

Novedades en la política ambiental de Italia

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

Sumario

	<i>Página</i>
1. Valoración general	289
2. Novedades legislativas	292
3. El contencioso comunitario	295
4. Conflictos judiciales notables	298
5. El estado de los recursos naturales y de los conflictos ambientales	299
6. Bibliografía	301

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL

Las políticas ambientales en Italia durante el año 2007 no han brillado especialmente, verificándose un cierto estancamiento de la actividad legislativa, que ha afectado a uno de los proyectos estrella del Gobierno PRODI, la revisión del «Código del Medio Ambiente». Dicho estancamiento se ha reflejado en una intensificación del control de las políticas nacionales por parte de las instancias comunitarias, y en la persistencia, cuando no emergencia, de algunos desastres ambientales de cierto relieve (la sequía crónica y generalizada, los recurrentes y frecuentes incendios, el incremento en las emisiones de gases de efecto invernadero, la huelga de los transportes y las crisis de los residuos en el sur del país...).

Italia sigue estando en el punto de mira tanto de la Comisión Europea como del Tribunal de Justicia, debido a su laxitud en cuanto a la transposición del Derecho comunitario y a la interpretación de sus dictados, además de ciertas intervenciones puntuales que desafían la legislación comunitaria. La internalización de la normativa europea en materia de aguas, de residuos, de conservación de la biodiversidad y de evaluación ambiental constituye una fuente de constantes conflictos;

289

mientras que cada año surgen nuevos puntos de fricción como consecuencia de proyectos concretos de infraestructuras de todo tipo.

El sistema normativo ambiental italiano sigue siendo exhaustivo, pero también farragoso, disperso, volátil y, en el caso del Derecho penal, extremadamente leve. La falta de integración de las políticas territoriales, energéticas, viarias y ambientales en una programación estratégica y unitaria, y la volubilidad en las prioridades de estas últimas, compromete el logro de los objetivos de sostenibilidad. Por ejemplo, no existe todavía una Estrategia Nacional para la Biodiversidad, a pesar del riquísimo patrimonio natural italiano y de la ratificación, hace más de una década, de la Convención de Río sobre la materia; ni se han aprobado planes energéticos o de movilidad a escala nacional. Tampoco se advierte un diálogo equilibrado entre las planificaciones hidrológica, territorial y de lucha contra el fuego y la erosión, ya que los renovados Planes estratégicos para la mitigación del riesgo hidrogeológico aparecen como una suma indiscriminada de intervenciones ajenas a los Planes de seguridad hidráulica y a los de ordenación hidrogeológica de los principales ríos del país, como también lo son las obras de regulación contenidas en el desbloqueado Plan nacional de regadíos. Contrariamente a la óptica global y estructural que exige el panorama de deterioro hidrológico inexorable, las políticas italianas siguen la lógica de la emergencia. A su vez, se advierte una falta de formulación y, en su caso, de aplicación, de los planes de previsión, prevención y lucha contra los incendios forestales, tanto a nivel regional como a escala de cada espacio natural protegido.

Además, las políticas de infraestructuras de movilidad siguen alentando unas prácticas logísticas y comerciales excesivamente basadas en el transporte de mercancías por carretera, en detrimento del transporte ferroviario, que sigue registrando tasas muy inferiores a la media europea. Así lo demuestra el Anexo de Infraestructuras 2008-2012 del Documento de Programación Económica y Financiera del Gobierno PRODI, que incluye 144 proyectos por importe total de 98.000 millones de euros, de los que más de la mitad se dedican a carreteras y autopistas. En este sentido, ha sido criticada la continuidad con la «Ley Objetivo» aprobada durante la legislatura precedente, y cuya reforma sustancial fue objeto de compromiso del actual Gobierno; así como la falta de evaluación estratégica del plan cuatrienal de infraestructuras y la previsión de someter los proyectos en él contenidos a evaluación ambiental simplificada.

Mientras tanto, el país contempla el alejamiento de los objetivos fijados por el Protocolo de Kyoto, al advertirse un descenso del 6% en la energía proveniente de fuentes renovables y un aumento del 12% en las emisiones de CO₂ respecto a 1990. La contribución de las fuentes de energía renovable al consumo nacional ha disminuido al 16% (lejos del objetivo nacional del 25%), y la contribución del sector de los transportes a las emisiones de CO₂ supone el 25% del total. Italia ocupa el cuadragésimo primer lugar de 56 países, empatando con China, en el *Climate change performance index* elaborado por la Agencia Internacional de la Ener-

gía... Todo ello a pesar de los esfuerzos encaminados al desarrollo de políticas fiscales dedicadas a fomentar la eficiencia energética.

