Fdoc%2FKonsoliduar%2FVendim%2520%2520Nr.26%2C31.01.1994%2C%2520fl3.doc&ei=x7BVUdT_Na_e7AbWpoDgCw&usq=AFQjCNF3dWkg3RqIGEBnSdL1ZW5ZUBQN7Q&sig2=p0eqFYMIAM6fwGQpIAyFUw&bvm=bv.44442042,d.ZGU (consultato il giorno 24 aprile 2013). Per una versione in inglese, invece, si veda *Decision on Hazardous Wastes and Residues*, reperibile al link: <http://faolex.fao.org/docs/html/alb18973.htm> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Traduzione nostra.

Comitato per la Conservazione e la Protezione Ambientale.¹² L’inserimento di questo criterio voleva essere un impedimento all’ingresso indiscriminato di rifiuti all’interno del Paese, imponendo, tra l’altro, che la persona fisica o giuridica intenzionata ad importare rifiuti dovesse specificare esplicitamente «quantità, composizione, destinazione, tipo di attività in cui saranno usati, in aggiunta alla conformità agli standard della protezione ambientale».¹³

Tralasciando momentaneamente gli aspetti controversi legati all’importazione di rifiuti “stranieri”, è opportuno soffermarsi sinteticamente sulla gestione degli scarti prodotti all’interno del territorio nazionale, altra faccia della “questione-spazzatura” che, come si vedrà, è strettamente collegata alla prima. Si porta pertanto all’attenzione del lettore la l. n. 8094/1996 “sullo smaltimento pubblico dei rifiuti”, prima legge su questo genere di attività emanata in epoca liberaldemocratica ed approvata con lo scopo di disciplinare il servizio pubblico di nettezza urbana.¹⁴ Come si osserverà anche successivamente, in Albania non mancano norme che disciplinino la gestione dei rifiuti né, tendenzialmente, si può sostenere che le disposizioni in esse contenute non siano sufficientemente moderne o che si ispirino a modelli desueti ed inefficienti. Il problema è ben lungi dall’essere una mera questione di impianto legislativo bisognoso di essere rivisto ed ammodernato. A destare preoccupazione è invece soprattutto lo iato che si è determinato tra le previsioni teoriche approvate dal parlamento e le modalità di attuazione della legge, molto spesso ignorata, aggirata, quando non addirittura sfidata apertamente.

2. Lo spartiacque del 1997 e la nuova Costituzione

A segnare una svolta importante della storia albanese fu la guerra civile del 1997, conclusasi con un “Accordo di garanzia” con il quale i politici si impegnavano a rispettare l’esito delle elezioni che si sarebbero tenute nel medesimo anno. La consultazione elettorale vide una netta vittoria del Partito Socialista guidato da Fatos Nano, che divenne così il nuovo protagonista della scena politica nazionale. Ciò che in questo contesto merita di essere sottolineato è l’approvazione di una Costituzione definitiva che subentrava a quel provvedimento *ad interim* che, stando alle dichiarazioni iniziali, avrebbe dovuto essere

¹² *Ivi*, artt. 10, 11, 12.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ L. n. 8094/1996, *Për largimin publik të mbeturinave*. Reperibile al link <http://www.meditel.eu/dog/Ligji%20Nr%208904%20per%20largimin%20e%20mbeturinave.pdf> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Per una versione in inglese si veda: *Law Concerning Public Disposal of Waste*, reperibile al link: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/alb60716E.pdf> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

sostituito molto tempo addietro. A dire il vero, nell'arco temporale 1991 - 1998 erano state elaborate altre bozze, che erano però state respinte.¹⁵ Più fortunato fu invece l'esito della Carta del 1998, che fu approvata a larga maggioranza da un referendum.¹⁶ Diversamente da quanto osservato per il testo provvisorio del 1991, questa Carta fu il frutto di un processo maggiormente ponderato e l'esito di una Commissione parlamentare di 21 membri istituita *ad hoc*. Al di là delle importanti modifiche riguardanti l'assetto istituzionale del Paese, è opportuno sottolineare che nel testo approvato dalla consultazione del 1998 la tutela dell'ambiente trova un'importante ed innovativa legittimazione. Infatti, all'art. 59 si legge quanto segue:

«Lo stato, nell'ambito dei suoi poteri costituzionali e dei mezzi a sua disposizione, mira a integrare l'iniziativa e la responsabilità privata con: [...] F) Un ambiente salubre ed ecologicamente adeguato per le presenti e future generazioni. G) Uno sfruttamento razionale delle foreste, delle acque, dei pascoli e delle altre risorse naturali sulla base del principio dello sviluppo sostenibile».¹⁷

La comparsa del principio dello sviluppo sostenibile, ora provvisto di dignità costituzionale, è senza alcun dubbio un'importante novità nel quadro normativo, segno di un'accresciuta attenzione del legislatore alle tematiche ambientali. È plausibile ipotizzare che in questo contesto sia giunta l'eco del Trattato di Amsterdam del 1997 che, emendando quello di Maastricht, inseriva tale principio all'interno della legislazione comunitaria. Inoltre, quanto affermato all'art. 59 deve essere integrato con il contenuto

¹⁵ Tra i tentativi di dare una Costituzione al paese, il più risoluto fu indubbiamente quello del 1994, che vide come protagonista Sali Berisha, allora Capo dello Stato. Tuttavia, il testo, che prevedeva un significativo ampliamento dei poteri presidenziali, venne bocciato con un referendum da cittadini che temevano un rapido deterioramento delle istituzioni democratiche. Al referendum, che registrò una partecipazione dell'84% degli aventi diritto, i contrari (56%) superarono nettamente i voti favorevoli all'approvazione della nuova Carta (43%). Dati tratti da: REGIONAL SURVEYS OF THE WORLD, *Central and South - Eastern Europe*. Europa publications, 2004.

