

## Italia: transitando hacia la “economía verde” (2016-2019) \*

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

**SUMARIO:** 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA. 2.1. La transposición del Derecho eurounidense por medio de las “leyes europeas”. 2.2. La “ley de la *green economy*”. 3. EL CONTENCIOSO EUROUNIDENSE. 4. LAS REGIONES ANTE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL. 5. LOS RETOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL ITALIANA EN EL FUTURO PRÓXIMO.

**RESUMEN:** Análisis crítico de las políticas públicas ambientales de Italia adoptadas e impulsadas durante el cuatrienio 2016-2019, síntesis exhaustiva de la legislación promulgada (particularmente la llamada “Ley de la Green Economy”) y reseña de la jurisprudencia del TJUE recaída en casos relativos a Italia, así como de los tribunales nacionales. Valoración del impulso a la transición económica en clave ecológica, en pos de una descarbonización de la industria y del sistema de movilidad y transporte, entre otras materias.

**ABSTRACT:** Critical analysis of the Italian environmental public policies in 2016-2020, thorough review of the legislation enacted (especially the so-called “Green Economy Act”) as well as the case-law issued by the ECJ of the EU upon Italian affairs, and the most outstanding national case-law. Assessment of

---

\* Trabajo realizado en el marco del Proyecto Bancos de Conservación y otras medidas de protección ambiental, PGC2018-099237-B-I00.

the measures aimed at the environmentally-biased transition (decarbonisation of the industrial, energy and mobility systems), among other topics.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas públicas ambientales italianas. Green economy. Blue economy. Descarbonización. Movilidad eléctrica. Residuos. Plástico. Economía circular.

**KEYWORDS:** Italian environmental Public policies. Green economy. Blue economy. Decarbonization electric mobility. Waste Management. Plastic.

## 1. VALORACIÓN GENERAL

Esta crónica examina las políticas ambientales adoptadas en Italia durante el período que media entre la segunda mitad de la XVII y la primera mitad de la XVIII Legislatura, poniendo cierta atención a la evolución de las impulsadas en fases relatadas en anteriores ediciones de este Observatorio.

El año 2016 se abría con un gobierno que venía siendo presidido por Matteo Renzi desde febrero de 2014 pero que, en diciembre, tras el fracaso del referéndum para la reforma constitucional, pasaba a manos del también centroizquierdista Paolo Gentiloni. De resultas de las elecciones generales de marzo de 2018 y tras un intrincado proceso de formación del nuevo gobierno, el independiente Giuseppe Conte tomaba en el mes de junio las riendas de un Consejo de Ministros sustentado por la coalición liderada por Matteo Salvini (Liga) y Luigi Di Maio (Movimiento Cinco Estrellas). El primer gobierno formado por Conte se mantuvo hasta septiembre de 2019, momento en que Salvini dejó de respaldar a un presidente que, como remedio, lograba el apoyo del Partido Democrático para seguir al frente del gobierno, hasta la fecha.

Durante los cuatro gobiernos que se han sucedido en el cuatrienio examinado, que responden en realidad a dos inspiraciones políticas (centroizquierda clásica y derecha postmoderna), dos han sido los altos dirigentes que se han ocupado del negociado ambiental: el hoy centrista-europeísta Gian Luca Galletti (ministro con Renzi y Gentiloni) y Sergio Costa (ministro con Conte, pero que diez años atrás acompañó en el gabinete personal del entonces ministro de centroizquierda Alfonso Pecoraro Scanio).

A pesar de las convulsiones de la política interna, no ha disminuido la tensión aplicada a lograr la compatibilidad con las políticas ambientales

internacionales, como lo demuestra la tempestiva (salvo en el caso del Acuerdo trilateral "RAMOGE") ratificación de diversos instrumentos de Derecho internacional ambiental<sup>1</sup>.

Interesa destacar las ambiciones en materia ambiental del primer gobierno Conte (junio de 2018-septiembre de 2019), expresadas en un programa de gobierno algunos de cuyos elementos sectoriales presentan una notable componente ecológica (promoción de una reforma de la Política Agrícola Común que proteja el paisaje y el agua, la agricultura y la pesca a pequeña escala y las producciones locales típicas y tradicionales), y otros se dedican específicamente a la protección del medio ambiente, destacando la preparación del tránsito hacia una economía "verde" y "circular". En este sentido, las prioridades del gobierno italiano se han ubicado en la línea de aumentar la conciencia poblacional sobre los problemas ambientales, aplicar medidas de prevención y mantenimiento del territorio para reducir los riesgos derivados de los deslizamientos de tierra y las inundaciones, mitigar las consecuencias negativas del cambio climático y la contaminación. El reto de la "economía verde" pasa por apoyar la investigación, la innovación y la capacitación para el empleo relacionado con la ecología, para aumentar la competitividad y la sostenibilidad de la industria y reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Por otro lado, el desafío de la "economía circular" implica una gestión de residuos sostenible, basada en el reciclaje y la reutilización, ayudado de un correlativo aumento de la eficiencia energética y de la promoción de la generación de energía distribuida.

Tales aspectos programáticos se han proyectado en cascada hacia los niveles más específicos del gobierno y la administración, por medio de interesantes documentos periódicos de análisis y planificación de las políticas públicas ambientales en el país transalpino ("directrices sobre las prioridades políticas" y "directivas generales para la actividad administrativa y la gestión del Ministerio de medio ambiente y tutela del territorio y del mar" anuales, respectivamente)<sup>2</sup>. Cabe advertir que, una vez asumido el carácter crónico de

---

<sup>1</sup> Se trata de los siguientes: Acuerdo "RAMOGE", relativo a la protección del medio ambiente marino y costero de una zona del Mar Mediterráneo (ratificado por ley 8/2019, de 16 de enero), el Protocolo adicional de Nagoya-Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación relativa a la biotecnología (ratificado por ley 7/2019, de 16 de enero), el Acuerdo de París de 2015 relativo al Convenio marco sobre cambio climático (ratificado por ley 204/2016, de 4 de noviembre), y una serie final: enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto; el Acuerdo UE-Islandia relativo al segundo período del Protocolo de Kyoto; el Protocolo de La Valeta sobre prevención de la contaminación marítima; y las enmiendas de Sofía y Catvat y el Protocolo de Kiev a la Convención de Espoo (ratificados por ley 79/2016, de 3 de mayo).

<sup>2</sup> La directriz (*atto di indirizzo*) es el documento que señala las prioridades políticas y las orientaciones para la acción administrativa, a partir de un análisis del marco programático, socioeconómico y normativo. Por su parte, y en coherencia con la directriz,

sus reiteradas emergencias ambientales (residuos sin gestión, industrias sin descontaminar, catástrofes naturales por reparar) y a la luz de los objetivos comunes en la materia a escala occidental y acaso global, Italia ha optado definitivamente por la cultura de planificación a largo plazo, lo cual no puede sino suscitar elogios. Satisface señalar que los objetivos y prioridades fijadas en todos esos documentos de programación permanecen en sucesivas ediciones, dando coherencia y estabilidad al desempeño estatal, cifrado en varios propósitos que, con una expresión formal variable pero con un sustrato sustantivo idéntico, cabría resumir en los siguientes puntos: (i) mantener e implementar los compromisos adquiridos a escala europea e internacional, (ii) reforzar y ejecutar las políticas en materia de clima y energía con atención especial a la movilidad sostenible, la transición hacia la generación con fuentes renovables y el ahorro energético, (iii) incrementar la protección de la biodiversidad terrestre y marina asegurando la gestión coordinada de los espacios protegidos y del "capital natural", (iv) potenciar las medidas de lucha contra el desequilibrio hidrogeológico y mejorar la tutela de las aguas valorizándolas como bien común y derecho humano universal, y reducir el consumo de suelo, (v) intensificar las actividades de saneamiento ambiental de sitios contaminados así como prevenir y remediar los daños ambientales - particularmente, la incineración incontrolada de residuos-, (vi) tecnificar, simplificar y aumentar la eficacia de los procesos de autorización y evaluación ambiental reforzando al transparencia y la participación ciudadana, (vii) reducir la producción de residuos y mejorar su trazabilidad y su gestión, promoviendo la economía circular y reforzando la prevención y las medidas anticontaminación –en particular del aire-, (viii) reducir y prevenir los procedimientos de infracción en materia ambiental y garantizar la correcta realización de programas financiados con fondos europeos y (ix) potenciar el

---

la directiva (*direttiva*) es el documento que indica las concretas acciones y medidas a adoptar para la consecución de los objetivos definidos en la directriz, de manera integrada con la programación financiera estatal, es decir, llegando incluso a expresar las partidas presupuestarias previstas para el logro de los objetivos. Así pues, a lo largo del período y aun a salvo de ciertos saltos y solapamientos, la programación ha sido continua y constante en lo formal y aun en lo material, como revela la lectura de las directrices para los años 2016 (*Atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche per l'anno 2016*, Decreto ministerial 255/2015 de 2 de diciembre), 2017 (*Direttiva contenente le priorità politiche e gli indirizzi per l'attività amministrativa e la gestione del Ministero per l'anno 2017*: Decreto ministerial 41/2017, de 28 de febrero), 2018 (*Atto di indirizzo contenente le priorità politiche per l'anno 2018* y su consecuente *Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione del Ministero per l'anno 2018*: Decretos ministeriales 256/2017 de 28 de septiembre y 121/2018 de 18 de marzo respectivamente), 2019 y trienio 2019-2021 (*Atto di indirizzo sulle priorità politiche per l'anno 2019 e per il trienio 2019-2021* y su consecuente *Direttiva generale*: Decretos ministeriales 266/2018 de 8 de agosto y 43/2019 de 26 de febrero respectivamente) y 2020 y trienio 2020-2022 (*Atto di indirizzo sulle priorità politiche per l'anno 2020 e per il trienio 2020-2022*: Decreto ministerial 282/2019 de 27 de septiembre).

