

Política ambiental de Italia

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general	371
2. Los principales exponentes de la normativa ambiental italiana	376
2.1. Calidad del aire y control de la contaminación atmosférica	376
2.2. Contaminación acústica	378
2.3. Calidad de las aguas y protección del suelo contra la erosión y la contaminación	379
2.4. Gestión, valorización y eliminación de los residuos	380
2.5. La protección del paisaje	381
2.6. La protección de la biodiversidad: fauna, flora y espacios naturales protegidos	383
2.7. Contaminación electromagnética	386
2.8. Contaminación radioactiva	386
3. La organización administrativa italiana dedicada a la protección del medio ambiente: análisis de la evolución y funciones, órganos de representación y participación	387
4. Conflictos ambientales y estado de los recursos naturales	390
Bibliografía	394

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Las décadas de los años sesenta y setenta del siglo XX vieron surgir y consolidarse las primeras normas ambientales en Italia, al calor de una creciente preocupación ecológica en el contexto mundial (entrada en vigor en 1970 de la *Environmental Protection Act* estadounidense; Conferencia de la ONU en Estocolmo de 1972,

informe titulado «Los límites del desarrollo», dirigido por Dennis MEADOW en 1972, introducción del artículo 30 sobre la protección, conservación y valorización del medio ambiente en la Carta de la ONU sobre los derechos y deberes económicos de los Estados de 1974) y gracias al papel motor de la entonces Comunidad Económica Europea (I Programa de Acción Ambiental de 1973, promulgación de la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres, precursora de la actual legislación europea de espacios naturales protegidos).

Una de las especificidades del Derecho ambiental italiano reside en la distinción entre las bellezas naturales o paisajísticas y el medio ambiente como objetos de protección jurídica diferenciados, contando aquéllas con una primera expresión normativa que data de 1939, unos antecedentes que se remontan a los años veinte del siglo XX y una mención específica en el artículo 9 de la Constitución italiana, además de gozar de estructuras administrativas propias para su gestión (en 1974 se constituyó, a instancias del ministro Spadolini, el Ministerio para los Bienes Culturales y Ambientales, que hoy pervive bajo el nombre de Ministerio para los Bienes y las Actividades Culturales y convive con el Ministerio de Medio Ambiente y Tutela del Territorio desde 1986).

No obstante, y a pesar de la innegable proyección ambiental del paisaje (que se añade a su marcado componente cultural y urbanístico), se ha de insistir en la relativa juventud de la normativa ambiental en sentido propio, cuyo entronque constitucional se buscó en el artículo 32 de la Constitución (referido a la protección de la salud como derecho del individuo e interés de la colectividad) y cuya consagración legal vendría de la mano del proceso de regionalización masiva, como se verá en el epígrafe dedicado a la evolución orgánica de la administración ambiental en Italia.

En efecto, la primera referencia normativa formal y precisa al medio ambiente se halla en un Decreto del Presidente de la República de 13 de febrero de 1964, de protección frente a la radioactividad. A partir de entonces, las reformas de la legislación urbanística en 1967 y 1968 incorporaron menciones a los «complejos ambientales» y a las «zonas de carácter ambiental», manifestando la Ley de 23 de diciembre de 1978, de reforma del Servicio Sanitario Nacional, la aspiración por una planificación urbanística ambientalmente compatible, al atribuirse a las Unidades Sanitarias Locales la facultad de verificar la compatibilidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico con la tutela del medio ambiente y de la salud. Contemporáneamente fue aprobada la Ley de 10 de mayo de 1976, para la tutela de las aguas frente a la contaminación («Ley Merli»), que sometió los vertidos a autorización administrativa.

Pero fue la primera delegación de competencias a las recién constituidas Regiones el factor desencadenante del éxito de las políticas ambientales. El Decreto del Presidente de la República de 24 de julio de 1977 (DPR 616/1977) se refirió a la valorización del ambiente natural como sinónimo de la defensa de la naturaleza,

superando anteriores concepciones reduccionistas e integrando la protección del medio ambiente en la materia urbanística, manteniendo y confirmando la categoría conceptual de los bienes ambientales como expresión emblemática (junto a las áreas naturales protegidas) de la atención del Legislador por la naturaleza. De acuerdo con esta norma, al Estado le restaba el ejercicio directo únicamente de una serie de funciones administrativas tasadas, limitándose en los restantes casos a las funciones de dirección y coordinación, identificando, las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional, con particular referencia a la articulación territorial de las intervenciones de interés estatal y a la tutela ambiental y ecológica del territorio así como a la defensa del suelo. La regionalización de las competencias ambientales tuvo una incidencia positiva en la defensa de la naturaleza, en la medida en que se multiplicó la actividad pública (tanto legislativa como administrativa) a favor de la protección ambiental. Baste el ejemplo de la declaración de espacios protegidos: hacia 1983 las Regiones habían declarado como parque natural una superficie de unas 476.000 hectáreas, un tercio por encima de la cubierta por los parques nacionales (unas 316.000 hectáreas).

A partir de mediados de la década de los ochenta y hasta la fecha, la transposición de las Directivas comunitarias y el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia ambiental se han convertido en factores determinantes de la orientación de las políticas ambientales en Italia. Así lo atestigua el origen de la mayoría de los textos capitales del Derecho ambiental italiano, proveniente de la ratificación de los Convenios internacionales o de la incorporación al Derecho interno de las Directivas comunitarias. Italia es parte originaria de todos los Convenios internacionales suscritos en materia de protección del medio ambiente: contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (Ginebra), cambio climático (ONU, con sus importantes Protocolos de Montreal, Kyoto y Göteborg), contaminación marítima por buques (la serie de Londres), seguridad nuclear (Viena), cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales (Helsinki), protección de la biodiversidad (Río de Janeiro), información y participación en materia ambiental (Aarhus)... Asimismo, y a pesar de los continuos retrasos y defectos advertidos por la Comisión Europea –y sancionados por el Tribunal de Justicia–, la transposición de las Directivas comunitarias en materia ambiental ha dado sentido a los bloques temáticos cuantitativamente más importantes del Ordenamiento ambiental italiano: tal es el caso del Decreto Legislativo n. 351 de 4 de agosto de 1999 (que traspone la Directiva 96/62/CE, sobre la calidad del aire), la Ley n. 36, de 5 de enero de 1994 (Ley «Galli», de trasposición de las Directivas 91/271/CEE de tratamiento de aguas residuales urbanas y 91/676/CEE de protección frente a la contaminación por nitratos agrícolas) y de Decreto Legislativo n. 22 de 15 de febrero de 1997 («Decreto Ronchi», que traspone las Directivas 91/156/CEE, 91/689/CEE y 94/62/CE, de residuos y envases).

Más allá de las experiencias de carácter estrictamente normativo, las políticas ambientales se han servido de otros vehículos programáticos, financieros, fiscales y de fomento. Por ejemplo, la introducción del impuesto ecológico sobre el consumo

de hidrocarburos fósiles con la Ley de presupuestos para 1999 (la llamada «*carbon tax*»), para orientar el mercado energético e industrial hacia una mayor eficiencia y mejores condiciones ambientales; la aprobación de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible por Deliberación del Comité Interministerial para la Planificación Económica n. 57 del 2 agosto 2002 (con el propósito de integrar la tutela ambiental en las políticas económicas e industriales), la aprobación del Plan Nacional de Transportes, o la institución de premios para estimular la innovación ambiental (de tecnologías limpias, ciudades sostenibles y ciudades para niños y niñas).

El caos en que ha acabado sumida la normativa ambiental a lo largo de estos años, derivado de la acumulación de normas de diversas fuentes tanto en sentido formal como funcional (Parlamento nacional, Asambleas Regionales; textos refundidos; reglamentos presidenciales, gubernamentales, ministeriales; Acuerdos de Programa, normas presupuestarias y financieras, penales y administrativas), no es exclusivo de esta materia. Sin embargo, es en estos mismos momentos cuando se ha tratado de poner remedio eficaz al problema, habiendo sido insuficiente al efecto el proceso de simplificación administrativa iniciado en 1997 por el Ministro Bassanini. Así pues, a instancias del Ministro Matteoli, el Parlamento delegó en el Gobierno la reordenación, coordinación e integración de la legislación ambiental (Ley n. 308 de 15 de diciembre de 2004), con el objetivo de realizar un Código del Medio Ambiente a través de la aprobación de una serie de Textos Unicos en los que se resume la acción normativa ambiental considerada por bloques temáticos: gestión de residuos y saneamiento de sitios contaminados; protección del suelo contra la erosión y lucha contra la desertificación, protección de las aguas frente a la contaminación y gestión de los recursos hídricos; gestión de espacios protegidos y conservación de especies protegidas de la fauna y flora; responsabilidad civil por daños al medio ambiente; procedimientos de evaluación de impacto ambiental, ambiental estratégica y de autorización ambiental integrada; protección del aire y reducción de emisiones a la atmósfera. En estos momentos, la Comisión de Sabios encargada de preparar los borradores de Decreto legislativo ha aprobado todos ellos, salvo el relativo a la gestión de las áreas protegidas y a protección de la fauna).

