

Política ambiental de Italia

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

Sumario

	<u>Página</u>
1. La codificación del Derecho ambiental italiano y su inmediata revisión	219
2. La revisión de la codificación del Derecho paisajístico de 2004	223
3. Otras medidas legislativas	224
4. El contencioso comunitario	226
5. Conflictos judiciales notables	228
6. Medidas de política ambiental de origen internacional	229
7. El estado de los recursos naturales y de los conflictos ambientales	230
8. Bibliografía	232

* * *

1. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL ITALIANO Y SU INMEDIATA REVISIÓN

El hecho normativo más significativo de este año ha sido, indudablemente, la aprobación del llamado «Código del Medio ambiente» (*Codice dell'ambiente*), texto refundido de la práctica totalidad de la normativa ambiental italiana¹. El Código, promovido por quien fuera Ministro de Medio Ambiente Altero MATTEOLI, es una de las últimas iniciativas normativas llevadas a efecto por el gobierno de Silvio BERLUSCONI en la antesala de su derrota en las controvertidas elecciones generales de abril por la coalición de centroizquierda *L'Unione*, capitaneada por Romano PRODI.

1. Decreto Legislativo núm. 152, de 3 de abril de 2006, dictado en ejecución de la delegación parlamentaria efectuada por la Ley núm. 308, de 15 de diciembre de 2004, de reordenación, coordinación e integración de la legislación ambiental. El Código fue publicado en la *Gazzetta Ufficiale* núm. 88 de 14 de abril de 2006, entrando en vigor el 29 del mismo mes y año.

219

El Código pretende sistematizar, racionalizar y reordenar la caótica normativa ambiental vigente en Italia en torno a seis sectores homogéneos: procedimientos de evaluación ambiental y de prevención y control integrados de la contaminación; protección del suelo frente a la erosión, lucha contra la desertificación, protección de las aguas frente a la contaminación y gestión de los recursos hídricos; gestión de residuos y saneamiento de sitios contaminados; lucha contra la contaminación del aire y reducción de emisiones a la atmósfera; y responsabilidad por daños al medio ambiente².

En particular, en lo relativo a los procedimientos de evaluación ambiental, el Código puntualiza su contenido y su *iter*, tratando de garantizar su terminación en plazos ciertos y con la afirmación del principio del silencio negativo. Se extiende la evaluación de impacto ambiental ordinaria al examen de los proyectos preliminares. Se definen los mecanismos de coordinación entre la EIA, la EAE y la IPPC. 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. En lo tocante a la disciplina del suelo y de las aguas, se reafirma la demanialidad de las aguas y el sistema de planificación hidrológica para la gestión de los recursos hídricos; asimismo, se definen siete nuevas demarcaciones hidrográficas, estableciéndose sus correspondientes Autoridades de distrito (*autorità distrettuali*) –por agregación de las actuales Autoridades de Cuenca (*enti di bacino*)–³. En materia de residuos, se introduce la necesidad de un análisis de riesgos previo a las operaciones de saneamiento de sitios contaminados, confirmando el mecanismo del contrato-programa (*accordo di programma*) como instrumento de gestión de los residuos; también se establece una nueva Autoridad de vigilancia de los recursos hídricos y de los residuos (*Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti*), creando en su seno dos secciones en sustitución del Comité de vigilancia del uso de recursos hídricos (*Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche*) y del Observatorio nacional de los residuos (*Osservatorio nazionale dei rifiuti*); finalmente, se reconocen algunas competencias a las Provincias en la materia, y se revisa el sistema tarifario sobre la recogida residuos. En materia de tutela de la calidad del aire, se consagra el sistema de mejores técnicas disponibles (BAT) para la determinación de las autorizaciones industriales, cuyo plazo máximo se establece en 15 años; asimismo, se otorga preferencia para las instalaciones de

2. La suma de disposiciones importan 318 artículos y 45 anexos, ocupando un total de 700 páginas. Con ellas se trasponen definitivamente las 8 directivas comunitarias que faltaban por incorporar al Ordenamiento italiano, y se derogan 5 leyes, 10 decretos-ley y legislativos, 4 decretos del Presidente de la República, 3 decretos del Presidente del Consejo de ministros y 8 decretos ministeriales. Sigue pendiente, no obstante, la preparación del borrador de Decreto legislativo relativo a la gestión de espacios protegidos y conservación de especies protegidas de la fauna y flora.
3. Las siete demarcaciones hidrogeográficas (*distretti idrogeografici*) originarias son las que siguen: Alpes Orientales (cuencas del Adige y del Alto Adriático); Padano (cuenca del Po); Apenino septentrional (cuencas del Arno, Liguria, meridionales de la Emilia y septentrionales de las Marcas); Apenino central (cuencas del Tíber, de las Marcas meridionales, de Umbria y del Abruzzo); Apenino meridional (todas las cuencas de la Italia meridional), Sicilia y Cerdeña.

energía renovable y se prevén incentivos fiscales al efecto, sobre todo para las regiones meridionales. Finalmente, en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente, se reconoce legitimación expresa a las ONGs ambientalistas en los procedimientos de exigencia de responsabilidad por daños ambientales, y se prevé un mecanismo expeditivo (*ordinanza-ingiunzione*) para la recaudación inmediata, por parte del Ministerio, de las sumas exigibles por el daño causado.