Ministerio del ramo con estrategias de dotación de personal, promoción de la excelencia, aumento de la tecnificación y de la transparencia y como modelo de sostenibilidad ambiental a través de acciones demostrativas (cese del uso de objetos de plástico, por ejemplo).

A partir de estos encomiables propósitos, la legislación se ha movido en la misma línea, impulsada por un Ministerio fortalecido en sus competencias. En efecto, el Decreto-ley 86/2018 de 12 de julio, de *disposiciones urgentes en materia de reordenación de las atribuciones de los Ministerios de bienes, actividades culturales y turismo, de políticas agrícolas, alimentarias y forestales y de medio ambiente y tutela del territorio y del mar* (convertido en ley por la 97/2018, de 9 de agosto) procedía a la reorganización de las competencias del ministerio al objeto de convertirlo en un centro único de coordinación y proyección de las mejores acciones en pos del cumplimiento de la agenda ecológica italiana. El ministerio ha seguido contando con un valioso ente de respaldo científico, el Instituto Superior para la Protección y la Investigación Ambiental (*Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale-ISPRA*, creado en 2008) y con un medio propio para la ejecución material de las obras y servicios ambientales, la empresa pública estatal "SOGESID, Spa" (*Società per la Gestione degli Impianti Idrici* (originariamente dedicada a gestionar la construcción de depuradoras de aguas residuales en las regiones meridionales, si bien su objeto social se ha visto hoy ampliado a otros cometidos tales como la descontaminación de sitios, la gestión del ciclo de los residuos, la defensa del suelo o incluso la cooperación internacional y la asistencia en la planificación estratégica en materia ambiental. Pero sería injusto desconocer los esfuerzos realizados por el Legislador italiano para concertar a las Regiones en la definición de las políticas ambientales, concertación operada gracias a la ley 132/2016, de 28 de junio, por la que se instituye el Sistema Nacional en Red para la protección del medio ambiente (*Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente*, SNPA). El sistema así instituido constituye una apuesta por la administración reticular y cooperativa, en la que los nodos son el propio ISPRA y las respectivas Agencias regionales de protección ambiental, articulados por medio de un programa cuyo objetivo principal es, en resumidas cuentas, dotar de homogeneidad a las políticas ambientales independientemente de la escala territorial, mediante la unificación de los criterios técnicos sobre los que se asienta la actividad de protección ambiental en todos los contextos (evaluación ambiental, autorizaciones ambientales, controles de calidad de las aguas, etc.)<sup>3</sup>.

Otras disposiciones de reforma organizativa han ido en la misma línea de reforzamiento y centralización de funciones relacionadas con la gestión de

---

<sup>3</sup> El programa correspondiente al trienio 2018-2020 fue aprobado por Deliberación del consejo de la red 33/2018, de 4 de abril.

los riesgos naturales, tales como la integración de la guardería forestal estatal (*Corpo forestale dello Stato*) en el cuerpo policial de los *Carabinieri* operada por Decreto legislativo 177/2016, de 19 de agosto (luego refundido en el Decreto legislativo 34/2018, de 3 de abril, que recoge el *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*); o la aprobación de una regulación completa e integral del sistema de protección civil por medio del Decreto legislativo 1/2018, de 2 de enero (*Codice della protezione civile*).

No obstante, el gran jalón normativo italiano del período examinado ha sido, como se dejó apuntado en la crónica precedente, la profusa norma reguladora del concepto denominado *green economy*, norma expresiva de un abordaje de la regulación ambiental con una nueva perspectiva, la del fomento y la reconversión económica en lugar de la tradicional intervención policial y ordenancista<sup>4</sup>. Y, si la “economía verde” es la ocupación del presente, se puede aventurar que la “economía azul” es la del futuro inmediato, en la medida en que ha iniciado su tramitación parlamentaria en octubre de 2019 el proyecto de la futura “ley salva mar”, que incorpora medidas para la recuperación de los residuos en el mar y para la promoción de la economía circular, a modo de transposición anticipada de la Directiva 2019/883/UE de 17 de abril de 2019, *relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques* (prevista para 2021).

Más allá de este gran instrumento legal (la ley de la *green economy*) y de las normas de transposición del Derecho de la UE (de fuente típicamente gubernamental y no tanto parlamentaria, sin perjuicio de las posteriores conversiones en ley), la intervención de las cámaras se ha visto reducida a la creación de la “Comisión parlamentaria de investigación sobre las actividades ilícitas relacionadas con el ciclo de los residuos y sobre los ilícitos ambientales a ellas ligados” (ley 100/2018 de 7 de agosto), empeñada en el mismo propósito que su antecesora, la instituida por la ley 1/2014: indagar sobre el tráfico transfronterizo de residuos, los incendios en centros de gestión, los vertederos

---

<sup>4</sup> Según la unión de Cámaras de comercio (*Unioncamere*), el valor añadido que aportan a la economía italiana los puestos de trabajo relacionados con la protección ambiental (*green jobs*) en 2017 ascendió a casi 200.000 millones de euros, representando casi un 13% del total del PIB del país. Junto a estas cifras cabe mencionar también las correspondientes a la inversión ambiental derivada del presupuesto de la UE: en este sentido, las cantidades previstas por el Programa Operativo “Ambiente”, vinculado al Fondo de Desarrollo y Cohesión para el período 2014-2020 montan un total de 3.248 millones de euros, repartidos en cuatro áreas de intervención y prevalentemente dedicadas a las regiones meridionales, para respaldar medidas en pos de la eficiencia energética de los edificios públicos (96 millones), de la construcción, mantenimiento y renaturalización de infraestructuras verdes (14 millones), de la gestión del ciclo de los residuos (160 millones) y para la tutela del territorio y de las masas de agua (2.980 millones), como se desprende de las Deliberaciones del Comité Interministerial para la Programación Económica 55/2016, de 1 de diciembre y sucesivas addendas y actualizaciones 25/2016, 99/2017, 11/2018, 26/2018, 31/2018 y 13/2019.

ilegales, los sitios contaminados y el papel de la mafia en todos estos fenómenos.

## **2. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA**

Como se acaba de exponer, las normas legales en el cuatrienio pueden ser distinguidas en dos bloques: el integrado por las transposiciones de normas de la UE y el la "ley de la *green economy*". Queda al margen, como excepción a este reparto dual, el Decreto legislativo 42/2017, de 17 de febrero, que introdujo algunas modificaciones en la Ley marco de contaminación acústica 447/1995 y en los Decretos legislativos 194/2005, de 19 de agosto y 262/2002 de 4 de septiembre, relativos a varias cuestiones puntuales pero de gran relevancia (mapas de ruido, planes de acción e información al público sobre el ruido ambiental, regulación de los valores de emisión sonora de los equipos destinados a funcionar al aire libre, fijación de nuevos criterios para el ejercicio de la profesión de técnico competente en acústica ambiental, entre otros aspectos).

### **2.1. LA TRANSPOSICIÓN DEL DERECHO EUROUNIDENSE POR MEDIO DE LAS "LEYES EUROPEAS"**

La transposición de la legislación eurounidense ha continuado practicándose mayoritariamente a través de los instrumentos introducidos en el ordenamiento italiano por mor de la ley 234/2012, de 24 de diciembre: las leyes "europea" y "de delegación europea" anuales respectivamente.

En cuanto a las primeras, cabe citar en primer lugar la ley 122/2016, de 7 de julio, ("ley europea 2015-2016"), que en sus arts. 31 y 32 introduce la obligación para los cazadores de anotar las capturas abatidas (modificando el art. 12 de la ley 157/1992 de caza y protección de la fauna silvestre para dar respuesta al requerimiento derivado del caso EU-pilot 6955/14/ENVI) y modifica en varios aspectos la normativa de transposición de la Directiva 2009/31/UE *relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono* (respecto de las condiciones de autorización, revisión y actualización de las instalaciones). Al año siguiente vio la luz la ley 167/2017, de 20 de noviembre ("ley europea 2017"), con el propósito de garantizar la homogeneidad de los datos relativos a la calidad de las aguas y la evaluación de la concentración de contaminantes en las aguas subterráneas (en respuesta al caso EU-pilot 7304/15/ENVI), y de introducir modificaciones en el Código del Medio Ambiente relativas a emisiones industriales, incineración de residuos, emisiones de VOC, grandes instalaciones de combustión e instalaciones de producción de dióxido de titanio y sulfato de calcio (caso EU-pilot 8978/16/ENVI). La última de las tres normas reseñables fue la ley 37/2019, de 3 de mayo ("ley europea 2018"), promulgada para remediar la defectuosa

transposición de la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (caso EU-pilot 8718/16/ENVI) y dar coherencia al marco normativo de la gestión de los residuos de siega y poda de cara a limitar su incineración (caso EU-pilot 9180/17/ENVI).