El planteamiento adoptado para la redacción del Código se asienta sobre cuatro pilares: transposición de las Directivas restantes por incorporar al Ordenamiento italiano, sistematización de todas las disposiciones vigentes en cada sector, ordenación de las disposiciones relativas a todas las autorizaciones de signo ambiental (salvo las previstas para las grandes obras públicas) y unificación de la disciplina general de las evaluaciones ambientales bajo la responsabilidad de una Comisión específica en el Ministerio de Medio Ambiente. Entre las principales novedades del texto resalta la introducción de mecanismos expeditivos de recaudación de haberes para el resarcimiento inmediato de los daños ambientales, el nacimiento de la Autoridad de Control de Aguas y Residuos en sustitución del Comité de vigilancia del uso de recursos hídricos y del Observatorio nacional de los residuos, la revisión de la tarifa sobre los residuos, la agregación de las actuales Autoridades de Cuenca

en Autoridades de distrito encargadas de elaborar Planes hidrológicos de referencia; la introducción del análisis de riesgo para las operaciones de saneamiento de sitios contaminados...

Que la reordenación y simplificación normativa operada por el Código pueda alterar la tendencia de relativa degradación ambiental que sufre Italia es harto improbable. Porque resulta que, a pesar del alto grado de –sedicente– concienciación ciudadana por los problemas del medio ambiente, los datos objetivos que podrían reflejar la preocupación real por la conservación de la naturaleza no son nada alentadores (por único ejemplo, el aproximadamente 18% de construcciones realizadas sin licencia en el país). Esta inclinación a la inobservancia del Ordenamiento jurídico, y en particular del ambiental, se hace más patente si se traslada al plano institucional, cuando se comprueba la permanente tardía transposición de las Directivas comunitarias. No en vano Italia acumula más de treinta condenas del Tribunal de Justicia durante el período considerado frente a las casi veinte españolas, por la falta de adaptación del Derecho interno en materia de calidad de aguas para cría de moluscos, limitación de las emisiones sonoras de cierta maquinaria industrial, declaración de zonas de protección de las aves, protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos agrícolas, evaluación de impacto ambiental de ciertas infraestructuras (caso de la variante «Lotto zero» Teramo-Giulianova), mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos, incineración de residuos, gestión de lodos de depuradora, gestión de los residuos en numerosos vertederos...

Todo lo dicho contrasta con la intensa actividad desempeñada por el Tercer Sector italiano dedicado a la protección ambiental, integrado por entidades casi seculares (como el *Club Alpino Italiano*, entidad de carácter turístico-deportivo pero de innegable vocación ambiental), una pléyade de asociaciones de ámbito local y regional dedicadas específicamente a determinados problemas ambientales, asociaciones de tipo profesional (*Associazione Analisti Ambientali*), organizaciones sectoriales (*Lega Italiana dei Diritti dell'Animale*) y secciones nacionales de entidades generalistas de ámbito global (*Green Cross*, *WWF*, *Greenpeace*, *Birdlife*).

De todas ellas, tres merecen especial mención por haberse consolidado a lo largo del período considerado: en primer lugar, el *Fondo per l'Ambiente Italiano* es una fundación privada para la tutela del patrimonio artístico y natural, fundada en 1975 bajo el modelo de los *National Trust* británicos, entre otros por el catedrático de Derecho Administrativo –y notable ambientalista– Alberto Predieri esta fundación cuenta hoy con 62.000 contribuyentes y gestiona 36 bienes paisajísticos. Seguidamente, la *Lega Italiana Protezione Uccelli*, activa desde 1965 y reconocida desde 1985, que aglutina a 42.000 contribuyentes y gestiona una red de 58 espacios protegidos menores y centros de recuperación de aves, además de desarrollar proyectos de conservación, ciencia, consultoría, sensibilización y educación ambiental, *lobby* y vigilancia. Finalmente, ha de tenerse en cuenta *Legambiente*, la asociación ambientalista más difundida de Italia, que aglutina a más de 110.000 miembros y contribuyentes a través de sus círculos locales y comités regionales. Esta asociación desarrolla

importantes actividades de información y sensibilización ambiental, llevando a cabo campañas cuyos títulos son expresivos de la atención prestada a los diversos campos sensibles del medio ambiente (*Goletta Verde, Treno Verde, Salvalarte, Mal'Aria, Cambio di Clima*). Asimismo, es responsable de las publicaciones anuales *Ambiente Italia*, Informe sobre las ecomafias, *Ecosistema Urbano, Mare Monstrum, Comuni Ricicloni* y de la revista mensual *La Nuova Ecologia*.

En general, cabe afirmar que las políticas ambientales en la Italia de las pasadas tres décadas se han caracterizado por un equilibrio paradójico a todos los niveles: la hipertrofia y la complejidad normativa son el reflejo de una voluntad política de agotar las soluciones a los problemas ambientales; el liderazgo mundial en la protección del medio natural ha sido empañado por el retraimiento a la hora de poner en práctica los objetivos propuestos por las normas internacionales en la materia; la descentralización competencial ha propiciado el crecimiento de fórmulas e instancias de prevención y control de las agresiones al entorno, a costa de la dispersión y debilidad burocrática que ponen en riesgo la efectividad de la normativa. Finalmente, la paradoja se manifiesta en la actitud de la industria y de la ciudadanía frente a la conservación de la naturaleza, en la medida en que ambas presentan una buena respuesta formal a las cuestiones ambientales pero una deficiente ejecución: la industria ambiental italiana (medios de transporte ecológicos y limpios, fuentes de energía renovables, nuevos combustibles, sistemas avanzados de tratamiento de aguas residuales, sistemas de gestión integrada y reciclaje de residuos) es puntera, pero sigue a la zaga de la alemana, facturando el 20% de ésta; existe un bajo uso de las ecocertificaciones y ecoetiquetas, un alto consumo de territorio y agua y una elevada producción de residuos urbanos (525 kg per capita, de los que un 63% se eliminan en vertedero), y el transporte sigue realizándose masivamente por carretera (un 68% en trayectos superiores a 50 km). Así las cosas, sólo cabe esperar que el pujante desarrollo económico que caracteriza la Italia de nuestro tiempo pueda servirse de las nuevas fuentes de negocio agrícola, industrial y turístico que brinda la protección del medio ambiente, y servir a su mantenimiento y regeneración.

2. LOS PRINCIPALES EXPONENTES DE LA NORMATIVA AMBIENTAL ITALIANA

2.1. CALIDAD DEL AIRE Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

La normativa italiana en materia de protección de la calidad del aire es el resultado de la adhesión de Italia a los Convenios internacionales en materia de contaminación atmosférica transfronteriza y lucha contra las emisiones de compuestos orgánicos volátiles, protección de la capa de ozono, contaminantes orgánicos persistentes y, últimamente, cambio climático. En este sentido, desde los inicios de la década de los años 80 se promulgaron leyes de ratificación de los respectivos Tratados y ejecución de sus previsiones, tales como las Leyes n. 289 de 27 de abril

de 1982 (Ginebra I, 1979), n. 146 de 12 de abril de 1995 (Ginebra II, 1991), n. 277 de 4 de julio de 1988 (Viena, 1985), n. 549 de 28 de diciembre de 1993 (Protocolo de Montreal 1987) y, última y notablemente, la n. 120 de 1 de junio de 2002 (Protocolo de Kyoto). Asimismo, la internalización de las sucesivas Directivas sobre protección de la calidad del aire (muchas de ellas provenientes de la ratificación por parte de la Unión Europea de los citados Convenios internacionales) ha configurado el contenido de la normativa y de la política de protección contra la contaminación atmosférica.

Así pues, todas las normas italianas en la materia, desde el DPCM 28 marzo 1983 (que fijó los límites máximos aceptables de concentración y exposición a sustancias contaminantes del aire y las metodologías de muestreo y análisis de los datos) han seguido las mismas pautas, siendo el hito más destacable el Decreto Legislativo 4 agosto 1999 n. 351 de transposición de la Directiva 96/62/CE (evaluación y gestión de la calidad del aire) y su reglamento de desarrollo (DM n. 60 de 2 de abril de 2002, de aplicación de las Directivas filiales 1999/30/CE sobre SO₂, NO_x, plomo y partículas PM10; 2000/69/CE sobre benceno y CO y 2002/03/CE, sobre el ozono troposférico. A lo largo de la década de los años 80 y 90 se sucedieron las correspondientes normas reglamentarias en virtud de las que se precisaban y actualizaban los valores máximos de concentración de contaminantes y los plazos de cumplimiento, alguno de los cuales se extiende más allá del período considerado.