Frente a estas novedades normativas se verificó una contestación prácticamente universal, tanto por parte de las ONGs ambientalistas (*Acli Anni Verdi, Ambiente e Lavoro, Amici della Terra, FAI, Associazione Italiana Insegnanti di Geografia, Fare Verde, Federambiente, Green Cross, Italia Nostra, Legambiente, Lipu, Margherita, Mountain Wilderness, Sinistra Ecologista, Società Speleologica Italiana, VAS, Verdi* y *WWF*) como del mundo científico (capitanado por la senadora vitalicia y premio Nobel de Medicina en 1986 Rita LEVI MONTALCINI), y de la mayoría de las Regiones y entes locales (a través de las asociaciones de provincias –UPI– y de municipios –ANCI–).

La oposición masiva al Código se sostuvo en una serie de argumentos formales y de método (farragosidad y complejidad extrema, falta de concertación social y territorial en su elaboración, carencia de cobertura económica...) como sustanciales (centralización de competencias a favor del Estado –por ejemplo, para la localización de las instalaciones de tratamiento y eliminación de residuos o para el otorgamiento de autorizaciones de reutilización de solares industriales contaminados, asuntos de competencia regional–, apuesta por la privatización de los servicios hídricos, anulación de la participación de las asociaciones ecologistas en los procesos penales por delito ambiental, defectuosa definición de las cuencas hidrográficas...). Así pues, el Código fue calificado como un instrumento de contrarreforma del acervo normativo ambiental italiano de las últimas décadas –significativamente, las leyes «RONCHI» (Decreto legislativo núm. 22, de 5 de febrero de 1997, *de transposición de las directivas 91/156/CEE de residuos, 91/689/CEE de residuos peligrosos y 94/62/CE de envases y residuos de envases*) y «GALLI» (Ley núm. 36, de 5 de enero de 1994, *disposiciones en materia de recursos hídricos*)–, que rebajaba los niveles de tutela ambiental y, sobre todo, contravenía las directivas comunitarias⁴.

Por todas estas razones, la polémica ha acompañado al Código a lo largo de todo su proceso de elaboración: la comisión de sabios instituida al efecto concluyó sus trabajos en septiembre de 2005. El Consejo de Ministros aprobó inicialmente el texto el 18 de noviembre de 2005, prestando su aprobación provisional el 19 de enero de 2006 y la definitiva el 10 de febrero del mismo año, con escasas modificaciones respecto a lo proyectado. Enviado el texto para su firma al entonces Presidente de la República Carlo Azeglio CIAMPI, éste lo devolvió al Gobierno el 20

4. Como se verá más adelante, la aprobación del Código abunda en los vicios que han resultado en las varias decenas de procedimientos de infracción instados por la Comisión Europea contra Italia en materia ambiental: se sustraen millones de toneladas de residuos a la disciplina comunitaria, rige el silencio positivo para la evaluación de impacto ambiental de obras públicas, las operaciones de saneamiento de los solares industriales contaminados se convierten en potestativas, el procedimiento de evaluación estratégica de planes y programas tiene lugar una vez han sido éstos aprobados...

de marzo, solicitando algunas aclaraciones formales al respecto. En particular, el Presidente de la República cuestionó la existencia de un informe negativo elevado por la Conferencia Estado-Regiones (*Conferenza Unificata Stato-Regioni*), además de la ausencia del necesario dictamen del Consejo de Estado (*Consiglio di Stato*). Sin embargo, esta decisión, muy aplaudida en medios científicos y sociales, no fue más allá del mero requerimiento formal: finalmente, el Código vería la luz tras un *iter* muy controvertido, como se ha expuesto.

Las Regiones mostraron enseguida su intención de impugnar el Código ante la *Corte Costituzionale* en defensa de sus competencias ambientales –intención que ya se ha materializado–, y *L'Unione* expresó, en plena contienda electoral, su firme compromiso de reformarlo a fondo en caso de acceder al Gobierno⁵. Así pues, apenas aprobado, y tras la sucesión del ministro MATTEOLI por el presidente del partido *I Verdi*, Alfonso PECORARO SCANIO, el Código comenzó una larga y accidentada marcha hacia su reforma. A pesar de haberse prometido una reforma integral, la estrategia adoptada por el nuevo Gobierno se basó en moratorias de la entrada en vigor de ciertas partes del Código, así como la suspensión de su aplicación mediante la negación de eficacia normativa a los reglamentos ejecutivos aprobados en las postrimerías del mandato de MATTEOLI.

En efecto, el Ministerio de medio ambiente publicaba un Comunicado en la *Gazzetta ufficiale* del 26 de junio declarando la ineficacia de 17 decretos de ejecución del Código –la mayoría relativos a la gestión de residuos–, por no haber sido enviados al Tribunal de Cuentas (*Corte dei Conti*) para su control preceptivo. Seguidamente, se derogaron 6 de los 18 Decretos aprobados en su día. La ley núm. 228, de 12 de julio, de conversión del Decreto-ley núm. 173, de 12 de mayo, postergaba la entrada en vigor de, entre otras muchas, la regulación de la evaluación de impacto ambiental y de la evaluación ambiental estratégica del 12 de agosto al 31 de enero de 2007 (plazo que sería posteriormente ampliado hasta el 31 de julio de 2007 por el Decreto-ley núm. 300, de 28 de diciembre). Más allá de las moratorias y prórrogas, el inicio del proceso de reforma integral del Código tuvo lugar por obra del primero de una serie de cuatro decretos legislativos de modificación sucesiva anunciados por el nuevo Gobierno, decretos legislativos dictados en ejecución de la misma delegación legislativa originaria que dio lugar al Código⁶. La última

5. El Programa de *L'Unione* rezaba así: «*L'Unione* se compromete a elaborar con presteza las medidas necesarias para anular los riesgos y equivocaciones introducidos por la ley de delegación ambiental del gobierno de centroderecha».