En cuanto a las segundas, dedicadas a habilitar la transposición de las directivas europeas y la ejecución de otros actos de la Unión Europea (lo que se termina materializando por vía de varios Decretos legislativos), solo se halla plenamente en vigor la ley 163/2017, de 25 de octubre, "ley de delegación europea 2016-2017", en tanto que sendos proyectos siguen pendientes de aprobación ante las cámaras (el proyecto de "ley de delegación europea 2018" aprobado el 1 de octubre de 2019, y el proyecto de "ley de delegación europea 2019", aprobado el 23 de enero de 2020)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> En aras de la claridad textual se refieren agrupadas todas las normas cuya transposición se legitima en los tres textos citados:

- Reglamento n. 2016/2031, de 26 de octubre, relativo a las medidas de protección contra las plagas de los vegetales;
- Directivas:
  - 2016/2284, de 14 de diciembre, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos;
  - 2017/2102, de 15 de noviembre, por la que se modifica la Directiva 2011/65/UE sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos;
  - 2018/410 de 14 de marzo, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas;
  - 2018/844 de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética;
  - 2018/849 de 30 de mayo, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos;
  - 2018/850 de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos;
  - 2018/851 de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos;
  - 2018/852 de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases;
  - 2018/2001, de 11 de diciembre, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables;
  - 2019/883 de 17 de abril, relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques;
  - 2019/904 de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente;
  - 2019/1161 de 20 de junio, por la que se modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

Sin perjuicio de estas “leyes europeas”, cabe citar otras normas de interés que cumplen el mismo propósito: se trata de los Decretos legislativos 124/2016, de 15 de junio (de modificación del 27/2014 de 4 marzo, de transposición de la Directiva 2011/65/UE sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos), 23/2017, de 15 de diciembre (de adecuación de la normativa nacional al Reglamento 1143/2014 de 22 de octubre, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras) y 104/2017, de 16 de junio (de transposición de la Directiva 2014/52/UE que modifica la 2011/92/UE, de evaluación de impacto ambiental).

Además de estas normas integradoras, cabe citar, por su importancia sustantiva, el Decreto-ley 111/2019, *de medidas urgentes para el cumplimiento de las obligaciones previstas por la Directiva 2008/50/CE sobre la calidad del aire* (“Decreto Clima”, convertido en ley por la 141/2019, de 12 de diciembre). Esta norma de urgencia trata de salir al paso de varios procedimientos de infracción comunitarios relativos a la polución del aire mediante la financiación de proyectos en las ciudades afectadas por un total de c. 255 millones de euros repartidos en varias anualidades, provenientes en distinta medida del producto de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero entre 2020 y 2022<sup>6</sup>. También de esa fuente se prevé nutrir la bonificación prevista para las pequeñas y medianas empresas con sede en municipios cuyo término se halle comprendido en al menos un 45% dentro de las recién creadas “Zonas económicas ambientales” (ZEA) de cada parque nacional (siempre que

---

- Decisión (UE) 2015/1814 de 6 de octubre, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE;

<sup>6</sup> Los programas e iniciativas que se pretenden financiar resultan de lo más variado:

- “Comeplástico” (*Mangiaplastica*) para la instalación en los municipios de compactadoras de residuos, dotado con 27 millones de euros hasta 2024;
- “Casco verde para el medio ambiente” para apoyar iniciativas de cooperación internacional en materia de espacios protegidos, dotado con 2 millones de euros anuales hasta 2022;
- “#iosonoAmbiente” para lanzar campañas de formación y sensibilización ambiental en el ámbito escolar, dotado con 2 millones de euros anuales hasta 2022;
- “Bono movilidad” para financiar la adquisición de abonos de transporte público local y regional y de servicios de movilidad compartida de uso individual (bicicleta eléctrica), así como para la construcción de carriles-bus;
- gasto de 20 millones de euros hasta 2021 para financiar proyectos de transporte escolar con vehículos híbridos o eléctricos en los municipios de más de 50.000 habitantes objeto de los procedimientos de infracción sobre calidad del aire instados por la Comisión Europea 2014/2147 y 2015/2043;
- programa de reforestación de ciudades metropolitanas, dotado con 15 millones de euros anuales hasta 2021 (colateralmente, se introduce en la legislación forestal la definición de “bosque vetusto” y sus directrices regulatorias);
- “Italia Verde”, conforme al cual se seleccionará anualmente una capital de provincia como “Capital verde de Italia” (a modo de fomento honorífico).

desarrollen actividades compatibles con el medio natural), y, la refinanciación del fondo para la mejora de la calidad del aire y la adaptación al cambio climático.

Pero no se detiene ahí el Decreto en las medidas financieras, sino que establece la necesaria aprobación de un "Programa estratégico nacional para la lucha contra el cambio climático y la mejora de la calidad del aire", debidamente coordinado con el Plan Nacional Integrado para la Energía y el Clima y con la planificación hidrológica de cuenca; instituye una "Comisión permanente interministerial para la emergencia climática", regulando su composición y funciones; también regula la composición y la actividad de los comisariados competentes en materia de vertidos ilegales de aguas residuales, y prorroga hasta 2022 la actividad de la "unidad técnico-administrativa" encargada de la gestión comisarial de los residuos en Campania.

Finalmente, la norma avanza en la línea de la transparencia de la información ambiental, disponiendo la publicidad de los datos ambientales (de calidad del aire y de las aguas) generados por las autoridades públicas, pero también por los concesionarios de servicios públicos y por los prestadores de servicios de interés general, y su inserción en una base de datos cuya llevanza y análisis se encomienda al ISPRA.

## **2.2. LA "LEY DE LA GREEN ECONOMY"**

Corresponde ya examinar con detalle el extenso y variado texto de la formalmente denominada Ley 221/2015, de 28 de diciembre "*de disposiciones en materia ambiental para promover medidas de green economy y para la contención en el uso excesivo de recursos naturales*", conocido en Italia como *collegato* -"ley de acompañamiento a los presupuestos"- *ambientale*. Se trata de una genuina norma omnibus, en la que, además de recogerse una extensa gama de medidas de fomento y promoción del mercado de cualesquiera productos con fuertes externalidades ambientales, se contemplan modificaciones normativas en materias centrales del Derecho ambiental. Estas modificaciones se operan ya sea por la vía de la modificación puntual del Código del Medio Ambiente como por la enmienda de otras normas, tales como la legislación laboral (reforma de la normativa laboral (los accidentes en bicicleta sufridos en trayectos entre el domicilio y el puesto de trabajo pasan a ser considerados *in itinere* a efectos indemnizatorios), urbanística (se prescinde de la hasta ahora preceptiva licencia para estructuras y construcciones desmontables y prefabricadas -*roulottes, camper, mobile home* o embarcaciones- empleadas como residencia, lugar de trabajo, depósitos o almacenes de carácter temporal o turístico), tributaria (se bonifican las operaciones de retirada del amianto en instalaciones industriales) o de contratación pública (se premian las pujas que incluyan materiales y soluciones

de diseño para el aumento de la eficiencia energética y acústica en las licitaciones de obras públicas), entre otras.

El proverbial ingenio italiano se despliega en esta norma con todo su esplendor, dibujando un completo panorama de incentivos a la producción, adquisición y comercialización de los productos propios de la “economía verde”, a cuyos efectos se crea la nueva marca voluntaria “*Made Green in Italy*” para evidenciar la impronta ambiental de los productos agrícolas e industriales de proximidad y sostenibles, y se prevé el establecimiento de un sistema nacional voluntario de evaluación y comunicación de la huella ambiental para promover la competitividad del sistema de producción italiano ante la creciente demanda de productos con alta calificación ambiental en los mercados nacionales e internacionales. Todo el sistema se apoya en el innovador método PEF (*Product Environmental Footprint*) propuesto por la Comisión Europea para medir y trasladar al mercado el impacto ambiental de los productos y con ello favorecer el consumo de los más ecológicos. En el espíritu de la norma se aprecia una voluntad de estimular los comportamientos ambientalmente virtuosos de los agentes del mercado (industria, consumidores y autoridades públicas), tales como el intercambio de bienes usados, la reutilización de residuos, el uso energético de subproductos agroindustriales, el consumo de productos derivados de materiales reciclados o recuperados, el compostaje, entre otros. En este mismo sentido, se regula la definición de la Estrategia Nacional de las Comunidades Verdes (*Strategia nazionale delle Green Community*), un plan de desarrollo sostenible destinado a la puesta en valor de los recursos de los territorios rurales y de montaña (en diversos ámbitos: energía renovable, turismo, recursos hídricos, patrimonio agroforestal).