A grandes rasgos, la política de protección de la calidad del aire se asienta sobre la existencia de redes de vigilancia y control de la contaminación atmosférica de cara al intercambio de información y a la constitución de la red europea *Euroairnet*; la fijación de valores máximos y de alerta, cuyo alcance determina la activación de medidas de planificación (planes regionales de tutela y saneamiento) y de limitación municipal del tráfico rodado; el establecimiento de modalidades de progresivo cese de la producción, comercialización, uso de sustancias nocivas para el ozono; la imposición de cantidades máximas de benceno e hidrocarburos aromáticos en las gasolinas; la obligación de control periódico de las emisiones de determinadas industrias e instalaciones y de los vehículos a motor de todo tipo... No obstante, a partir de finales de los años 90 se ha dado paso a instrumentos alternativos tales como la promoción de soluciones imaginativas de movilidad urbana («domingos sin coche», *car sharing*), además de las medidas financieras para la renovación del parque automovilístico y la reconversión de vehículos a gas y metano, promoción de los biocombustibles.

Últimamente se viene prestando especial atención a los problemas derivados de las emisiones de CO₂, tras la ratificación del Protocolo de Kyoto. el Plan de Acción Nacional para la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero ha sido recientemente revisado por Deliberación del Comité Interministerial para la Planificación Económica de 19 de diciembre de 2002, y se ha emprendido la asignación de cuotas de emisión de dichos gases por virtud de la Ley 30 diciembre 2004, n. 316. El objetivo de reducción, como se verá más adelante, resulta dema-

siado ambicioso frente al esfuerzo industrial exigible, de modo que puede verse peligrosamente comprometido si no se refuerzan las políticas de energía y transporte (por el momento, las más atentatorias contra la atmósfera y a la vez las que están demostrando una mayor rigidez).

2.2. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

La atención a este problema de contaminación ambiental es relativamente reciente, datando de la Ley marco n. 447 de 26 de octubre de 1995, de contaminación acústica, norma que distingue las fuentes sonoras en dos categorías (fijas y móviles) e introduce, como parámetros y objetivos generales de prevención y tutela, diversos valores límite («de emisión», «de inmisión absoluto o diferencial», «de atención», «de calidad»).

La Ley obliga a los municipios a zonificar su territorio a efectos acústicos (algo ya dispuesto por un DPCM de 1 de marzo de 1991), sobre la base de los criterios definidos por las leyes regionales. Además, se impone a los Municipios en los que se superen los valores de atención la obligación de aprobar planes de saneamiento acústico, y a los Municipios de más de 50.000 habitantes la de cumplimentar un informe bienal sobre el estado acústico de su territorio. Existen también las figuras del Plan trienal regional de saneamiento acústico, la evaluación de impacto acústico y de clima acústico de ciertas actividades y las autorizaciones municipales para el desarrollo de actividades temporales ruidosas, entre otras.

Por lo demás, esta Ley se completa con una serie de Decretos de desarrollo (DM de 31 de octubre de 1997, DPCM de 14 de noviembre de 1997, DPCM de 5 de diciembre de 1997, DPR de 18 de noviembre de 1998, DM de 16 de marzo de 1998, DPCM de 16 de abril de 1999, DM de 3 de diciembre de 1999, DM 29 de noviembre de 2000, DPR 30 de marzo de 2004), que fijan los valores límite de las fuentes sonoras y las técnicas de detección y medición de la contaminación acústica, establecen los requisitos acústicos pasivos de los edificios, disponen la metodología de medición del ruido y la adopción de procedimientos antiruido en cada aeropuerto civil por parte de comisiones específicas, adoptan medidas de prevención de la contaminación acústica derivada del tráfico rodado y ferroviario (mediante la instalación de dispositivos de control y contención en las vías y la adopción de planes de contención del ruido), y determinan los requisitos acústicos de las fuentes sonoras en lugares de entretenimiento, baile y espectáculo público.

Semejante marco normativo, basado en la legislación regional de desarrollo de la normativa estatal y orientación de las actividades municipales de prevención y saneamiento, la planificación multinivel y los instrumentos de control preventivo anudados al otorgamiento de ciertas licencias de obras a desempeñar en zonas especialmente sensibles, resulta complicado y rígido, lo cual ha determinado su bajo grado de aplicación y cumplimiento (en términos de la escasez de planes acústicos municipales aprobados). La Directiva 2002/49/CE de 25 de junio, transpuesta al Ordenamiento italiano por el Decreto legislativo n. 194, de 19 de agosto

de 2005, abunda en esta óptica de prevención y reducción de los efectos nocivos del ruido ambiental. A la citada Ley marco se han incorporado nuevos instrumentos (mapas acústicos estatégicos, planes operativos, modalidades de medición, obligaciones de consulta e información al público), en un sentido que parece complicar el panorama de las técnicas de protección frente al ruido.

2.3. CALIDAD DE LAS AGUAS Y PROTECCIÓN DEL SUELO CONTRA LA EROSIÓN Y LA CONTAMINACIÓN

Italia es un país de elevado riesgo hidrogeológico: baste pensar en las inundaciones de finales de la década de los 90, que motivaron la activación de 109 intervenciones urgentes de protección civil en 1998 y 678 en 1999, o en el número de municipios con riesgo hidrogeológico muy elevado (1173 sobre 8104) y elevado (2498) resultante del Mapa nacional. Por ello, la normativa en materia de protección de las aguas y del suelo responden a parámetros comunes, de manera que se facilita la interacción entre ambos mecanismos de tutela. La contaminación por filtraciones de elementos químicos afecta igualmente a masas hídricas que al suelo, y su consideración debe ser, por lo tanto, unitaria.

Sucesora de la citada «Ley Merli» (basada principalmente sobre la reglamentación de las concentraciones de sustancias químicas presentes en los vertidos pero ajena a aspectos cruciales como la carga global de vertidos, la calidad de la masa hídrica receptora o las fuentes difusas de contaminación), el jalón normativo más significativo del período considerado en materia de recursos hídricos es la Ley n. 36, de 5 de enero de 1994 («Ley Galli»), que transpuso las Directivas 91/271/CEE, de aguas residuales urbanas y 91/676/CEE, de contaminación por nitratos agrícolas. Posteriormente, esta norma fue profundamente modificada por el Decreto legislativo de 11 de mayo de 1999, n. 152, que introdujo importantes reformas y reorganizó el sistema de protección de la calidad de las aguas y de realización de vertidos.

En este sentido, cabe afirmar que la normativa se ajusta a los objetivos ambientales dispuestos por las Directivas comunitarias, a través de la fijación de plazos y umbrales de carga para la depuración de los vertidos de aguas residuales urbanas, la aprobación del Plan Regional de Protección de las Aguas (un Plan parcial sectorial del Plan de Cuenca), la clasificación del estado ambiental de las masas hídricas superficiales y subterráneas y el correlativo establecimiento de medidas de protección, la formulación de medidas y directrices para favorecer el ahorro de agua, la autorización de vertidos (provincial si no median infraestructuras públicas, y municipal si el vertido se realiza al alcantarillado) y la determinación de aguas no aptas para el baño.

Las Autoridades de Cuenca (*Autorità di Bacino*) para cada río, de ámbito nacional, interregional y regional, tienen la obligación de alabarar Planes parciales de calidad de las aguas y de reducción del riesgo hidráulico, según un enfoque de oferta, mientras que las Autoridades de Ámbito Territorial Óptimo (unidad territo-

rial de referencia de los servicios hídricos relacionados con el ciclo integral del agua basada en criterios hidrográficos) se encargan de realizar la gestión sostenible del agua para consumo, de acuerdo con un enfoque de demanda. La calidad de las aguas de baño se encuentra bajo la responsabilidad, por su parte, de las Regiones, que, de acuerdo con el DPR n. 470, de 8 de junio de 1982 (sucesivamente modificado con arreglo a la normativa comunitaria, deben controlarla durante los meses de abril a septiembre, disponiendo programas de mejora y recuperación de las zonas temporalmente inidóneas. Como puede apreciarse, se trata de un complejo sistema competencial y de instrumentos de planeamiento y programación, a los cuales escapa, por ejemplo, el acusado problema de sobreexplotación de acuíferos subterráneos.

