

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS COMPARADAS



## Italia: una política ambiental reactiva

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA. a) La trabajosa recepción del Derecho eurounidense. b) La legislación (permanentemente urgente) de respuesta a las crisis ambientales. c) La introducción del “delito ecológico” en el Derecho ambiental italiano. 3. EL CONTENCIOSO EUROUNIDENSE. 4. EL CONTENCIOSO REGIONAL. 5. EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

### 1. VALORACIÓN GENERAL

El año 2012 se abría con el gobierno tecnocrático presidido por Mario MONTI (y con Corrado CLINI al frente del Ministerio de Medio Ambiente y Tutela del Territorio y del Mar), un gobierno que duraría prácticamente un año exacto, debido a la pérdida del apoyo parlamentario hasta entonces provisto por el partido de un Silvio BERLUSCONI que había anunciado su intención de participar en las elecciones generales. La dimisión de Mario MONTI se produjo en diciembre de 2012, momento en que el Partido Democrático celebraba unas elecciones primarias que fueron ganadas por Pier Luigi BERSANI. Éste, candidato a las elecciones generales de febrero de 2013 por el Partido Democrático, coaligó a varias formaciones de izquierda y centroizquierda bajo la marca “Italia Bien Común”, obteniendo una mayoría absoluta en la Cámara de los Diputados pero relativa en el Senado, lo cual no le ofrecía la suficiente estabilidad parlamentaria para gobernar. Tras recibir el encargo de formar gobierno, BERSANI renunciaba por no poder reunir los apoyos necesarios, dimitiendo en abril de 2013 como secretario general del Partido Democrático. En ese

momento, Giorgio NAPOLITANO, reelecto como Presidente de la República, invitaba a Enrico LETTA a la presidencia del gobierno, tras formar éste una coalición de derecha y centroderecha con los partidos de BERLUSCONI y MONTI respectivamente.

En febrero de 2014, LETTA dimitía de su cargo debido al descontento en el seno de su propio partido en el parlamento, dando paso en el liderazgo institucional del país a Matteo RENZI, el cual se resarcía así de su derrota en las primarias del Partido Democrático de diciembre de 2012. El cambio en la presidencia del gobierno se traducía también en un cambio de titulares en la cartera de medio ambiente, que el demócrata Andrea ORLANDO había tomado de CLINI y transfería al demócrata-cristiano Gian Luca GALLETI. Si bien la inestabilidad institucional que caracteriza al sistema político italiano es ya proverbial, cabe afirmar que el persistente clima de crisis económica ha podido sumarse como factor desequilibrante, dando lugar a una transición de la XVI (abril de 2008 a marzo de 2013) a la XVII legislatura especialmente accidentada.

Este contexto de cambio constante ha tenido un reflejo en las políticas ambientales, caracterizadas por la inestabilidad y la dedicación a la solución de las sucesivas emergencias (crisis de residuos, descontaminación de industrias, reparación de catástrofes naturales). El “Código del Medio Ambiente”, texto fundamental del Derecho ambiental italiano, ha seguido siendo objeto de reformas puntuales constantemente retocadas y/o dilatadas en su entrada en vigor, siendo las actualizaciones calificables de genuinos “parches” dirigidos a acomodar el Derecho nacional al de la Unión Europea.

En el trasfondo de la atención a los problemas urgentes se han advertido algunas acciones de largo recorrido, tales como la -técnicamente discutida- reforma del aparato represor en materia ambiental o la simplificación procedimental en materia ambiental<sup>1</sup>. Contrasta con este carácter magmático de las políticas ambientales a escala interna la intensa actividad italiana en el plano internacional, consistente sobre todo en la participación en la cumbre de Naciones Unidas del clima en Durban, la membresía activa en la Conferencia de la ONU sobre desarrollo sostenible Rio+20, la firma de tratados de cooperación en materia ambiental para

---

<sup>1</sup> Esta última mediante la introducción, por vía del art. 23 del Decreto-ley 5/2012, de 9 de febrero, *de disposiciones urgentes en materia de simplificación y de desarrollo* (convertido en ley por la 35/2012, de 4 de abril), de la “autorización única ambiental para pequeñas y medianas empresas”, con un procedimiento de otorgamiento proporcionado a la dimensión de la empresa y el sector de actividad cuya regulación se remitió al hoy vigente reglamento aprobado por Decreto del Presidente de la República 59/2013, de 13 marzo.

promover la reconversión ambiental de países emergentes y en vías de desarrollo (Irak, Brasil, China, Mexico, Egipto, Montenegro, etc) y, ya en un nivel regional, el lanzamiento en 2012 de la “plataforma energética de la Región Alpina”, a modo de experiencia piloto transnacional para la integración de los sistemas energéticos de la zona y la promoción de tecnologías innovadoras en fuentes renovables. Como consecuencia de la presidencia de turno de la Unión Europea (julio-diciembre de 2014) Italia representó a la UE en la XX Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de Lima.

En todos estos actos se ha reflejado la preocupación italiana por el concepto *green economy*, una preocupación que ha gozado de un reflejo en las políticas de fomento de este fenómeno (el Decreto-ley 83/2012, de 22 de junio, *de medidas urgentes para el crecimiento del país*, convertido en ley por la 134/2012, de 7 de agosto recoge algunas medidas para favorecer a los sectores de la automoción eléctrica, la rehabilitación inmobiliaria, la eficiencia energética y los biocarburantes). La acción política de establecimiento de sinergias internacionales y la administrativa de fomento de este tipo de actividades económicas “verdes” se corresponde con la inquietud del Parlamento sobre estas materias, que se ha visto intensificada al calor de las investigaciones (*indagini conoscitive*) sobre las políticas ambientales en relación con la producción de energías renovables (30 de mayo de 2012) y sobre la *Green economy* (18 de septiembre de 2014) respectivamente. También el Parlamento ha sostenido interesantes debates sobre cuestiones ambientales con ocasión del examen -en fase ascendente- de algunos actos eurounidenses relativos al cambio climático (por ejemplo, el llamado “paquete clima-energía 2030”), o de la recepción de la contabilidad estatal ambiental (los preceptivos anexos a la liquidación presupuestaria anual -*Rendiconto generale dello Stato*- ilustrativos de los gastos relativos a los programas de naturaleza o de contenido ambiental conforme al “Sistema Europeo para la Recogida de Datos Económicos sobre el Medio Ambiente”).

## 2. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA

A lo largo del cuatrienio examinado, la actividad legislativa en materia ambiental ha seguido focalizada en las ya crónicas cuestiones patológicas del medio natural italiano, del mismo modo que se reproduce la manera formal de atender –normativamente- a los problemas. La treintena de normas ambientales estatales de rango legislativo (decretos-ley que son luego convertidos, con modificaciones, en leyes en su práctica totalidad), completada con otras tantas leyes regionales, ha versado sobre diversas

submaterias ya clásicas (sobre todo, residuos y restauración de sitios contaminados) y ha consistido en la aportación de novedades puntuales, incisivas pero de escaso peso dogmático, al “Código del Medio Ambiente”. Solo se exceptúa de esta afirmación, pero no de la siguiente, la ley que reforma el sistema penal y sancionador aplicable a las agresiones contra el medio natural. El propósito de todas las normas ha sido cumplir, siempre *in extremis*, con el deber de transposición del Derecho de la Unión Europea; así como dar solución, siempre *a posteriori*, a las emergencias ambientales –de ahí el empleo del término “reactivo” en el título de este análisis–.