No obstante, se han dado pasos en un sentido que permite auspiciar mejoras en la situación ecológica italiana y en la sostenibilidad de su desarrollo económico y social. Las cuestiones ambientales han pasado a ocupar el primer plano de la política nacional (sobre todo las relativas al cambio climático y la eficiencia energética), y se ha emprendido la senda de la corrección de problemas como el de la gestión de los espacios naturales protegidos, al invertirse la precaria situación de comisariado de algunos de los entes rectores de los parques nacionales, para los cuales se han nombrado los correspondientes órganos ejecutivos previstos en la legislación. Otro de los aspectos que merece juicio positivo es el aumento de la financiación presupuestaria dedicada a las políticas ambientales, y la mayor eficacia de la mastodónica máquina burocrática comprometida en la ejecución de las políticas. En efecto, la constitución de un nuevo grupo operativo del *Corpo Forestale dello Stato*, dedicado a la prevención y represión de delitos ambientales en las áreas protegidas se ha traducido en un mayor éxito en la persecución de los delitos ambientales respecto a 2006, ya que hasta el mes de septiembre este cuerpo policial denunció la comisión de ca. 11.500 delitos ambientales (principalmente incendios, vertidos y daños a los espacios naturales).

Sigue viva la implicación de la sociedad civil en propuestas de signo ambiental, como lo demuestran los más de tres millones de firmas recabados por las ONGs ambientales contra el cultivo y comercialización de OGMs, o las 400.000 que respaldan una iniciativa legislativa popular a favor de la publicación de la gestión del agua potable, en el que se afirma el derecho humano a contar con un suministro vital de 50 litros diarios por persona gratuitos, cubiertos por la fiscalidad general. En efecto, Italia sigue haciendo honor a su distintivo de creatividad, al haberse retomado un viejo proyecto de ley de 1997 para proponer la introducción en el Ordenamiento jurídico de un sistema de contabilidad ambiental que permita cuantificar del valor de la naturaleza en términos económicos, de cara al planteamiento de políticas integradas de sostenibilidad.

En el haber de las políticas ambientales de 2007 destaca también la creación de cinco nuevos Parques Nacionales en Sicilia (islas Egadi, islas Eolias, costa de Trapani, los Ibleos, y la isla de Pantelleria), así como algunos éxitos espontáneos o, cuando menos, no debidos a intervenciones públicas específicas, como por ejemplo la recuperación de algunas especies protegidas (nutrias en el río Sangro –Abruzzo–, libélula tigre en el Parque suburbano de Trieste), el incremento de las migraciones de aves rapaces y cigüeñas en el estrecho de Messina, así como la continua extensión de la agricultura ecológica (ca. 50.000 empresas cultivan una superficie que supera el millón de hectáreas) y el aumento de las empresas y entes que se suman a los sistemas de certificación ambiental para su gestión, sus productos y servicios (ISO14001, EMAS, MSC, ECOLABEL, FSC).

2. NOVEDADES LEGISLATIVAS

Al tratarse de un año postelectoral, en 2007 no se han promulgado tan apenas normas de rango legal en el ámbito del medio ambiente. Todavía a la espera de la preparación del borrador de Decreto Legislativo relativo a la gestión de espacios protegidos y conservación de especies protegidas de la fauna y flora, materias ambas excedentes del «Código del Medio ambiente» aprobado en 2006, la mayoría de las disposiciones legales se han ocupado, en la línea habitual del discurso italiano sobre la recepción del Derecho comunitario, de efectuar numerosas prórrogas de los plazos previstos por diversas disposiciones en materia ambiental.

Así pues, la temprana Ley núm. 17, de 26 de febrero de 2007, de conversión del Decreto-ley núm. 300, de 28 de diciembre de 2006, relativo a la prórroga de los plazos previstos por diversas disposiciones legislativas, contenía una serie de moratorias para la entrada en vigor de ciertas normas. En concreto, se prorrogaba hasta el 30 de junio de 2007 el plazo establecido para la recogida selectiva de ciertos desechos por el Decreto Legislativo núm. 151, de 25 de julio de 2005 (transposición de las Directivas 2002/95/CE, 2002/96/CE y 2003/108/CE, relativas a la reducción del uso de sustancias peligrosas en los aparatos eléctricos y electrónicos, y a la eliminación de residuos). Asimismo, la citada ley postergaba la entrada en vigor, nada menos, que de toda la parte segunda del «Código del Medio Ambiente» (la relativa a la evaluación de planes y programas, la de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada) hasta el 31 de julio de 2007. También se ampliaba de 12 a 24 meses el plazo para la adecuación del funcionamiento del Consorcio Nacional de Envases (*Consortio Nazionale Imballaggi*), responsable de la recogida selectiva de residuos de envases, a los principios de transparencia, eficacia, eficiencia, economicidad y libre competencia. También se veía ampliado, esta vez de 6 a 24 meses, el plazo para la adaptación a los citados principios de los Consorcios nacionales para la recogida y tratamiento de las baterías de plomo y residuos plúmbeos (*Consortio nazionale per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi*) y para la gestión, recogida y tratamiento de los aceites minerales usados (*Consortio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati*).