6. El Decreto legislativo núm. 284, de 8 de noviembre de 2006, publicado en la *Gazzetta Ufficiale* núm. 274 de 24 de noviembre de 2006, contiene disposiciones correctoras e integradoras del Código con el objeto de demorar la constitución de las Autoridades de Cuenca (*Autorità di Bacino*) y los respectivos distritos hidrográficos, además de revisar la regulación ambiental en materia de aguas; suprime también la *Autorità di Vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti* reconstituyendo el Comité de vigilancia de los recursos hídricos y de los residuos (*Comitato de vigilanza delle risorse idriche e delle rifiuti*) y el Observatorio nacional de los residuos (*Osservatorio nazionale dei rifiuti*), estableciendo una moratoria de un año para la adecuación de los Estatutos del Consorcio nacional de envases (*Consorzio nazionale imballaggi, CONAI*) a las reglas del propio Código relativas a la transparencia, eficacia, eficiencia, economicidad y libre competencia. Asimismo, se reconoce a los entes locales legitimación para ejercer la acción de resarcimiento por daños al medio ambiente, además de al Ministro de Medio Ambiente. El segundo de los decre-

de las modificaciones puntuales sufridas por el Código a lo largo del mismo año de su aprobación tenía lugar, finalmente, por obra de la ley núm. 296, de 27 de diciembre de 2006 (*legge Finanziaria 2007*, ley de presupuestos estatales para 2007), que derogaba los beneficios fiscales establecidos en el art. 229.6 del Código para los combustibles derivados de residuos.

2. LA REVISIÓN DE LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO PAISAJÍSTICO DE 2004

Por diferentes motivos a los hasta ahora apuntados, y con distinto alcance, antes de acabar la XIV Legislatura vio la luz una reforma del todavía reciente «Código de los Bienes Culturales y del Paisaje», a través del Decreto legislativo núm. 157, de 24 marzo 2006, *de disposiciones para la corrección e integración del Decreto legislativo núm. 42 de 22 de enero de 2004, en relación al paisaje*⁷.

De acuerdo con las previsiones de la ley de delegación que dio lugar al texto originario del Código, el Gobierno contaba con dos años (posteriormente ampliados a cuatro, en virtud del art. 1.3 de la Ley núm. 51 de 23 de febrero de 2006), para poder efectuar correcciones materiales y adaptaciones al mismo. Así pues, la revisión de la codificación se materializó en sendos textos de reforma, uno para los bienes culturales y otro para el paisaje, ocupándose este último de la modificación de aquellos aspectos recogidos en la parte III de la norma aprobada en 2004 que precisaban de un aumento de transparencia y comprensibilidad. La ocasión fue aprovechada, asimismo, para introducir novedades tendentes a mejorar la eficacia social del Código, y a asegurar la racionalización y óptima aplicación de sus disposiciones más delicadas.

La disposición de reforma supone, por lo tanto, un intento de perfilar mejor la noción de valorización de los bienes paisajísticos, acompañando la mejora a la mera recuperación de las áreas paisajísticas degradadas. También hay otras novedades relevantes: por ejemplo, la previsión de plazos ciertos en el procedimiento de sometimiento a vínculo paisajístico. En efecto, se obliga al órgano responsable de la declaración de notable interés público de las áreas o bienes paisajísticos a pronunciarse dentro de un plazo máximo de dos meses desde la presentación de la iniciativa, de modo que su inactividad activa la facultad del órgano solicitante de

tos legislativos, aprobado inicialmente el 12 de octubre de 2006, introduce modificaciones en lo relativo a los vertidos hídricos y a la definición de «residuo», sustituyendo las nociones de «subproducto» y «materia prima secundaria» por la de «producto recuperado», tratando de salir al paso del procedimiento de infracción iniciado por la Comisión Europea el 3 de julio de 2006 debido a la definición extremadamente restrictiva del concepto de residuo recogida en el Código (que excluía del régimen aplicable a los residuos a los CDRq –Combustibles de alta calidad derivados de residuos–, a las chatarras y a otros residuos metálicos utilizados en la industria siderometalúrgica). Al parecer, el tercero se limitará a reformar la parte del Código relativa a los procedimientos ambientales (evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica y autorización ambiental integrada), en tanto que el cuarto y último se dedicará a ultimar el proceso de reformas.

7. El Decreto legislativo de reforma fue publicado en la *Gazzetta Ufficiale* núm. 97, de 27 de abril de 2006, entrando en vigor el 12 de mayo de 2006.

tal declaración de proponerla, de modo sustitutivo, en el plazo de un mes. Asimismo, se han visto reducidos los plazos para la propuesta de observaciones en el procedimiento de declaración de notable interés público –de 60 a 30 días–.