Caso aparte es la última ley promulgada por el Parlamento en las postrimerías del año 2015, concretamente el 22 de diciembre, cuyo texto definitivo suma casi ochenta extensos artículos y que trae causa de un proyecto ingresado en el parlamento en febrero de 2014. Se trata de la “ley de disposiciones en materia ambiental para promover medidas de *green economy* y para la contención en el uso excesivo de recursos naturales” (conocida como *collegato* -“ley de acompañamiento a los presupuestos”- *ambientale*), cuya relevancia, dispersión y dimensión justifican la postergación de su examen hasta la secuela de esta crónica. Por lo demás, siguen en su dilatada fase de tramitación parlamentaria varios proyectos de ley relativos, respectivamente, al “establecimiento del sistema nacional en red para la protección del medio ambiente y regulación del Instituto superior para la protección y la investigación ambiental” (detenido en el Senado desde abril de 2014, a pesar de haber recibido el voto unánime en la Cámara de los Diputados), la “contención del consumo de suelo y reutilización del suelo edificado”, la introducción de “modificaciones al código penal y de procedimiento penal en materia de falsificación de indicaciones geográficas o denominaciones de origen de los productos agroalimentarios” (lucha contra las “agromafias”) y la fijación de “disposiciones en materia de criterios de prioridad para la ejecución de procedimientos de demolición de construcciones abusivas” (los llamados “ecomonstruos”).

### **a) LA TRABAJOSA RECEPCIÓN DEL DERECHO EUROUNIDENSE**

La transposición de la legislación eurounidense ha continuado practicándose mayoritariamente a través de las ahora denominadas oficialmente “Leyes europeas” (antes, “Leyes comunitarias”), aunque de modo formalmente distinto al ensayado hasta la fecha<sup>2</sup>. Así pues, la “Ley

---

<sup>2</sup> El mecanismo de la “ley comunitaria anual”, introducido en 1989 y luego renovado en su regulación por la ley 11/2005, de 4 de febrero, ha sido enteramente reformulado a

de delegación europea 2013” (Ley 154/2014, de 7 octubre, *de delegación al Gobierno para la transposición de las directivas europeas y la ejecución de otros actos de la Unión Europea*) faculta al gobierno para la recepción, antes de septiembre de 2015, de la Directiva 2013/39/UE de 12 de agosto, que modifica las 2000/60/CE y 2008/105/CE en lo tocante a sustancias prioritarias en las aguas. Acaso el contenido más interesante de esta ley se halle no en sus anexos –meramente enunciativos- sino en su articulado, en uno de cuyos pasajes se delega al gobierno la regulación del sistema sancionatorio frente a las vulneraciones del Derecho de la Unión. En un país fuertemente caracterizado por el persistente y sistemático incumplimiento público –pero también privado- de la normativa ambiental eurounidense, esta delegación puede ser vista como un último recurso en el proceso de intensificación de la potestad represora de los ilícitos ambientales, además de como un intento de traslado directo de responsabilidades por el incumplimiento frente a las instituciones de la Unión. El hecho es que, al amparo de esta delegación, se han promulgado sendos Decretos Legislativos de 5 marzo de 2013, el 25 sobre *disciplina sancionatoria por la violación del Reglamento (CE) 1102/2008 de prohibición de exportación del mercurio* y el 26 sobre *disciplina sancionatoria por la violación del Reglamento (CE) 842/2006 de gases fluorurados de efecto invernadero*; además del 108/2013, de 13 de septiembre, de *disciplina sancionatoria por la violación del Reglamento (CE) 1005/2009 de sustancias que reducen la capa de ozono*. Por su parte, la “Ley europea 2013-bis” (Ley 161/2014, de 30 de octubre) propone también una delegación al gobierno en materia de contaminación acústica, con el fin de armonizar la normativa nacional con las directivas 2002/49/CE, 2000/14/CE e 2006/123/CE y el Reglamento (CE) 765/2008.

Con posterioridad, la “Ley de delegación europea 2014” (Ley 114/2015, de 9 julio) fija las normas eurounidenses a incorporar al Derecho interno y los plazos para ello<sup>3</sup>. Así, por ejemplo, de delegaciones

---

finales de la XVI legislatura por la ley 234/2012 de 24 de diciembre, de tal modo que hoy son dos los instrumentos anuales promulgados para recepcionar el Derecho eurounidense: una “ley de delegación europea”, que recoge las normas de delegación al gobierno necesarias para la transposición de las sucesivas directivas, y otra “ley europea” que contiene disposiciones dedicadas genéricamente a garantizar la adecuación del ordenamiento nacional al de la Unión. Si las “leyes comunitarias” de 2011 y 2012 no pasaron el trámite parlamentario por decaer antes la XVII legislatura, la de 2010 (ley 217/2011, de 15 diciembre) fue publicada ya en 2012, y no recogía ninguna norma ambiental sustancial de la que se deba dar aquí cuenta.

<sup>3</sup> Se trata de las siguientes directivas, lo cual no es sino el anuncio de la promulgación de futuras normas italianas (o de la modificación de éstas, en su caso):

- 2013/51/Euratom, de 22 de octubre (*sustancias radioactivas en las aguas de consumo humano*): 28 de noviembre de 2015;

legislativas anteriores ha fructificado la transposición de directivas por vía de varios Decretos legislativos<sup>4</sup>. A su vez, la “Ley europea 2014” (Ley 115/2015, de 29 de julio), recoge preceptos puntuales destinados a zanjar los procedimientos de infracción 2014/2006 (prohibiendo la captura de señuelos de caza vivos con redes) y 2014/2123 (transponiendo la directiva 94/62/CE de envases y sus residuos) y los casos Pilot –solicitudes de información y denuncias de particulares sobre la correcta aplicación del Derecho eurounidense- 5391/13/ENVI (prohibición de comercio de aves vivas silvestres, italianas o no) y EU-Pilot 7334/15/CLIM (almacenamiento geológico de dióxido de carbono) respectivamente.

Sin perjuicio de las “Leyes europeas” y de los decretos legislativos citados, otras normas incidentales posteriores contienen disposiciones variadas para el cumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho eurounidense, normalmente a instancias judiciales. Así pues, el Decreto-ley

- 
- 2013/56/UE, de 20 de noviembre (*modificación de la directiva 2006/66/CE sobre pilas y sus residuos en materia de baterías portátiles y acumuladores con cadmio y pilas botón*): 1 de julio de 2015;
  - 2013/59/Euratom, de 5 de diciembre (*normas de seguridad sobre la protección frente a radiaciones ionizantes*): 6 de febrero de 2018;
  - 2014/52/UE, de 16 de abril (*modificación de la 2011/92/UE, de evaluación de impacto ambiental de proyectos*): 16 de mayo de 2017;
  - 2014/94/UE, de 22 de octubre (*implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos*): 18 de noviembre de 2016;
  - 2015/412/UE, de 11 de marzo (*modificación de la 2001/18/CE en lo tocante a la posibilidad para los Estados miembros de limitar o impedir el cultivo de OGMs en su territorio*): sin plazo.

<sup>4</sup> He aquí la lista de los decretos legislativos fruto de la delegación para la transposición de directivas durante el período examinado:

- 250/2012, de 24 de diciembre, *de modificación del 155/2010, de 13 agosto 2010, de transposición de la Directiva 2008/50/CE, de 21 de mayo, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa*;
- 30/2013, de 13 de marzo, *de transposición de la Directiva 2009/29/CE de 23 de abril, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero* (decreto legislativo posteriormente modificado por el 111/2015, de 2 de julio).
- 27/2014, de 4 de marzo, *de transposición de la Directiva 2011/65/UE de 8 de junio, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos*.
- 45/2014, de 4 de marzo, *de transposición de la Directiva 2011/70/EURATOM, de 19 de julio, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos*;
- 46/2014, de 4 de marzo, *de transposición de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)*;
- 49/2014, de 14 de marzo, *de transposición de la Directiva 2012/19/UE, de 4 de julio, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)*.