Más adelante, la Ley núm. 243, de 19 de diciembre de 2007, de conversión del Decreto-ley núm. 180, de 30 de octubre de 2007 establecería otra prórroga para la exigencia de autorización ambiental integrada, en particular para las centrales térmicas de cierta potencia instalada y para las que emplean carbón o sus derivados (de 18 a 36 meses). No termina aquí la moratoria, sino que otro Decreto-ley posterior (el núm. 248, de 31 de diciembre) ampliaba la citada prórroga de los 3 a los 5 años, de modo que dichas centrales deberán acomodarse al sistema de autorización ambiental integrada hasta mayo de 2011.

Dicho esto, y sin entrar a discutir las comprensibles motivaciones que a buen seguro justifican las dilaciones y moratorias indicadas, no cabe atribuir gran credibilidad a la conocida como «Ley comunitaria anual» (Ley de 6 de febrero de 2007, núm. 13, Disposiciones para el cumplimiento de obligaciones derivadas de la perte-

nencia de Italia a las Comunidades europeas). En esta norma se practica una delegación al Gobierno para dictar, en el plazo de 12 meses, los decretos legislativos necesarios para la transposición de varias directivas comunitarias, entre las que se cuentan algunas de signo ambiental¹. Asimismo, se habilita al Gobierno para la refundición de los textos normativos resultantes de dicha transposición en el plazo de 18 meses. No obstante, uno de los aspectos más significativos de esta ley es el reconocimiento explícito de que el plazo para la transposición de algunas de las directivas enumeradas se halla caducado o próximo a hacerlo, lo cual justifica una reducción de la delegación de los 12 meses establecidos con carácter general a tan sólo 6 meses.

Precisamente, otra ley (la núm. 15, de 23 de febrero de 2007, de conversión en ley, con modificaciones, del Decreto-ley núm. 297, de 27 de diciembre de 2006) guarda estrecha relación con el incumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho comunitario: en virtud de la misma se adoptan disposiciones urgentes para la adecuación a decisiones comunitarias relativas a los períodos de veda (recuérdense las condenas y procedimientos de infracción articulados contra Italia por parte de las instituciones comunitarias debido a la anticipación del levantamiento de la veda en algunas regiones).

Por lo demás, se ha de dar cuenta de la –todavía ineficaz– Ley núm. 87, de 5 de julio de 2007, de conversión del Decreto-ley núm. 61, de 11 de mayo de 2007, sobre medidas extraordinarias para superar la crisis en el sector de la eliminación de residuos en la región de Campania y para garantizar el ejercicio de competencias propias a sus entes titulares. Se trata de una norma sintomática de uno de los más graves y persistentes conflictos que jalonan la reciente historia ambiental italiana, y ya que ha exigido la intervención de la Comisión Europea. La saturación de los vertederos de toda la región viene provocando, desde la primavera de 2007, un marasmo higiénico, sanitario y hasta cívico, siendo habituales las hogueras provocadas por los vecinos para mitigar la acumulación de basuras en las calles. A la fecha de cierre de este escrito (febrero de 2008) aún no se ha paliado satisfactoria y definitivamente el problema.