¹⁶ Nonostante l'elevatissima proporzione di voti favorevoli, non si può ignorare l'affluenza considerevolmente più bassa rispetto alla consultazione tenutasi nel 1994: i votanti furono poco più del 50% degli aventi diritto (fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/Albanian_constitutional_referendum,_1998). Pertanto, è possibile affermare che la mancata partecipazione di Berisha ai lavori preparatori e l'assenza di molti suoi deputati all'approvazione parlamentare del 21 ottobre 1998 si siano riverberate anche sulla partecipazione referendaria nel mese successivo.

¹⁷ Art. 59, *Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë*, reperibile al link del parlamento albanese: http://www.parlament.al/web/Kushtetuta_e_Republikes_se_Shqiperise_e_perditesuar_1150_1.php (consultato il giorno 24 aprile 2013). Per una versione in inglese, si veda *Constitution of the Republic of Albania*, sempre reperibile sul sito del consiglio dei ministri: <http://www.km.gov.al/skedaret/1231927768-Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Albania.pdf> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Traduzione nostra.

dell'art. 56 che recita: «Chiunque ha il diritto di essere informato sulle condizioni dell'ambiente e sulla sua protezione».¹⁸

Una volta stabilizzato il quadro istituzionale nazionale, l'attività del legislatore è proceduta intensamente su vari fronti, fino a giungere - relativamente all'ambito ambientale - all'approvazione della fondamentale l. n. 8934 del 5 settembre 2002, seconda delle tre leggi "sulla protezione ambientale" sino ad ora approvate. Fino all'entrata in vigore della legge del 2011, questa sarà la disciplina di carattere generale all'interno della quale si inserirà un'intensa attività di implementazione del governo e che segnerà la politica ambientale dell'esecutivo albanese per un decennio. Ai fini di questa analisi, occorre ricordare gli articoli 22 e 23 «sull'importazione di sostanze e rifiuti pericolosi» e «sul trasporto di transito», sostanzialmente analoghi alle disposizioni degli anni '90. Viene infatti ribadito il divieto di importazione di rifiuti pericolosi nel territorio albanese ai fini di «stoccaggio, deposito o smaltimento» e si consente il passaggio di tali sostanze sul suolo nazionale e nelle acque interne soltanto se previsto da un atto internazionale di cui l'Albania sia parte e con il permesso rilasciato dal Consiglio dei Ministri.¹⁹ Risulterà di particolare interesse ai fini della riflessione successiva citare per esteso il terzo comma art. 22, che recita: «l'importazione di ogni tipo di rifiuto ai fini di uso, lavorazione o riciclaggio è fatta secondo le regole, procedure, quantità e termini approvati dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente».²⁰ Pertanto, diversamente da quanto avveniva con la l. 7644/1993 (abrogata da questa legge all'art. 89), la possibilità di importazione di rifiuti non pericolosi non è lasciata ad un successivo intervento dell'esecutivo tramite atti di normazione secondaria, ma è sancita apertamente in una fonte primaria del diritto. Si tratta di un elemento non irrilevante poiché, *ex art. 150 Cost.*, 50mila cittadini contrari a tale disposizione avrebbero potuto aggredirla chiedendo alla Corte Costituzionale che si tenesse un referendum abrogativo, come è avvenuto invece per

¹⁸ Questa disposizione emerge in significativa coincidenza con gli importanti principi sanciti dalla Convenzione di Aarhus, firmata dall'Albania nel giugno 1998 e ratificata nel 2001. Cfr. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, il cui testo ufficiale è reperibile al link: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (consultato il giorno 15 luglio 2013). Per un elenco degli stati firmatari, si consulti invece http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en (consultato il giorno 15 luglio 2013).

¹⁹ Artt. 22, 23 l. n. 8934/2002, *Për mbrojtjen e mjedisit*. Testo originale reperibile al link: http://www.aic.org.al/wp-content/uploads/2012/02/Ligj_8934_05.09.pdf-Per-mbrojtjen-e-mjedisit.pdf (consultato il giorno 24 aprile 2013). Per una versione in inglese, si veda *Law on Environmental Protection (2002)*, reperibile al link: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/alb60655E.pdf> (consultato il giorno 15 luglio 2013). Traduzione nostra.

²⁰ Art 22, comma 3, l. n. 8934/2002, *cit.*

il provvedimento del 2011. Se quindi non si sviluppò un movimento referendario di protesta per chiedere la soppressione dell'art. 20, non fu certo per ragioni di natura "tecnica". La Costituzione permetteva tale forma di mobilitazione, ma questa nei fatti non avvenne.

Quello che si verificò fu invece una certa inversione di rotta da parte della stessa maggioranza di governo che, nell'anno seguente, approvò una legge sul "trattamento ambientale dei rifiuti solidi" (l. n. 9010/2003). Questo testo sembrava porre un termine alla politica degli anni precedenti, prevedendo un più ampio divieto di importazione di rifiuti, fossero o non fossero tossici. Infatti, come già esplicitato all'art. 8, comma c del medesimo testo, all'art. 26 si legge: «È vietato importare nella Repubblica di Albania rifiuti per fini di conservazione, deposito o eliminazione».²¹ Com'è chiaro, non si vieta *tout court* l'importazione di rifiuti, ma la si limita fortemente, escludendo le tre finalità espressamente menzionate dal legislatore. Ciononostante, si trattò di un mutamento di direzione soltanto parziale, dal momento che con la delibera n. 806 del 4 dicembre 2003, il Consiglio dei Ministri elaborò un insieme di «regole e procedure per l'importazione dei rifiuti, che saranno impiegati per riuso, recupero e riciclaggio».²² Richiamandosi proprio all'art. 22 l. n. 8932/2002, che sembrava tacitamente superato, l'esecutivo va a disciplinare la possibilità per le persone fisiche e giuridiche di importare rifiuti non pericolosi, sostituendo e andando ad abrogare i già menzionati punti 10, 11 e 12 della decisione n. 26 del 1994 con nuovi criteri. Tuttavia questi principi non cambiano la concreta possibilità di importare determinate categorie di rifiuti a condizione che particolari procedure vengano rispettate.²³ Pertanto, ciò che dalla lettura dell'art. 26 l. n. 9010/2003 sembrava un ricordo del passato, ritorna possibile e di stringente attualità. Il quadro così si complica e si fa più torbido. Evitando per ragioni di spazio di soffermarsi in un'analisi minuziosa di questo importante provvedimento, sarà comunque opportuno ricordare che questa legge,