69/2013, de 21 de junio, *de disposiciones urgentes para el relanzamiento de la economía* (convertido en ley por la 98/2013, de 9 de agosto (“Decreto hacer”) ordena el definitivo lanzamiento de las instalaciones de tratamiento de residuos en Campania, con el propósito de resolver el procedimiento de infracción 2007/2195 incoado sobre la cuestión; en tanto que el 91/2014, de 24 de junio, *de disposiciones urgentes para (...) la tutela ambiental (...) y para la definición inmediata de cumplimientos derivados de la normativa europea* (convertido en ley por la 116/2014, de 11 agosto) acarrea una vasta serie de medidas extraordinarias para cerrar muchos de los frentes abiertos ante las instituciones de la Unión Europea<sup>5</sup>. Siempre insuficientes, estas normas de urgencia se ven completadas posteriormente por el Decreto-ley 133/2014, de 12 de septiembre, *de medidas urgentes para la (...) simplificación burocrática, la emergencia del desequilibrio hidrogeológico y la reanudación de las actividades productivas* (convertido en ley por la 164/2014, de 11 de noviembre, “Decreto desbloquea Italia”), dirigido a facilitar la localización y construcción de instalaciones de recuperación de energía por incineración de residuos urbanos, calificadas como infraestructuras estratégicas de interés nacional. Incluso se aprovecha toda ocasión disponible para introducir normas

---

<sup>5</sup> Los propósitos de esta norma son acelerar las intervenciones urgentes y prioritarias para la mitigación del riesgo hidrogeológico y para la investigación de los terrenos agrícolas contaminados por vertidos incontrolados en Campania, para la protección de especies animales, el control de las especies alóctonas, la tutela del mar frente a vertidos, la operatividad del Parque nacional de *Cinque Terre*, la reducción de la contaminación por sustancias lesivas de la capa de ozono contenidas en extintores y por ondas electromagnéticas, los parámetros de verificación ambiental para las centrales térmicas, las garantías de cualificación y transparencia de las entidades de verificación ambiental, la simplificación procedimental para las operaciones de saneamiento, securización y recuperación de residuos, la gestión de residuos militares y saneamiento de zonas demaniales de uso exclusivo de las fuerzas armadas, ordenanzas y potestades sustitutorias y medidas de simplificación del sistema de trazabilidad de los residuos. Asimismo, esta norma recoge múltiples disposiciones para saldar varios contenciosos eurounidenses y, a tal efecto, dar cumplimiento a la STJUE de 4 de marzo de 2010 (C 27-2010, “crisis de los residuos en Campania”), transponer correctamente la Directiva 2011/92/UE de 13 de diciembre, *de evaluación de impacto ambiental* (procedimientos de infracción 2009/2086 y 2013/2170) adecuar la ley de 11 de febrero 157/1992, *de protección de la fauna silvestre y la caza* (procedimiento de infracción 2014/2006, casos Pilot 4634/13/ENVI y 5391/13/ENVI respectivamente), acomodar el Decreto legislativo 32/2010, de 27 de enero, *de transposición de la Directiva “INSPIRE” 2007/2/CE, de 14 de marzo, de infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea* (caso Pilot 4467/13/ENVI), corregir el Decreto legislativo 190/2010, de 13 de octubre, *de transposición de la Directiva 2008/56/CE de 17 de junio “marco sobre la estrategia marina”* (procedimiento de infracción 2013/2290) e incluso reajustar la parte tercera – dedicada a la protección del suelo y de las aguas- del “Código del Medio Ambiente” (procedimiento de infracción 2007/4680).

tendientes al cumplimiento de los mandatos del Derecho europeo en los presupuestos generales del Estado<sup>6</sup>.

Sin necesidad de entrar en el detalle de todas las modificaciones normativas propuestas, cabe destacar simplemente su amplitud cuantitativa, su dispersión ordinamental y su motivación reactiva, muy en sintonía con el tono general del resto de la legislación promulgada a lo largo del período examinado.

## **b) LA LEGISLACIÓN (PERMANENTEMENTE URGENTE) DE RESPUESTA A LAS CRISIS AMBIENTALES**

Como ya se venía exponiendo en anteriores ediciones de esta crónica, Italia es un país señalado por las crisis ambientales, principalmente aquéllas de génesis humana pero consecuencias sobre el medio natural (aunque también las hay a la inversa, de génesis natural y consecuencias sobre el medio humano). Entre ellas cabe destacar, en primer lugar, las derivadas de una normativa sobre residuos fracasada; en segundo término, las dimanantes de una normativa de prevención de la contaminación y de responsabilidad por daños ambientales fallida.

Resulta ciertamente decepcionante seguir dando cuenta de una serie - nada despreciable en número y en densidad- de normas que reflejan la persistencia y multiformidad de la “crisis de los residuos” originaria de la región Campania, pero extendida paulatinamente a otras regiones y enclaves meridionales y centrales<sup>7</sup>. Las causas de esta persistencia son varias: la penetración de las ecomafias en el tejido empresarial dedicado a la gestión de los residuos, la corrupción política y administrativa asociada a la intervención pública en la materia pero, y sobre todo, la deficiente cultura popular en torno a la recogida selectiva (frente al objetivo marcado por el “Código del Medio Ambiente” de al menos el 65% de los 30 millones de toneladas de residuos urbanos antes de 2013, los usuarios en

<sup>6</sup> La Ley 147/2013, de 27 de diciembre, *de disposiciones para la elaboración del presupuesto anual y plurianual del Estado* (“Ley de estabilidad 2014”) recoge financiación para las obras de consolidación hidrogeológica recogidas en los planes extraordinarios “de tutela y gestión del recurso hídrico” (dirigido prioritariamente a potenciar la capacidad de depuración de aguas residuales urbanas, con el horizonte europeo de 2015 a la vista) y “de saneamiento de los vertederos ilegales señalados por las autoridades competentes estatales” en relación con el procedimiento de infracción 2003/2007.

<sup>7</sup> Incluso la capital nacional se ha visto afectada por el problema, hasta el punto de que la solución comisarial para la gestión de residuos urbanos en Roma y otros municipios del entorno fue adoptada en sede de la Ley 228/2012, de 24 de diciembre, *de disposiciones para la elaboración del presupuesto anual y plurianual del Estado* (“Ley de estabilidad 2013”).

las regiones septentrionales separan el 54%, en las centrales el 36%, mientras que en el sur solo el 29% y, como ejemplo del fracaso absoluto, en Campania únicamente el 11%).

Para paliar esta situación, que además de crítica es ya crónica, se han sumado normas ulteriores a las ya referenciadas en ediciones anteriores de este informe. Pocas son las nuevas soluciones ofrecidas por estas normas, ya que las posibilidades del Derecho frente al problema de las crisis de los residuos en la Italia meridional están cerca de agotarse<sup>8</sup>. En este sentido, el Decreto-ley 2/2012, de 25 de enero, *de medidas extraordinarias y urgentes en materia ambiental* (convertido en ley por la 28/2012, de 24 de marzo) recogió algunas disposiciones de simplificación administrativa para facilitar la operatividad de las instalaciones de trituración, cribado y empacado de residuos de la región Campania (*STIR: Stabilimenti di Tritovagliatura ed Imballaggio Rifiuti*, en la práctica industrias productoras de combustible para incineradoras), autorizando además la construcción de plantas de compostaje y gasificación de residuos aledañas. También, y en línea con las muchas disposiciones precedentes dedicadas a agotar las posibilidades normativas en cuanto a la definición negativa del concepto de residuo, este Decreto-ley “aclara” nuevamente la citada noción excluyendo de la misma los “materiales de relleno” (*materiali di riporto*), y calificándola como partes del suelo o subsuelo (en realidad, estos materiales no son sino acarreos heterogéneos de escombros y residuos mezclados con tierra, reutilizados en obra civil)<sup>9</sup>. Pero acaso una norma contenida en este Decreto-ley, por su espíritu proactivo en lugar de reactivo, sea digna de elogio, aunque las más sinceras alabanzas deban

---

<sup>8</sup> Recuérdese que la crisis de los residuos de Campania, además de haber merecido la atención y reproche del TJUE (sentencia de 4 de marzo de 2010), ha sido considerada como un factor de violación de los derechos humanos por el TEDH en su sentencia de 10 de enero de 2012 (caso *Di Sarno y Otros vs. Italia*). En particular, la inactividad de las autoridades italianas frente a la crisis fue determinante, a juicio del Tribunal de Estrasburgo, de una vulneración de los derechos a la vida, al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio de los afectados -siquiera el asunto se limitaba territorialmente al municipio de Somma Vesuviana y a dieciocho demandantes, cifras meramente testimoniales a la luz de la dimensión real del problema-, aparte de una fuente de serios daños al medio ambiente de la región.

<sup>9</sup> En el mismo sentido, y además de precisar el alcance de esta excepción, el “Decreto hacer” se refiere a las tierras removidas (*materiali da scavo*: rocas, gravas, zahorras, arenas y fangos, todas ellas procedentes de la excavación y lavado posterior), excluyéndolas del concepto de residuos recogido en el “Código del Medio Ambiente” y permitiendo que los productores autocertifiquen su condición de subproductos. Con posterioridad, el “Decreto desbloquea Italia” vuelve sobre el particular, ordenando una reordenación y simplificación integral de esta confusa y controvertida materia tendente al total alejamiento de estos materiales del concepto –y con ello, del régimen aplicable– de residuo.

ceder ante el honor que supone el haber servido de inspiración de la reciente normativa europea promulgada durante la presidencia de turno de la UE (se trata de la Directiva 2015/720, de 29 de abril, *por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras*). En efecto, la prohibición de la comercialización (incluida la entrega gratuita) de bolsas de la compra de plástico no biodegradable, junto con la definición de las características técnicas de las bolsas comercializables y un aparato sancionador y de información a los consumidores es un ejemplo exitoso de protección ambiental contra los residuos mediante su reducción en origen<sup>10</sup>.

A los Decretos-ley 2/2012 y 69/2013 cabe sumar más normas de urgencia todavía referidas a la “crisis de los residuos”, tanto monográficas como entreveradas en disposiciones con propósitos más amplios. Entre éstas cabe dar cuenta del Decreto-ley 1/2013, de 14 de enero, *de disposiciones urgentes para la superación de situaciones de carácter crítico en la gestión de los residuos y ciertos fenómenos de contaminación ambiental* (convertido en ley por la 11/2013, de 1 de febrero), dirigido a impedir la estabilización de la solución comisarial de algunas emergencias ambientales (en particular, la gestión de los residuos en el municipio de Giugliano, la restauración de los estanques artificiales de Castelvoturno -graveras ilegales agotadas, rellenas con residuos tóxicos y luego inundadas de agua freática-, y el saneamiento de la industria química Stoppani de Cogoleto). En el mismo sentido cabe mencionar el Decreto-ley 136/2013, de 10 de diciembre, *de disposiciones urgentes dirigidas a afrontar emergencias ambientales e industriales y a favorecer el desarrollo de las áreas afectadas* (convertido en ley por la 6/2014, de 6 de febrero), norma tendente a reforzar la represión de sendos ilícitos ambientales devastadores, concentrados en la región de Campania: la

---

<sup>10</sup> Este encomio debe ser relativizado a la luz de la demora temporal en la efectividad de las medidas del Decreto-ley. Sabido es que la batalla contra las bolsas de plástico no biodegradables fue iniciada en Italia por la Ley presupuestaria de 2007 (ley 296/2006, de 26 de diciembre), inspirada por el informe *Marine Litter: A Global Challenge*, publicado en 2009 por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Sin embargo, la prohibición de comercialización de estas bolsas prevista por dicha ley a partir de enero de 2010 fue postergada sucesivamente: primero por el Decreto-ley “anticrisis” 78/2009, de 1 de julio; y luego por el propio Decreto-ley 2/2012, en la medida que éste sujetaba la eficacia de las sanciones dispuestas en el mismo a la aprobación de un acto ministerial, no reglamentario, que debía a su vez ser adoptado antes del 31 de julio de 2012 con expresión de las características técnicas de las bolsas comercializables y prohibidas respectivamente. En la medida en que este decreto interministerial (Medio Ambiente y Desarrollo Económico respectivamente) no vio la luz hasta el 18 de marzo de 2013, la prohibición de comercialización de las bolsas quedó suspendida hasta el 21 de agosto de 2014, momento de entrada en vigor del también citado Decreto-ley 91/2014.

incineración incontrolada de residuos, que ha dado nombre a la zona lamentablemente conocida como “Tierra de las Hogueras” (*Terra dei Fuochi*) y el enterramiento de los mismos en terrenos de cultivo<sup>11</sup>.

Estos dos últimos decretos-ley citados son buenos ejemplos de una extensa nómina de normas destinadas a abordar –y ojalá solucionar– las numerosas y aterradoras crisis ambientales asociadas a la puesta en evidencia de la inviabilidad ambiental, además de económica, de instalaciones industriales otrora productivas. Estas normas, también de urgencia, se suceden unas a otras, alternando términos genéricos y específicos y desvelando la insuficiencia de la improvisación en el despliegue constante de técnicas e instrumentos jurídicos<sup>12</sup>. El elevado coste financiero de las reconversiones industriales, la precaria sostenibilidad económica de las restauraciones ambientales, el insoportable coste social de las medidas paliativas y la dispersión de responsabilidades (privadas frente a un fenómeno de dimensión pública, administrativas frente a un fenómeno de dimensión siempre supraterritorial) explican lo

---

<sup>11</sup> Esta ley judicializa y militariza la inspección de los suelos contaminados, previendo además una dotación de 50 millones de euros anuales para el bienio 2014 y 2015 con el fin de someter a la población residente a vigilancia sanitaria: tal es la gravedad de la situación afrontada.

<sup>12</sup> Valga, por la razón expuesta, la cita conjunta –ordenada cronológicamente– de todas estas disposiciones, aun redundando la cita en lo enunciado en la nota 18: decretos-ley 129/2012, de 7 de agosto, *de disposiciones urgentes para el saneamiento ambiental y la mejora del territorio de la ciudad de Taranto* (convertido en ley por la 171/2012, de 4 de octubre), 207/2012 de 3 de diciembre, *de disposiciones urgentes para la tutela de la salud, del medio ambiente y de los niveles de ocupación en caso de crisis de establecimientos industriales de interés estratégico nacional* (convertido en ley por la 231/2012, de 24 de diciembre), 61/2013, de 4 de junio, *de nuevas disposiciones urgentes para la tutela del medio ambiente, la salud y el trabajo en el funcionamiento de empresas de interés estratégico nacional* (convertido en ley por la 89/2013, de 3 de agosto); 136/2013, de 10 de diciembre, *de disposiciones urgentes dirigidas a afrontar emergencias ambientales e industriales y a favorecer el desarrollo de las áreas afectadas* (convertido en ley por la 6/2014, de 6 de febrero); 100/2014, de 16 de julio, *de medidas urgentes para la realización del “plan de medidas y actividades de protección ambiental y sanitaria para las empresas sujetas a comisariado extraordinario”*, cuyo contenido fue volcado luego en la ley de conversión del citado Decreto-ley 91/2014; el ya citado “Decreto desbloquea Italia” y el 1/2015, de 5 de enero, *de disposiciones urgentes para el funcionamiento de empresas de interés estratégico nacional en crisis y el desarrollo de la ciudad y área de Taranto* (convertido en ley por la 20/2015, de 4 de marzo). Adicionalmente, los decretos-ley 165/2014, de 11 de noviembre, *de disposiciones urgentes de corrección de recientes normas en materia de saneamiento y securización de sitios contaminados* y 92/2015, de 4 de julio, *de medidas urgentes en materia de residuos y de autorización ambiental integrada, así como para el funcionamiento de la actividad de establecimientos industriales de interés estratégico nacional* (ambos decaídos por falta de conversión).

errático y fragmentario de los contenidos de estas normas. En ellas se encuentran técnicas ya ensayadas al calor de la crisis de los residuos de Campania, tales como medidas de recentralización de competencias administrativas en torno a comisarios estatales nombrados *ad hoc*, de simplificación burocrática para las operaciones de saneamiento, de firma de “Acuerdos de programa” con participación de todas las autoridades competentes presentes en las zonas afectadas, eufemísticamente denominadas “sitios de interés nacional a efectos de saneamiento ambiental” (*Siti di interesse nazionale ai fini della bonifica ambientale*) e “instalaciones industriales de interés estratégico nacional” (*stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*, 57 identificados por el Gobierno) respectivamente.

Más allá del examen y valoración de las técnicas jurídicas dispuestas en estas normas, a la vista de todas ellas normas es posible trazar un tétrico mapa –siempre inacabado– de los puntos negros ambientales del país: la zona industrial de Brindisi<sup>13</sup>, los municipios de Casale Monferrato y Napoli-Bagnoli (contaminados por amianto) y la escombrera de la mina T.E.G.E.S en Pontignone-Paganica (I’Aquila)<sup>14</sup>, el puerto de Piombino, el vertedero de Bellolampo (Palermo) y varias instalaciones de gestión de residuos en las regiones de Campania y Puglia<sup>15</sup>, el distrito Bagnoli-Coroglio (Nápoles)<sup>16</sup>, el polo petroquímico de Porto Marghera (laguna de

---

<sup>13</sup> Para cuya securización y restauración ambiental se firmó el oportuno “Acuerdo de programa”, cuya financiación fue prevista por la Ley 147/2013, de 27 de diciembre, *de disposiciones para la elaboración del presupuesto anual y plurianual del Estado* (“Ley de estabilidad 2014”).

<sup>14</sup> Ambas intervenciones previstas en la Ley 190/2014, de 23 de diciembre, *de disposiciones para la elaboración del presupuesto anual y plurianual del Estado* (“Ley de estabilidad 2015”).

<sup>15</sup> Operaciones contempladas por el Decreto-ley 43/2013, de 26 de abril, *de disposiciones urgentes para el relanzamiento del área industrial de Piombino, de lucha frente a emergencias ambientales (...)* (convertido en ley por la 71/2013, de 24 de junio).

<sup>16</sup> Cuya restauración urbanística y ambiental se prevé en el Decreto-ley 78/2015, de 19 de junio, *de disposiciones urgentes en materia de entes territoriales (...)* y *de normas en materia de residuos y emisiones industriales*.

Venecia)<sup>17</sup>, la siderurgia de Servola (Trieste) y, descollando de todos ellos, la acería ILVA (Taranto)<sup>18</sup>.

### C) LA INTRODUCCIÓN DEL “DELITO ECOLÓGICO” EN EL DERECHO AMBIENTAL ITALIANO

Indudablemente, el producto más sugerente desde el punto de vista de un observador externo de la realidad normativa italiana es la Ley 68/2015, de 22 mayo, *de disposiciones en materia de delitos contra el medio ambiente*, que da pleno cumplimiento a la Directiva 2008/99/CE, de 19 de noviembre, *relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal*. Con ella se trastoca el sistema represor de los ilícitos ambientales vigente hasta la fecha, mediante la inserción en el Código penal del nuevo Título VI-bis (integrado por doce nuevos artículos, del 452-bis al 452-terdecies) y la consecuente modificación del Código del Medio Ambiente (arts. 318-bis a 318-octies) para reducir la mayor parte de las hasta entonces “faltas” a la categoría de infracciones administrativas, con un nuevo régimen de dudosa eficacia<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> El saneamiento de este emplazamiento se articula a través de un acuerdo de programa suscrito al amparo del Decreto-ley 5/2012, instrumento polémico por cuanto supedita la restauración ambiental a la reindustrialización mediante el recurso a una operación legalmente definida como “securización operativa” (*Messa In Sicurezza Operativa-MISO*), lo que supone una moratoria al saneamiento y una mera custodia de la contaminación, oculta tras el velo de un ecodistrito colmado de centrales de generación de energía renovable.

<sup>18</sup> Siderurgia que produce 28.000 toneladas anuales de acero –y las consecuentes e ingentes cantidades de residuos cancerígenos-, sujeta a comisariado estatal, a administración concursal y a cierre parcial judicial, tras el constatado incumplimiento de las condiciones prescritas en la autorización integrada ambiental y el procedimiento penal de propietarios y directivos acusados de delitos ambientales, laborales y de corrupción. La crisis de ILVA ha sido atendida por numerosos decretos-ley específicos, a saber: 129/2012, de 7 de agosto, *de disposiciones urgentes para el saneamiento ambiental y la mejora del territorio de la ciudad de Taranto* (convertido en ley por la 171/2012, de 4 de octubre), 207/2012 de 3 de diciembre, *de disposiciones urgentes para la tutela de la salud, del medio ambiente y de los niveles de ocupación en caso de crisis de establecimientos industriales de interés estratégico nacional* (convertido en ley por la 231/2012, de 24 de diciembre), 136/2013, de 10 de diciembre, *de disposiciones urgentes dirigidas a afrontar emergencias ambientales e industriales y a favorecer el desarrollo de las áreas afectadas* (convertido en ley por la 6/2014, de 6 de febrero) y 1/2015, de 5 de enero, *de disposiciones urgentes para el funcionamiento de empresas de interés estratégico nacional en crisis y el desarrollo de la ciudad y área de Taranto* (convertido en ley por la 20/2015, de 4 de marzo).

<sup>19</sup> Sin entrar en detalles ni disquisiciones dogmáticas comparativas, el Derecho penal italiano conoce Desde la codificación (Código penal italiano de 1865), los ilícitos de naturaleza penal (reati) se clasifican en delitos (*delitti*) y faltas (*contravvenzioni*) de acuerdo con un criterio formal, basado en la pena correspondiente (de prisión y multa

La reforma introduce cinco nuevos delitos (contaminación ambiental, catástrofe ambiental, tráfico y abandono de material de alta radioactividad, obstaculización del control y omisión de saenamiento), y un sistema de clemencia –atenuación de las sanciones- para quienes colaboren con la autoridad con anterioridad al proceso. Paradójicamente, este reforzamiento del sistema represor por la vía de la criminalización de los ilícitos ambientales esconde una operación de despenalización, en la medida en que se permite la “subsanción” de las infracciones remanentes en el Código del Medio Ambiente mediante el pago parcial de las sanciones administrativas impuestas en el acto por las fuerzas del orden (llamados *Organi di Vigilanza*: bomberos, carabineros, policías, etc.) frente a la comisión de ilícitos “que no hayan causado daño o peligro concreto y actual a los recursos ambientales, urbanísticos o paisajísticos protegidos”. Es criticable la elevación de las citadas autoridades a la condición de policía judicial (se prevé que deban valorar el daño causado y también fijar prescripciones para repararlo dentro de un plazo), ya que no están preparadas técnicamente para valorar la gravedad de los ilícitos ni la adecuación de las acciones de reparación ambiental a adoptar.

Por supuesto, el incumplimiento de las prescripciones dictadas por las fuerzas del orden ante la constatación de la comisión de ilícitos penales recogidos en el Código del Medio Ambiente –que no en el penal- sí da paso a la acción del ministerio fiscal, a quien debe comunicarse en todo caso los hechos (incluso en caso de reparación de la infracción en vía administrativa, que debe ir aparejada del pago de una cuarta parte de la multa establecida).

Siendo loable el propósito de la norma de agilizar los procedimientos asegurando la reparación de las infracciones, parece que el diseño de la nueva parte VI-*bis* del Código del Medio Ambiente (“disciplina sancionatoria de los ilícitos administrativos y penales –se entiende solo las faltas- en materia de tutela ambiental”) no permite completar un marco adecuado y suficiente desincentivador de las agresiones al medio ambiente. La nueva normativa alienta dudas sobre su eficacia a la vista de su tenor permisivo, dadas las facilidades ofrecidas a los eventuales infractores para convalidar sus acciones en el seno o fuera de procedimientos no judiciales, dentro o por encima de los plazos previstos.

---

para los delitos, y de arresto y multa para las faltas), si bien materialmente ambas especies son escasamente distinguibles más allá de diferencias nominales e incluso algunas materiales (imputación por dolo, posibilidad de tentativa, plazos de prescripción, reincidencia, etc.).

### 3. EL CONTENCIOSO EUROUNIDENSE

Italia persevera en la senda de la inobservancia del Derecho ambiental de la Unión Europea, siendo investigada en múltiples y variados procedimientos de infracción seguidos por la Comisión Europea y condenada por el Tribunal de Justicia en más asuntos de los razonablemente admisibles. En ocasiones, las condenas derivan de la falta de acatamiento de condenas precedentes, si bien hay que insistir en el epígrafe precedente: se constata una intensa y constante actividad de acomodamiento formal del Derecho nacional al eurounidense, ejercida por medio de instrumentos distintos y dispersos, y acompañada de dotaciones presupuestarias para la realización material de las infraestructuras necesarias que den cumplimiento efectivo a los mandatos de la Unión.

Como era sospechable, el Tribunal de Justicia se centra en los reiterados incumplimientos de la normativa relativa a la gestión de residuos en Italia. Así pues, la STJUE de 15 de octubre de 2014 (*Comisión vs. Italia*, asunto C-323/2013), sanciona el incumplimiento de las Directivas 1999/31/CE y 2008/98/CE sobre vertederos y residuos respectivamente, por las deficiencias observadas en la separación y tratamiento de la fracción orgánica de los residuos urbanos producidos en las áreas de Roma y Latina, y la inexistencia en la región Lacio de una red integrada y adecuada de instalaciones de gestión de residuos, adaptadas a las mejores técnicas disponibles. También la gestión de las aguas residuales (residuos en estado líquido, pero residuos al fin y al cabo, y más contaminantes que los sólidos en términos generales) ha motivado la acción represora del Tribunal, esta vez en sendas sentencias de 19 de julio de 2012 (*Comisión vs. Italia*, asunto C-565/2010) y 10 de abril de 2014 (*Comisión vs. Italia*, asunto C-85/2013). En ambos casos, el incumplimiento de la Directiva 91/271/CEE viene motivado por las deficiencias en el tratamiento de las aguas residuales de un sinnúmero de aglomeraciones urbanas dispersas por todo el territorio italiano, que efectúan vertidos en aguas receptoras consideradas «zonas sensibles» en el sentido de la Directiva. La falta de colectores y de estaciones depuradoras suficientes y adaptadas a las condiciones poblacionales y climáticas de las localidades afectadas son, a juicio del Tribunal, determinantes de una infracción del deber de transposición de la citada Directiva<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> El “Decreto desbloquea Italia” recoge normas para asegurar la financiación y ejecución de las obras de alcantarillado y depuración de aguas –y otras hidráulicas de seguridad- para salir al paso de estas últimas condenas, así como de los procedimientos de infracción 2014/2059, 2004/2034 y 2009/2034 en la misma materia. Poco antes, el “Decreto hacer” introdujo en el “Código del Medio Ambiente” las disposiciones

Pero los incumplimientos en la materia de residuos se extienden no ya al plano normativo, sino también al judicial, en la medida en que el Tribunal sanciona en dos ocasiones la contumacia italiana en el desacato a sus sentencias. En el primer caso, la STJUE de 2 de diciembre de 2014 (*Comisión vs. Italia*, asunto C-196/2013), impone la preceptiva multa coercitiva por la inejecución de la STJUE de 26 de abril de 2007 (C-135/2005), que ordenaba el cierre de 218 vertederos incontrolados (bien sin autorización, bien conteniendo residuos peligrosos) situados en el territorio de 18 de las 20 regiones italianas. En el segundo caso, la STJUE de 16 de julio de 2015 (*Comisión vs. Italia*, asunto C-653/2013), reprocha a Italia la inejecución de la STJUE de 4 de marzo de 2010 (*Comisión vs. Italia*, asunto C-297/2008), recaída en el caso de la crisis de los residuos en la región de Campania<sup>21</sup>.

Otros subsectores ambientales se han visto también afectados por la intervención del Tribunal. La deficiente lucha contra la contaminación atmosférica por micropartículas PM<sub>10</sub> fue causa de la STJUE de 19 de diciembre de 2012 (*Comisión vs. Italia*, asunto C-68/11), en la cual se constató la superación de los valores límite prescritos por la Directiva 1999/30/CE (hoy ya la 2008/50/CE) en hasta setenta zonas y aglomeraciones de varias regiones del país. Italia alegó razones de naturaleza económica y social para justificar la falta de adopción de las medidas necesarias para evitar las elevadas concentraciones de PM<sub>10</sub> (el rechazo a medidas impopulares y pretendidamente lesivas de la libertad de circulación de personas y mercancías y del funcionamiento de los servicios de transporte colectivo), llegando incluso a eludir su responsabilidad achacándolas a efluvios volcánicos y reacciones químicas espontáneas causadas por precursores químicos. No es posible dejar de advertir un exceso de ingenio, rayano en la picaresca, en los argumentos nacionales que, afortunadamente, no pudieron prosperar.

La última condena por incumplimiento digna de mención en este somero examen surge de la STJUE de 13 de junio de 2013 (*Comisión vs. Italia*, asunto C-345/12), y se debe a la transposición incorrecta y extemporánea de las Directivas 2002/91/CE y 2010/31/UE, al no haberse previsto normativamente la obligación de emisión del preceptivo

---

necesarias para garantizar la depuración de las aguas subterráneas alumbradas, sea cual sea el uso posterior que reciban, asimilándolas a las residuales industriales.

<sup>21</sup> A pesar de que el ya citado “Decreto hacer” (ya en 2013) había dispuesto el definitivo lanzamiento de las instalaciones de tratamiento de residuos en Campania, con el propósito de resolver el procedimiento de infracción 2007/2195 incoado sobre la cuestión.

“certificado de eficiencia energética” en caso de venta o alquiler de inmuebles.

Finalmente, cabe dar cuenta de un pronunciamiento del Tribunal perfectamente compatible con la legalidad eurounidense, pero a buen seguro nada plausible por quienes sostienen posturas radicales frente al cultivo de organismos modificados genéticamente. Se trata de la STJUE de 6 de septiembre de 2012 (*Pioneer Hi Bred Italia v. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali*, asunto C-36/11), en la que el Tribunal resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado italiano sobre la adecuación de la normativa nacional a las Directivas 2001/18/CE y 2002/53/CE y al Reglamento 1829/2003 respectivamente. En el litigio del que trajo causa la cuestión prejudicial la empresa *Pioneer Hi Bred Italia* impugnaba la denegación nacional de autorización de cultivos híbridos de maíz transgénico “MON 810” (variedad admitida provisionalmente por la Comisión Europea de acuerdo con la Directiva 2002/53/CE). La denegación se apoyaba en la inexistencia de normas nacionales (de autoría regional) reguladoras de las condiciones para la coexistencia de cultivos genéticamente modificados, convencionales y biológicos, a pesar de que los transgénicos se encontrasen admitidos en el catálogo común de la UE. El TJUE, ateniéndose al principio de legalidad de modo estricto, interpreta el art. 26 *bis* de la Directiva 2001/18/CE ofreciendo amplios márgenes para el cultivo de transgénicos, que no pueden ser fácilmente reducidos por las autoridades nacionales<sup>22</sup>.

#### 4. EL CONTENCIOSO REGIONAL

Más allá de la adecuada colocación territorial de las potestades en materia de protección del medio ambiente, la jurisprudencia de la Corte constitucional informa de las tensiones ocurridas (o sostenidas) entre el Estado y las Regiones con ocasión de la tutela ambiental y la gestión de los recursos naturales, dando idea del rigor o laxitud con los que cada instancia territorial se desempeña en diversos casos. Salvo contadas excepciones, cabe achacar la laxitud a las regiones, que suelen forzar la transversalidad de los títulos competenciales estatales relativos al paisaje, a la salud y al medio ambiente provocando solapamientos y conflictos que la jurisprudencia constitucional italiana resuelve a favor de la instancia

---

<sup>22</sup> En el mismo sentido se pronunciaba posteriormente el Auto del TJUE de 8 de mayo de 2013 (asunto C-542/12).

estatal, en aras del necesario respeto de un umbral uniforme de protección elevable, pero no reducible, por las regiones<sup>23</sup>.

Así pues, en torno a la quincena de sentencias anuales en el período examinado recayeron sobre leyes de diversas regiones -no necesariamente meridionales- que validaban diversas conductas, las cuales son tachadas de inconstitucionalidad en pos de la prevalencia de la legislación ambiental estatal: la renovación *ex lege* las concesiones de aguas para aprovechamiento hidroeléctrico sin la preceptiva evaluación de impacto ambiental (sentencias 114/2012 y 28/2013), la aplicación de las excepciones al régimen estatal de los vínculos paisajísticos previstas en el “Código de los bienes culturales y del paisaje” (sentencia 66/2012), la autorización de la instalación permanente de viviendas móviles en las zonas de recepción de los espacios protegidos sin limitación alguna (sentencia 171/2012), la atribución a la región de la facultad –estatal- de exceptuar los objetivos de recogida selectiva de residuos mediante la autorización de compensaciones entre municipios contiguos (sentencia 158/2012), la autorización de introducción de especies piscícolas autóctonas (sentencia 288/2012), la rigidificación, mediante aprobación por ley, del calendario de caza (sentencias 20, 105 y 310/2012), la autorización del ejercicio de la caza en modalidades múltiples (sentencias 116 y 278/2012), la previsión de que el adiestramiento de perros de caza se pueda realizar fuera de las zonas y períodos de veda (sentencias 90 y 193/2013), la introducción de exenciones a la autorización paisajística para la instalación de puestos de caza al acecho (sentencia 139/2013), la reducción de los supuestos de sometimiento de los planes urbanísticos de desarrollo a evaluación ambiental estratégica (sentencia 58/2013), la exención del control de sometimiento a evaluación ambiental estratégica para supuestos *de minimis* (sentencia 178/2013), la exclusión de la participación de la Administración estatal en los procedimientos de verificación de la adecuación de los instrumentos de planificación paisajística locales al plan regional (sentencia 211/2013), la alteración de los criterios de priorización de las solicitudes de permisos de caza en puesto fijo respecto de los estatales (sentencia 303/2013), la atribución a la Administración regional en exclusiva de la facultad de interpretar las normas técnicas de ejecución del plan paisajístico regional (sentencia 308/2013), la exención de

---

<sup>23</sup> Como ejemplos del fenómeno inverso (el intento regional de aumentar el nivel de protección ambiental respecto del fijado por el Estado) cabe mencionar alguna manifestación del “efecto NIMBY”: la prohibición de instalación de depósitos de materiales y residuos radioactivos en el territorio del Molise (prohibición rechazada por la sentencia 54/2012), o el veto a la implantación en el territorio de Valle de Aosta de centros de termoeeliminación de residuos urbanos y especiales no peligrosos (censurado por la sentencia 285/2013).

evaluación del interés ambiental para los supuestos de aumento del caudal concedido para generación hidroeléctrica (sentencia 86/2014), la obligatoriedad de instalación de contadores fijos para el control de la calidad del aire de las centrales térmicas ubicadas en la región, en lugar de los sistemas fijados *ad casum* en sede de autorización ambiental integrada (sentencia 141/2014), la relajación de las condiciones para la desclasificación de ciertos residuos de demolición (sentencia 70/2014), la calificación de los áridos extraídos de cauces como materia prima en lugar de como subproducto (sentencia 181/2014), la exención de la evaluación ambiental estratégica para las modificaciones menores en los planes de enajenación y valorización de inmuebles (sentencia 197/2014), la previsión de emplazamientos idóneos para la instalación de aerogeneradores contra la normativa estatal que permite la indicación de ubicaciones inidóneas (sentencia 199/2014), la alteración de la regla –estatal- del silencio negativo en materia ambiental para vertidos de aguas a redes de saneamiento (sentencia 209/2014), la disposición de mecanismos procedimentales para la desclasificación de usos comunales del territorio regional por parte de los municipios, sin intervención estatal (sentencia 210/2014), la posibilidad de subsanación del ejercicio clandestino de actividades de eliminación de residuos no peligrosos (sentencia 269/2014), la autorización de portar armas de caza cargadas en días de veda (sentencia 2/2015), la exclusión mediante directrices generales de ciertas intervenciones en sitios de la red Natura 2000 de la evaluación de efectos sobre el medio ambiente (sentencia 38/2015), la regulación de sanciones por emisiones a la atmósfera al margen de lo dispuesto en la legislación estatal (sentencia 55/2015), la atribución a la autoridad regional de la facultad de suspender las obras ejecutadas sin evaluación de impacto ambiental (sentencia 124/2015) o la dilatación del plazo de entrada en vigor de las obligaciones de tratamiento de residuos (sentencia 149/2015), entre otras.

A la luz de las decisiones adoptadas en los casos descritos, la Corte constitucional aparece como férrea defensora de la competencia estatal en materia de medio ambiente y, en esencia, como férrea defensora del medio ambiente en sí mismo. Escasos son los supuestos en que la Corte se inclina del lado de las regiones, por ejemplo, dando por buena la exención de evaluación de impacto ambiental en supuestos de extensión de las prórrogas hasta concluir las labores mineras ya autorizadas (sentencias 145 y 246/2013), la introducción de exenciones a procedimientos de evaluación de impacto ambiental en una ley regional compatibles con el Derecho eurounidense (sentencia 300/2013), la definición -distinta de la estatal pero reconducible a la eurounidense- del término “proyecto” a los efectos de la aplicación de la regulación de evaluación de impacto ambiental (sentencia

93/2013), o la exclusión de la quema de restos vegetales agrícolas y silvícolas del ámbito de aplicación de la normativa de residuos (sentencias 16 y 60/2015); o reprochando la intromisión estatal en el señalamiento de los grandes embalses requeridos de acciones urgentes de dragado y limpieza de aliviaderos (sentencia 169/2014). También son puntuales –afortunadamente- los casos en que la Corte, alineándose con los argumentos estatales en conflicto, dicta fallos de los que se deriva una rebaja en los niveles de protección ambiental pretendidos por la región<sup>24</sup>.

## 5. EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES

A la vista de los informes científicos disponibles sobre el estado del medio ambiente en Italia cabe concluir que, si bien la todavía viva crisis económica ha desplegado algunos efectos no pretendidos –pero bienvenidos- sobre la buena salud del medio natural, el país sigue presentando una situación de precariedad ambiental poco compatible con su posición geopolítica y con el nivel socioeconómico y cultural de su población. La producción de residuos ha experimentado un ligero descenso, pero nunca en línea con los descensos en la media europea y, particularmente, de los campeones en la materia (Alemania y Reino Unido, respectivamente), llegando a los ca. 500 kg/habitante. En el mismo sentido, el consumo de electricidad ha descendido, alcanzando la generación de fuentes renovables (mayormente eólica y fotovoltaica) un 28% del *mix* energético nacional.

También han descendido las emisiones de CO<sub>2</sub> un 5,4% respecto a las de 1990 (recuérdese que el objetivo “Kyoto” es una reducción del 6,5%), llegando a 490 millones de toneladas. Italia se posiciona así como cuarto Estado de la UE en emisiones después de Alemania, Reino Unido y Francia. La movilidad personal sigue basada en el uso del automóvil (el 81% de traslados se realiza en coche, siendo la tasa de motorización superior a la media de la Unión: 60 coches por cada 100 habitantes frente a 47 en la UE). Lo mismo sucede con el transporte de mercancías, que son llevadas por carretera en un 90% (la media europea sube al 46%). Todo ello contribuye a un mal estado generalizado de la calidad del aire,

---

<sup>24</sup>Es el caso de la anulación parcial de la ley toscana que aumenta la carga documental – mediante la exigencia de análisis de impacto sobre el tráfico, balance de residuos, etc.- para la instalación de grandes superficies comerciales: la sentencia 165/2014 considera que son obstáculos a la libre competencia que violan las facultades estatales en la materia.

predominantemente en las capitales urbanas (en 27 de ellas se superan más de 35 días al año el límite medio diario de emisiones permitidas) y en la llanura padana.

En el haber ambiental de Italia cabe reseñar las numerosas ecoetiquetas (el 25% del total europeo) y el aumento de la superficie agrícola biológica (9% del total), con más de tres millones y medio de granjas biológicas en estas fechas. El número de LICs (2.269) y ZECs (600) también resulta ilusionante, así como la creciente preocupación por el uso sostenible del agua, si bien el consumo doméstico de agua en Italia sigue siendo elevado (152 m<sup>3</sup> por habitante y año, frente a los 127 de España): los italianos parecen estar embriagados por su envidiable riqueza hidrológica (la disponibilidad media de agua asciende a los 400 m<sup>3</sup>/habitante, 10 veces superior a la de los países mediterráneos).

Los ingresos por fiscalidad ambiental montan hasta unos 45.000 millones de euros, provenientes en su amplia mayoría de impuestos sobre la energía (un 75%) y el automóvil (23,5%). Fueron ca. 34.000 las infracciones ambientales perseguidas (en 2013) y 28.000 las personas denunciadas o detenidas por estos conceptos, de los que descolla el uso incontrolado y abusivo del suelo (por las siempre anunciadas y esperadas amnistías) y una cierta laxitud en la política de demoliciones. La cifra más devastadora, no obstante, es la del negocio de las “ecomafias”, que ya factura unos 16.600 millones de euros.

En el capítulo de las infraestructuras controvertidas por motivos ambientales cabe destacar el abandono del proyecto del puente sobre el estrecho de Messina a finales de 2012, dilatándose dos años el plazo para la aprobación del proyecto definitivo con el fin de asegurar la viabilidad y rentabilidad de la obra (febrero de 2012 era la fecha legalmente prevista para el inicio de la ejecución del proyecto, que debía concluir en 2019)<sup>25</sup>. En el lado opuesto, prosiguen los trabajos asociados al “proyecto MoSE” (cierre con esclusas de la laguna de Venecia), avanzados hoy por encima del 80% y ambientalmente bendecidos –en el corto plazo– por la experiencia del “babyMoSE”, que pudo salvaguardar de la inundación el centro de la ciudad lagunar de Chioggia durante la pleamar (*acqua alta*) de octubre de 2012. La obra se halla, desde mediados de 2014, deslucida por los escándalos de corrupción que llevaron a 35 detenciones de autoridades políticos y funcionarios del más alto nivel, acusadas de financiación ilegal

---

<sup>25</sup> Por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 15 de abril de 2013, la sociedad pública *Stretto di Messina S.p.A.* entraba en liquidación con la nombramiento de un comisario gubernamental.

y otros delitos a través del *Consorzio Nuova Venezia*, encargado de la ejecución material de las obras.

Otros proyectos de alto riesgo ambiental se van definiendo, tales como la exploración de hidrocarburos en torno a las Islas Tremiti del Adriático o el proyecto TAP (*Trans Adriatic Pipeline*), ambos con evaluación de impacto ambiental positiva condicionada. Mientras, la naturaleza sigue obrando, deduciéndose de su evolución –a la que contribuye la acción humana, sin duda- algunos eventos adversos: terremotos (en mayo de 2012 las regiones de Emilia-Romagna, Lombardia y Veneto fueron las afectadas) y plagas (la de la microalga potencialmente tóxica *ostreopsis cf. ovata* en las costas del Adriático) han dañado y amenazan el precario *statu quo* de la península.

El medio marino, también en riesgo constante de deterioro, ha merecido protección mediante la limitación de la navegación en las inmediaciones de riberas ambientalmente sensibles y en la laguna de Venecia, en virtud del Decreto ministerial (infraestructuras y transportes) de 2 de marzo de 2012 (adoptado de resultados del naufragio del crucero Costa Concordia en la Isla de Giglio), norma que ha procedido asimismo a la delimitación del Santuario de los Cetáceos (zona comprendida entre los cabos sardos de Ferro y Falcone, la localidad de Fosso Chiarone en la península itálica y las islas de Hyères en Francia). En la misma línea fue creado, en diciembre de 2012, el parque marino internacional en el estrecho *Bouches de Bonifacio*, constituido bajo la fórmula de un Grupo europeo de cooperación territorial con personalidad jurídica autónoma, creado por la UE para facilitar la cogestión internacional). Este parque internacional une dos áreas marinas protegidas por distintos países, la reserva natural *des Bouches de Bonifacio* en la costa de Córcega (Francia) y el parque nacional del archipiélago de la *Maddalena* en la costa de Cerdeña (Italia).

## 6. BIBLIOGRAFÍA

BIANCHI, D.; CONTE, G.: *Ambiente Italia 2012. Acqua bene comune, responsabilità di tutti*, Edizioni Ambiente, Legambiente e Istituto Ambiente Italia, 2012.

BIANCHI, D.; ZANCHINI, E.: *Ambiente Italia 2013. Indicatori in Italia en el mondo*, Edizioni Ambiente, Legambiente e Istituto Ambiente Italia, 2013.

RONCHI E., MORABITO R. (a cura di): *Green economy: per uscire dalle due crisi* Rapporto 2012, Edizioni Ambiente:  
<http://www.edizioniambiente.it/libri/816/green-economy-per-uscire-dalle-due-crisi/#sthash.DD7ZQV5f.dpuf>

*Annuario dei Dati Ambientali* 2013 ISPRA Stato dell'Ambiente 47/2014.

*Annuario dei Dati Ambientali* 2013 ISPRA Stato dell'Ambiente 48/2014.

*Annuario dei Dati Ambientali* 2014-2015 ISPRA Stato dell'Ambiente 60/2015.

“Rapporto OCSE sulle performance ambientali: Italia 2013”, 8 de marzo de 2013.