En vista de lo anodino de la legislación dedicada a la materia ambiental, se impone una mirada a la normativa financiera, que sí contiene muchas disposiciones destinadas al fomento ecológico. Abría este episodio la Ley núm. 222, de 29 de noviembre de 2007, *de medidas urgentes en materia económico-financiera para el desarrollo y la equidad social*, ley por la que se convertía el Decreto-ley núm. 159, de 1 de octubre del mismo año y título. En esta norma se profundiza en la cuestión de la eficiencia energética y la difusión de las energías renovables, al incrementarse

1. Se trata de las Directivas 2005/32/CE de 6 de julio (requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía), 2005/33/CE de 6 de julio, de reforma de la 1999/32/CE (niveles de azufre de los combustibles de uso marítimo), 2005/35/CE de 7 de septiembre (contaminación de los buques), 2005/64/CE de 26 de octubre (homologación de vehículos a motor), 2006/7/CE de 15 de febrero (gestión de la calidad de las aguas de baño) y 2006/21/CE de 15 de marzo (gestión de residuos de las industrias extractivas).

la remuneración garantizada a la electricidad generada a partir de biomasa agrícola y forestal en las inmediaciones de las centrales, y dilatar la duración de los incentivos concedidos. Es también en esta ley en la se establece el condicionamiento de futuras inversiones públicas a una reducción debidamente certificada de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Sin embargo, es en la Ley presupuestaria estatal para 2008 (*Finanziaria 2008*) donde se halla el filón de medidas de signo ambiental, prorrogándose las introducidas por su predecesora, e incorporando a su vez otras novedosas. Aunque ha sido criticado por potenciar la inversión en materia de infraestructuras de transporte –ya que dedica a la construcción y reforma de carreteras el 63% de los ca. 4.500 millones de euros destinados a infraestructuras viarias–, el presupuesto italiano para 2008 recoge partidas y incentivos que componen un cuadro ambiental ciertamente sugestivo, frente a otros presupuestos anteriores.

En el primer caso, el gasto ambiental asciende a ca. 584 millones de euros (el 5% del presupuesto), con asignaciones para la reforestación, la tutela ambiental del mar, el cumplimiento del protocolo de Kyoto, la lucha contra el riesgo hidrogeológico y la erosión, las áreas protegidas, el saneamiento de sitios contaminados y la puesta en marcha de hasta 1.000 nuevos trenes de cercanías y la subvención correlativa a la deducción fiscal del 19% de las sumas pagadas por los abonados a servicios de cercanías. En este mismo sentido, la ley instituye un fondo trienal para nuevos parques urbanos, dotado con ca. 150 millones de euros con los que se pretende financiar la creación de 1.000 nuevas áreas verdes urbanas en condiciones de absorber 16.000 toneladas de CO₂, contrarrestando las emisiones de 10.000 coches.

En el segundo caso, relativo a los incentivos, se apoya el desarrollo de fuentes de energía renovable mediante la habilitación a los municipios para que reduzcan, desde 2009, las cuotas del impuesto de bienes inmuebles para las viviendas que incorporen tecnologías renovables. Asimismo, y también a partir de 2009, se establece la obligación de incorporar instalaciones de energía renovable aumenta de 0,2 a 1 kW para edificaciones domésticas, y a 5 kW para las industriales de extensión superior a 100 m². Se ampara una deducción en el impuesto de la renta del 55% de los gastos asumidos para la renovación de instalaciones energéticas y de calefacción hasta 2011. En general, la ley potencia la arquitectura bioclimática a través de medidas obligatorias (previsión de una declaración de consumo hídrico y energético para los edificios de nueva construcción, reducción de los plazos para adaptar las construcciones a niveles adecuados de aislamiento térmico, imposición de tecnologías solares térmicas para apoyar la calefacción y el agua sanitaria). Finalmente, la ley presupuestaria mantiene el sistema de incentivos a la instalación de paneles fotovoltaicos conocido como *conto energia*, aumentando al máximo la tarifa recono-

2. Este sistema se materializa en un contrato de adquisición de energía eléctrica entre el productor (normalmente doméstico) y el gestor de la red, que se obliga a pagar una tarifa fija de ca. 0,50 euro por Kw/h producido, durante un plazo de veinte años y mediante diversas opciones para hacer efectiva la cesión de la energía, en función de las dimensiones de la instalación.

cida en el caso de que los entes locales sean promotores de huertos solares y reordenando las tarifas y los procedimientos de instalación y conexión a las redes para securizar las inversiones en este campo³.

Por lo demás, la Ley recoge otras medidas tan sugestivas como extravagantes, por ejemplo, la creación de un fondo nutrido de contribuciones voluntarias, que compromete a las empresas distribuidoras de carburantes y de energía eléctrica a ingresar un céntimo de euro por cada uno voluntariamente aportado por los consumidores, en razón, a su vez, de cada litro de carburante adquirido en estaciones de servicio o cada 6 Kw/h de energía eléctrica consumida. Pero la maniobra más efectista, y seguramente efectiva, es la prohibición de venta de electrodomésticos poco eficientes (todos los inferiores a la clase A) a partir de 2010, y la de bombillas incandescentes y aparatos electrónicos con función *stand-by* a partir de 2011.