²¹ Art. 26, l. n. 9010/2003, *Per administrimin mjedisor te mbetjeve te ngurta*, reperibile al link: http://www.pdstudio.it/shqip/Ligj_9010_13.02.2003%20PER%20ADMINISTRIMIN%20MJEDISOR%20TE%20MBETJEVE%20TE%20NGURTA.pdf (consultato il giorno 15 luglio 2013). Per una versione in inglese, si veda: *Law on Environmental Treatment of Solid Waste*, reperibile al link: http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=042497&database=faolex&search_type=link&table=result&lang=fra&format_name=@FRALL (consultato il giorno 15 luglio 2013). Traduzione nostra.

²² Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania, delibera n. 806 del 4 dicembre 2003. Per il testo originale, *Për miratimin e rregullave e të procedurave për importimin e mbetjeve për përdorim, përpunim e riciklim*, si veda il link: faolex.fao.org/docs/texts/alb67496.doc (consultato il giorno 15 luglio 2013). Nessuna versione in inglese reperibile.

²³ La formulazione di alcuni articoli in certi casi ricalca la normativa precedente. Ad esempio si veda l'art. 1 della Parte I della decisione n. 806 del 4 dicembre 2003, che subordina la possibilità di importazione all'utilizzo di moderne tecnologie, al risparmio di materie prime ed a modalità di trasporto che non arrechino danni alla salute dell'uomo e all'ambiente. L'analogia con l'art. 3 della decisione del 1994 è evidente.

limitandosi ad abrogare espressamente solo determinati articoli, non va a sostituire per intero la delibera n. 26 del 1994, lasciandola così in vigore anche negli anni successivi. È inoltre di particolare utilità ai fini della comprensione della disputa politica successiva ricordare il fatto che il Consiglio dei Ministri allora in carica, guidato da Fatos Nano, era formato da esponenti del Partito Socialista.

A destare preoccupazione non è tuttavia soltanto il magmatico quadro legislativo. A peggiorare concretamente la condizione ambientale del Paese si aggiunge il fatto che, come anticipato nei paragrafi precedenti, previsioni normative ed attuazione delle stesse spesso divergono. Stando infatti ad una campagna di denuncia iniziata nello scorso anno dal piccolo partito dei Verdi albanesi e rilanciata dal portale *Balkaninsight.com*, tra il 2003 ed il 2010 centinaia di tonnellate di rifiuti tossici sarebbero entrate nel paese con il silenzio delle autorità deputate all'autorizzazione e al controllo.²⁴ In seguito ad accertamenti, il Ministro dell'Ambiente ha affermato di non aver mai autorizzato tali importazioni e che, pertanto, il traffico di rifiuti era di carattere illegale. Secondo quanto riportato da *Balkaninsight.com*, la presenza di un *surplus* di rifiuti rispetto a quanto raccolto dalle società di nettezza urbana è stata certificata anche dallo stesso Istituto di Statistica Nazionale.²⁵ Questa inchiesta ha portato all'apertura di indagini avviate dal Ministero dell'Ambiente albanese e dal Commissario Europeo Janez Potocnik.²⁶

3. Il 2011: un anno di svolta per il diritto ambientale

Ritornando ai problemi relativi alla legislazione, è possibile operare un salto temporale fino a giungere al 2011, anno cruciale per il diritto ambientale in Albania. Nel 2011

²⁴ B. LIKMETA, «Secret Waste Imports Alarm Albania's Greens». Tratto da: *Balkan Insight*. 10-02-2012 <http://www.balkaninsight.com/en/article/secret-waste-imports-alarm-albania-s-greens> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

B. LIKMETA, «Albania Turned Blind Eye to Illegal Waste Imports». Tratto da: *Balkan Insight*. 02-03-2012 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-turned-blind-eye-to-illegal-waste-imports> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

²⁵ B. LIKMETA, «Albania Pledges to Probe Illegal Waste Imports». Tratto da: *Balkan Insight*. 14-03-2012 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-to-probe-illegal-waste-imports> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

²⁶ B. LIKMETA, «EU to Probe Illegal Waste Shipments to Albania». Tratto da: *Balkan Insight*. 14-03-2012 <http://www.balkaninsight.com/en/article/eu-to-investigate-illegal-waste-shipments-to-albania> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Come riportato nell'ottobre del medesimo anno dal Commissario Potočnik, l'indagine sulla Francia, uno degli attori al centro delle critiche per questa vicenda, si è conclusa dal momento che sono stati provati formali errori di catalogazione. I rifiuti del tipo Y17 infatti sono stati inviati verso "AL", ma, diversamente da quanto previsto dalla Convenzione di Basilea, con tale sigla non si voleva intendere l'Albania, bensì la Germania (in francese, "Allemagne", che invece dovrebbe essere etichettata con "DE"). Resta tuttavia ancora da risolvere il nodo dell'ingresso senza autorizzazione di rifiuti, presenza certificata dall'Istituto Nazionale di Statistica albanese.

vengono infatti approvate diverse leggi fortemente in linea con la normativa comunitaria, tra cui una nuova legge sulla protezione ambientale (la terza fino ad ora approvata) che va ad abrogare l'omonima legge del 2002 di cui si è trattato nei paragrafi precedenti. Questi importanti emendamenti normativi rientrano nel più ampio quadro dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione firmato nel 2006 ed entrato in vigore nell'aprile del 2009.²⁷ Tale atto bilaterale, analogamente agli altri accordi firmati dall'UE con gli altri Stati della regione, prevede una progressiva approssimazione della legislazione nazionale a quella comunitaria, in vista di un futuro ingresso del paese a pieno titolo nell'Unione. Pertanto, tra le innovazioni legislative in materia ambientale approvate nel 2011 dal parlamento albanese, è opportuno ricordare: la l. n. 10431/2011, n. 10431 *Sulla protezione ambientale*, che si approssima alla direttiva 2004/35/CE²⁸; la l. n. 10440/2011, *Sulla valutazione di impatto ambientale*, che si armonizza quasi completamente con la Direttiva 85/33/CEE²⁹; la l. n. 10448/2011, *Sul permesso ambientale*, che si accorda quasi interamente con la Direttiva 2008/1/CE³⁰; e la l. n. 10463/2011, *Sulla gestione integrata dei rifiuti*, che recepisce completamente nell'ordinamento albanese la Direttiva 2008/98/CE³¹.