En materia de protección del suelo contra la erosión y la contaminación, la Ley n. 183, de 18 de mayo de 1989, de protección del suelo, se sirve prácticamente de las mismas instituciones de la normativa en materia de aguas: fundamentalmente, el Plan de Cuenca y los Planes de Ordenación Hidrogeológica (*Piani di assetto idrogeologico*) para hacer frente a deslizamientos, aluviones y avalanchas, todavía en vía de elaboración (en estos momentos hay 20 aprobados, 13 proyectos adoptados y 5 preparados); y los programas puntuales de intervención hidráulicos, hidrogeológicos y forestales. Es la Provincia, desde 1990, la entidad responsable de las competencias administrativas de tutela del suelo, que se manifiestan expresamente en el Plan territorial de coordinación. Las Regiones realizan censos de sitios contaminados de cara a la adopción de planes de saneamiento, cuya realización y actualización se encuentra en demora continua... Una vez más, el entramado de planes complica la situación, máxime si se tiene en cuenta que también los hay en el nivel estatal (el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Sequía y la Desertificación de 1999, exigido por la Ley n. 170 de 4 de junio de 1997, de ratificación del Convenio de la ONU en la materia de 1994).

Finalmente, también la normativa relativa a la minería contiene consideraciones de tipo ambiental, tales como la necesidad de adopción de un plan extraordinario de saneamiento y recuperación ambiental de zonas extractivas abandonadas (prevista por la Ley n. 388 de 23 diciembre 2000), o la exigencia de un somero estudio de evaluación ambiental de las obras derivadas de las concesiones de explotación de recursos, por la Ley n. 896 de 9 de diciembre de 1986.

2.4. GESTIÓN, VALORIZACIÓN Y ELIMINACIÓN DE LOS RESIDUOS

Las políticas relacionadas con la gestión de los residuos no presentan originalidades de relieve en el entorno italiano, por cuanto derivan íntegramente de la normativa comunitaria y se compadecen adecuadamente con ella. La norma más significativa es el Decreto Legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 («Decreto Ronchi»), que sienta los principios de responsabilidad del productor de residuos, de prevención en la producción, de reutilización reciclaje y recuperación energética y vertido como solución residual. El gran hallazgo de esta norma fue la sustitución de la

TARSU (Tasa de Residuos Sólidos Urbanos, mera aplicación de una cuota municipal diversificada únciamente según los usuarios, multiplicada por la superficie ocupada) por un sistema de tarifa calculado sobre la base de varios factores (número de miembros del núcleo familiar, dimensiones de la vivienda ocupada y una parte variable calculada sobre el peso de residuos producidos), representativos del coste íntegro del servicio. Esta sustitución estaba prevista para 2001 y ha sido sucesivamente postergada, hasta que el nuevo Código del Medio Ambiente la frustró definitivamente al reimplantar la filosofía de la «tasa».

En Italia se produce un total de unos 125 millones de toneladas de residuos (54 de especiales –de los que casi 5 son peligrosos–, 30 de urbanos y 37 de escombros), dato que no puede ser dissociado de las magnitudes poblacionales (unos 58 millones de habitantes) y macroeconómicas (se trata de la sexta economía del mundo, con un PIB de 1600 trillones de dólares). A lo largo del período considerado se ha observado una reducción en el crecimiento de la producción de residuos urbanos, pero ha aumentado la producción de residuos especiales en un 10%, sobre todo de los peligrosos (un 28% del citado 10%).

También resulta notable la puesta en marcha en 1998 del Consorcio Nacional de Envases (*Consorzio Nazionale Imballaggi*), pool creado por 1.400.000 empresas para la puesta en marcha del Sistema Integrado de Gestión de los envases y sus residuos previsto por las Directivas comunitarias. Gracias al mismo los progresos en materia de reciclaje son notables, recuperándose en torno al 60% de los envases introducidos en el mercado (6,7 millones de toneladas).

2.5. LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE

La actual política de tutela paisajística es heredera de la Ley de 29 de junio de 1939, n. 1497, *de protección de las bellezas naturales*, afectada fundamentalmente por un notable jalón normativo, cual es la conocida como «Ley Galasso» (Ley n. 431, de 8 de agosto de 1985). Esta ley produjo una ampliación en el objeto de la tutela del paisaje al someter genéricamente a vínculo de inmodificabilidad porciones de territorio paisajísticamente sensibles (territorios costeros hasta 300 metros; riberas de lagos hasta 300 metros; cursos de agua; montañas por encima de los 1.200 ó 1.600 metros sobre el nivel del mar en los Apeninos y en las islas o en la cadena alpina respectivamente; glaciares y sus circos; parques, reservas nacionales y/o regionales y sus áreas periféricas; bosques; las áreas asignadas a las comunidades agrarias y las zonas gravadas por usos cívicos; humedales; volcanes y zonas de interés arqueológico), requiriendo para las mismas la adopción de instrumentos de planificación de sesgo urbanístico.

La ambición de la «Ley Galasso» en materia de protección y planificación del paisaje, a pesar de la indiscutible validez de su técnica y principios, condujo a una inaplicación de sus previsiones, obstaculizadas además por una fuerte contestación social. La fragmentación de las competencias en el nivel regional llevó a una asincronía en el cumplimiento de sus postulados. Así pues, en el contexto global de

simplificación de textos normativos activado por la «Ley Bassanini 2» n. 127, de 15 de mayo de 1997, la disciplina de ambas leyes fue vertida con posterioridad en el título II (arts. 138 a 165) del «Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de bienes culturales y ambientales» (TUBCA), aprobado por Decreto legislativo n. 490, de 29 de octubre de 1999. Dicho texto mantuvo, debidamente actualizado, el esquema tradicional de la legislación estatal paisajística precedente. No obstante, el TUBCA se vio pronto superado tanto por la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje en 2000 –en cuya elaboración participó activamente Italia– y la nueva distribución de competencias ambientales entre el Estado y las Regiones, de resultas de la reforma constitucional de 2001. Ambos factores suscitaron la aprobación del nuevo «Código de los Bienes Culturales y del Paisaje» por Decreto legislativo n. 42, de 22 de enero de 2004, en vigor desde el 1 de mayo de aquel año. Los arts. 131 a 182 del Código se mantienen fieles a la filosofía de las leyes paisajísticas precedentes, aunque introducen una serie de novedades al régimen tradicional, en recepción del Convenio Europeo del Paisaje (por ejemplo, el reforzamiento de la planificación paisajística y la posibilidad de su elaboración concertada entre las Administraciones estatal y regional, la integración de la restauración y recuperación de los paisajes degradados en las acciones de tutela y planificación y la posible externalización de las actividades y servicios públicos de valorización, entre otros).

El sistema de tutela del paisaje parte de la selección de determinadas áreas de particular belleza natural o singularidad geológica y demás lugares panorámicos, ya sea mediante una declaración administrativa singular participada por el público o directamente (en el caso de las áreas protegidas por la «Ley Galasso»). La declaración de los bienes paisajísticos como tales conlleva la obligación de las Administraciones regionales de aprobar planes paisajísticos o planes urbanístico-territoriales con específica consideración de los valores paisajísticos. Ambos planes, sometidos al mismo régimen jurídico, definen las transformaciones del territorio compatibles con los valores paisajísticos, las acciones de recuperación de los inmuebles y de las áreas sometidas a tutela, así como las intervenciones de valorización del paisaje. Para reforzar el mecanismo de planificación, el Código prevé la concertación entre las Administraciones regionales y los Ministerios de Bienes Ambientales y Culturales y de Medio Ambiente y Tutela del Territorio para la elaboración conjunta de los planes o para su actualización y control.

Los planes paisajísticos zonifican el territorio en función de los valores paisajísticos presentes, atribuyen objetivos de calidad paisajística y prescriben los elementos constitutivos y las tipologías y materiales de construcción admisibles; prevén las líneas de desarrollo urbanístico compatibles con los diversos niveles de valor reconocidos para preservar el valor paisajístico del territorio; y disponen la recuperación de los inmuebles y de las zonas sometidas a tutela degradadas, ya sea para restaurar los valores preexistentes o para realizar nuevos valores paisajísticos coherentes e integrados con aquéllos. En la medida en que los planes no precisen las condiciones para la transformación del territorio, cobra sentido la autorización paisajística, debiendo los titulares de inmuebles vinculados someter sus proyectos

de obras y edificaciones a autorización de la Administración regional. La exigencia de autorización paisajística es excepcional, debido a que el Código se inspira en una filosofía de simplificación y agilización de los procedimientos administrativos, en la medida en que los planes paisajísticos permiten la explotación programada y reglada del territorio y, con ello, la transformación armónica del paisaje. Así pues, la protección dinámica, basada en la técnica de planificación y programación de los usos del territorio en clave estética, cultural y ambiental, se combina con una tutela estática, basada en la ejecución y control puntual de algunos usos del territorio a través de la figura de la autorización paisajística de dichos usos.