3. EL CONTENCIOSO COMUNITARIO

Italia ha acumulado, a lo largo de 2007, diez condenas por infracción de la normativa comunitaria en materia ambiental. La falta de transposición en plazo de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, *relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, ha sido sancionada por la STJCE de 8 de noviembre de 2007. El concepto de «residuo», a los efectos de la adecuada transposición de las Directivas 75/442/CEE, de 15 de julio y 91/156/CEE, de 18 de marzo, sigue siendo objeto de controversia entre Italia y las instancias comunitarias. Así lo demuestran las tres SsTJCE de 18 de diciembre de 2007 que sancionan el incumplimiento de Italia por haber excluido del ámbito de aplicación de la normativa sobre residuos la tierra y las piedras procedentes de excavaciones destinadas a su reutilización en operaciones de explanación, terraplenado, relleno y como áridos (salvo las procedentes de sitios contaminados y las altamente contaminadas); los subproductos de la industria agroalimentaria destinados a la producción de piensos para los establecimientos de acogida de animales de compañía; y las sustancias, materiales u objetos destinados a las operaciones de eliminación o de valorización y recuperación no mencionados expresamente en la legislación nacional, así como los residuos de producción de los que el poseedor tenga la intención o la obligación de desprenderse cuando sean reutilizados en un ciclo de producción o de consumo sin tratamiento previo y sin causar daños al medio ambiente.

Precisamente ha sido el campo de los residuos el más propicio a las condenas comunitarias a lo largo del año: la STJCE de 26 de abril de 2007 reprocha la falta de adopción de las medidas necesarias en materia de valorización o eliminación

2. Este sistema se materializa en un contrato de adquisición de energía eléctrica entre el productor (normalmente doméstico) y el gestor de la red, que se obliga a pagar una tarifa fija de ca. 0,50 euro por Kw/h producido, durante un plazo de veinte años y mediante diversas opciones para hacer efectiva la cesión de la energía, en función de las dimensiones de la instalación.

de residuos (garantía de la valorización o eliminación sin peligro para la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos lesivos para el medio ambiente; prohibición del abandono, vertido y eliminación incontrolada de residuos; operaciones de eliminación o valorización de residuos propios o ajenos; autorización administrativa de las empresas de eliminación de residuos; registro e identificación de residuos peligrosos en los vertederos...). Asimismo, y en lo que respecta a los vertederos autorizados o en funcionamiento el 16 de julio de 2001, la citada sentencia sanciona la falta de obligación legal de las entidades explotadoras de vertederos de contar con planes de acondicionamiento que incluyan los datos relativos a las condiciones de la autorización y las medidas correctoras necesarias. Por su parte, la STJCE de 14 de junio de 2007 sanciona la falta de elaboración de diversos planes territoriales de residuos (en particular, los de de las regiones del Lazio, Friuli Venezia-Giulia y Puglia y las provincias de Bolzano Alto-Adige y de Rimini).

Más allá de estos incumplimientos por defectuosa adaptación del Derecho nacional al comunitario, el Tribunal de Justicia ha sancionado diversas actuaciones puntuales de las autoridades italianas que infringen las disposiciones comunitarias en materia de protección de la biodiversidad, de tutela ambiental de las aguas y de evaluación de impacto ambiental.

En primer lugar, sendas SsTJCE de 20 de septiembre de 2007 sancionaron el incumplimiento de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, de aves y hábitats respectivamente, ante la falta de adopción de medidas para evitar el potencial deterioro de los hábitats y las alteraciones originadas por una serie de desarrollos industriales en la ZEPA «Valloni e steppe pedegarganiche» (Parque Nacional del Gargano) durante el período anterior al 28 de diciembre de 1998, y por la falta de evaluación ambiental y de adopción de medidas compensatorias para el acondicionamiento de las pistas de esquí de Santa Caterina Valfurva en la ZEPA «Parque Nacional del Stelvio»⁴. A su vez, la STJCE de 18 de diciembre de 2007 reprochó el incumplimiento de la «Directiva marco de aguas», debido a la falta de realización y comunicación a la Comisión Europea de los análisis exigidos por la citada Directiva en el caso de los distritos hidrográfico piloto del Serchio y de una parte de los distritos hidrográficos de los Alpes orientales, de los Apeninos septentrionales, centrales y meridionales, análisis que resultaban exigibles desde el 23 de marzo de 2005⁵. Finalmente, la STJCE de 5 de julio de 2007 reprobó la infracción de las