La segunda gran novedad de la reforma consiste en introducir una potestad de orientación general (*indirizzo generale*) de la facultad regional de delegar el ejercicio de la función autorizatoria paisajística hacia el nivel preferentemente provincial, por tratarse de un nivel distante de aquél –el municipal– en el que se otorgan las licencias urbanísticas, y por ello supuestamente más eficaz. También se prevé el carácter transitoriamente vinculante del informe de la *Soprintendenza* (órgano estatal periférico competente en la materia), hasta el momento de adecuación conjunta del plan paisajístico a las prescripciones del Código.

La reforma clarifica el sistema de otorgamiento de autorizaciones paisajísticas de regularización (*autorizzazioni in sanatoria*) para aquellas que fueron presentadas hasta el momento de entrada en vigor del Código (1 de mayo de 2004), y consintiendo sólo en supuestos tasados (obras realizadas sin contar con autorización paisajística o infringiendo sus condiciones, siempre que no hayan resultado en una creación o aumento de superficies útiles o volúmenes, empleo de materiales en contra de la autorización; obras de manutención ordinaria o extraordinaria). La reforma dispone que el titular del inmueble afectado por el vínculo paisajístico debe presentar su solicitud a la autoridad responsable de la gestión del vínculo, la cual se debe pronunciar en el plazo de 6 meses, previo informe vinculante de la *Soprintendenza*, a evacuar en 3 meses. De ser positivo, el infractor debe satisfacer una suma equivalente al mayor importe tras el daño causado y la rentabilidad obtenida con la infracción, peritándose separadamente el importe de la sanción. De ser negativo, procede la demolición de lo construido.

No obstante, también esta reforma ha sido objeto de una notable falta de entendimiento entre el Estado y las Regiones, manifestada en el dictamen negativo emitido en su día por la Conferencia Unificada Estado-Regiones respecto del proyecto de Decreto legislativo ahora ya aprobado. Este disenso, motivado por la diferente comprensión de la ubicación competencial de la tutela del paisaje [el Estado reivindica la competencia normativa en la materia como exclusiva, al amparo de los arts. 9.2 y 117.2.s) de la Constitución, en tanto que las Regiones mantienen su carácter de competencia compartida por encontrarse vinculada a la ordenación del territorio y el urbanismo) augura la inevitable apertura de una nueva serie de conflictos competenciales en materia de protección del paisaje, y con ello un período de incertidumbre y confusión en el plano aplicativo de las normas de tutela paisajística.

3. OTRAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

Al tratarse de un año electoral, y más allá de las medidas ya examinadas, no se han promulgado tan apenas normas con rango legal en el ámbito del medio ambiente. No obstante, resulta digna de mención, dado su exotismo, el Decreto-

ley de 25 de enero de 2006, núm. 19, *de medidas urgentes para garantizar el aprovisionamiento de gas natural*, destinado a afrontar la repentina crisis en las reservas nacionales de dicha fuente energética. La norma propuso, en realidad, dos bloques de medidas: en primer lugar, la reapertura de las viejas centrales eléctricas de gasóleo, con el fin de suplir la parada de las de cogeneración logrando el mantenimiento de la producción; en segundo lugar, la reducción del consumo doméstico, (reducción de una hora en el funcionamiento de la calefacción en domicilios y oficinas, sin previa toma en consideración de los períodos de uso, y fijación de un techo máximo de temperatura en los 19 grados, algo imposible de controlar y reforzar desde las instituciones públicas).

Merece la pena dar cuenta del componente ambiental presente en la Ley presupuestaria estatal para 2007 (*Finanziaria 2007*), que, a pesar de no alcanzar el 2,9% del presupuesto nacional (ca. 1.000 millones de euros sobre un total 34.700), parece invertir la tendencia de la anterior legislatura. Así pues, la ley de presupuestos para 2007 incorpora la variable «Protocolo de Kyoto» en las políticas energéticas, fomentando la eficiencia energética y las tecnologías para la contención de las emisiones; crea sendos fondos especiales para el desarrollo sostenible (75 millones de euros para apoyar programas piloto en campo ambiental) y para la lucha contra los abusos urbanísticos en los espacios protegidos (3 millones de euros); establece programas de defensa del medio marino; recapitaliza la ANAS (Asociación Nacional de autopistas estatales) con 1.120 millones de euros y *Ferrovie dello Stato SpA* con 2.000 millones de euros para fomentar la gestión de la red viaria ordinaria. Los gastos en defensa del territorio y del medio ambiente ascienden a ca. 70 millones de euros para los parques (20 más que en 2006) y ca. 65 millones de euros para el saneamiento de solares industriales contaminados. En el mismo sentido, el Decreto Ley de acompañamiento a la Ley presupuestaria desvió los 1.400 millones de euros que *Fintecna* (sociedad heredera del IRI, *Istituto per la Ricostruzione Industriale*) debía destinar a la recapitalización de la sociedad anónima pública «*Stretto di Messina*», encargada de la construcción del puente, a diversas inversiones para el Sur (saneamiento del territorio, potenciación de las líneas ferroviarias sicilianas y de la turrénico-calabresa), desmarcando el conflictivo proyecto de conexión de alta velocidad Turín-Lyon (a través del Valle de Susa) de los procedimientos de EIA simplificada establecidos en la llamada *Legge Obiettivo*⁸.