Hoy por hoy, la normativa italiana protege aproximadamente 141.000 km² de territorio con valor paisajístico, casi el 48% de la superficie nacional. Se trata de un porcentaje muy notable, sobre todo si se compara con el aproximadamente 10% del territorio ocupado por las diversas modalidades de espacios naturales protegidos.

2.6. LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD: FAUNA, FLORA Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En un primer momento, la protección de especies de la fauna y la flora se articuló sobre la base de Leyes dictadas para adaptar el Ordenamiento interno a las obligaciones derivadas de los Convenios internacionales ratificados por Italia en materia de protección de especies animales y vegetales en peligro de extinción, aves y de las especies migratorias, áreas protegidas del Mediterráneo, humedales de importancia internacional, patrimonio cultural y natural mundial, conservación de la vida salvaje y del ambiente natural en Europa... En este sentido, se promulgaron las Leyes n. 874 de 19 de diciembre de 1975 (Washington), n. 184 de 6 de abril de 1977 (París, 1972), n. 812 de 24 de noviembre de 1978 (París 1950), n. 30 de 25 de enero de 1979 (Barcelona I), n. 42 de 25 de enero de 1983, (Bonn), n. 127 de 5 de marzo de 1985 (Ginebra), DPR n. 448 de 13 de marzo de 1976 (Ramsar) y n. 503 de 5 de agosto de 1981 (Berna).

A partir de estas normas, en las que se alternan los mecanismos penales de protección con los estrictamente administrativos, el grueso de la protección de la fauna se encuentra en la disciplina de la caza, contenida en la Ley n. 157, de 11 de febrero de 1992 de protección de la fauna y ejercicio de la caza –y las Leyes regionales de desarrollo–. Esta Ley define la fauna salvaje como bien público estatal, sometiendo la actividad venatoria a estrictas normas de protección similares a las españolas (necesidad de licencia, estricto régimen de vedas, prohibición de cazar determinadas especies, creación de áreas destinadas a la reproducción y repoblación de especies, etc.). La Ley pretende la reducción antrópica sobre los hábitats naturales, y gracias a ella ha descendido el número de cazadores y se ha logrado recuperar la población de algunas especies animales amenazadas.

La fauna piscícola también cuenta con atención normativa desde los años 80, cuando se empezó a advertir su amenaza: se trata de la Ley n. 41 de 17 de febrero

de 1982, que prevé la redacción de planes para la racionalización y el desarrollo de la pesca marítima, en particular los Planes trienales de pesca y acuicultura, que contemplan el reposo biológico, el empleo de artes selectivas de pesca y la reducción progresiva de esta actividad.

A pesar de estas normas, más del 70% de los vertebrados (sobre todo peces, anfibios y reptiles) sigue amenazado, siendo la situación de los invertebrados preocupante. En el contexto del Convenio de Río de Janeiro sobre protección de la biodiversidad (ratificado por Ley n. 124 de 14 febrero 1994) y de la línea de acción «Naturaleza y biodiversidad: proteger un recurso único» del VI Programa de Acción Ambiental, fue recientemente adoptada la Estrategia de acción para la protección de la biodiversidad, con el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad antes de 2010 (iniciativa *Countdown 2010*).

La protección de espacios naturales representa un importante instrumento de lucha contra la pérdida de hábitats y de especies, y se asienta sobre una normativa relativamente reciente, la Ley marco n. 394 de 6 de diciembre de 1991, de áreas protegidas. A la promulgación de esta ley precedió una intensa actividad de las Regiones desde el momento de su creación a mediados de los años 70, en el sentido de incrementar la superficie y el número de áreas protegidas de ámbito regional. La Ley estatal confirmó la vocación regional de esta disciplina, aunque sigue reservando al Estado amplias competencias en materia de protección de espacios marítimos, fijación de objetivos unitarios de calidad y seguridad para todos los espacios protegidos, así como para la gestión de sus propios espacios. La Ley establece las diversas tipologías de protección (Parque Nacional, Parque Natural Regional y Reservas Naturales Nacionales y Regionales, que integran la Lista Oficial de Áreas Naturales Protegidas, actualizada anualmente), define sus características generales y las claves para su gestión, a través de instrumentos de planificación territorial y programación socioeconómica multinivel: Programa trienal estatal, Líneas fundamentales de ordenación del territorio estatales, Planes de las Áreas (Plan de parque y Plan plurianual socioeconómico), Planes provinciales de mejora ambiental para la reproducción de la fauna salvaje... De acuerdo con esta normativa, la figura más exitosa ha sido la de los Parques, en detrimento de las Reservas y otras categorías menores.

En un país mediterráneo, en la ruta migratoria de multitud de aves, además de las áreas protegidas conforme a la normativa específica glosada resultan dignas de mención las zonas Ramsar, para cuya tutela se debe acudir hoy al Decreto legislativo n. 152 de 1999. Estos humedales de importancia internacional pueden ser designados por las Administraciones regionales bajo diversas categorías, a los efectos de imponer mayores restricciones en los vertidos en aguas superficiales pertenecientes a la cuenca hidrográfica afectada. El éxito es notable: si en 1976 fueron designadas 18 humedales de unas 12.600 hectáreas, la superficie protegida experimentó un notable incremento hasta la fecha, en que existen 50 humedales por un total de 58.500 hectáreas.

Como país de vocación marítima, Italia hace gala también de una normativa específica para la protección del mar (Ley n. 979, de 31 de diciembre de 1982), de acuerdo con la cual es posible declarar como Áreas Naturales Marinas Protegidas y Reservas Naturales Marinas determinados territorios costeros. La superficie acuática protegida bajo este régimen representa únicamente el 2,8% de las aguas costeras nacionales, si bien dicha superficie se incrementa hasta el 30% si se tiene en cuenta el Santuario para los Mamíferos Marinos creado en 1999 junto con Francia y Mónaco bajo los auspicios del Convenio de Barcelona, que cuenta con una extensión de unos 100.000 km².

Al régimen de protección de espacios naturales descrito se suma el proceso de implementación de la Red Natura 2000, mediante la transposición de las Directivas de Aves y de Hábitats. La transposición de la primera de ellas se demoró hasta la Ley de caza de 1992, en tanto que la segunda fue incorporada al Ordenamiento italiano por DPR n. 357 de 8 de septiembre de 1997 (modificado por el DPR n. 120 de 12 de marzo de 2003 y completado por el Decreto de 3 de septiembre de 2002, que contiene las directrices para la gestión de espacios de la citada Red). En este contexto de retraso generalizado, que condujo en 1993 a un procedimiento de infracción instruido por la Comisión, la designación de las primeras ZEPAs se realizó directamente sobre la base de la normativa comunitaria en 1988, incrementándose sólo en 1995. Hoy existe un total de 504 ZEPAs, que cubren una superficie total de aproximadamente 2.500.000 hectáreas (8,2% del territorio nacional). Por lo que se refiere a las Zonas Especiales de Conservación, el proceso de selección y propuesta a la Comisión Europea se inició a partir de 1996, a través del «Proyecto *Bioitaly*». Actualmente, frente al objetivo comunitario de designar como Zona de Especial Conservación un total de 3.600.000 hectáreas, Italia presenta un total de 2.256 espacios de la Red Natura 2000, que cubren 4.500.000 hectáreas, un 14,6% del territorio nacional. Estas cifras se encuentran sometidas a fluctuación, en la medida en que está expresamente previsto que las Regiones efectúen una evaluación periódica de la adecuación de las ZECs a los objetivos de la Directiva de Hábitats. Un 35,5% de los hábitats a nivel nacional se considerada en buen estado de conservación, mientras que un 5,8% presenta un estado de conservación medio.

Finalmente, la masa forestal merece una cierta atención en este apartado, a la vista de su carácter de hábitat de especies y como suma de las mismas, además de su importancia de cara a la minimización de los impactos del cambio climático. Italia cuenta con una superficie forestal de 7 millones de hectáreas, que viene incrementándose constantemente en el período considerado gracias a las repoblaciones y a la expansión natural del bosque en zonas agrícolas marginales. El valor ambiental de este recurso botánico se mide hoy en términos relacionados con la contaminación atmosférica, en la medida en que se estima que los bosques italianos fijan unos 1.000 millones de toneladas de carbono. Es por ello que la prevención de los incendios forestales integra un capítulo notable de las políticas ambientales, prevención de la que se ocupa la Ley marco n. 353 de 21 de noviembre de 2000, sobre incendios forestales. Esta Ley prevé la adopción de Planes Regionales de

previsión, prevención y lucha activa contra los incendios, planes que no han logrado paliar el desastre anual que supone la quema constante de unas 100.000 hectáreas anuales (127.000 en 1978; 91.000 en 2003).