3. Por el contrario, la STJCE de 4 de octubre de 2007 desestima, por infundado, el recurso interpuesto por la Comisión contra Italia por no haber sometido a evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente un proyecto de construcciones industriales en la ZEPA «Murgia Alta»).
4. Se trata de la segunda condena contra Italia en materia de aguas, capítulo en el que no se vislumbran avances: se encuentra estancada en sede parlamentaria la propuesta de reforma de la parte tercera del «Código del medio ambiente», y la legislación nacional aún no ha adoptado la filosofía de centralidad de la cuenca a efectos planificatorios y de gestión exigidos por la Directiva marco de aguas, como tampoco la definición del caudal ecológico de los principales ríos, tributarios de las necesidades económicas (hidroeléctricas, agrícolas) coyunturales. Se aprecia un progresivo debilitamiento de las Autoridades de Cuenca, que ven disputadas sus competencias gestoras con otros entes (las Administraciones territoriales y otros muchos entes operantes en el sector, por ejemplo los «Consortios de regulación de los grandes lagos», los «Gestores de embalses», los «Consortios de Cuencas Imbríferas Montañesas», los «Consortios

Directivas 85/337/CEE, de evaluación de impacto ambiental y 2000/76/CE, de 4 de diciembre, de incineración de residuos, al no haberse sometido el proyecto de ampliación de la incineradora de Brescia a la oportuna evaluación de impacto ambiental, además de no haber sido puesta a disposición del público la declaración de inicio de actividad de la citada instalación, ni tampoco las resoluciones relativas a dicha declaración, de cara a la preceptiva información y participación públicas.

Además de las condenas citadas, y en espera de las que quedan pendientes por fallar de resultas de recursos interpuestos por la Comisión Europea en años anteriores, ésta ha seguido con atención el desarrollo de las políticas ambientales italianas a lo largo de 2007, como lo demuestra la interposición de cuatro recursos por incumplimiento de diversas obligaciones derivadas del Derecho comunitario.

Las presuntas infracciones perseguidas por la Comisión se cifran en la falta de transposición en plazo de sendas Directivas, a saber: la 2003/35/CE, de 26 de mayo, de participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente (plazo que expiró el 21 de junio de 2005) y la 2000/59/CE, de 27 de noviembre, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga (este plazo expiró el 28 de diciembre de 2002, y exigía la elaboración y puesta en práctica en todos los puertos italianos de planes de recepción y manipulación de desechos).

Otros dos recursos traen causa de pronunciamientos legales concretos que contrastan con las prescripciones de las normas comunitarias. En el primero de los casos, son ciertas disposiciones de la Ley núm. 308, de 15 de diciembre de 2004 y del Decreto Legislativo núm. 152, de 3 de abril de 2006 las que desafían las Directivas relativas a los residuos, por cuanto excluyen *a priori* del ámbito de aplicación de la legislación italiana sobre residuos determinada chatarra destinada a ser utilizada en actividades siderometalúrgicas, así como el combustible derivado de residuos de alta calidad (CDR-C). La particularidad del segundo caso se debe a que la infracción denunciada por la Comisión proviene de una legislación regional, en el caso concreto de Liguria. Esta región aprobó la Ley núm. 34, de 5 de octubre de 2001, con el fin de regular las modalidades de adopción de las excepciones al régimen de protección de las aves silvestres, de modo contrario, al parecer, a la Directiva 79/409/CEE. La ley ligur, según la Comisión, constituye una autorización del ejercicio regular de la caza de especies de aves protegidas, ya que identifica de manera general, abstracta y sin límite de tiempo, las especies afectadas por la excepción, contrariamente a la excepcionalidad de estas medidas y a la exigencia de ponderación y de motivación dispuestas por la Directiva. Aunque recién expirado el plazo señalado en el dictamen motivado (31 de octubre de 2006), la región de Liguria derogó la Ley de autos, promulgó simultáneamente otra sucesora (la núm. 36, de 31 de octubre de 2006) autorizando capturas de aves igualmente incompatibles con el Derecho comunitario.

de Saneamiento» y los de riego...), y que han padecido agudas dificultades financieras, hasta para pagar el alquiler de sus sedes (por ejemplo, la del Tíber).

4. CONFLICTOS JUDICIALES NOTABLES

El capítulo judicial refleja las tensiones, fundamentalmente interadministrativas, suscitadas por determinadas políticas ambientales desarrolladas a lo largo del año, ya se trate de intervenciones genéricas o puntuales.