Queste nuove norme vanno ad abrogare la legislazione antecedente e, assieme ad essa, anche gli atti del governo correlati. Come anticipato, ci si soffermerà esclusivamente sull'ultimo dei provvedimenti qui elencati, lasciando gli altri a mero titolo d'esempio per mostrare un quadro più completo degli sforzi compiuti dal parlamento albanese negli ultimi anni per avvicinarsi alla normativa comunitaria.³² Tuttavia, a giudicare dai *Reports* che la Commissione Europea redige annualmente, si tratta di progressi non ancora

²⁷ *Stabilization and association agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Albania, of the other part*, 2006. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/st08164.06_en.pdf (consultato il giorno 24 aprile 2013).

²⁸ L. n. 10431/2011, *Për mbrojtjen e mjedisit*. Reperibile al link: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/alb112561.pdf> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Ad oggi, non sono disponibili traduzioni in inglese: per una breve sintesi della norma, si consulti il portale faolex.fao.org.

²⁹ L. n. 10440/2011, *Për vlerësimin e ndikimit në mjedis*. Reperibile al link: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/alb113058.pdf> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Ad oggi, non sono disponibili traduzioni in inglese: per una breve sintesi della norma, si consulti il portale faolex.fao.org.

³⁰ L. n. 10448/2011, *Për lejet e mjedisit*. Reperibile al link: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/alb113101.pdf> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Ad oggi, non sono disponibili traduzioni in inglese: per una breve sintesi della norma, si consulti il portale faolex.fao.org.

³¹ L. n. 10463/2011, *Për menaxhimin e integruar të mbetjeve*. Reperibile al link: <http://faolex.fao.org/docs/texts/alb113034.doc> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Ad oggi, non sono disponibili traduzioni in inglese: per una breve sintesi della norma, si consulti il portale faolex.fao.org. Ad ogni modo, vista la sua rilevanza, quest'ultimo provvedimento sarà oggetto di trattazione più specifica nelle prossime pagine.

³² Ai fini di un maggiore approfondimento della recente legislazione albanese in materia ambientale, si consiglia la lettura di: E. MUCAJ, I. NDROQI, «Albania Chapter - Environment & Climate Change Law 2012». Tratto da: *International Comparative Legal Guides* <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/environment-and-climate-change-law/environment-&-climate-change-law-2012/albania> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

meritevoli di encomio e che, per quanto significativi, potrebbero essere resi ancora più efficaci e coerenti con la legislazione europea. Nell'ultimo *Progress Report* (2012) infatti si afferma:

«Per quanto riguarda l'ambiente, si è verificato qualche progresso nella *legislazione orizzontale*. La cooperazione con la società civile e l'accesso pubblico all'informazione sono migliorati. Tuttavia, le leggi sulla Valutazione di Impatto Ambientale e sui Permessi Ambientali non sono ancora allineate con l'*acquis* ed includono seri scostamenti come il concetto del "silenzio assenso". L'adozione della Legge sulla Valutazione Ambientale Strategica è in sospenso. La mancanza di implementazione e di applicazione della legislazione rimane una preoccupazione. Importanti valutazioni di impatto ambientale e consultazioni pubbliche non vengono condotte sistematicamente ed i permessi ambientali non vengono sistematicamente rilasciati prima di lanciare progetti infrastrutturali. Le sanzioni non sono sufficientemente dissuasive e non sono applicate correttamente».³³

Al di là di alcune carenze legislative, la Commissione rileva anche criticità sul piano amministrativo, vista la scarsa coordinazione tra il Ministero dell'Ambiente ed il Ministero dei Lavori Pubblici e l'insufficienza delle risorse finanziarie messe a disposizione per risolvere i gravi problemi che il paese si trova ad affrontare.³⁴ Ad ogni modo, Bruxelles dimostra di apprezzare «l'incremento del personale nel Ministero dell'Ambiente, negli ispettorati e nelle autorità di bacino» e nota alcuni progressi per quanto riguarda la

³³ EUROPEAN COMMISSION, «Albania 2012 Progress Report - accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013». Bruxelles, 2012, p. 70. Reperibile al link: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/al_rapport_2012_en.pdf (consultato il giorno 24 aprile 2013). Traduzione nostra.

³⁴ La carenza di risorse è stata appurata anche dall'UNEP. Nella sua Environmental Performance Review del 2012 si legge infatti quanto segue: «Le imposte per la raccolta dei RSU e rifiuti analoghi sono stabiliti dalle municipalità ed incrementate su base annuale. [...] Sebbene le imposte per le industrie siano relativamente alte, [...] il finanziamento della gestione dei rifiuti non è sufficiente, dal momento che copre in media 35-60% delle entrate necessarie; le municipalità compensano i pagamenti alle società di raccolta attingendo dai loro bilanci». UNEP, «Albania Environmental Performance Review - Second Review». New York e Ginevra, 2012, p. 101. Il testo completo è reperibile al link: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/AlbaniaII.pdf (consultato il giorno 24 aprile 2013). Traduzione nostra.

formazione di giudici e procuratori in merito a tematiche ambientali, segno di un accresciuto interesse della politica albanese al tema.³⁵