8. Como tal es conocido el Decreto legislativo núm. 190 de 20 de agosto de 2002, *para la realización de las infraestructuras en instalaciones productivas estratégicas y de interés nacional*, uno de los legados más significativos de la XIV Legislatura. En virtud de esta norma se transforma el control ambiental de las obras públicas estratégicas en un mero formalismo, al decretar el sometimiento de los proyectos sólo en su versión preliminar y a un procedimiento simplificado de EIA, lo cual no permite realizar una evaluación cumplida de las afecciones ambientales ni valorar soluciones alternativas, debido a la superficialidad e incertidumbre respecto de la obra final. Así pues, 64 de 78 proyectos preliminares de obras públicas han superado una mera EIA simplificada (algunas muy significativas: pasarela de Mestre, corredores turrénicos Norte y Sur, puente del estrecho de Messina, cuadrilátero Umbria-Marche, conexión ferroviaria de alta velocidad Turín-Lyon, conexión ferroviaria Génova-Noví conocida como *Terzo Valico dei Giovi*, autopistas *Pedemontana Lombarda* y *Brennero-Bergamo-Milano*). En el mismo sentido, no se ha realizado la evaluación estratégica del I Programa de infraestructuras estratégicas, que da cobertura a las obras viarias incidentes sobre a 84 espacios naturales protegidos (el 7% de los 1.100 italianos), a 115 áreas paisajísticas, y a 192 de un total de 2.330 LICs (el 8% del total).

Por lo demás, siguen pendientes en 2006 algunos proyectos normativos delicados: así lo demuestra el atasco en el Senado de la reforma del art. 9 de la Constitución, que pretendía añadir explícitamente el concepto de medio ambiente a la tutela del paisaje; así como la propuesta de ley de tutela de la biodiversidad –protegida hoy sólo a instancias de la Ley marco (*Legge quadro*) núm. 157, de 12 de febrero de 1992, de normas para la tutela de la fauna silvestre homeoterma y para la veda de caza–.

4. EL CONTENCIOSO COMUNITARIO

Italia ha acumulado, a lo largo de la XIV legislatura (2001-2006), 70 condenas y mantiene abiertos ante el Tribunal de Justicia numerosos procedimientos de infracción de la normativa comunitaria en materia ambiental. En 2006 se dieron pronto a conocer sendas sentencias de gran importancia fechadas el 12 de enero, instadas por la Comisión Europea ante el incumplimiento de obligaciones derivadas de las Directivas en materia de calidad del aire y marco de aguas⁹. Con posterioridad, el Tribunal de Justicia volvía a condenar el 18 de mayo a Italia por no haber transpuesto en plazo la Directiva de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, sancionándola de nuevo el 23 de noviembre por la falta de evaluación de impacto ambiental de un proyecto de planta de cogeneración eléctrica por incineración de residuos y biomasa de capacidad superior a las 100 toneladas diarias en Massafra (Taranto, Puglia); cerrándose el capítulo de condenas con la sentencia de 30 de noviembre, que censura el incumplimiento de la Directiva de tratamiento de las aguas residuales urbanas por dispensar un tratamiento menos riguroso de lo exigido para las aguas residuales de las aglomeraciones urbanas de la cuenca del río Olona (Varese, Lombardía). Con anterioridad, la sentencia de 8 de junio de 2006 resolvió una cuestión prejudicial acerca de la debida interpretación del art. 9 de la Directiva de aves, que permite ciertas excepciones al régimen de protección de las aves¹⁰.

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 interpuesto varios recursos por incumplimiento contra Italia a lo largo de 2006, en materia de biocombustibles (sendos recursos por no haber presentado antes del 1 de julio de 2004 y de 2005 el informe nacional anual sobre el fomento de biocarburantes, infringiendo la Directiva 2003/30/CE), gestión de

9. Asuntos C-139/04 (incumplimiento del deber de comunicar a la Comisión toda la información necesaria correspondiente a 2001 relativa al dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente) y C-85/05 (falta de transposición en plazo de la Directiva marco de aguas).
10. La cuestión fue planteada por el TAR de Lombardía en un pleito seguido por el *WWF Italia*, el *Gruppo Ornitologico Lombardo*, la *Lega abolizione della caccia* y la *Lega antivivisezionista* contra una decisión de la Región de Lombardía que estableció excepciones para la caza del pinzón vulgar y pinzón real: el Tribunal fija una serie de pautas estrictas en el sentido de asegurar que las excepciones a la caza deriven únicamente en el sacrificio de pequeñas cantidades de ejemplares de aves.

residuos (por no haber elaborado ni comunicado los respectivos planes de gestión de residuos de la Provincia de Rímini, las Regiones del Lazio, Friuli Venezia-Giulia y Puglia y la Provincia Autónoma de Bolzano), evaluación ambiental estratégica (por falta de transposición de la Directiva 2001/42/CE), vertederos (por haber demorado la transposición de la Directiva 99/31/CE del preceptivo 16 de julio de 2001 al 27 de marzo de 2003, permitiendo con ello que los vertederos instalados en el ínterin fueran considerados como susceptibles de acondicionamiento durante la moratoria de 8 años recogida en dicha Directiva, que establece estándares más estrictos para nuevas ubicaciones de vertederos autorizados a partir del 16 de julio de 2001; y por no haber tampoco comunicado el número de vertederos afectados por estas disposiciones) y conservación de la biodiversidad (por la aprobación de modificaciones del planeamiento urbanístico en algunos municipios de la Puglia destinadas a permitir una serie de intervenciones de construcción industrial susceptibles de afectar notoriamente a ciertos espacios de la Red Natura 2000, sin evaluación previa de sus repercusiones).