Por ejemplo, se ha reproducido el problema de la regulación indiscriminada de la caza por parte de las Regiones, a pesar de la lógica de excepcionalidad que impone al respecto la legislación comunitaria de hábitats y de aves y la precaria situación de la fauna debida a los incendios y a la sequía. Hasta 15 Regiones anticiparon la apertura de la veda del 2 al 7 de septiembre, suspendiéndola los TAR del Lazio y de Sicilia en varios casos. Por su parte, Liguria, Veneto y Toscana aprobaron normas de caza ostensiblemente contrarias a las directivas comunitarias de aves y de hábitats, valiéndole a Italia una insólita medida provisional del TJCE de suspensión de la aplicación de la ley ligur. La cuestión de la caza (el incremento de las especies de caza, la exclusión de la veda de importantes áreas y las erróneas interpretaciones normativas respecto a las excepciones comunitarias al régimen de protección de la fauna) ha sido causa de la apertura de varios procedimientos comunitarios de infracción, sin que haya llegado a buen puerto la conversión en ley del Decreto-ley núm. 251, de 16 de agosto de 2006, *de disposiciones urgentes para asegurar la adecuación del ordenamiento nacional a la Directiva 79/409/CEE en materia de conservación de la fauna silvestre*, que prohibió la caza de especies amenazadas y la apertura de la caza en las ZEPAs con anterioridad al primer domingo de octubre y durante el mes de diciembre. Por otra parte, la veda vigente en las zonas incendiadas ha resultado inaplicable, debido a la inactividad municipal respecto a la delimitación de las superficies arrasadas por el fuego.

En general, las instancias judiciales administrativas han servido de escenario para una pugna entre el Estado y las autoridades regionales y locales, como lo demuestra el asunto de la suspensión de la planificación venatoria de la provincia de Bérgamo por parte del TAR de Lombardía, decisión que fue contestada *ad maius* por la Provincia con la suspensión de la caza, con el ánimo de generar un clima de protesta de los cazadores contra la Administración estatal. En igual sentido, el caso de la «valorización turística» de la Bahía de Sistiana movió al enfrentamiento ante el TAR del municipio de Duino-Aurisina y la Región Friuli-Venezia Giulia (impulsores del proyecto), frente a la Superintendencia estatal competente (que había anulado la autorización paisajística concedida por la Administración regional).

Del mismo modo, se ha mostrado en escena la jurisdicción administrativa especial en materia de aguas (el Tribunal Superior de las Aguas Públicas), al recibir la impugnación de la toma de aguas del lago Molveno decretada por la Administración provincial de Trento para la innivación artificial de las pistas de esquí de Paganella. A su vez, algunos alcaldes de poblaciones afectadas, así como la Administración estatal periférica (*Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio*) impugnaron ante el citado Tribunal el proyecto de obras hidráulicas para la reduc-

ción del riesgo de aluviones en el río Tagliamento, proyecto aprobado por la Administración regional del Friuli-Venezia Giulia a mediados de 2007 pero que evoca un plan adoptado en el año 2000, y que parece desconocer las modernas tendencias respecto a la naturalización de los cauces, aparte de afectar al LIC «Greto del Tagliamento».

Tampoco ha sido ajena a la litigiosidad medioambiental la jurisdicción penal, como lo demuestra, por ejemplo, la clausura preventiva de las minas de granito de Ponte Rosso en el Parque Natural de Adamello Brenta, decretada por el Tribunal de apelación de Trento frente a la declaración positiva de impacto ambiental del proyecto de extracción.

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

Como ya se ha apuntado en el repaso de la actualidad legislativa, uno de los episodios más acerbos de la historia ambiental contemporánea de Italia ha sido –y sigue siendo– la crisis, ya crónica, de los residuos que jalonan la ciudad de Nápoles y el resto de la región de Campania. Esta crisis ha valido incluso la apertura por parte de la Comisión Europea de un procedimiento de infracción contra Italia, tras varios apercibimientos y visitas realizadas por la autoridad comunitaria. El caso es que en la primavera de 2007 se hubo de suspender la recogida municipal de basura en la región durante un período de tiempo, ante la saturación de los vertederos. El resultado fue la acumulación de cientos de miles de toneladas de basura en las calles, lo cual dio lugar a que los ciudadanos soliviantados prendieran fuego a los residuos. Las medidas de emergencia adoptadas por las autoridades italianas para resolver la crisis, entre las que destacó la apertura de cuatro nuevos vertederos –llegándose al paroxismo de ubicar algunos vertederos de urgencia en espacios naturales protegidos, por ejemplo, en el Parque del Vesubio– resultaron insuficientes y se mostraron además contrarias a la normativa comunitaria en la materia. Como exige la Comisión Europea, es necesario un planteamiento sistemático y a largo plazo con miras a la creación de una red de plantas de recuperación y eliminación controlada de residuos en Campania, que garantice la protección del medio ambiente y de la salud pública y el cumplimiento efectivo de la planificación de la gestión de residuos.