Tornando all'argomento che in questo contesto più preme analizzare, nel medesimo *Report*, si trova anche un commento della Commissione a proposito della contestata l. n. 10463/2011: «Alcuni progressi sono stati compiuti nella gestione dei rifiuti, con l'adozione della legge sulla Gestione Integrata dei Rifiuti. L'implementazione della legge dovrà essere monitorata attentamente per garantire che i rifiuti siano trattati ed importati legalmente».³⁶ Con queste parole la Commissione da un lato esprime la soddisfazione per il recepimento nell'ordinamento albanese dei principi contenuti nella legislazione comunitaria, ma, d'altro canto, non fa mistero delle sue preoccupazioni in merito all'implementazione della norma. I timori della Commissione appariranno ancora più fondati se letti alla luce delle preoccupazioni espresse per quanto riguarda la carenza di risorse di cui dispongono Ministeri competenti ed autorità deputate al controllo. È proprio partendo da questo autorevole parere che è possibile iniziare l'analisi delle vicende legate ad una legge che, per quanto possa sembrare di secondaria importanza, può segnare la storia albanese.

La l. n. 10463 in merito alla *Gestione Integrata dei Rifiuti* è stata approvata il 22 settembre 2011 fra le decise proteste dell'opposizione parlamentare, degli intellettuali e delle associazioni ambientaliste. Ad essere al centro della controversia è l'art. 49 della nuova legge, che consente esplicitamente l'introduzione nel paese di rifiuti non pericolosi, fermo restando il divieto, previsto all'art. 48, posto all'importazione di rifiuti pericolosi.³⁷ Questa disposizione, secondo coloro che si oppongono al provvedimento, rende concreta la possibilità che l'Albania diventi, per usare un'espressione sinistramente ricorrente nel dibattito politico locale e ripresa da diversi osservatori internazionali, «la pattumiera d'Europa».³⁸

A nulla è servito l'intervento dell'allora Capo dello Stato Bamir Topi che, *ex art. 85 Cost.*, dopo una riflessione durata circa un mese, ha rinviato il testo alla Camera per chiederne una seconda lettura: l'assemblea, a maggioranza assoluta, ha votato contro il decreto

³⁵ EUROPEAN COMMISSION, «Albania 2012 Progress Report», *cit.*, p. 61.

³⁶ *Ibid.*, p. 60.

³⁷ Artt. 48 e 49, L. n. 10463/2011, *Për menaxhimin e integruar të mbetjeve*, *cit.*

³⁸ M. RUKAJ, «Albania, una pattumiera turistica?». Tratto da: *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 31-12-2010 <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Albania-una-pattumiera-turistica> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

S. SENET, «L'Albanie, nouvelle poubelle de l'Europe?». Tratto da: *Le Journal de l'Environnement* 04-11-2011 <http://www.journaldelenvironnement.net/article/l-albanie-nouvelle-poubelle-de-l-europe,25782> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

presidenziale, giungendo così all'approvazione definitiva del provvedimento senza ulteriori emendamenti.³⁹ Il testo del presidente è stato respinto con 73 voti contrari e 59 favorevoli, dopo un lungo ed acceso dibattito.⁴⁰ Le ragioni del Presidente della Repubblica, che riteneva l'importazione dei rifiuti in contraddizione «con lo scopo dichiarato di minimizzare i materiali di scarto e di ridurre gli effetti negativi creati dalla formazione e dalla gestione dei rifiuti», sono state duramente contestate dal viceministro dell'Ambiente Taulant Bino.⁴¹ Questi ha definito la motivazione adottata dal Capo dello Stato come una decisione che va semplicemente a sostegno della formazione politica che il Presidente «ha creato o che vuole creare». Tale mossa del Presidente - ha aggiunto - lascia inalterato il vecchio sistema di gestione dei rifiuti.

In tale modo, si è venuto a creare un circolo per cui il Partito Socialista, facendo riferimento alla l. n. 9010/2003, sostiene di aver posto fine all'importazione di rifiuti nel paese ed accusa il Partito Democratico di voler riprendere tale “odiata” prassi. D'altro lato, la maggioranza ribatte che l'opposizione sta solo strumentalizzando la vicenda, dal momento che era stato lo stesso governo di Fatos Nano a permettere il proseguimento dell'arrivo di spazzatura con la delibera n. 806 del 2003. Inoltre, tra le argomentazioni addotte da Berisha si segnala che, la “lista verde” - vale a dire l'elenco contenente le tipologie di rifiuti importabili - annovera un elenco significativamente più contenuto rispetto a quanto previsto dal governo socialista (da circa 400 ad una cinquantina).⁴² Ad ogni modo, risulta evidente che l'assenza di chiarezza nella legislazione (v. *supra*) ha consentito che si giungesse ad una situazione di conflitto difficilmente superabile, in cui le due principali forze politiche si accusano reciprocamente, scaricando sulla parte avversa le responsabilità della difficile situazione in cui versa l'ecosistema albanese ed aumentando conseguentemente la confusione nell'opinione pubblica.⁴³

³⁹ Art. 85, *Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë*, cit.

⁴⁰ ALBANIAN SCREEN, «Import of wastes, the parliament rejects the decree of Topi». Tratto da: *Albanianscreen*: 03-11-2011 http://news.albanianscreen.tv/pages/news_detail/importi_i_plehrave_parlamenti_rezon_dekretin_e_topit/ENG (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁴¹ TOP CHANNEL, «Ministry of Environment: President's decision, political». Tratto da: *Top Channel TV*: 15-10-2011 <http://www.top-channel.tv/english/artikull.php?id=3169> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁴² B. KOLEKA, «Albania passes waste import law despite protests». Tratto da: *Reuters* 3-11-2011 <http://uk.reuters.com/article/2011/11/03/idUKL5E7LS28120111103> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁴³ Per quanto riguarda il percorso della legislazione in materia di importazione di rifiuti, si ricordi che la l. n. 10463/2011 non piomba *ex abrupto* sulla scena albanese: l'importazione di rifiuti era già stata anticipata nei contenuti dalla delibera governativa n. 825 del 2010, che aveva scatenato forti proteste da parte delle organizzazioni ambientaliste ma che non aveva visto un altrettanto vivace dibattito parlamentare, dal momento che, trattandosi di un atto di normazione secondaria, non era soggetto a successiva approvazione da parte del parlamento. Base legislativa a cui fa riferimento questa disposizione è l'art. 22 della legge n.