Ya en fase precontenciosa, la Comisión ha emprendido actuaciones que se hallan en diversas fases (carta de emplazamiento y dictamen motivado) respecto a diversas normas comunitarias. En concreto, la Comisión ha advertido incumplimientos de la Directiva marco de aguas (por la falta de comunicación de la designación de las demarcaciones hidrográficas, y la falta de información sobre los estudios ambientales de cada distrito hidrográfico), de la Directiva de tratamiento de las aguas residuales urbanas (contaminación del río Candelaro en Manfredonia, región de Puglia), de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (por no haber considerado la necesidad de exigir una EIA para dos tramos de autopista en el norte de Milán, a pesar de sendos dictámenes motivados de la Comisión de 2004 y 2005, y por la propia regulación del procedimiento simplificado de EIA contenida en la *Legge Obiettivo*), de las Directivas de aves y hábitats (debido a que algunas legislaciones regionales de caza autorizan genéricamente la caza de diversas especies de aves sin ajustarse a los requisitos específicos de excepcionabilidad contempladas en la Directiva, y también por motivo de los proyectos de puente sobre el estrecho de Messina y de esclusas en la laguna de Venecia), de las Directivas Euratom 96/29 y 89/618 (por la falta de definición de las medidas de transposición de la disciplina sobre planes de emergencia nuclear e información al público del transporte de material radioactivo), de la Directiva de 1976 sobre calidad de las aguas de baño –ya derogada y sustituida por la nueva Directiva de 2006– (por eliminar zonas de baño de sus listas oficiales sin motivación casuística ajena a problemas de contaminación), de varios actos normativos en materia de cambio climático (por no haber transmitido a la Comisión información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero registradas en el país, dificultando la determinación de la «cantidad atribuida» para Italia, y por no haber presentado en plazo –junio de 2006– el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión relativo al segundo período del Protocolo de Kyoto), de la Directiva de calidad del aire (falta de adopción, antes del 31 de diciembre de 2003, de medidas necesarias para reducir la contaminación en hasta 42 aglomeraciones urbanas declaradas como en 2001 and

2002 por encima de los valores límite para PM₁₀, NO₂ y NO_x), de la Directiva 2001/77/CE (por no haber informado a la Comisión de los avances realizados en el uso de electricidad proveniente de fuentes renovables, y haber adoptado medidas insuficientes para la promoción de las energías renovables para alcanzar los objetivos de producción para 2010 fijados en dicha Directiva), y de la Directiva de biocombustibles (por no haber motivado la rebaja en los objetivos de producción de biocombustible respecto al 2% como valor de referencia para 2005, y no haber remitido en plazo el informe anual sobre consumo de biocombustibles).

Finalmente, merecen particular atención las denuncias formuladas ante el Tribunal de Justicia por la falta de ejecución de sus sentencias anteriormente recaídas (septiembre y noviembre de 2004) por infracciones a la Directiva de residuos, en particular, debido a la falta de saneamiento de dos vertederos ilegales. En su denuncia, la Comisión solicita la imposición de sendas multas de 9.920.000 euros por el vertedero de Manfredonia (Puglia) más una multa coercitiva diaria de 85.708 euros; y de 19 millones de euros por el vertedero ilegal del Rodano (Lombardía) más una multa coercitiva diaria de 192.844 euros.

5. CONFLICTOS JUDICIALES NOTABLES

El contencioso administrativo nacional se ha visto protagonizado por el problema de la liberalización de la caza en varias regiones (Lazio, Basilicata, Molise, Emilia-Romagna, Puglia, Calabria, Campania, Marche, Umbria, Toscana, Sicilia), ya sea de modo genérico (mediante las aperturas anticipadas de los períodos de veda al 2 de septiembre, sin distinción de especies ni de sitios de la red Natura 2000) o selectivo (permitiendo la caza masiva de algunas especies presuntamente excedentarias).

Así pues, los TAR regionales acogieron los respectivos recursos presentados por diversas ONGs ambientales contra los calendarios venatorios, aprobados en virtud de un mal entendimiento de la competencia delegada a las regiones por la ley núm. 221, de 3 de octubre de 2002, para permitir excepcionalmente la caza de especies protegidas. La ilegalidad de tales actos administrativos regionales era patente, a la vista de la propia legislación estatal de caza de 1992, de la normativa comunitaria y 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 prohíbe 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, saliendo así al paso de las condenas y procedimientos de infracción articulados contra Italia por parte de las instituciones comunitarias.

Con respecto a la caza selectiva a los ungulados durante todo el año, el TAR de la región de Piemonte estimó el recurso planteado por WWF-Italia y otras ONGs contra el plan regional de control de unos 600 corzos excedentes, anulándolo por presentar una motivación inidónea (se apoyaba en el aumento de los daños a culti-

vos y de los accidentes de tráfico causados por tal especie) y contar con un informe negativo –aunque no vinculante– del *Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica*.