No obstante, algunas normas de corte policial están también presentes en esta ley ómnibus (por ejemplo, el endurecimiento de las sanciones por ensuciar la vía pública con residuos de pequeñas dimensiones tales como colillas, chicles, tickets de compra, pañuelos de papel, etc.), así como disposiciones presupuestarias de aplicación directa (por ejemplo, para financiar un programa nacional de movilidad sostenible en municipios de más de 100.000 habitantes dirigido a la construcción de carriles bici, diseño de rutas escolares pedestres, fomento del coche y bicicleta compartidos, dotación de programas de educación y seguridad vial...). Sin embargo, son las medidas de carácter organizativo las que aventuran el inicio de un tránsito firme y sostenido por la senda economicista de la protección ambiental: en este sentido, la creación del “Comité para el capital natural” en el seno del Ministerio implica la consagración a nivel legal de este nuevo concepto –evolución del que ya campa entre nosotros, el “patrimonio natural”, así como el de contabilidad ambiental, con todas sus consecuencias. La ley pretende asegurar que el logro de los objetivos sociales, económicos y ambientales sea coherente con la programación financiera y presupuestaria estatal, y por ello va más allá de la

disposición de fondos y ayudas, instituyendo el “Catálogo de subvenciones favorables y perjudiciales para el medio ambiente”, dedicada a la recogida de datos sobre incentivos financieros y fiscales medioambientales. En esta misma línea, se delega en el Gobierno la introducción de sistemas de “pago por servicios ambientales”, estableciendo los principios y criterios directivos de esta figura en la que Italia se postula como actor pionero.

Tratándose de tan profusas y difusas medidas, conviene sintetizarlas por materias y exponerlas de manera selectiva, es decir, dando cumplida cuenta solo de aquellas que presentan una mínima conexión con las políticas e instrumentos normativos existentes en España, o de las que merecen ser atendidas y, en su caso, importadas, dado su carácter innovador o su vocación de permanencia.

### **2.2.1. Protección de las zonas marinas**

La ley de la *green economy* recoge algunos aspectos de la llamada *blue economy*, término que encapsula el concepto de explotación sostenible del medio marino. A tal efecto se regula la responsabilidad por daños al medio marino causados por los buques en caso de avería o accidente (exigiendo al propietario de la carga la suscripción de un seguro que cubra todos los riesgos), se amplía la lista de zonas donde se permite la creación de parques y reservas marinas (añadiendo las zonas de Banchi Graham, Terribile, Pantelleria y Avventura en el Estrecho de Sicilia), y se dispone la financiación necesaria para el establecimiento de nuevas áreas marinas protegidas y el fortalecimiento de la gestión y funcionamiento de las áreas marinas protegidas ya creadas. Además, se establecen algunas disposiciones sobre la limpieza de fondos marinos, identificándose los puertos marítimos como lugares adecuados para iniciar las operaciones de agrupación y gestión de los residuos recogidos durante las actividades pesqueras, el turismo submarino o la gestión de las áreas marinas protegidas<sup>7</sup>.

### **2.2.2. Evaluación de impacto ambiental y sanitario**

Entre otras disposiciones sobre los procedimientos de autorización de vertido en el mar de materiales excavados en el lecho marino y de aguas derivadas de la prospección, exploración y extracción de hidrocarburos líquidos o gaseosos marinos, la ley sujeta a evaluación de impacto sanitario (EIS) los proyectos relativos a refinerías de petróleo crudo, plantas de gasificación y licuefacción, terminales de regasificación de gas natural licuado, así como centrales térmicas y otras plantas de combustión con una capacidad térmica superior a 300 MW, como hijuela de los procedimientos estatales de evaluación de impacto ambiental. Asimismo, se dictan normas para la agilización de los

---

<sup>7</sup> Casi coetáneo de la ley que se examina es el Decreto legislativo 201/2016, de 17 de octubre, de transposición de la Directiva 2014/89/UE por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

procedimientos relativos a la evaluación de incidencia ambiental en espacios de la Red Natura 2000 (distinta, como es sabido por todos y criticado por algunos, de la evaluación de impacto ambiental propiamente dicha).

### **2.2.3. Energía**

La ley prevé la posibilidad de extender determinadas certificaciones de eficiencia energética a los sistemas de autoproducción de energía eléctrica mediante cogeneración de ciclo Rankine (sistemas alimentados por la recuperación del calor producido por los ciclos industriales y los procesos de combustión). Asimismo, amplía la lista de subproductos de origen biológico que pueden utilizarse en las plantas de biomasa y biogás para acceder a los mecanismos de fomento de la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables (incluyendo los subproductos de la producción de azúcar y de la transformación a partir de biomasa no alimentaria, y los subproductos del procesado o refino de aceites vegetales). También extiende la aplicación de los mecanismos de fomento a la producción de electricidad a partir de fuentes renovables distintas de las centrales fotovoltaicas (microhidroeléctrica, biomasa). En cuanto al acceso a los mecanismos de incentivo para las plantas de biomasa y biogás, entre los subproductos utilizables de la transformación de la madera sólo se incluyen los subproductos no tratados (excluyéndose por lo tanto la madera procedente de actividades de demolición, y determinados residuos de la recogida selectiva, la madera y los residuos peligrosos).

Finalmente, la ley regula las llamadas "zonas libres de petróleo" *-oil free zone-*, áreas territoriales en las que se espera la progresiva sustitución de derivados del petróleo por energía procedente de fuentes renovables, remitiendo la organización de éstas a la legislación regional. Asimismo, se incentivan nuevas fuentes renovables tales como la microhidroeléctrica y la biomasa, y se exime de la aplicación de los requisitos técnicos y de construcción a las centrales de gas con una potencia térmica superior a 35Kw.

### **2.2.4. Contratación pública ecológica (*Green procurement*)**

En este ámbito se aprecian novedades de calado, tales como la reducción de las garantías exigibles a los licitadores de contratos públicos dotados de sistemas de certificación ambiental (EMAS y ecoetiqueta), la incorporación como criterios de evaluación de las ofertas económicamente más ventajosas de elementos tales como la posesión de la ecoetiqueta, la consideración del ciclo integral de vida de las obras, bienes y servicios, y la compensación de emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a las actividades de la empresa.

Asimismo, se establecen medidas destinadas a fomentar la compra de productos derivados de materiales reciclados "post-consumo" o de la recuperación de residuos y materiales resultantes del desmontaje de productos complejos. A tal fin, por una parte, se celebrarán acuerdos y contratos de

programas entre entidades públicas y privadas y, por otra, se establecerán principios para la definición de un sistema de incentivos para la producción, compra y comercialización de dichos productos.

También se regula la aplicación de los “criterios ambientales mínimos” en los contratos públicos de las categorías previstas en el “Plan de Acción para la Sostenibilidad Ambiental del Consumo en el Sector Público”, asignándose al Observatorio de los Contratos Públicos la tarea de supervisar la aplicación de los criterios y la consecución de los objetivos establecidos en el Plan.

### **2.2.5. Residuos**

Cabría afirmar que es en este apartado donde se encuentra el grueso de la ley, en coherencia con la magnitud de la problemática (jurídico-ambiental, pero también socioeconómica) que aqueja al país. De ahí que la norma dedique muchos preceptos, de desigual densidad, a abordar cuestiones que van desde el fomento de la reutilización de bienes y productos, pasando por la recogida selectiva y el reciclaje, hasta la facilitación de la eliminación en vertedero.

Algunos de los preceptos son ciertamente pintorescos, pero cabe auspiciar un éxito total en su aplicación: tal es el caso de la reintroducción de manera experimental, temporal (durante un período de 12 meses) y voluntaria, del retorno de envases de vidrio (*vuoto a rendere*) de cerveza o agua mineral servidos en establecimientos hosteleros, o la autorización a los municipios para identificar espacios especiales en los centros de recogida que favorezcan el trueque entre particulares de bienes usados y en funcionamiento. También la norma “antichatarreros” (se obliga a los primeros productores o poseedores de residuos de cobre y de metales ferrosos y no ferrosos que no prevean su tratamiento a entregarlos a gestores autorizados, exceptuando la recogida y transporte de dichos residuos del régimen simplificado que, por regla general, se aplica al transporte de residuos efectuado por personas autorizadas a realizar estas actividades en forma itinerante).

En un plano más técnico, la ley autoriza la eliminación en vertedero de residuos con poder calorífico inferior superior a 13.000 kJ/kg (cifra referida a residuos en principio poco atractivos para su incineración con fines energéticos); facilitándose también la eliminación en vertedero de residuos biodegradables y previéndose la adopción de criterios técnicos para determinar la innecesariedad de tratamiento de los residuos previo a su vertido. La ley reformula las disposiciones destinadas a simplificar el tratamiento de los residuos especiales relacionados con determinadas actividades económicas (esteticistas, tatuadores, acupuntores, etc.) y también agrícolas. Acaso en compensación de esta lenidad, se permite reducir la referencia de los objetivos de recogida selectiva al nivel de cada municipio (en lugar de al “ámbito

territorial óptimo”), y se establece un recargo del 20% en el “Impuesto especial sobre el depósito en vertedero de residuos sólidos” (*Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi*, conocido como “ecotasa”) para los municipios donde no se alcancen los objetivos establecidos, o una reducción en caso contrario. En el mismo sentido, se permite introducir incentivos económicos por regiones para aumentar la recogida selectiva y reducir la cantidad de residuos no reciclados, y se prevé la adopción de programas regionales de prevención de residuos y el lanzamiento de campañas de sensibilización. También se extiende la ecotasa a los residuos enviados a incineradoras sin recuperación de energía y se habilita la posibilidad de que los municipios establezcan reducciones y exenciones de la tasa sobre los residuos (*TARI*, equivalente a las tasas municipales de recogida de residuos españolas) en caso de que lleven a cabo actividades de prevención en la producción de residuos. Incluso se permite a los municipios insulares menores (los distintos de los sardos y sicilianos) establecer una tasa de acceso de 2,5 euros para apoyar y financiar la recogida y eliminación de residuos.

La norma incluye numerosas disposiciones destinadas a fomentar el compostaje individual y comunitario, por medio de una reducción de la *TARI* para los usuarios domésticos y no domésticos (actividades agrícolas y de viveros), simplificándose el régimen de autorización de las instalaciones dedicadas al compostaje de residuos biodegradables con una capacidad no superior a 80 toneladas anuales. También se fomentan las prácticas de compostaje de residuos orgánicos realizadas en el lugar de producción (autoabono y compostaje comunitario), permitiendo a los municipios aplicar reducciones en la citada *TARI*. Finalmente, se prevé el establecimiento de criterios operativos y procedimientos simplificados de autorización para el compostaje de residuos orgánicos por parte de comunidades de vecinos.

En cuanto a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y de pilas y acumuladores, se aclara la obligación para los gestores de contar con un sistema de gestión de la calidad (ya contando con certificados ISO 9001 y 14001 o con ecoetiqueta EMAS), y se dictan disposiciones para la correcta gestión del “fin de vida” de las placas fotovoltaicas previendo la adopción de un sistema de garantía financiera y un sistema de geolocalización.

### **2.2.6. Restauración y daño ambiental**

Más allá de la previsión de algunas normas reguladoras de la restauración ambiental de los “sitios de interés nacional” y de la indemnización por daños ambientales, la ley establece un crédito fiscal para las empresas que realicen obras (de importe superior a 20.000 euros) para eliminar el amianto de los activos y estructuras de producción. Con el fin de promover la aplicación de medidas de rehabilitación de edificios públicos contaminados con amianto,

también se prevé la creación del “Fondo para el diseño preliminar y definitivo de medidas de rehabilitación de activos contaminados con amianto”, con una dotación de unos 17,5 millones de euros para el trienio 2016-2018.

### **2.2.7. Movilidad**

La ley instituye la figura del “gestor de movilidad” (*mobility manager*) en los centros educativos, a cargo de un responsable voluntario encargado de organizar y coordinar los desplazamientos escolares, mantener las relaciones con las autoridades municipales y con las empresas de transporte y aportar soluciones con éstas para la mejora e integración de los servicios, fomentar el uso de la bicicleta y del alquiler de vehículos eléctricos o de bajo impacto ambiental.

### **2.2.8. Protección del suelo**

La ley procede a la reorganización de las demarcaciones hidrográficas en el ámbito de la protección del suelo, regulando las figuras de la Autoridad de Cuenca de Distrito (*Autorità di bacino distrettuale*) y del Plan de Cuenca de Distrito; reserva al Ministerio las funciones de dirección y coordinación de estas Autoridades a través del ISPRA; y prevé la posibilidad de una articulación territorial a nivel regional (subdistritos). Además, se encomienda a las Autoridades de Cuenca la elaboración del programa de gestión de los sedimentos para cada cuenca hidrográfica.

La ley insta mecanismos financieros tales como el “Fondo para el diseño de intervenciones contra la inestabilidad hidrogeológica”, y otro fondo a disposición de los municipios para financiar la remoción o demolición de las obras y edificios construidos sin licencia en zonas de elevado riesgo hidrogeológico, sobre la base de una lista anual elaborada conjuntamente por el Ministerio y la Conferencia Estado-Ciudades y los gobiernos locales.

Sin embargo, la norma más interesante para la defensa edáfica sea la excepción de los actos y procedimientos relativos a la protección contra el riesgo hidrogeológico de las normas generales sobre el silencio positivo que rigen en materia urbanística.

### **2.2.9. Recursos hídricos**

Una de las novedades más destacables de la ley se halla en este apartado, y responde a la proclamación del agua como objeto de un derecho humano de última generación (proclamación sustentada en la masiva reprobación de la privatización de los servicios públicos de agua y saneamiento y de la imposición de un impuesto al servicio de agua que aumentaba entre el 7% y el 15% el importe de la tarifa en los referenda de junio de 2011). En efecto, se encomienda

al organismo regulador de la energía y el agua (AEEGSI, *Autorità l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico*) velar por que los usuarios domésticos del servicio integrado del agua (*servizio idrico integrato*) en situación de vulnerabilidad económica y social tengan acceso a un suministro de agua en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Asimismo, para garantizar la cobertura de los costes de estos servicios, se encarga a la AEEGSI la definición de los cambios necesarios en la estructura tarifaria para adaptarla a distintos usos y modalidades de consumo, determinando los criterios y métodos para el reconocimiento de las bonificaciones por vulnerabilidad.

También es digna de nota la introducción de la figura de los “contratos de río”, instrumentos voluntarios de planificación estratégica y negociada que contribuyen a la definición e implementación de herramientas de planificación territorial a escala de cuenca, dirigidos a la protección, la gestión adecuada de los recursos hídricos y la mejora de los territorios fluviales, la protección contra el riesgo hidráulico y el desarrollo local de estas zonas.

Finalmente se prevé la creación de un “Fondo de Garantía para el Sector Hidráulico” destinado a financiar las obras de infraestructura hidráulica en todo el país, y dotado con un componente específico de la tarifa del servicio integrado del agua.

#### **2.2.10. Protección de la fauna silvestre y doméstica**

La ley establece disposiciones para controlar la propagación de los jabalíes en zonas protegidas y vulnerables, y en relación con las autorizaciones para la captura de estorninos, el control de las poblaciones de topes, ratas, nutrias y ratones de campo. Asimismo, prevé la reevaluación trienal de la aplicación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

### **3. EL CONTENCIOSO EUROUNIDENSE**

Al igual que en etapas anteriores, se advierte la persistencia de los incumplimientos de Estado en materia de residuos, incumplimientos motivados por una incapacidad reiterada y manifiesta de las autoridades para gestionar eficazmente una crisis cronificada y grave, ni siquiera exportando las llamadas *ecoballe* (pacas de plásticos que no dejan de acumularse y cuyo destino, entre otros lugares, son las incineradoras españolas)<sup>8</sup>. Alguna esperanza para quienes

---

<sup>8</sup> Sin perjuicio de lo dicho cabe constatar una notable reducción en los procedimientos de infracción seguidos por la Comisión Europea contra Italia: de los 117 pendientes en 2014 se ha pasado a los 59 en 2019, 13 de los cuales (un 22%) son relativos a cuestiones ambientales.

en Italia abogan por la incineración local como solución al problema puede hallarse en la STJUE de 8 de mayo de 2019 (*asunto C-305/2018, "Verdi Ambiente e Società"*), que interpreta en sede de cuestión prejudicial las Directivas 2001/42 de evaluación ambiental y 2008/98/CE de residuos respectivamente, en el marco de un litigio sostenido entre algunas ONGs ambientalistas y el Gobierno italiano acerca de la determinación de la capacidad de las incineradoras de residuos urbanos en funcionamiento y la fijación de las necesidades a cubrir mediante nuevas plantas. El TJUE admite la calificación de las incineradoras de residuos como "infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente", factor determinante de la aceleración de su puesta en servicio, pero considera como contrapartida que la normativa cuestionada por la ONG recae en el concepto de "planes y programas" a los efectos de merecer una previa evaluación ambiental, lo que no ha sido el caso. Parece, por lo tanto, que la quema de residuos tiene su cierta ventana de oportunidad siempre que sea respetuosa con las condiciones ambientalmente exigibles y que este extremo quede acreditado.

Cuando la incineración de residuos tiene como propósito la producción de energía, el Tribunal se muestra particularmente cauteloso, a pesar incluso de los beneficios ambientales directos (reducción de residuos) e indirectos (extensión de la generación de energía limpia) que a primera vista pueda reportar la operación. La STJUE de 24 de octubre de 2019 (*asunto C-212/18, "Prato Nevoso Termo Energy"*) esgrime el principio de precaución para resolver una cuestión prejudicial planteada con ocasión de una denegación de autorización a una empresa generadora de energía para sustituir el metano como fuente de alimentación por biolíquido obtenido a partir del tratamiento químico de aceites vegetales usados. Al decir del TJUE, la interpretación conjunta de las Directivas 2008/98/CE de residuos y 2009/28/CE de fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables habilita la denegación de los permisos para el cambio de combustible si la sustancia sustitutiva no figura en la lista de categorías de combustibles procedentes de la biomasa previamente autorizados, lista que solo puede modificarse mediante un procedimiento administrativo distinto del de autorización de la sustancia como combustible. La *ratio* de esta cautela es la garantía de que la autoridad nacional haya podido demostrar que la utilización del aceite vegetal cumpla los requisitos exigidos en la Directiva de residuos y que carezca de posible efecto adverso alguno sobre el medio ambiente y la salud humana.

Otra lectura estricta del principio de precaución se halla en la STJUE de 28 de marzo de 2019 (*asuntos acumulados C-487/2017 a C-489/2017, "Verlezza y otros"*), que resuelve una cuestión prejudicial planteada en el marco de una serie de causas penales seguidas contra varios sujetos (gestores de vertederos, sociedades de recogida y de producción de residuos, y laboratorios de análisis químicos de los residuos) presuntos responsables de un tráfico ilegal

de residuos que, al parecer, los inculpados operaban con residuos ambiguos (clasificables indistintamente como peligrosos y no peligrosos) empleando al efecto los llamados "códigos espejo", tras realizar análisis químicos no exhaustivos y parciales. Esta práctica es reprochada por el TJUE, que exige al poseedor de un residuo ambiguo determinar su composición de antemano e investigar las sustancias peligrosas presumiblemente presentes en el mismo y, para ello, utilizar métodos de toma de muestras, análisis químicos y ensayos de los establecidos en el Reglamento "REACH" o cualquier otro internacionalmente reconocido. Ante la duda (mejor dicho, ante la imposibilidad práctica de determinar la presencia de sustancias peligrosas o de evaluar las características de peligrosidad que presente el residuo de dudosa composición), el principio de precaución exige clasificar el residuo como peligroso y tratarlo como tal.

Cuando la eliminación de los residuos se pretende no por la vía de la incineración sino del enterramiento, se impone de nuevo la lógica del rigor y la excepcionalidad del Tribunal. Así lo demuestra la STJUE 28 de julio de 2016 (*asunto C-147/15, "Edilizia Mastrodonato"*), que discurre en torno al régimen de autorización aplicable a la actividad de rellenado de una cantera clausurada con 1.200.000 metros cúbicos de residuos ajenos a la extracción minera. La propietaria de la cantera consideraba que el rellenado constituyese una operación de valorización de residuos pretendiendo su sujeción al procedimiento autorizatorio simplificado, frente al criterio opuesto de la autoridad del área metropolitana de Bari, que advertía un proyecto de eliminación mediante vertido de residuos especiales inertes sujeto a un procedimiento ordinario. El TJUE, ateniéndose a su doctrina sobre la valorización de residuos (STJUE de 27 de febrero de 2002, *asunto C-6/2000, ASA*), recuerda que el objetivo principal de la valorización debe ser el ahorro de recursos naturales, y que éste no sea exclusivamente un efecto secundario de una operación de eliminación de residuos. Dicho esto, estima que cualquier tratamiento de residuos puede contemplarse como una operación ya sea de "eliminación" o de "valorización", pero no como ambas simultáneamente: la clasificación debe ser casuística, ponderada a la luz de las condiciones del rellenado y sobre la base de un criterio terminante (un rellenado solo será valorización de haberse realizado igualmente en caso de no disponer de residuos ajenos a la extracción). Adicionalmente, el rellenado de la cantera solo podrá considerarse una operación de valorización si los residuos utilizados son adecuados para ese fin conforme a los conocimientos científicos y técnicos más recientes, adecuación cuya apreciación corresponde al tribunal nacional.

Por lo demás, en el extenso campo de la conflictividad sobre la gestión de residuos el TJUE ha seguido vigilante e implacable con las autoridades italianas, recordando el alcance de las exigencias del Derecho ambiental de la UE en asuntos relativamente anecdóticos (vid. las STJUE de 10 de noviembre

de 2016 que considera envases a los efectos de la Directiva 94/62/CE los tubos alrededor de los cuales se enrollan productos flexibles tales como papel higiénico, aluminio laminado, etc.; y STJUE de 11 de julio de 2019, que sanciona a Italia por no haber notificado a la Comisión su “programa nacional de ejecución de la política de gestión del combustible gastado y de los residuos radioactivos” incumpliendo así la Directiva 2011/70/Euratom), o sancionando la contumacia italiana en el acatamiento de sus sentencias. En particular, la STJUE de 31 de mayo de 2018 (*asunto C-251/17*) recoge una condena de notable cuantía por inejecución de la anterior STJUE de 19 de julio de 2012 (*asunto C-565/2010*) y la consecuente falta de adopción de medidas para cumplir la Directiva 91/271 de tratamiento de las aguas residuales urbanas. Para fijar el importe de las sanciones, el TJUE se basa en tres criterios: la gravedad de la infracción (que en el caso de autos se puntúa con un coeficiente de 11 sobre 20, ya que persiste el incumplimiento en 72 de 109 aglomeraciones y no existe fecha efectiva de la ejecución total), su duración (calificada con un coeficiente de 3 en una escala de 1 a 3) y la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la multa. Conforme a los mencionados criterios, el TJUE impone una multa a tanto alzado de 25 millones de euros y una multa coercitiva de más de 30 por semestre de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la citada sentencia de 2012. Al propio tiempo, la STJUE de 21 de marzo de 2019 (*asunto C-498/17*) declara el incumplimiento de la Directiva 1999/31/CE por no haber adoptado las medidas necesarias para el cierre de nada menos que 46 vertederos clandestinos o no adaptados a la Directiva.

No se detiene el TJUE en las ya de por sí extensas fronteras del Derecho de los residuos, sino que durante el cuatrienio examinado ha afrontado casos relativos a otras materias, siquiera conexas, entendiendo por conexas la lucha contra la contaminación, en la medida en que los agentes contaminantes de suelo, aire y agua no son otra cosa que residuos difusos (o condensados, pero de rápida y fácil difusión). Aquí el Tribunal se muestra más permisivo que en el examen de los incumplimientos en materia de residuos, al menos así se desprende de la STJUE de 4 de marzo de 2015 (*asunto C-534/13*, “*Fipa Group*”), que ofrece una la interpretación de los principios del Derecho ambiental de la Unión (“quien contamina paga”, precaución, acción preventiva y corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma) en el marco de varios litigios entre las autoridades estatales italianas y tres empresas (*Fipa Group*, *Tws Automation* e *Ivan*) con ocasión de la adopción de unas medidas específicas de protección urgente relativas a propiedades contaminadas por diversas sustancias químicas. En ella, el TJUE declara compatible con la Directiva la normativa italiana que impide imponer medidas preventivas y reparadoras de un terreno contaminado al propietario no responsable de la contaminación cuando éste resulta imposible de identificar o

de exigir la reparación, y le exige únicamente reembolsar los gastos de las actuaciones administrativas en ejecución subsidiaria por un importe máximo del valor de mercado del paraje. En esta decisión, el TJUE parece reconocer un amplio espacio para la laxitud de la legislación italiana en el marco de la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad por daños medioambientales, espacio admisible a la luz de las coordenadas generales del principio de responsabilidad por los actos propios común a los Derechos nacionales de los Estados miembros de la UE y acaso también a todos los Estados de Derecho homologables a Italia.

La misma permisividad se advierte en la STJUE de 21 de diciembre de 2016 (*asunto C-444/2015, "Associazione Italia Nostra"*), que refleja cierta laxitud frente a la mayor sensibilidad demostrada por la justicia italiana (en particular, el tribunal contencioso-administrativo de la región del Veneto). El litigio enfrentaba a la citada ONG y a todas las autoridades italianas operantes en el territorio de autos en punto a un proyecto de reconversión inmobiliaria de varios edificios abandonados situados en la pequeña isla de la laguna de Venecia llamada Ca' Roman, integrada en la red Natura 2000. El tribunal italiano acogió la duda de la ONG sobre la validez del art. 3.3 de la Directiva 2001/42 (que excluye de la aplicación sistemática del procedimiento de evaluación ambiental estratégica los planes y programas sometidos a evaluación conforme a la Directiva de hábitats), poniendo sobre la mesa la delicada cuestión de la sustituibilidad de los procedimientos de evaluación regulados en ambas Directivas. A mayor abundamiento, el tribunal italiano cuestionó, invocando la propia jurisprudencia del TJUE (SsTJUE de 21 de septiembre de 1999 y de 16 de marzo de 2006), el criterio puramente cuantitativo de la superficie afectada por los planes o programas a efectos de su sujeción a evaluación ambiental ex art. 3.3 de la Directiva 2001/42, entendiendo que los efectos de las modificaciones introducidas en los espacios de la red Natura 2000 sólo dependen de aspectos cualitativos (tipo y lugar de la intervención, naturaleza de las transformaciones sustanciales irreversibles previstas). Al parecer del tribunal italiano, la definición jurisprudencial nacional de "zonas pequeñas a nivel local" determina el establecimiento de umbrales muy elevados (de 10 a 40 hectáreas, dependiendo del grado de desarrollo previo de la zona) por debajo de los cuales se descuidan muchísimas intervenciones potencialmente lesivas del medio ambiente. El TJUE, sin advertir tachas de validez en la regulación de la articulación (en realidad, desarticulación) entre los distintos procedimientos de evaluación ambiental potencialmente aplicables a un mismo plan, programa o proyecto, se pronuncia sobre el modo en que debe definirse el concepto de "zonas pequeñas a nivel local", exigiendo que se tome en cuenta la superficie de la zona afectada cuando se cumplan dos requisitos de forma acumulativa: que el plan o programa haya sido elaborado y/o adoptado por una autoridad local –que no regional o nacional- y que tamaño de la zona en cuestión sea reducido comparado con el ámbito territorial de dicha autoridad local.

No se aparta demasiado de esta línea deferente la STJUE de 26 de julio de 2017 (*asuntos acumulados C-196 y 197/16, "municipio de Corridonia"*), resolutoria de la cuestión prejudicial planteada en el marco de varios litigios relativos a las autorizaciones de sendas plantas de generación de electricidad a partir de biogás<sup>9</sup>. El tribunal italiano dudaba de la legalidad comunitaria de un procedimiento de evaluación ambiental tramitado con posterioridad a la construcción y entrada en servicio de la planta, con el propósito de sortear la anulación judicial de la autorización inicialmente otorgada precisamente por no haberse efectuado el examen previo de la necesidad de la evaluación al amparo de una normativa nacional posteriormente declarada contraria a la Directiva 2011/92/UE. El TJUE admite la posibilidad de efectuar la evaluación de impacto ambiental de un proyecto *a posteriori*, si bien exige dos requisitos adicionales: (i) que las normas nacionales habilitantes de la "evaluación de regularización" no ofrezcan a los interesados la oportunidad de eludir la aplicación del Derecho eurounidense, y que dicha "evaluación de regularización" sea genuinamente retrospectiva, es decir, referida al impacto ambiental ocasionado por el proyecto desde su construcción o instalación.

También la Directiva "de Hábitats" ha sido objeto de interpretación a instancias de la justicia italiana, en concreto, el grado de vinculación de las autoridades nacionales ante una solicitud de desclasificación formulada por el propietario de un terreno incluido en un espacio de la red "Natura 2000" soportada en un pretendido deterioro medioambiental del lugar. La STJUE de 3 de abril de 2014 (*asunto C-301/2012, "Cascina Tre Pini"*), el TJUE admite la posibilidad de una desclasificación "bajo demanda" aun sin estar expresamente prevista por la legislación nacional, siempre y cuando los criterios determinantes de la protección establecidos en la Directiva ya no rijan en el LIC con motivo del deterioro ambiental, hasta el punto de hacerlo "irremediablemente inadecuado para garantizar la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres o la constitución de la red Natura 2000". A mayor abundamiento, el TJUE estima que las propuestas de adaptación de las listas de LICs son obligatorias y no discrecionales, puesto que un LIC incapaz de contribuir a la consecución de los objetivos de la Directiva estaría trayendo en vano recursos para la conservación de los hábitats y de las especies. Para el TJUE, la desclasificación es aún más obligada si en el LIC se encuentra un terreno de propiedad privada, ya que las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad serían desproporcionadas si el lugar ya no reuniera los requisitos necesarios para incluirse en la lista de LIC. Se aprecia, con este razonamiento, la adopción de una perspectiva cualitativa y económica por parte del TJUE, que llega a justificar la necesidad de desclasificar un LIC severamente degradado en aras la eficiencia de la "red Natura 2000" y también

---

<sup>9</sup> Idéntico problema –e idéntica solución– se plantea en la STJUE de 28 de febrero de 2018 (*asunto C-117/17, "municipio de Castelbellino"*).

del respeto al contenido económico del derecho de propiedad inmobiliaria. Con esta visión matizada del principio de no regresión en materia ambiental parece coherente, en términos de laxitud, la admisión de que los entes territoriales –en principio más sensibles a la captura por parte de intereses empresariales privados- puedan ser competentes para proponer directamente a la Comisión la adaptación de las listas nacionales de LICs, incluso en exclusiva (sin posibilidad de intervención subsidiaria de las autoridades estatales centrales).

Finalmente, y aunque ventilado en una jurisdicción ajena a la de la Unión, resulta digno de mención el asunto *Cordella y otros c. Italia*, dirimido por la STEDH de 24 de enero de 2019. En la anterior edición de esta crónica se dio cuenta de la crisis padecida en las inmediaciones del municipio italiano de Taranto, donde se ubica la planta industrial ILVA, la mayor acería del continente que ocupa una superficie de mil quinientas hectáreas y genera un tercio de las emisiones italianas de dioxinas a la atmósfera. A pesar de la implicación del gobierno en la adopción de medidas de descontaminación desde los años noventa del pasado siglo, medidas reforzadas a partir de 2012 con los llamados “*Decretos Salva-Ilva*”, la extensión de la ejecución de los planes de descontaminación hasta agosto del 2023 fue recurrida en vía contencioso-administrativa por la Región de Puglia y el Ayuntamiento de Taranto, estando dicho procedimiento aún pendiente. Por su parte, algunos residentes de la zona emprendieron causas penales contra los administradores de la planta por la emisión de sustancias nocivas para la salud, la calidad del aire, del agua y del suelo y la ausencia de prevención de riesgos laborales, dado lugar a varias sentencias condenatorias. Por su parte, la STJUE de 31 de marzo de 2011 ya había sancionado el incumplimiento por parte de Italia de las obligaciones derivadas de la Directiva IPPC (2008/1/CE), además de encontrarse en curso un procedimiento de infracción desde 2014. En este contexto, el TEDH, amparando a los residentes de la zona, aprecia la existencia de una violación del derecho a la vida privada ex art. 8 del CEDH por haberse aprobado normas y propuesto actuaciones cuya implementación está ralentizada, cuando no paralizada, lo que compromete la salud de unos demandantes para quienes se reconocen indemnizaciones individuales simbólicas (de solo 5.000 euros, frente a los 120.000 reclamados, y excluyentes de los daños morales).

#### **4. LAS REGIONES ANTE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**

La producción normativa de las regiones italianas, siquiera con la óptica expositiva que aquí se adopta, informa únicamente de las submaterias ambientales que preocupan a escala territorial: así pues, la cuestión abordada con mayor frecuencia e intensidad ha sido la actividad venatoria en general (y, en particular, la caza del jabalí y del corzo, los períodos de veda, las

modalidades de caza, el régimen de cotos y el tratamiento de los productos cárnicos derivados)<sup>10</sup>. La atención se ha dirigido puntualmente hacia otros objetos tales como la contención del consumo de suelo (leyes 14/2017 del Veneto y 7/2017 del Lazio), los recursos forestales (ley 28/2017 del Friuli Venezia Giulia) y la depuración de aguas residuales por parte de los consorcios de saneamiento (ley 31/2016 de Cerdeña). También se cuentan algunas leyes dedicadas a la avocación, por parte de las regiones, de competencias hasta la fecha provinciales, en materia de agroturismo, agricultura, caza y pesca (ley 22/2016 de Calabria, leyes 14 y 20/2016 de Toscana, ley 1/2016 de Emilia-Romaña, leyes 21/2016 y 10/2017 de Liguria; ley 7/2016 de Lombardia, ley 27/2017 del Veneto, ley 25/2017 del Molise).

Sin embargo, el fenómeno más destacable –y, por cierto, coherente con la orientación “de mercado” advertida en las recientes políticas ambientales italianas- viene representado por las leyes regionales dedicadas a la valorización turística de los recursos ambientales, culturales y paisajísticos propios. La idea de promover no ya el respectivo territorio, sino las experiencias que éste ofrece, se observa en normas que pretenden recuperar y promocionar algunos valores singulares y exclusivos de cada zona, como sucede con la ley 15/2016 de Friuli Venezia Giulia (sobre el patrimonio geológico y espeleológico y zonas kársticas) y, reveladoramente, con las leyes 52/2017 de Abruzzo, 2/2017 del Lazio, 5/2017 de Lombardia y 2/2017 de Campania (que alzapriman el patrimonio cultural vial –camino y senderos, calzadas romanas, vías pecuarias -*tratturi* y *mulattiere*-), con el complemento de la ley 37/2017 de las Marcas (cuyo objeto principal es el cicloturismo).

En la jurisprudencia de la Corte constitucional sigue advirtiéndose un marcado sesgo centralista. Un ejemplo de este reconocimiento del extenso y extensivo protagonismo estatal en materia ambiental sería la solución al conflicto que enfrentó a las regiones (ambas adriáticas) de Veneto y Puglia con el Estado, a cuenta del “blindaje” legal de los títulos habilitantes otorgados para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos dentro de las 12 millas de costa, durante toda la vida útil del yacimiento. En una cuestión de identidad claramente energética o minera, la sentencia 114/2017 recondujo la medida a la competencia exclusiva estatal en materia de medio ambiente ex art. 117.2.s de la Constitución, avalando la adopción unilateral de una decisión normativa como la controvertida. Otra intervención de la Corte reprochó a la región de Cerdeña (a la sazón una región con estatuto especial) la desafectación por ley de sus bienes comunales: la sentencia 103/2017, entendió que la desclasificación de ese tipo de bienes invadía las competencias estatales en

---

<sup>10</sup> Tales materias han ocupado las leyes 8/2016 de la Provincia de Trento, 10/2016 y 5/2017 del Valle de Aosta, 3 y 11/2016 y 1 y 4/2017 del Veneto, 19/2017 de Lombardia; 59/2017 de Puglia, 10, 39, 56 y 84/2016 y 37/2017 de Toscana.

materia de medio ambiente, al trascender de una mera mutación demanial que habría sido tolerable por respetuosa con la vocación ambiental y colectiva de esos bienes<sup>11</sup>. En el mismo sentido, la sentencia 121/2018 declaró la inconstitucionalidad de la citada ley de Campania de 2017 de valorización de los senderos, en la medida en que amparaba intervenciones sobre vías pedestres en el interior de espacios naturales protegidos, también nacionales, al margen de la reglamentación estatal en la materia, entre otras disposiciones.

Esta combinación de maximalismo y formalismo, más pendiente de afirmar la posición de la autoridad central como responsable de la protección ambiental que de apreciar la intención o el acierto de las autoridades regionales en el ejercicio de esa protección, se puede también apreciar en otros pronunciamientos tales como las sentencias 66/2018 u 86/2019, que tachan de inconstitucionalidad sendas leyes (de Veneto y de Basilicata, respectivamente) por las que se modifican unilateral y puntualmente las reglas de planificación territorial y paisajística en contra lo dispuesto en el Código de los bienes culturales y del paisaje de 2004, que exige la decisión conjunta -estatal y regional- en la materia<sup>12</sup>. Mejor valoración merece la actuación de la Corte en su sentencia 28/2019, relativa a una ley de Abruzzo de 2018 cuyo objeto fue la aprobación del plan regional de gestión integrada de residuos directamente, obviando su naturaleza administrativa y, por consiguiente, su necesario sometimiento a procedimiento previo sujeto a su vez a evaluación estratégica.

---

<sup>11</sup> Nótese que la normativa italiana, tributaria de la tradición jurídica romana y feudal que prevaleció formalmente hasta la recepción del "*Code Napoleon*", maneja los conceptos de *usi civici* y *beni di uso civico*, los cuales son equivalentes, acaso no estrictamente, con nuestros usos, aprovechamientos y/o bienes comunales. Por cierto, la cuestión se halla recientemente regulada por la ley 168/2017, de 20 de noviembre, de normas en materia de dominios colectivos (sin perjuicio de otras normas regionales). Sin atender al perfil patrimonial de estas instituciones, basta ahora poner de relieve la dimensión ambiental de las mismas: se trata de terrenos públicos o privados gravados con derechos al aprovechamiento colectivo de tipo agropecuario, silvícola, venatorio (*pascolatico, ghiandatico, legnatico, boscativo, erbatico, siliquatico*, etc) ... en todo caso, usos vinculados a la naturaleza natural (valga la redundancia) de los mismos.

<sup>12</sup> En el caso de la sentencia 86/2019 sorprende que la medida adoptada por la región de Basilicata pretendía endurecer los requisitos ambientales para la instalación de parques fotovoltaicos, siquiera de pequeña dimensión, en el interior del parque nacional del Pollino. Parece que muchas de las regiones han legislado en pos de la protección ambiental inmediata acaso descuidando la mediata, chocando con el reproche de una Corte que mantiene el carácter limitador de la disciplina estatal ambiental y paisajística respecto de cualesquiera otras regulaciones sectoriales de las regiones (en estos casos, en materia de energías renovables). En el mismo sentido cabe citar la sentencia 177/2018, en que se declara la inconstitucionalidad de una ley de Campania de 2016 que preveía la suspensión temporal del otorgamiento de autorizaciones para la implantación de instalaciones eólicas y de biomasa hasta la acreditación del cumplimiento de ciertas condiciones ambientales previstas en la propia ley regional, dificultando la política nacional de difusión de la producción de energía renovable.

A mayor abundamiento, el plan regional contrastaba con las normas estatales de fijación de la capacidad máxima de las incineradoras (afectando al diseño estatal del sistema de gestión), y abusaba del recurso a la eliminación en vertedero en detrimento de la incineración con recuperación de energía, infringiendo así el Código del Medio Ambiente.

## 5. LOS RETOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL ITALIANA EN EL FUTURO PRÓXIMO

Italia afronta retos presentes y futuros similares a los que encara cualquier país occidental desarrollado, europeo o mediterráneo; acaso diferentes -y agravados- debido a sus particulares características geográficas de la península itálica (en particular, el elevado riesgo sísmico y la densidad de población) y sociológicas (una cierta "*nonchalance* ambiental" de la ciudadanía, sobre todo de la meridional)<sup>13</sup>. En todo caso, los riesgos y desafíos son reconducibles a la reducción de la contaminación atmosférica, la mitigación del cambio climático (basada sobre todo en un nuevo modelo de movilidad) y la adaptación a éste, el freno a la desertificación, al agotamiento del agua dulce y a la pérdida de biodiversidad.

El abordaje de estos problemas exige enormes esfuerzos materiales y humanos, y no puede ser inmediato a pesar de la urgencia. La agenda ambiental, lejos de discursos apocalípticos, es absolutamente prioritaria, vital, esencial para la supervivencia. Acaso no se puedan ni se deban medir los tiempos de la naturaleza con magnitudes humanas y políticas (una legislatura cuatrienal, una generación), pero sí parece conveniente tratar de reconducir al momento presente la escala espacio-temporal de los problemas, las soluciones a éstos y los recursos disponibles para alcanzarlos. Si en tiempos pasados se acuñó el lema hoy usado en ecología "piensa global y actúa local", hoy sería adecuado completarlo con una revisitación del principio de precaución en clave positiva ("piensa a futuro y actúa ahora") o con un tropo bíblico ("piensa en eterno y obra en cotidiano"). La reflexión, el reconocimiento, el análisis de la realidad es la mejor base para emprender su resolución y, aunque Italia sea un país más fallido que otros de su entorno en lo tocante a la protección de su medio ambiente, es honesto y reflexivo, como lo demuestra su ordenamiento

---

<sup>13</sup> La lectura de la profusa y precisa información que ofrecen los "Anuarios de los Datos Ambientales" publicados por el ISPRA (en particular, del más reciente, correspondiente a 2018) soporta esta afirmación, ya que el consumo de suelo (la superficie de suelo artificializado de alguna manera) se alza hasta el 7,65% del total del país, cuando en Europa la media es del 4,2% (en España, según cálculos propios fundados en la suma de la superficie de los núcleos urbanos, rebasa por poco el 3%). En ese territorio pavimentado cada habitante genera unos 490 kilos de basura al año (¡más de un kilo diario, cerca de media tonelada!) de los que solo tría un 55% de cara a su recogida selectiva.

ambiental, siempre magmático, siempre proteico, sofisticado y completo, nutrido de experiencias e inspirado por las mejores intenciones. Distinto juicio merecen, a pesar de los progresos realizados, los resultados de la aplicación de ese Derecho ambiental que –honor a la fuente- lleva la marca de los talleres bruselenses.

El sello particular que aporta Italia a esta obra jurídica se aprecia en varios aspectos que van más allá de tributar a la Unión Europea el respeto que merece su Derecho (del que Italia es coautora, en su cuota parte). Cabría destacar de todos ellos el entusiasmo y el ingenio a la hora de concebir la protección ambiental como una empresa colectiva, como una oportunidad para el desarrollo social y económico: no en vano el tópicus nos lleva a observar al ser italiano como un gran negociante, afanoso, sociable, aparente, un punto demasiado inclinado a la ostentación, pero siempre eficaz y resolutivo. En esa lógica se encuentra ahora la política ambiental del país transalpino, justamente, como se deduce de la agenda presentada por el ministro Costa en junio de 2018, un ambicioso a la par que preciso programa de actuación del que cabe extraer las principales transformaciones que cabe esperar en el futuro de la mano de los poderes públicos italianos.

De ser viables las intenciones del ministro Costa, en próximas ediciones de esta crónica habremos de dar cuenta de la aprobación de leyes sobre la contención en el consumo de suelo y la reutilización de suelo edificado, el *retrofit* inmobiliario, la prohibición de objetos de plástico de un solo uso en hostelería, la economía circular, la reforma de la ley marco de espacios naturales de 1991, o el endurecimiento del Derecho Penal ambiental.

También se anuncia la adopción de muchas acciones y medidas puntuales no requeridas de la obra del legislador, y no de nueva factura, sino de continuación de tareas pendientes, hechos los ajustes necesarios tras las evaluaciones oportunas: ultimar la cartografía geológica de Italia y la zonificación sísmica, completar la red Natura 2000 y proceder a una integración con los espacios protegidos conforme a la legislación italiana, implantar la videovigilancia con drones para prevenir y luchar contra los incendios forestales, aumentar la plantilla de los *Carabinieri* forestales (recuérdese, nuevo cuerpo resultante de la integración de los guardas forestales tradicionales en el arma de los carabinieri) y de las capitánías portuarias y, en general, del personal adscrito al ministerio de medio ambiente, continuar actuando en el campo de los residuos incontrolados por la vía comisarial de probado éxito en la región de Campania... Una financiación que estuviera a la altura de los objetivos señalados y una ciudadanía que acompañase a las autoridades en la obra de limpieza y reconstrucción de la “casa común” serían garantías insustituibles para el cumplimiento de un compromiso sugestivo pero, sobre todo, vital en todos los sentidos imaginables.