Alle accuse di carattere “politico” in merito all’opportunità del provvedimento, si aggiungono conflitti personali. Già nel 2004, il Partito Democratico aveva criticato molto duramente il governo socialista di Fatos Nano, accusandolo di voler costruire un inceneritore per il proprio esclusivo tornaconto.⁴⁴ Si trattava di un progetto (poi naufragato) che avrebbe consentito l’importazione di diverse tonnellate di rifiuti italiani, che sarebbero stati successivamente smaltiti tramite un inceneritore dalla portata di 1000 tonnellate al giorno da costruirsi a Kashar, località situata a poca distanza sia da Tirana che da Durazzo.⁴⁵ Il termovalorizzatore avrebbe bruciato quotidianamente il 60% di rifiuti prodotti e raccolti *in loco* e, per la parte restante, spazzatura proveniente dalle coste italiane, che «sarebbe stata importata come “materie prime per combustione”, evitando le tasse doganali che vengono pagate in questi casi dal paese esportatore».⁴⁶ All’epoca il progetto venne fermato da una massiccia mobilitazione dei contadini residenti nella zona in cui avrebbe dovuto sorgere l’inceneritore, degli operatori turistici e di numerosi intellettuali. Su pressione del proprietario della testata, posizione contraria all’accordo con il Becchetti Energy Group venne espressa anche dal quotidiano *Shekulli*, tradizionalmente vicino alle posizioni dell’allora presidente Fatos Nano.⁴⁷ Ad ogni modo, le proteste della società civile e l’opposizione del Partito Democratico, unite al malcontento di magnati

8934/2002, così come emendato dalla successiva l. n. 9890/2008 all’art. 5. Il testo di questa legge, disponibile soltanto in albanese, è reperibile al link faolex.fao.org/docs/texts/alb83674.doc (consultato il giorno 24 aprile 2013). La delibera 825/2010 “*On Approval of List of Wastes that are Allowed to be Imported for the Purpose of Use, Recycling and Processing*” è invece reperibile anche in lingua inglese al seguente link <http://archive.basel.int/legalmatters/natleg/documents/albania6.pdf> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Tale decisione dell’esecutivo fu probabilmente un modo per distogliere l’attenzione dell’opinione pubblica dalla grave crisi istituzionale che stava vivendo il governo in quel periodo. A sostegno di questa ipotesi si veda: M. RUKAJ, «Albania, una pattumiera turistica?», *cit.* Per le proteste dell’opposizione, si veda anche SETIMES, «Albanian government criticised for importing waste». Tratto da *SETimes.com* 18-10-2010 http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2010/10/18/nb-04 (consultato il giorno 24 aprile 2013). Allo stesso proposito, si veda anche B. LIKMETA, «Albania Activists Wary of Govt Plan to Import Waste». Tratto da: *Balkan Insight*, 03-11-2010 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-environmentalist-wary-of-government-plan-to-import-waste> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Per le dichiarazioni di Berisha, invece, si consulti: «Albanian Prime Minister discusses import of waste with Council» Tratto da *Balkans.com* 22-10-2010. <http://www.balkans.com/open-news.php?uniquenumber=76106> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Naturalmente, la legge 10431/2011 “*sulla protezione ambientale*” farà decadere la delibera in questione, andando ad abrogare l’omonima legge del 2002 ed i successivi emendamenti.

⁴⁴ B. LIKMETA, «Imported Trash Recycling Plan Alarms Albania NGOs». Tratto da: *Balkan Insight* 7-1-11 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-environmentalists-slam-govt-on-trash-imports> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁴⁵ Cfr. T. PERNA, «Albania Pattumiera d’Italia». Il Manifesto, 17-06-2004

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ A. RAXHIMI, «Talking Trash». Tratto da: *Transitions Online* 21-06-2004 <http://www.tol.org/client/article/12280-talking-trash.html?print> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

tradizionalmente vicini alla maggioranza governativa, fecero sì che l'accordo non venisse attuato.⁴⁸

Nel 2011, in occasione dell'approvazione della nuova legge sulla gestione dei rifiuti, nei dibattiti si sono ritrovate le stesse accuse che erano state mosse nel 2004. Tutto è avvenuto, naturalmente, a parti inverse. Pertanto, il premier Berisha, che dai banchi dell'opposizione lanciava strali contro l'operato di Nano, si è visto poi accusato apertamente di agire per fini non coincidenti con il benessere pubblico. Se il presidente Topi (eletto con i voti del Partito Democratico) ha cautamente dichiarato che «l'interesse della popolazione deve avere la priorità sui profitti»,⁴⁹ l'esponente del Partito Socialista Erion Brace si è spinto oltre, sostenendo che il Primo Ministro è stato precedentemente coinvolto in atti di corruzione su questioni attinenti i rifiuti.⁵⁰ Il governo, per voce di Berisha, ha rassicurato l'opinione pubblica, sostenendo che la legge offre tutte le garanzie per la tutela della salute dei cittadini e che rispetta tutte le norme europee in materia.⁵¹ Inoltre, ha dichiarato: «L'Albania esporta 96.000 tonnellate di rifiuti nell'Unione Europea. Non possiamo negare loro questo diritto, che essi invece ci hanno garantito».⁵² L'effettivo trasferimento all'estero di rifiuti è stato confermato anche dall'UNEP.⁵³ Il Primo Ministro ha difeso la legge, sostenendo che fosse l'Unione Europea ad esigerla e che quindi, per non fermare il processo di integrazione, fosse necessario approvarla. Come si è già accennato, la legge, ispirandosi fortemente alla Direttiva 2008/98/CE, è effettivamente coerente con la legislazione europea e rappresenta senza dubbio un passo importante compiuto nella direzione di una progressiva armonizzazione della normativa albanese con quella comunitaria, in vista di un futuro ingresso di Tirana nell'Unione. Tuttavia, come ribadito