Otro asunto contencioso de cierto calado se ha sustanciado ante el TAR de la región Lazio, que estimó parcialmente el recurso de ENEL (coadyuvada por los Ministerios de Medio Ambiente y de Actividades productivas) contra la orden regional de paralización de las obras de reconversión al carbón de la central de Torre Valdalica Nord (Civitavecchia, Roma), obras consistentes en una excavación prevista de aproximadamente 3 millones de metros cúbicos a realizar en un área limítrofe a dos LICs. Así pues, el TAR consiente en la reanudación de los trabajos, pero limitándolos a lo estipulado en la declaración de impacto ambiental del proyecto (se recorta la excavación marina a la mitad).

En el campo de la responsabilidad por daños ambientales, resulta notable la condena definitiva emitida por la *Corte di Cassazione* a un año y seis meses a cada uno de los cinco *ex* directivos de Montedison-Enichem, tras un largo proceso en que se ha probado que la exposición al cloruro de vinilo monómero (CVM) fue la causa de tumores letales sufridos por algunos trabajadores del complejo petroquímico de Porto Marghera, en la laguna de Venecia.

6. MEDIDAS DE POLÍTICA AMBIENTAL DE ORIGEN INTERNACIONAL

En 2006, organismos internacionales de los que Italia forma parte han adoptado algunas medidas de cierto interés. Por ejemplo, la Comisión General de la Pesca en el Mediterráneo decidió, por primera vez, impedir la pesca de arrastre en las profundidades del entorno (25 millas) de Santa Maria di Leuca, en el mar Jónico. Esta disposición es vinculante para todos los Estados ribereños del Mediterráneo, y tiene por objeto tutelar algunos de los ecosistemas marinos de profundidad más frágiles del mundo: los rarísimos corales blancos, que crecen entre los 550 y los 1100 metros de profundidad.

Asimismo, en noviembre se celebró en Alpbach (Tirol) la IX Conferencia de los Alpes, órgano de reunión bienal de los ministros de medio ambiente en el seno de la Comisión Internacional para la Protección de los Alpes (CIPRA)¹¹. La Conferencia propuso la adopción de un plan de acción común para la protección del clima, así como la elaboración de un protocolo vinculante sobre «Población y cultura».

Finalmente, cabe dar cuenta de la Decisión de la Comisión 2006/613/CE, de 19 de julio, por la que se adopta la lista de Lugares de Interés Comunitario de la región biogeográfica Mediterránea, de indudable incidencia sobre el conjunto del

11. La CIPRA resulta de un Convenio suscrito por Francia, Italia, Mónaco, Liechtenstein, Suiza, Austria, Alemania, Eslovenia y la propia UE, tratado que ha dado lugar a la firma de hasta 8 protocolos en los sectores de los transportes, energía, turismo, planificación territorial y desarrollo sostenible, agricultura de montaña, bosques, tutela de la naturaleza y del paisaje y protección del suelo. Aunque Italia ha ratificado el Convenio marco, todavía no ha hecho lo mismo con ninguno de sus protocolos.

territorio italiano. Con ella se cierra el mapa de las zonas de la Red Natura 2000 en Italia, que aporta a la misma un total de 127 hábitats (31 de los cuales son prioritarios) a los 198 (64 de los cuales son prioritarios). Así pues, la Red Natura 2000 en Italia está constituida por 503 ZEPAs y 2.256 LICs (311 coincidentes con ZEPAs), ocupando una superficie de ca. 5 millones de hectáreas, el 16,5% del territorio nacional.

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

La intensa presión sobre el territorio y la afección a los recursos naturales ha persistido, a pesar de los esfuerzos renovados por aliviar la contaminación y potenciar modelos de transporte y abastecimiento energético sostenibles. Así pues, continúan sobre la mesa algunos proyectos de ampliación de ciertas estaciones de esquí (fundamentalmente, la conexión entre Pinzolo y Madonna di Campiglio, o la estación de Val Martello en el Parque Nacional del Stelvio), encontrándose los Alpes italianos, en la temporada de esquí 2005-2006, atravesados por ca. 4.700 km. de pistas de descenso (de las que más del 60% son innivadas artificialmente), ca. 3.000 km. de pistas de fondo (304 km. innivados artificialmente) y 61 km. de pistas de snowboard. Sólo en la Provincia de Bolzano el consumo de agua para alimentar los cañones de nieve artificial alcanza ya los casi 4 Hm³.

A lo largo del año ha tenido lugar el inicio de la excavación de los fondos marinos de la laguna veneciana en las tres zonas en que se colocarán las esclusas móviles del MOSE, proyecto que carece de EIA a pesar de tratarse de realizarse afectando a LICs y ZEPAs. Otra notable agresión ambiental ha tenido lugar por mor de las excavaciones realizadas por el municipio de Fara San Martino en el Parque Nacional de la Majella, destinadas a la recuperación del antiguo monasterio de San Martino in Valle. Las obras fueron autorizadas con anterioridad a la creación del parque y a la entrada en vigor de las Directivas de Aves y Hábitats, de modo que los permisos quedaron obsoletos; a su vez, falta la preceptiva EIA para los por ahora ca. 74.000 m³ de gravas extraídas, motivos por los cuales el Ministerio de Medio Ambiente y la Administración regional del Abruzzo han requerido la suspensión de las obras.