Semejante crisis no ha sido exclusiva de la región Campania, como lo demuestra el fracaso del plan de residuos siciliano de 2002, debido a la apuesta regional por el mero vertido y aun la llamada «termovalorización» de los residuos generados en la isla, y la perversión del sistema de organización municipal para la gestión de residuos basado en los muchos y poco eficientes «Ambitos territoriales óptimos» (*Ambiti Territoriali Ottimali*, ATO), que exigen elevadas tarifas anuales de basuras (entre 300 y 500 euros por familia) insuficientes para colmar el déficit acumulado de 439 millones de euros. La defectuosa aplicación del principio de responsabili-

dad en la producción de residuos, ligada a un sistema tarifario meramente lineal, y la errónea interpretación de la política comunitaria en la materia deriva, como puede apreciarse, en un continuo bloqueo de la gestión de las basuras.

Además de la crisis de los residuos en el sur del país, cabe mencionar otros desastres ambientales acaecidos a lo largo del año: un vertido tóxico en el río Arno en la zona de Arezzo, la muerte por ingesta de plomo de flamencos en el delta del Po, el envenenamiento de varios osos pardos y lobos en Abruzzo, el descubrimiento de ca. 240.000 toneladas de residuos tóxicos industriales sepultados en las inmediaciones de los Parques Nacionales de la Majella y del Gran Sasso (también en Abruzzo) y con riesgo de contaminación de aguas potables, y los ca. 9.500 incendios censados, que han quemado más de 140.000 hectáreas (la mitad boscosas), un 70% por encima de la superficie incendiada en 2006, sobre todo en Campania, Calabria, Sardeña, y el Lazio.

En el capítulo de las actuaciones potencialmente lesivas del medio ambiente, ha de mencionarse la amenaza de reconversión a carbón de las centrales de Civitavecchia y Porto Tolle (esta última en la desembocadura del Po, declarado patrimonio de la humanidad por la UNESCO), que podrían aumentar las emisiones de CO₂ por encima de los 20 millones de toneladas, en tanto que Italia debe reducirlas en 100 millones de toneladas para alcanzar los objetivos nacionales respecto al Protocolo de Kyoto). Continúa el desarrollo de algunos proyectos de estaciones de esquí a bajas cotas en los que se demuestra la falta de adaptación al nuevo escenario climático de reducción de las precipitaciones en los Alpes (por ejemplo, la de Passo Pramollo en Friuli-Venezia Giulia, en un ámbito paisajísticamente intacto y tutelado bajo diversas figuras de protección). Asimismo, a la polémica de la construcción de la tercera pista del aeropuerto de Malpensa se ha sumado la cuestión de la anunciada reforma de la Ley urbanística regional lombarda, planeada al socaire de la candidatura de Milán para la Exposición Internacional de 2015, en el sentido de facilitar a los municipios su expansión incluso dentro del perímetro de los 24 parques regionales. También se ha hecho público un antiguo proyecto para hacer navegable parte del río Po, cuyo cauce ya se halla castigado por la extracción furtiva de grava, y en el que se verifica un alto riesgo para los puentes y los asentamientos residenciales ribereños, aparte de favorecer procesos de erosión en la turística costa adriática.

Todas estas potenciales lacras ambientales contrastan con el abandono de algunos proyectos controvertidos, tales como el del macro-complejo turístico y residencial planeado en la costa jónica denominado «Europaradiso», que ocupaba casi 1.300 hectáreas y comprometía la integridad de la ZEPA «Hoz del río Neto»; o el del rutilante puente sobre el estrecho de Messina, que ha conllevado la disolución de la sociedad pública responsable del proyecto y la anulación del contrato licitado por más de 4.400 millones de euros.

6. BIBLIOGRAFÍA

- MAGLIA, S., *Corso di legislazione ambientale (alla luce del Testo Unico Ambientale)*, IPSOA, 2007.
Ambiente Italia 2007, Edizioni Ambiente, Legambiente.
Annuario dei dati ambientali 2007, Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi
Tecnici (APAT), 2007.