⁴⁸ La costruzione degli inceneritori rientra in un più ampio conflitto tra ambiente ed energia, percorso che non è stato preso dettagliatamente in esame in questa sede. Per quanto riguarda il caso albanese, si rimanda alla sintetica analisi di E. SELENICA, «Albania: energia vs. ambiente». Tratto da: *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 04-11-2005 <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Albania-energia-vs.-ambiente> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁴⁹ TOP CHANNEL, «Waste import law, Topi: Civil interest, priority». Tratto da: *Top Channel TV* 04-11-2011 <http://www.top-channel.tv/english/artikull.php?id=3468> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁵⁰ TOP CHANNEL, «Parliament reconfirms law of waste import». Tratto da: *Top Channel TV* 03-11-2011 <http://www.top-channel.tv/english/artikull.php?id=3464> (consultato il giorno 24 aprile 2013). A questa si è aggiunta la dichiarazione del capogruppo socialista Gramoz Ruçi, che, dopo aver pubblicamente accusato Berisha di agire sulla spinta di interessi personali, rivolgendosi direttamente al premier, ha chiesto: «Ho una domanda per lei, signor Presidente. Quando ha ragione? Oggi, che sta approvando questa legge, o nel 2004, quando si è opposto ad essa ed ha fatto cancellare al Partito Socialista l'accordo con la compagnia italiana?»

⁵¹ I. MARAKU, «Albania: referendum anti-monnezza?». Tratto da: *Osservatorio Balcani e Caucaso* 17-11-2011 <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Albania-referendum-anti-monnezza-107636> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁵² TOP CHANNEL, «Parliament reconfirms law of waste import», *cit.* Traduzione nostra.

⁵³ UNEP, «Albania EPR 2012», *cit.*, p. 95.

dal portavoce del Commissario Europeo per l'Allargamento, l'UE non ha mai chiesto all'Albania di importare determinati beni nel proprio territorio nazionale.⁵⁴

Le rassicurazioni dell'esecutivo in merito alla procedura che dovrà essere seguita per l'approvazione dell'ingresso della spazzatura nel paese non hanno però convinto né l'opinione pubblica né l'opposizione. Gramoz Ruçi, per conto del Partito Socialista, ha dichiarato che, in caso di vittoria, la l. n. 10463/2011 sarà il primo provvedimento ad essere abrogato in caso di vittoria alle elezioni del giugno 2013 (successo elettorale in effetti avvenuto ma, quando si scrive, il provvedimento sull'importazione dei rifiuti non è ancora stato abrogato).⁵⁵ Il superamento dell'ostacolo posto dal presidente Topi non ha tuttavia fermato coloro che avversavano la legge e che non volevano attendere sino al 2013 per vedere cancellato un provvedimento giudicato nocivo per l'ambiente albanese e per la salute della popolazione. Dando voce ad un sentimento diffuso nel paese, su spinta di alcuni esponenti dell'opposizione (fra cui lo stesso Edi Rama), di diverse ONG e di intellettuali albanesi, è stato pertanto avviato un lungo cammino di raccolta firme per chiedere un referendum mirante ad eliminare il tanto contestato art. 49.⁵⁶ I primi passi vennero intrapresi a fine ottobre 2011, diversi giorni prima che il parlamento bocciasse la richiesta di revisione della legge avanzata dal Capo dello Stato. Un gruppo formato da intellettuali, ambientalisti e personaggi di spicco nel panorama albanese si era infatti unito nella Alleanza Contro l'Importazione di Rifiuti (AKIP) ed aveva promesso di dare battaglia.⁵⁷ La Costituzione stabilisce all'art. 150 che 50.000 cittadini aventi diritto di voto possono richiedere un referendum per l'abrogazione di una legge: così il 30 novembre 2011 un gruppo di 16 cittadini si è rivolto alla Commissione Elettorale Centrale per chiedere di avviare le procedure necessarie al fine di svolgere un referendum in materia e, nel gennaio 2012, è iniziata la campagna di raccolta. Questa operazione si è conclusa in tempi rapidi, superando ampiamente la soglia minima richiesta. I promotori sono infatti giunti a presentare alla Commissione Elettorale Centrale più di 60.000 adesioni alla

⁵⁴ A. TOZAJ, « EU: Albania not obliged for waste import». Tratto da: *Top Channel* 08-11-2011. <http://www.top-channel.tv/english/artikull.php?id=3520> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁵⁵ TOP CHANNEL, « Parliament reconfirms law of waste import», *cit.*

⁵⁶ I. MARAKU, «Albania: referendum anti-monnezza?», *cit.*

B. LIKMETA, «Albanian Intellectuals Demand Referendum on Waste Law». Tratto da: *Balkan Insight* 25-10-2011 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-activists-join-forces-against-trash-imports> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁵⁷ L. VESHI, «Albania: Civil Society Activists Form Alliance against Import of Waste». Tratto da: *Balkans.com* 24-10-2011 <http://www.balkans.com/open-news.php?uniquenumber=124053> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

richiesta di abrogazione.⁵⁸ In seguito alla convalidazione delle firme avvenuta in luglio, i quesiti sono passati alla Corte Costituzionale, organo deputato a verificarne la loro ammissibilità, ex artt. 131 e 152 Cost. La Corte ha iniziato a discutere la questione nel gennaio 2013 e si è pronunciata favorevolmente nei primi giorni di marzo. Tuttavia, il Codice Elettorale vieta che un referendum possa tenersi fino a sei mesi prima o tre mesi dopo un'elezione. Considerato che le votazioni politiche si terranno a giugno, gli ambientalisti hanno denunciato il fatto che la consultazione sui rifiuti si terrà non prima del 2014, dilatando così di molto i tempi per giungere all'abrogazione di una legge approvata nell'autunno del 2011.⁵⁹ Questa previsione si è tuttavia rivelata errata, dal momento che con delibera presidenziale il referendum è stato fissato per il prossimo 22 dicembre.⁶⁰