2.7. CONTAMINACIÓN ELECTROMAGNÉTICA

La alta densidad de emisoras de radio, así como la rápida implantación de la telefonía móvil en Italia, reveló de inmediato el alto potencial contaminante de las instalaciones vinculadas a estas tecnologías, más allá de su mero impacto visual. La primera atención normativa a esta fuente emergente de contaminación, conocida como «electromog», tuvo lugar a través de una norma reglamentaria, el DM n. 381 de 10 de septiembre de 1998, que fijó los umbrales de radiofrecuencia compatibles con la salud humana. Posteriormente, la Ley marco n. 36 de 22 de febrero de 2001, de protección frente a las exposiciones a campos eléctricos, magnéticos y electromagnéticos y sus reglamentos de desarrollo (sendos DPCM de 8 de julio de 2003) confirmaron dichos límites máximos de exposición (de 20 a 60 V/m en cualquier situación y 6 V/m en lugares de permanencia prevista superior a 4 horas) añadiendo las figuras de los valores de alerta y los objetivos de calidad. La superación de los límites máximos obliga a los titulares de las instalaciones emisoras de campos magnéticos de entre 100 kHz y 300 GHz y de redes de transporte de energía eléctrica (50 Hz) a emprender acciones de saneamiento; mientras que las autoridades regionales pueden determinar las áreas de respeto, en las que se prohíbe la construcción de edificios con destino a la permanencia inferior a 4 horas.

La Ley prevé la creación de un registro nacional de fuentes fijas y móviles de campos electromagnéticos (instalaciones de telefonía móvil, radioeléctrica y de radiodifusión, trazados de líneas de transporte eléctrico de hasta 150 kV), a partir de los inventarios regionales. Las autoridades regionales son responsables de la actividad de control tanto en fase preventiva como de funcionamiento de las instalaciones sujetas a la Ley, así como de la adopción de instrumentos y acciones para el logro de los objetivos de calidad electromagnética.

En su momento, la determinación de los límites de radiofrecuencia fue regulada por una circular conjunta de los Ministerios de Medio Ambiente, de Comunicaciones y de Sanidad de 1999, que fue reemplazada por sendas normas técnicas de 2001, dedicadas a la medición y valoración de los campos electromagnéticos en los intervalos de frecuencia contemplados y a ofrecer pautas para la instalación respetuosa de antenas radioemisoras. El protagonismo de la normativa técnica en esta disciplina revela la dependencia de las Administraciones públicas respecto del estado de la ciencia, común a todos los Estados y lógica en un contexto de incertidumbre a la hora de abordar estas fuentes «fronterizas» de contaminación.

2.8. CONTAMINACIÓN RADIATIVA

Aunque cabe afirmar *grosso modo* que Italia es un país desnuclearizado, tras el referéndum de 1987 y la sucesiva anulación en 1990 del programa energético nu-

clear, no cabe desconocer el riesgo de contaminación radiológica. A pesar del cierre definitivo de las cuatro centrales nucleares y sus respectivas instalaciones de fabricación de combustible, éstas se encuentran en espera de su desmantelamiento, hecho que generará residuos radiactivos cuya gestión habrá que atender en breve. Además, existen cuatro reactores nucleares dedicados a la investigación física y biomédica (Costanza, TRIGA RC-1, TAPIRO y TRIGA MARK II), que se añaden a las instalaciones hospitalarias que emplean esta tecnología en su funcionamiento. Aparte de la protección frente a la contaminación nuclear proveniente de fuentes artificiales, la normativa también atiende a la radiactividad originada por fuentes naturales presente en atmósfera, suelo y alimentos, resultante de la persistencia de los efectos residuales de las explosiones bélicas y de accidentes como el de la central de Chernobyl, así como de la presencia en el ambiente de radón (cuya concentración media *indoor* supera en un 80% la media mundial).

La normativa en la materia está representada por el Decreto Legislativo n. 230 de 1995, dictado en trasposición de las respectivas Directivas Euratom 80/836, 84/467, 84/466, 89/618, 90/641 y 92/3 y modificado por los Decretos Legislativos n. 241 de 2000 para trasponer la Directiva 1996/29/EURATOM y 257/01). De este cuadro normativo resulta la necesidad de autorización preventiva para las instalaciones, establecimientos, laboratorios o gabinetes médicos susceptibles de emplear materiales o aparatos radiactivos, así como también para la gestión y almacenamiento de los residuos radiactivos generados. A cada autorización otorgada se incorpora el establecimiento de límites máximos de radiactividad. Finalmente, para el control de la radiactividad natural existe una Red nacional de vigilancia de la radiactividad ambiental, activa desde 1987. En este sentido, existe la obligación a cargo de las Regiones de localizar las zonas de alta probabilidad de concentración de radón, así como de realizar campañas y actividades de control del citado gas y de reducción de la exposición al mismo, al detectar la superación de determinados umbrales. Las Agencias regionales y provinciales van cumpliendo desigualmente estas obligaciones, cuya vigilancia deberá extremarse, como se ha indicado, con el inicio del desmantelamiento de las instalaciones nucleares inactivas.

3. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ITALIANA DEDICADA A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN Y FUNCIONES, ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Como es sabido, la Constitución italiana adoptó en 1947 un modelo de descentralización política y administrativa regional que tardó décadas en llevarse a efecto. Dicho modelo se asentaba sobre la distinción de regiones «de Estatuto especial» (Sicilia, Sardegnia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta y Friuli-Venezia Giulia, instituidas por el propio Legislador Constituyente y con Estatutos que garantizaban una autonomía particular) y «de Estatuto ordinario» (recogidas en el art. 131 de la Constitución, que hasta principios de los años setenta no contaron con sus respectivos Estatutos). El art. 117 de la Constitución recogía el sistema original de distribución de competencias, permitiendo que las Regiones promulgasen normas legislati-

vas sobre determinadas materias, en el marco de los principios fundamentales establecidos por las leyes estatales y de acuerdo con el interés nacional y el de las restantes regiones. Entre las materias enumeradas en aquel precepto no se encontraba el medio ambiente (aunque sí materias conexas o con incidencia ambiental, tales como el urbanismo, la agricultura y los montes, las minas, la caza y la pesca en aguas interiores), como tampoco los Estatutos de las regiones especiales incluían mención alguna al respecto, dado el desconocimiento jurídico del concepto de medio ambiente en el momento de la constitución de éstas.

El otorgamiento de los Estatutos a las Regiones ordinarias a partir de 1971 y la promulgación de la Ley de 22 de julio de 1975, de delegación de competencias a favor de las Regiones (ley que sería desarrollada por el importantísimo Decreto del Presidente de la República n. 616, de 24 de julio de 1977) marcaron el inicio de la ejecución del programa constitucional de regionalización de Italia. Tanto la Ley de delegación como el Decreto 616/1977 (en particular, sus arts. 80 y 82) situaron en la esfera regional de competencias administrativas las relativas a la protección del medio ambiente y de las bellezas naturales, ambas vinculadas al urbanismo y ordenación del territorio. La voluntad de transferencia de competencias ambientales a Regiones y Entes Locales se concretó finalmente en el Decreto legislativo n. 112, de 31 de marzo de 1998, el cual, dando cumplimiento al programa de regionalización propuesto en la Ley n. 59, de 15 marzo 1997 («Ley BASSANINI I»), dedicó todo un título a la reordenación de funciones en materia de ordenación del territorio, protección del medio ambiente y urbanismo. Este decreto sigue la técnica de reservar al Estado una escueta serie de funciones, quedando las restantes automáticamente a cargo de las Regiones, que deben a su vez delegar en los entes locales todas aquellas tareas que no requieran su intervención homologadora. Con esta norma se superaba el planteamiento original de distribución competencial, de acuerdo con el cual el grueso de las competencias se atribuían al Estado, el cual delegaba parte de ellas a las Regiones.