La invasión de las costas calabresas por grandes edificios y complejos de segundas residencias amenaza algunos espacios de la red Natura 2000 (un complejo de 4.000 plazas en la ZEPA de la explanada de los Lagos de Gizzeria, Catanzaro, proyectada pro la sociedad pública mixta *Sviluppo Italia*; otro denominado «Europaradiso», de 9.000 plazas en la ZEPA de la hoz del río Neto). También se han contabilizado dramáticos incendios en Sicilia (pérdida de 300 Has de maquis mediterráneo en la Reserva Natural del Zingaro, que protege los únicos 7 km. de litoral salvaje con palmera enana; y numerosos incendios provocados en la Reserva de las Salinas de Trapani y Paceco), y se ha constatado la sobreexplotación de los ríos y su eutrofización y contaminación excesivas (Po, Adda, Lambro, Piave, Cecina), o sometidos a

la desnaturalización para la construcción de infraestructuras (Maira y Pontebbana, Ayasse, Taro, Tordino, Sele y Tagliamento, uno de los últimos ríos vírgenes del mundo). En general, en 2006 se ha constatado cómo un tercio de los hábitats protegidos a nivel comunitario (43 de 127) se encuentran amenazados, fundamentalmente por planes y proyectos de infraestructuras: humedales y dunas costeras son los más vulnerables y degradados –36 de 43, el 86%–, seguidos por el maquis mediterráneo y los bosques de ribera. Todo lo cual se ve agravado por la inexistencia de un Plan nacional sobre la Biodiversidad, unido a los problemas organizativos de los Parques Nacionales (8 sin Presidente, 7 con un Comisario gubernamental, 6 sin Consejo Directivo, falta de aprobación de planes de gestión).

A todo ello se suma el hecho de que Italia es uno de los 5 principales países europeos responsables de las emisiones de gas de efecto invernadero, junto con el Reino Unido, Alemania, España y Polonia, situación que no parece tener perspectivas de mejorar a la vista del Plan Nacional de Atribución de cuotas preparado para ser remitido a la Comisión Europea, el cual presenta un techo de 209 millones de toneladas de CO₂ frente a las 186 correspondientes al objetivo nacional.

Por otro lado, en el haber del balance ecológico del año se encuentra un aumento de las tareas administrativas de policía ambiental, como lo atestigua la incautación de casi 400 km. de redes ilegales de deriva (prohibidas por la UE y la Comisión General para la Pesca en el Mediterráneo desde 2002) por parte de las Capitanías portuarias de Nápoles, Reggio Calabria y Palermo; y el desarrollo de una intensa campaña de lucha contra la caza furtiva en la Isla de Ischia por Guardias voluntarios del WWF Italia y de la LIPU con el apoyo de la *Guardia di Finanza*, los *Carabinieri* y el *Corpo Forestale dello Stato*.

La cooperación público-privado ha sido, precisamente, otro de los puntos fuertes de las políticas ambientales italianas a lo largo del año, resultando destacable la firma de un protocolo conjunto entre pescadores (AGCI Agrital), ecologistas (WWF Italia), deportistas (FIPSAS), el Parque Regional de la Maremma y la Guardia Costera en apoyo de un proyecto que incluye una campaña de sensibilización, la recaudación de fondos para instalar escolleras de hormigón disuasorias de la pesca de arrastre (prohibida dentro de las 3 primeras millas de costa), y la creación de un punto de observación permanente contra la pesca ilegal en el Parque de la Maremma. En el mismo sentido, el WWF Italia y el *Corpo Forestale dello Stato* han suscrito un convenio nacional en defensa de la biodiversidad regional en los Alpes y en el Mediterráneo central, que incluye la delegación al WWF Italia de la gestión de 130 oasis naturales (espacios protegidos de baja intensidad).

En lo tocante a la recuperación de especies o la restauración ambiental, cabe mencionar el avistamiento de grandes cetáceos en el canal de Sicilia (en torno a Lampedusa y Linosa); el nacimiento de un nuevo Parque Nacional (el de Val d'Agrì, en Basilicata, espacio problemático debido a la presencia de yacimientos petrolíferos presentes en el territorio), y la demolición de enormes construcciones simbólicas iniciadas sobre el litoral (la de Punta Perotti, ordenada por el Ayuntamiento

de Bari tras una intrincada batalla judicial iniciada en 1997, y la de los «ecomonstruos» de Copanello y Praia a mare, decretadas por la Administración regional de Calabria).

Finalmente, resta por destacar un exitoso y singular fenómeno de participación ciudadana en el campo ambiental: se trata de la consulta popular lanzada en julio de 2006 por el Ayuntamiento de Venecia sobre la producción química de cloro y derivados en la laguna, en la que participaron ca. 75.000 vecinos (el 35% de los votantes), de los que 50.000 se mostraron contrarios a su continuidad. Asimismo, ha de notarse la presentación al nuevo Parlamento de una propuesta de ley para el desarrollo de una red nacional de movilidad sostenible mediante la recuperación de viejas infraestructuras viarias, por parte de la CoMoDo (*Confederazione per la mobilità dolce*).

8. BIBLIOGRAFÍA

BENEDETTO, G. (coord.): *Politica e ambiente: bilancio di una legislatura*, Edizioni Ambiente, WWF Italia.

— *Ambiente Italia 2006*, Edizioni Ambiente, Legambiente.

PETRELLA, S.; BULGARINI, F.; CERFOLLI, F.; POLITO, M.; TEOFILI, C.: *Libro Rosso degli Habitat d'Italia*, WWF Italia-ONLUS, 2005.