Ad ogni modo, nonostante le polemiche sui tempi resta un dato di indubbia importanza: oltre ai due quesiti costituzionali e ad una consultazione sulla monarchia (1997), questo sarà il primo referendum abrogativo della storia dell'Albania democratica. Soprattutto, è la prima volta che un referendum viene indetto "dal basso" tramite una raccolta firme.⁶¹ Si tratta di un dato politico che non può essere ignorato e l'esecutivo ne è perfettamente a conoscenza. Mentre si giocava la partita per l'approvazione del referendum, il governo non è infatti rimasto inerte, ed ha tentato di recuperare consensi, di dimostrare apertura e di togliere dal centro della scena l'opposizione, che su questo tema sta dimostrando particolare vitalità. Nell'agosto del 2012, sotto la pressione della società civile, l'esecutivo ha provato ad assecondare i *desiderata* popolari, riducendo drasticamente la lista delle

⁵⁸ B. LIKMETA, «Albania Commission to Rule Soon on Garbage Referendum». Tratto da: *Balkan Insight* 21-06-2012 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-commission-to-rule-on-referendum-on-trash-imports> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁵⁹ B. LIKMETA, «Albania Steps Closer to Waste Ban Vote». Tratto da: *Balkan Insight*, 29-06-2012 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-eyes-referendum-on-waste-ban> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Sul medesimo argomento, si veda anche Besar Likmeta, «Albania Waste Referendum Ruling Outrages Greens». Tratto da: *Balkan Insight*, 04-09-2012 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-court-decision-on-referendum-raises-eyebrows> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁶⁰ TMNEWS, «Albania: Indetto referendum per bloccare importazione rifiuti». Tratto da: *La Stampa*, 10-04-2013 <http://www.lastampa.it/2013/04/10/scienza/ambiente/albania-indetto-referendum-per-bloccare-importazione-rifiuti-JZoM8FiYBc2MznNR11xBWL/pagina.html> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

Si segnala anche il comunicato ufficiale della Presidenza della Repubblica: «President Nishani decrees the holding date for the referendum on the Law for "The integrated management of residue"». Tratto da: *President.al* 09-04-2013 <http://www.president.al/?p=7647&lang=en> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁶¹ B. LIKMETA, «Albania Court to Weigh Historic Trash Referendum». Tratto da *Balkan Insight*, 12-02-2013 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-court-to-weigh-on-historic-referendum-request> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

tipologie di rifiuti che possono essere importate.⁶² Commentando questa decisione, Berisha ha dichiarato:

«Lo considero un approccio pragmatico. Prendendo in considerazione la lista verde di 460 prodotti, abbiamo compiuto questo ragionevole passo per la società civile nel campo dell'ambiente. Il merito va alla società civile e il suo approccio deve ispirare tutte le istituzioni, le unità di governo locali ed i cittadini per sensibilità verso l'ambiente».⁶³

La mossa del governo non ha però fermato il normale procedere del quesito referendario, giunto all'esame della Corte nei primi mesi del 2013. La decisione, giunta l'8 marzo, segna un importante punto a favore degli ambientalisti, dando torto a governo e parlamento, che chiedevano che non si tenesse la consultazione.⁶⁴ Il referendum che si terrà il prossimo dicembre segnerà, quale che ne sia l'esito, un importante momento della vita democratica di un paese che non può certo vantare una lunga tradizione democratica alle proprie spalle. Sarà un'occasione per dare alla popolazione albanese la possibilità di esprimersi su una tematica come quella dei rifiuti che la coinvolge direttamente, costantemente - e spesso tragicamente - nella quotidianità. Resta però da superare lo sbarramento del 30% di affluenza, soglia rilevante, se si considera che una parte notevole della popolazione albanese al momento si trova all'estero.⁶⁵ Tra le altre incognite legate al referendum, non si può celare il fatto che la recente vittoria elettorale dello schieramento socialista guidato da Edi Rama potrebbe portare all'abrogazione della legge per via parlamentare e non tramite coinvolgimento popolare. Quale che sia il risultato di questa travagliata vicenda, i mesi venturi rappresenteranno indubbiamente un'occasione importante per testare la capacità di mobilitazione della popolazione albanese, che non ha certo brillato per partecipazione politica nel corso degli ultimi anni. Lo scenario di un possibile cambiamento radicale nella politica di *waste management* albanese è pertanto ancora aperto.

⁶² B. LIKMETA, «Albania Slashes Waste Import List». Tratto da: *Balkan Insight*, 27-08-2012 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-slashes-waste-import-list> (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁶³ Council of Ministers, «GoA approves recyclable materials list». Tratto da Council of Ministers - Republic of Albania 22-08-2012 <http://www.km.gov.al/?fq=brenda&m=news&lid=16885&gj=gj2> (consultato il giorno 24 aprile 2013). Dichiarazioni di Berisha riportate in inglese, traduzione nostra.

⁶⁴ CORTE COSTITUZIONALE ALBANESE, «Vendim nr. 8 datë 08.03.2013 (V-8/13)» (Decisione n. 8, dell'8 marzo 2013) Testo al momento pubblicato soltanto in lingua albanese e reperibile sul sito della Corte al seguente link: www.gjk.gov.al/include_php/previewdoc.php?id_kerkesa_vendimi=1344&nr_vendim=1 (consultato il giorno 24 aprile 2013).

⁶⁵ D. VATHI, «La corte costituzionale approva il referendum contro l'importo dei rifiuti». Tratto da: *Albania News*, 07-03-2013 <http://www.albanianews.it/notizie/albania/la-corte-costituzionale-approva-il-referendum-contro-limporto-dei-rifiuti> (consultato il giorno 24 aprile 2013).