De acuerdo con los postulados del Decreto 112 de 1998, al Estado corresponde definir los objetivos de calidad ambiental (en parte derivados de los condicionantes comunitarios) y las directrices generales de las políticas ambientales sectoriales, cuya implementación corresponde a las Regiones (que a su vez pueden delegarlas más o menos significativamente a las Provincias). A las Provincias y Municipios se atribuyen competencias en materia de control y aplicación de las normas. La programación sectorial, y en particular la estratégica, se ha reconducido a la esfera competencial regional, manteniendo el Estado las competencias generales relativas a las directrices y criterios generales de programación. La regionalización de las funciones de programación ambiental exige una labor estatal coordinadora e integradora de dichas políticas, con total respeto a la autonomía regional pero garantía del cumplimiento de los compromisos derivados de las Directivas comunitarias y de un mínimo nivel común de protección de los recursos que evite configurar situaciones de competencia negativa entre las Regiones (es decir, situaciones de *dumping* ambiental respecto a la localización de industrias). La Administración esta-

tal juega por lo tanto un rol coordinador y homogeneizador en el campo de la tutela del paisaje, por el singular interés general que éste representa para el conjunto de la nación.

Actualmente nos hallamos en un contexto de reafirmación constitucional del modelo descrito, de resultados de la reforma operada por las Leyes constitucionales n. 3 de 18 de octubre de 2001 y n. 131 de 5 de junio de 2003. Hoy el art. 117 de la Constitución cuenta con una nueva redacción y un nuevo apartado s) en el que se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación en materia de tutela del medio ambiente y los ecosistemas –que comprende, a su vez, la potestad reglamentaria, si bien delegable a las Regiones–, mientras que otras materias conexas tales como la protección de la salud, la ordenación del territorio y la puesta en valor de los bienes ambientales son de competencia legislativa concurrente entre Estado y Regiones. En este contexto, la legislación estatal fija principios fundamentales a desarrollar por las legislaciones regionales, mientras que las funciones administrativas se atribuyen a los Municipios salvo que, para asegurar su ejercicio uniforme, sean conferidas a Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones o al Estado, sobre la base del principio de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Los Municipios, Provincias y Ciudades Metropolitanas ostentan funciones administrativas propias y conferidas por ley estatal o regional. Por otra parte, la valorización de los bienes ambientales queda relegada al nivel de competencia concurrente con el Estado.

Como se ha dicho, la eminencia de las bellezas paisajísticas respecto del medio ambiente como objeto de protección jurídica ha provocado la existencia de dos estructuras ministeriales específicamente dedicadas a la gestión de las políticas ambientales: los actuales Ministerios de Bienes y Actividades Culturales (creado como Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales por Decreto-ley n. 657, de 14 de diciembre de 1974) y de Medio Ambiente y Tutela del Territorio (creado como Ministerio de Medio Ambiente por la Ley n. 349, de 8 de julio de 1986, norma que, por cierto, sirvió de vehículo para la transposición de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental).

A este Ministerio le asiste un Consejo Nacional del Medio Ambiente, órgano consultivo con mandato trienal presidido por el Ministro, en el que participan representantes de las Regiones, Municipios y Provincias, y que se encarga de elevar informes y propuestas en materia de reconocimiento de asociaciones ambientalistas e iniciativas para realización de estudios. Del Ministerio dependen una serie de Comités administrativos dedicados al apoyo técnico en determinadas cuestiones (el «*Ecolabel-Ecoaudit*», instituido en 1995; el «de Lucha contra la sequía y la desertificación», instituido en 1997; el «de Vigilancia del uso de los Recursos Hídricos», configurado como órgano independiente de la Administración pública, instituido en 1994; la «de Evaluación de Impacto Ambiental», para las declaraciones de competencia estatal; y la Comisión Técnico-Científica del Ministerio, creada en 1991 y encargada últimamente de la evaluación técnico-económica las inversiones públicas con impacto ambiental a través de los llamados «*Nuval*» (Núcleos de Evaluación

de inversiones públicas). También dependen del Ministerio el Observatorio Nacional de Residuos (*Osservatorio Nazionale sui Rifiuti*) y el Registro nacional de empresas gestoras de residuos (*Albo Nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti*), ambos de inminente sustitución por la Autoridad creada por el futuro Código del Medio Ambiente; así como el Cuerpo de Guardas Forestales del Estado (*Corpo Forestale*, proveniente del Ministerio de Política Agrícola y Forestal, integrado en el de Medio Ambiente desde 1999) un Comando de los *Carabinieri* dedicado a la tutela ambiental (al modo del SEPRONA de la Guardia Civil española), así como una sección de la autoridad portuaria (*Corpo delle Capitanerie di Porto*) dedicada al medio ambiente marino.

Por su parte, el rasgo más notable del Ministerio de Medio Ambiente es la adopción del modelo de administración ambiental por agencias, inspirado por la figura de la Agencia Europea de Medio Ambiente, operativa desde 1994. Así pues, la Agencia para la Protección del Ambiente y para los Servicios Técnicos (APAT, surgida en 2002 de la fusión entre la Agencia Nacional para la Protección del Ambiente –ANPA, que data a su vez del Decreto Legislativo de 30 de julio de 1999, n. 300– y el Departamento para los Servicios Técnicos Nacionales de la Presidencia del Consejo de Ministros), desarrolla tareas y actividades técnico-científicas de interés nacional para la protección ambiental, la tutela de los recursos hídricos y la protección de los suelos contra la erosión, operando sobre la base de programas de objetivos y prioridades trienales y desarrollando actividades de colaboración, consulta, servicio y respaldo a todas las restantes Administraciones públicas, mediante los correspondientes convenios. La APAT desarrolla sus funciones en un contexto de autonomía técnico-científica y financiera, aunque se encuentra sometida a los poderes de dirección y control del Ministerio de Medio Ambiente y Tutela del Territorio y al control del Tribunal de Cuentas (*Corte dei Conti*).

A su vez, las Regiones han reproducido el modelo estatal, disponiendo de Departamentos dependientes de la Administración regional (*Assessorati all'ambiente*) y creando las Agencias Regionales homólogas y colaboradoras de la APAT.

Finalmente, la Administración estatal periférica en materia de tutela del paisaje, de acuerdo con el Decreto legislativo n. 3, de 8 de enero de 2004, está compuesta por una Dirección General para los Bienes Culturales y Paisajísticos, de la que dependen las Direcciones Regionales sobre la materia operantes en las Regiones con Estatuto ordinario, Friuli-Venezia Giulia y Sardeña –es decir, todas salvo Sicilia, Valle de Aosta y las provincias autónomas de Trento y Bolzano–. Las Direcciones Regionales coexisten con las veintiocho Superintendencias (*Soprintendenze*) que ejercen labores puntuales de tutela paisajística en el ámbito de algunas Provincias.

4. CONFLICTOS AMBIENTALES Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

De acuerdo con los sucesivos Informes de la OCDE sobre los logros ambientales (que abarcan desde 1984 hasta 2002), Italia hace gala de una buena eficiencia

energética, cuenta con una estimable superficie de espacios naturales protegidos, es líder en agricultura biológica y ha cumplido con los objetivos nacionales e internacionales de reducción de emisiones de SO₂, metales pesados y sustancias orgánicas persistentes. Sus puntos débiles son la calidad del aire urbano, el polvo en suspensión y el ozono troposférico, la calidad de las aguas y su depuración, la cantidad de residuos y su eliminación en vertederos ilegales, y el elevado número de especies animales en peligro de extinción.

En materia de calidad del aire, durante los años noventa se apreció una disminución notable de diferentes emisiones contaminantes (46% menos de óxidos nitrosos, 22% de monóxido de carbono, 53% de benceno y 50% de dioxinas y furanos. En 1990 se fijaron límites a las emisiones de óxidos nitrosos y sulfurosos para todas las instalaciones industriales, incluidas las centrales eléctricas. El ozono troposférico sigue siendo problemático, habiéndose superado los niveles máximos en varios municipios varios días al año (sobre todo en Roma, Milán y Palermo). Las partículas ásperas respirables PM10 son una amenaza, habiéndose superado los umbrales de este contaminante en varias ciudades (Brescia, Florencia, Milán, Roma, Taranto, Turín y Venecia). Las redes de vigilancia de la calidad atmosférica no están homogéneamente implantadas en el territorio.

El consumo anual de agua es de 980 m³ *per capita*. Las tarifas del agua para uso doméstico se doblaron prácticamente a lo largo de los noventa, a pesar de ser todavía baratas respecto a los estándares de la OCDE (por ejemplo, en Roma el agua cuesta 0,29 dólares/m³). La calidad de las aguas superficiales mejoró poco en los años noventa, elevándose sustancialmente la de las de baño. El tratamiento de las aguas residuales urbanas alcanza el 63%, dejando al margen el caso de Milán –cuyo sistema de depuración se prevé entre en funcionamiento inminentemente– y los vertidos directos al mar a lo largo del litoral Adriático septentrional, el golfo de Taranto, el Mar Tirreno y los estuarios de los ríos Arno y Tíber, comunes hasta hace poco.

La gestión y eliminación de los residuos sigue siendo una asignatura pendiente, en la medida en que la producción de residuos urbanos y especiales aumentó durante la década de los noventa. El mero vertido es el principal sistema de eliminación para el 75% de los residuos. Algunos vertederos, sobre todo meridionales, ofrecen bajos costes (30 euros por tonelada) y frecuentemente no satisfacen los requisitos técnicos. La recogida selectiva aumenta considerablemente, así como la reutilización y el reciclaje. Para orientar la gestión de los residuos se adoptaron medidas económicas y fiscales (un impuesto sobre los vertederos y contribuciones a cargo de los productores, importadores y usuarios de embalaje para sufragar los costes de la recogida selectiva). Aunque Italia sigue padeciendo del tráfico ilegal de residuos, realiza notables esfuerzos para el saneamiento de lugares contaminados.

En materia de protección de la naturaleza y de la biodiversidad, la superficie de espacios protegidos se ha doblado en diez años, paralelamente al aumento del gasto destinado al efecto. Sólo el 30% de las costas ha quedado al margen de la

urbanización, aunque las reservas marinas existentes están bien gestionadas. La agricultura biológica ha crecido rápidamente, siendo Italia uno de los países líder en este ámbito (el 9% de las tierras agrícolas se dedican a cultivos orgánicos). Persiste el riesgo de extinción de muchas especies animales, a pesar de programas de protección para mamíferos de gran tamaño (lobo, oso, lince). Un 40% de los mamíferos se encuentran amenazados, un 20% de aves y un 35% de los reptiles. El 5,5% del territorio está en riesgo de desertificación, aunque existe un plan nacional para luchar contra ella.

En lo tocante a los transportes, el número de vehículos particulares creció un 16% en los años noventa, existiendo 56 coches por cada 100 personas en 2000. La política de incentivos fiscales ha permitido una renovación del parque automovilístico y una reducción de las emisiones contaminantes, todavía no satisfactoria del todo a la vista de los porcentajes de camiones y autobuses de más de 10 años (50 y 60% respectivamente). El Ministerio de Medio ambiente y tutela del territorio dedicó 7,7 millones de euros anuales para fomentar la adquisición de nuevos vehículos impulsados por metano, gas y eléctricos durante el bienio 2001-2003, habiéndose promovido en general la introducción de carburantes ecológicos y el aumento de las gasolineras de metano, anticipando el cumplimiento de la normativa comunitaria. Aunque se redujo la emisión de contaminantes debidos al transporte por carretera, las de CO₂ aumentaron un 16% en los años noventa, a pesar de la adopción de medidas innovadoras para la movilidad sostenible, tales como restricciones del tráfico, timbres azules (*bollini blu*, acreditaciones de emisión respetuosa de gases), guardias electrónicos, coches compartidos, y otras tecnologías para la gestión del tráfico. En la actualidad, Italia está lejos de cumplir sus objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero: las emisiones superan en un 15% el objetivo nacional de reducción del 13% respecto a 1990, año de referencia.

Hecha esta panorámica integral del estado de los recursos naturales y de los problemas generales de conservación del medio ambiente, merece la pena reflejar algunas cuestiones puntuales que amenazan el éxito de las políticas ambientales italianas.

En primer lugar, la subsistencia de Venecia y la contaminación de su laguna por los vertidos de la industria petroquímica son una cuestión crítica y fatal en el panorama ambiental italiano, a la luz de sus implicaciones histórico-artísticas, turísticas y económicas. El conjunto palustre urbano, formado por 118 islas en una laguna abierta al mar por varios puntos, sufre inundaciones periódicas (las «aguas altas», al menos dos al mes), y se hundió 24 cm durante el siglo XX. Para evitar que el salitre corroa los pilares de madera de la ciudad y acelere su decadencia, se ha puesto en marcha un sistema de 72 diques móviles que para 2011 permitirá cerrar la laguna al mar (Proyecto Mose, gestionado por el Consorcio *Venezia Nuova*, formado por los principales constructores y sociedades de ingeniería de la región y ejecutado a un 20%). La irreversibilidad del sistema y el riesgo de estancar el agua de la laguna han levantado acerbos críticas, ya que el cierre de los diques en

las mareas muy altas dañará el ecosistema acuático. La idea de cerrar los pasillos que conectan la laguna con el mar se concretó tras las desastrosas inundaciones de 1966, cuando la plaza de San Marcos quedó sepultada bajo metro y medio de agua. Hasta ahora, la sociedad municipal *Insula* se encarga de drenar los 90 kilómetros de canales internos, de restaurar puentes y fachadas, de proteger el alcantarillado y las redes de servicios; elevando poco a poco (50.000 m² hasta ahora) las zonas más bajas de la ciudad. Las mareas habituales elevan el nivel del agua unos 120 cm.

En segundo lugar, también data de antiguo la idea de construir un puente sobre el estrecho de Messina para el año 2014, idea que se ha concretado recientemente al ser adjudicado el proyecto en 2005 a un grupo de empresas encabezado por Impregilo, la mayor constructora de Italia. Las primeras ideas de este proyecto datan del siglo XIX, pero hasta 1969 no se convocó el oportuno concurso de ideas, que ganó un túnel submarino posteriormente desechado a favor de otro puente, también abandonado hasta ahora. El puente, con un tablero de más de tres kilómetros de largo suspendido a 65 metros de altura, colgando de torres de 382 metros gracias a una red de cables de acero de 1,2 metros de grosor, albergará una autopista de tres carriles por sentido, dos vías de ferrocarril y dos vías de emergencia para dar servicio a 6.000 vehículos a la hora y 200 trenes al día, aunque su elevado impacto ambiental, algunas incertidumbres geológicas y el riesgo sísmico de la zona (recuérdese el terremoto de Messina de 1908) amenazan seriamente la obra.

En el mismo contexto de afectación al medio ambiente y los ecosistemas, sigue arrastrando polémica la construcción de algunas notables infraestructuras viarias (conexión de alta velocidad ferroviaria Turín-Lyon a través de Val di Susa, autovía de la Valtellina, circunvalación Exterior Este de Milán) y de otros tipos, tales como la ampliación del aeropuerto de Malpensa (Milán), la construcción y sucesiva ampliación de una instalación para el almacenamiento subterráneo de residuos tóxicos industriales en Collegno (Turín), el funcionamiento de una central municipal de ciclo combinado en Brescia desde 1998, la instalación en 2001 en los Apeninos de los primeros aerogeneradores, visibles desde el Parque Nacional de los Montes Sibilinos, el proyecto de creación de una estación de esquí en Moso en Passiria (Bolzano), en un área clasificada como LIC y ZEPA o la extracción de agua del lago Trasimeno (Umbría) para uso agrícola y consumo, drenaje que ha bajado el nivel del agua y degradado los hábitats.

Otras cuestiones de no menor importancia han puesto en evidencia las dificultades de activar una tutela ambiental compatible con el desarrollo económico, tales como la polémica creación de algunos espacios protegidos (por ejemplo, el área marina de Punta Campanella, cuyo proceso se extendió desde 1982 hasta 1997, debido a la falta de participación de las colectividades locales interesadas), o el ejercicio de ciertas actividades económicas tradicionales locales que tensionan la protección ambiental (por ejemplo, la pesca del pez espada con artes prohibidas en las costas del suroeste Cerdeña, debido a las dificultades de control del cumplimiento de la normativa). Finalmente, también resulta notable la aparición de nue-

vas fuentes de contaminación, como las radiaciones electromagnéticas («electrosmog»), manifestadas en el caso de la instalación en 1992 de una serie de antenas de radio y televisión en el área densamente habitada, a pesar de su interés arqueológico, de Monte Mario en Roma (antenas sobre cuyo derribo todavía penden litigios desde 1994).

BIBLIOGRAFÍA

BELTRAME, G.: *Commenti alle principali leggi urbanistiche e ambientali*, CEDAM, Padova, 1998.

CASSESE, S.: *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale* (tres vols.), Milano, Giuffrè, 2000.

DELL'ANNO, P.: *Manuale di diritto ambientale*, 3ª ed., CEDAM, Padova, 2000;

— *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2005.

LUGARESI, N.: *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2004.

PASQUALINI SALSA, C.: *Diritto ambientale. Principi, norme e giurisprudenza*, 7ª ed., Maggioli, Rimini, 2004.

Environmental Performance Reviews (1st Cycle). Italy. OECD, 1994.

Environmental Performance Reviews (2nd Cycle). Italy. OECD, 2002.

Relazione sullo stato dell'ambiente 1997, Ministero dell'Ambiente.

Relazione sullo stato dell'ambiente 2001, Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio.