

# EL MEDIO AMBIENTE COMO VALOR JURÍDICO EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

## ENVIRONMENT AS LEGAL VALUE UNDER THE ITALIAN CONSTITUTION

**Ciro Milione Fugali**

Investigador

Área de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho y de CC. EE. y EE.

Universidad de Córdoba



## sumario // summary

**1 ■ ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES ACERCA DE LOS VALORES CONSTITUCIONALES / SOME PRELIMINARY CONSIDERATIONS ABOUT CONSTITUTIONAL VALUES**

**2 ■ EL ORIGEN DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ITALIANO / ORIGIN OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE ITALIAN LEGAL SYSTEM**

**3 ■ LA AUSENCIA DEL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE EN LA COSTITUZIONE ITALIANA DE 1947 / LACK OF THE NOTION OF ENVIRONMENT IN THE ITALIAN CONSTITUTION OF 1947**

3.1. La dimensión ideológica de esta ausencia / Ideological dimension of its absence

3.2. La justificación jurídica de esta ausencia / Legal justification of its absence

**4 ■ LA RECONSTRUCCIÓN JURISPRUDENCIAL Y LEGISLATIVA DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE / JURISPRUDENTIAL AND LEGISLATIVE RECONSTRUCTION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS**

4.1. El concepto de medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte di Cassazione y de la Corte Costituzionale / The notion of environment in the "Corte di Cassazione" and the "Corte Costituzionale" jurisprudence

4.2. La reconstrucción de la noción de "derecho al medio ambiente" según P. Maddalena: el concepto de sujeto colectivo y los derechos de información, participación y acción / Reconstruction of the notion of "environmental rights" according to P. Maddalena: the notion of collective subject and the right to information, participation, and action

4.3. La elaboración del concepto de medio ambiente por vía legislativa / Environment motion drawing through legislation

**5 ■ LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE ENTRE ESTADO Y REGIONES: PERFILES JURISPRUDENCIALES RECIENTES / ENVIRONMENT PROTECTION BETWEEN THE STATE AND THE DIFFERENT REGIONS: RECENT JURISPRUDENTIAL PROFILES**

**6 ■ CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS / CONCLUSIONS**

## resumen//abstract

Analiza este trabajo el tratamiento que recibe el medio ambiente en la Constitución italiana. Incluye un breve resumen del interés que, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, despertó el medio ambiente como bien jurídico digno de protección. Destaca cómo la Constitución aprobada en 1947 no trataba de este asunto y no lo ha hecho hasta su reforma de 2001, gracias, en gran medida, a la contribución en tal sentido de la Corte de Casación y de la Corte Constitucional. Se detiene asimismo su autor en dar cuenta de las aportaciones doctrinales al respecto y atiende también al tratamiento legislativo que ha recibido el medio ambiente en Italia, en donde ha sido objeto de un tratamiento, según su autor, demasiado fragmentario y desordenado.

This work analyses the way in which the environment is dealt with in the Italian Constitution. It includes a brief summary of the interest in environment arouse as a legal and worthy of protection good after the Second World War. It emphasises how the Constitution of 1947 did not deal with this matter and how it has not been dealt with until the Constitutional reform of 2001, thanks, to a great extent, to the contribution the Corte de Cassazione and the Corte Costituzionale has made in this sense. The author also accounts for the doctrinal contribution on this respect and deals with the legal treatment that environment has received in Italy, what has been, according to the author, too incomplete and untidy.

**Palabras Clave:**

- Medio ambiente.
- Valor jurídico.
- Titularidad colectiva del derecho.
- Tutela del medio ambiente.

**Key Words:**

- Environment.
- Legal value.
- Collective tenure of law.
- Environmental protection.

“...este mundo es un ser viviente,  
dotado de alma e inteligencia.”  
(Platón, *Timeo*, 30B)

## 1 ■ ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES ACERCA DE LOS VALORES CONSTITUCIONALES

Considerar las Constituciones como sistemas de valores es algo absolutamente pacífico<sup>1</sup>. La *suma divisio* que parece caracterizar todo texto constitucional es la que ve convivir en ellos dos partes distintas pero interrelacionadas entre sí: una parte orgánica, destinada a la descripción de los órganos necesarios para el correcto funcionamiento y supervivencia del Estado; y una parte dogmática, en la que se encuentran consagrados los principios básicos que inspiran la pacífica convivencia de los ciudadanos, así como el desarrollo democrático de la sociedad misma<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> F. Rubio Llorente, “Constitución: valores, principios, derechos”, en A. Ollero Tassara (coord.), *Valores en una sociedad plural*, 1999, pp. 135-148; L. J. Parejo Alfonso, *Constitución y valores del ordenamiento*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1990; A. Baldassarre, “Constitución y teoría de los valores”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 32, pp. 7-34; A. C. Pereira Menaut, “Constitución, principios, valores”, en *Dereito: Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 13, nº 1, 2004; pp. 186-216; J. L. Cascajo Castro, “Los valores y la Constitución”, en *Estudios de derecho constitucional y de ciencia política: homenaje al profesor Rodrigo Fernández-Carvajal*, 1997; pp. 127-144; L. M. Cruz, *La Constitución como orden de valores: problemas jurídicos y políticos. Un estudio sobre los orígenes del neoconstitucionalismo*, Comares, 2005.

<sup>2</sup> J. L. Rascón Ortega, O. Salazar Benítez, y M. Agudo Zamora, *Lecciones de Teoría General y de Derecho Constitucional*, Ediciones El Laberinto. Madrid, 2002. J. Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas; L. López Guerra, E. Espín, J. García Morillo, P. Pérez Tremps, M. Satrustegui, *Derecho Constitucional*, Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia; P. Lucas Verdú, P. Lucas Murillo de la Cueva, *Manual de Derecho Político*, Editorial Tecnos. Madrid.

En este sentido, los valores constitucionales, caracterizados por un elevado nivel de indeterminación y prescindiendo de una necesaria formulación normativa capaz de definirlos en términos concretos, desarrollan un papel fundamental en la labor de orientación del ordenamiento jurídico.

Investigar de qué manera estos valores han ido progresando representa, sin duda alguna, un planteamiento interesante. Sin embargo, adentrarnos en este territorio excedería nuestras intenciones y nos llevaría demasiado lejos respecto al tema que nos hemos prefijado estudiar en esta sede: la protección, por parte de la Costituzione italiana, del medio ambiente como valor jurídico.

No obstante, es interesante ver y recordar cómo el reconocimiento de los principios básicos que hoy habitan en la mayor parte de los textos constitucionales europeos comparte un mismo origen, surgiendo en la época liberal, como fruto de una cultura jurídica común, orientada al reconocimiento de los derechos individuales de libertad<sup>3</sup>.

Los límites intrínsecos a esta cultura jurídico-liberal son pacíficos<sup>4</sup>, como lo es su incapacidad de ampliar, en términos efectivos, los proclamados principios de igualdad y libertad a todos los ámbitos de la sociedad real.

El Estado Social, Democrático y de Derecho, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, ha sido llamado a proveer de una mayor efectividad estos valores, razón por la que nuestros textos constitucionales hoy defienden, por ejemplo, una igualdad más

fuerte y, sobre todo, más concreta que la que había animado las revoluciones de finales del siglo XVIII.

Estas breves consideraciones de carácter histórico son útiles para poner en evidencia cómo algunos de los límites propios de aquella cultura jurídico-liberal, de la que hablábamos, han seguido produciendo sus efectos incluso en épocas más recientes.

En este sentido, la tradicional configuración liberal de los derechos fundamentales y de las libertades subjetivas, ha mostrado todas sus carencias, de modo particular cuando se ha tratado de acoger en el sistema de protección constitucional aquellos valores nuevos, cuya trascendencia e importancia han hecho necesaria una positivización jurídica de los mismos.

Estas reflexiones preliminares se ajustan perfectamente al caso que nos interesa ilustrar y dan una muestra de las dificultades a las que doctrina y jurisprudencia se han tenido que enfrentar a la hora de configurar la tutela del medio ambiente en Italia, como un principio de relevancia constitucional.

## 2 ■ EL ORIGEN DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ITALIANO

El medio ambiente, como valor a tutelar por el ordenamiento jurídico italiano, tiene sus raíces en aquella fase de la historia de Italia que se coloca en los años inmediatamente posteriores a la segunda Guerra Mundial.

<sup>3</sup> A. Galiana Saura, "La actividad legislativa en el Estado Social de Derecho", en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho (Ejemplar dedicado a: Ponencias y Comunicaciones de las XVII Jornadas de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política. Valencia, 15 y 16 de abril de 1999.)*, nº 2, 1999; J. V. Varela Suanzes, "Algunas reflexiones metodológicas sobre la Historia Constitucional", en *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, nº 8, 2007.

<sup>4</sup> A. Oliet Palá, *Democracia y liberalismo en crisis*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994; P. Nuevo, "Pluralismo y bien común en el Derecho Constitucional", en *Dikaion: revista de actualidad jurídica*, nº 13, 2004; J. M. Ros Cherta, *Los dilemas de la democracia liberal: sociedad y democracia en Tocqueville*, Crítica, Barcelona, 2001; A. Squell, "Libertad e igualdad en el pensamiento político de Norberto Bobbio: ¿se puede ser liberal y a la vez socialista?", en *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, nº 21, 1, 1998, pp. 351-366.

La toma de conciencia de la existencia de este interés digno de protección jurídica se debió, principalmente, al fuerte desarrollo que este país conoció en aquellos años caracterizados por la persecución de un objetivo político de vital importancia: conseguir una rápida reconstrucción de los aparatos económico-industriales demolidos a consecuencia del segundo conflicto mundial.

En esta época, inmediatamente posterior a la redacción del texto constitucional<sup>5</sup>, es cuando el medio ambiente empieza a ser objeto de atención e interés por parte de determinados sectores de la opinión pública.

En este contexto se enmarca, entonces, la acción de los primeros grupos intermedios ambientalistas que, constituyéndose como asociaciones, denuncian los daños causados por esta impactante política de reconstrucción, no sólo al patrimonio histórico y cultural sino también ambiental<sup>6</sup>.

Vemos por lo tanto, cómo en aquel período que rodea los años 50, dichos grupos manifiestan la necesidad de que el Estado tutele un valor como el concerniente al medio ambiente, no incluido, como tal, en las normas de naturaleza constitucional y por ello,

protegido sólo de manera implícita e indirecta.

### 3 ■ LA AUSENCIA DEL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE EN LA COSTITUZIONE ITALIANA DE 1947

La Costituzione italiana, en su primera versión, no conoce el concepto de bien ambiental, ni se preocupa de hacer referencia a ello o a las condiciones concernientes a la tutela del mismo.

Dicho de una manera enfática, si antes de la reforma del Título V realizada por la L. Cost. 3/2001, de 18 de octubre<sup>7</sup>, hubiéramos buscado la palabra “ambiente” entre las normas de la Costituzione italiana de 1947, lo habríamos hecho inútilmente.

Como es natural, no existe una única causa capaz de justificar la ausencia importante del valor medio ambiental en el texto constitucional. Por ello, las razones de esta circunstancia tienen que ser investigadas por lo menos desde una doble perspectiva, que abarque una dimensión ideológica, por un lado, y jurídica, por otro.

<sup>5</sup> Como es sabido, la Asamblea Constituyente aprueba el 22 de diciembre de 1947 el texto de la Costituzione que, promulgado cinco días después por el Jefe provisional del Estado, entra definitivamente en vigor el 1º de enero de 1948.

<sup>6</sup> En particular, merece la pena recordar la acción de la, tal vez, más antigua asociación ambientalista italiana: la asociación Italia Nostra. Este movimiento, promovido por un grupo de intelectuales, entre los que recordamos Desideria Pasolini dall'Onda, Antonio Cederna, Mario Fazio y Umberto Zanotti Bianco, arranca en Roma en 1955, en un primer momento con el fin único de evitar la demolición de unas antiguas casas del casco histórico de la capital, para luego ampliar su ámbito de acción a todo el territorio nacional, al fin de “proteger el patrimonio cultural y ambiental”. Hoy Italia Nostra actúa como organización no lucrativa, persiguiendo estas mismas finalidades relacionadas con el conocimiento, la protección y la fruición de los recursos culturales, históricos y ambientales de Italia.

<sup>7</sup> La reforma del Título V de la Costituzione italiana, llevada a cabo a través de la L. Cost. 3/2001, de 18 de octubre, ha ampliado, de manera considerable, los ámbitos de competencia regional, aplicando de hecho, la, así llamada, “devolution”, es decir el traspaso de determinadas competencias del Estado a las Regiones. Sobre este argumento, recordamos entre otros, A. D'Atena, “Le Regioni speciali ed i loro enti locali, dopo la riforma del Titolo V”, en *www.issirfa.cnr.it*; G. Gardini, “Verso la devolution: scenari e prospettive di una riforma non necessaria”, en *Le Regioni*, 2003, 2/3, p. 473; “Le modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione: primi commenti”, en *Dossier - Servizio Studi del Senato*; nº 54, 2001; S. Grassi, “Prospettive costituzionali della tutela dell'ambiente”, en *Rassegna parlamentare*, 2003, 4, p. 979 y ss.; M.C. D'Arienzo, “L'evoluzione dei rapporti tra l'urbanistica e l'ambiente anche alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione”, en *Foro Amministrativo - TAR*, 2003, 7-8, p. 2216 y ss..

### 3.1. LA DIMENSIÓN IDEOLÓGICA DE ESTA AUSENCIA

Como hemos señalado, en los años en los que el texto constitucional se aprobó, la total ausencia de ética ambientalista y la sumisión del contexto natural a las preeminentes exigencias determinadas por el utilitarismo económico, representaban el sustrato ideológico en el que se fundamentaba la persecución de objetivos bien distintos respecto a la tutela del medio ambiente y ciertamente, vinculados a la resolución de las difíciles coyunturas económicas propias de aquella época.

Efectivamente, es preciso recordar que la Costituzione italiana representa la síntesis de un conjunto de filosofías distintas, caracterizándose por los rasgos típicos de la tradición liberal-democrática<sup>8</sup>, así como de las doctrinas pertenecientes por un lado, al mundo católico-democrático<sup>9</sup> y por otro al marxista<sup>10</sup>.

La exigencia de compatibilizar estas distintas instancias ideológicas ha determinado, en algunas ocasiones, la redacción de normas constitucionales, cuyo tenor literario sólo aparentemente da muestras de contradicción.

En este sentido, es suficiente pensar en el art. 41.1 CI, que proclama el principio de libre iniciativa económica privada, mientras los párrafos sucesivos imponen límites a dicha libertad, afirmando que ésta no puede “*desenvolverse en oposición al interés social o de tal modo que inflija un perjuicio a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana.*”

Sin embargo, ninguna de dichas doctrinas prevalecientes reconocía, en el medio ambiente, un valor a tutelar por la Costituzione, razón por la que dicho concepto quedó al margen de toda operación de equilibrio y de recomposición de los distintos intereses constitucionales predominantes.

Estas consideraciones justifican la elaboración de un texto constitucional que ampara la libertad del individuo de intervenir y modificar el contexto ambiental en el que desarrollar sus actividades; todo ello con el fin de favorecer el crecimiento de un bienestar - económico- común.

Desde esta perspectiva que ignora la ética ecologista, el ambiente llega a ser interpretado como un elemento cuya protección excede de los intereses preeminentes de la colectividad, e impide y limita el

<sup>8</sup> La doctrina liberal-democrática, representaba la ideología minoritaria en el seno de la Asamblea constituyente. Pese a ello, por un lado, estaba representada por personalidades muy importantes, como L. Einaudi y P. Calamandrei y por otro, se reflejaba en otras corrientes ideológicas, hallando sus raíces en las grandes revoluciones burguesas. Señales de esta doctrina se encuentran en artículos distintos de la Costituzione, más concretamente, ahí donde se hace necesario garantizar la libertad del individuo respecto al Estado, y por lo que atañe a la separación entre poderes estatales y el funcionamiento de los órganos internos.

<sup>9</sup> Distintos principios constitucionales pueden ser considerados expresión de esta ideología. Sólo por citar algunos, podemos recordar la particular atención con la que la Costituzione trata a las comunidades intermedias (art. 2 CI); la idea de una comunidad internacional que garantice la paz y la justicia (art. 11 CI); la importancia reconocida a los Pactos Lateranenses (art. 7 CI); la atención reservada a la tutela de los derechos de la familia (arts. 29 y 30 CI) y a la escuela privada (art. 33 CI); la particular protección respecto a aquellas formas de actividad económica basadas sobre la cooperación entre capital y trabajo (arts. 44, 46 y 47 CI).

<sup>10</sup> Los rasgos de la ideología marxista no son tan evidentes como los anteriores. Ello se debe a que los socialistas y comunistas eligieron un planteamiento constitucional compatibilizado con las demás doctrinas coexistentes en aquella época. En este sentido, los representantes de este pensamiento se limitaron a reivindicar una más amplia afirmación de los derechos de libertad y de un ordenamiento expresión de la soberanía popular mediada por los partidos de masa, postergando, en un segundo momento, la realización eventual de un Estado en sentido socialista. Los efectos de la ideología marxista son reconocibles en la proclamación de una igualdad material (art. 3 CI); en la reivindicación del derecho al trabajo (art. 4 CI); en la defensa de los derechos de los trabajadores (arts. 35 y ss. CI); en el reconocimiento de la importante función desarrollada por los partidos políticos (art. 49 CI); en la afirmación de un gobierno público de la economía y en la necesidad de que el Estado actúe a fin de limitar los monopolios públicos o privados (arts. 41, 42, 43 CI).

libre desarrollo de aquellas actividades productivas cuya afirmación es determinante para la supervivencia del Estado.

Esta configuración jurídica de los valores constitucionales, durante muchos años, determinaría el sacrificio del medio ambiente ante la exaltación de algunas libertades individuales: *en primis*, la libertad de iniciativa económica y la propiedad privada, cuyo único límite al libre desarrollo seguirá siendo la persecución de una supuesta utilidad social y la ausencia de todo perjuicio a la seguridad de la colectividad.

### 3.2. LA JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE ESTA AUSENCIA

Más allá de estos factores de carácter ideológico que acabamos de señalar, es posible determinar otras razones que justifican, desde un punto de vista jurídico, la peculiar elección del constituyente italiano de no incluir la tutela del medio ambiente entre los principios fundamentales del Estado.

A este respecto, entre otras causas, vienen en consideración la dificultad objetiva de configurar en términos jurídicos este valor considerado abstracto y concreto al mismo tiempo; la entonces prevaleciente doctrina civilista relativa al concepto de "bien jurídico".

En efecto, el medio ambiente representa para el Derecho un concepto absolutamente *sui generis* puesto que las nociones de sujeto [hombre] y de

objeto [medio ambiente] y los vínculos que existen entre estas dos entidades no pueden explicarse desde la teoría clásica de las relaciones entre *dominus* y *res* ni encuentra justificación desde la dogmática de los derechos subjetivos de libertad.

Ante la doctrina prevaleciente de aquella época<sup>11</sup>, todo intento de reconstruir en términos jurídicos el concepto de medio ambiente habría sido destinado al fracaso.

Efectivamente, desde la perspectiva clásica del Derecho Civil<sup>12</sup> los criterios que caracterizan la juridicidad de un bien son, fundamentalmente, dos<sup>13</sup>:

un criterio tradicional<sup>14</sup>, por el que se considera como *bien* aquella cosa que es susceptible de devenir objeto de un derecho y que, por lo tanto, se suele definir "*bien jurídico en sentido estricto*";

un criterio de impronta penalista, que entiende como bien jurídico, aquel objeto cuya tutela y protección es considerada como el elemento determinante de la juridicidad del bien mismo. En este segundo caso, se suele hablar de "*bien jurídico en sentido amplio*".

Siendo esta la prevaleciente configuración de los bienes jurídicos en la época en la que la Costituzione italiana veía la luz, y ante la imposibilidad de monetizar su valor y de determinar su titularidad concreta, no debe sorprendernos que el medio ambiente quedara confinado en la categoría jurídica de las *res communis omnium*, es decir, de aquellas cosas que pertenecen a

<sup>11</sup> Recordamos entre otros, V. Scialoja, *Teoria della proprietà nel diritto romano*, I, Roma 1928.; del mismo autor, "Sulla proprietà delle cose appartenenti al demanio pubblico", en *ID. Studi giuridici*, III.1, Roma 1933-1934, p. 264 y ss.; F. Pacelli, *Le acque pubbliche*, Padova, 1934; B. Biondi, "I beni", en F. Vassalli (dir.), *Trattato di diritto civile italiano*, IV. 1, Torino, 1953; C. Manenti, "Concetto della *communio* relativamente alle cose private, alle pubbliche ed alle *communes omnium*", en *Il Filangieri XIX*, 1894, 7 ss.

<sup>12</sup> Recordamos que el mismo Código Civil italiano aprobado por el Real Decreto 262/1942, de 16 de marzo, adopta como modelo, directa o indirectamente, el Code Civil francés de 1804, de marcada impronta liberal.

<sup>13</sup> Sobre esta dogmática, recordamos S. Pugliatti, *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962, pp. 27 y ss.

<sup>14</sup> Previsto por el art. 810 del Código Civil italiano por el que "*Sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti.*"

toda la colectividad y de las que la colectividad disfruta normalmente, de manera generalizada<sup>15</sup>.

Las consideraciones que hemos venido haciendo hasta ahora sobre la ausencia del concepto de medio ambiente, en la formulación originaria de la Costituzione italiana, no deben llevarnos a engaño y, sobre todo, no aluden a una supuesta condena del Legislador constituyente de 1947.

Efectivamente, es preciso considerar que el texto constitucional aprobado a mediados del siglo pasado es, definitivamente, hijo de su tiempo, es decir, de una época en la que el sentimiento ecologista y la conciencia de que “hombre” y “naturaleza” representan entidades afines, no estaban asentados aún.

Asimismo, es interesante ver cómo, a medida que estos valores se iban afirmando, -incluso por efecto del Derecho Comunitario, en un proceso vertical de adopción y ejecución de medidas normativas acuñadas en sede europea- tanto la doctrina, como la jurisprudencia, han llevado a cabo una intensa actividad, en sus distintos ámbitos, a fin de configurar el medio ambiente como valor constitucional, más allá de lo que la letra de las normas aprobadas en 1947 pudiese explícitamente haber establecido.

#### 4 ■ LA RECONSTRUCCIÓN JURISPRUDENCIAL Y LEGISLATIVA DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

Pese a la ausencia del concepto de “medio ambiente” en la versión originaria de la Costituzione italiana, hoy no es posible poner en duda el hecho de que este valor constituye un principio fundamental del ordenamiento.

Esto no sólo porque, como hemos adelantado, la enmienda del Título V de la Carta fundamental ha, de hecho, subsanado dicha falta a partir del año 2001, sino sobre todo porque la ausencia de una previsión constitucional para proteger este valor no ha impedido una elaboración del derecho al medio ambiente, por vía interpretativa y legislativa.

En este sentido, como veremos a continuación, por un lado, tanto la Corte di Cassazione como la Corte Costituzionale han contribuido, a través de su actividad hermenéutica y su jurisprudencia, a la afirmación y protección de este interés fundamental; mientras que, por otro, el legislador ordinario ha dado, de hecho, aplicación a dicha tutela, aprobando un cuerpo normativo amplio y, bajo determinados aspectos, desordenado.

##### 4.1. EL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE EN LA DOCTRINA Y EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE DI CASSAZIONE Y DE LA CORTE COSTITUZIONALE

La elaboración del derecho al medio ambiente se debe, en buena medida, a la sensibilidad de determinados sectores académicos<sup>16</sup> y de los órganos judiciales supremos del ordenamiento jurídico italiano: Corte Costituzionale y Corte di Cassazione.

Efectivamente, ambos Tribunales han llevado a cabo una intensa actividad de reconstrucción dogmática para llenar aquel vacío normativo determinado por la citada ausencia de todo principio que legitimara, de manera expresa y clara, la necesidad de una tutela jurídica del medio ambiente en Italia.

<sup>15</sup> Bienes que, por razones de naturaleza objetiva y material, no son susceptibles en su totalidad de integrar el patrimonio de algún particular, y que, por ello, quedan incluidos en la categoría de las cosas ajenas al comercio, disciplinadas por el art. 1145 “*Posesión de cosas ajenas al comercio*” del Código Civil italiano. En este mismo sentido, cfr. la sentencia de la Corte Costituzionale (SCC) 641/1987, de 17-30 de diciembre.

<sup>16</sup> Entre las aportaciones más recientes, recordamos F. Lucarelli, *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006; P. Mantini, “Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente”, en *Rivista giuridica dell'ambiente*, n° 2, 2006, pp. 207-226.

A este fin, tanto la Corte Costituzionale como la Corte di Cassazione han hecho un amplio recurso de otras disposiciones constitucionales para justificar, en vía interpretativa, dicha necesidad jurídica y llegar, aunque de manera indirecta, a una legitimación del medio ambiente como valor constitucional<sup>17</sup>.

Los principios constitucionales invocados para este fin, han sido, principalmente, los contenidos en los arts. 2, 9, 2 y 32 de la Costituzione.

Por lo que atañe al art. 2 CI, por el que “*La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre...*”, es interesante ver cómo una cierta doctrina en Italia ha contribuido a incluir el derecho al medio ambiente en la categoría de los derechos de la personalidad<sup>18</sup>, es decir en aquel conjunto de situaciones jurídicas que “*constituyen el minimum necesario para el contenido mismo de dicha personalidad*”<sup>19</sup>

Efectivamente, desde esta perspectiva tanto la

doctrina como la jurisprudencia<sup>20</sup>, han puesto de manifiesto cómo el derecho al medio ambiente puede ser incluido entre los derechos esenciales e inviolables de la persona humana, pues estos mismos “*tienen como objeto aquellos bienes [...] que son susceptibles de titularidad jurídica.*”<sup>21</sup>

Así, como pone en evidencia A. Postiglione, “*no se puede negar [...] la esencialidad que el medio ambiente reviste, hoy día, para cada persona humana: algunos derechos personales como la integridad física, la salud, se funden con la salvaguardia ambiental*”, en este sentido “*existiendo derechos de la personalidad (como por ejemplo, el derecho a la imagen) que no llegan a ser práctica y conceptualmente comprometidos, sino valorizados por la afirmación de derechos más amplios de la personalidad (como por ejemplo, el derecho a la privacidad), así el derecho al medio ambiente representa un derecho de la personalidad mucho más amplio del derecho a la salud o a la salubridad ambiental*”<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> B. Caravita di Toritto, “Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell’ambiente”, en S. Grassi, M. Cecchetti y A. Andronio (coord.), *Ambiente e diritto*, II, Milano, 1999; siempre del mismo autor, “Diritto all’ambiente e diritto allo sviluppo”, en AA.VV., *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano 1996; y también, *Diritto dell’ambiente*, II Mulino, Bologna, 2001.

<sup>18</sup> Entre todos, recordamos P. Rescigno, “Premesse civilistiche”, en *La responsabilità dell’impresa per i danni all’ambiente ed ai consumatori*, Milano 1978; S. Rodotà, “Tecnique, tecnologie e regolamentazione giuridica”, en G. Piva e F. Spantigati, (coord.), *Nuovi moti per la formazione del diritto. Atti del convegno internazionale Roma, 2-3 giugno 1987*, Pubblicazioni dell’istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Roma, Padova, Cedam, pp. 368 y ss.

<sup>19</sup> A. De Cupis, “I diritti della personalità”, en A. Cicu y F. Messineo (coord.), *Trattato di diritto civile e commerciale*, IV, Milano, 1980, p. 18.

<sup>20</sup> Podemos recordar, en particular la SCC 210/1987, de 28 de mayo, en la que este Tribunal incluye, en el ámbito de la tutela medio ambiental, todo lo que garantiza la tutela de la “*persona humana en todas sus vertientes*”, razón por la que esta Corte encuadra el derecho al medio ambiente en la categoría de los derechos fundamentales de la persona.

<sup>21</sup> A. De Cupis, “I diritti della personalità”, ob. cit., pp. 24 y ss.

<sup>22</sup> A. Postiglione, *Il diritto all’ambiente*, Napoli, 1982, pp. 12 y 8. En particular, este autor considera que el derecho al medio ambiente representa un atributo esencial inherente a la persona humana, por lo que cada individuo sería titular del mismo desde el nacimiento y hasta la muerte. En este sentido, llega a afirmar que un hombre puede no gozar de derechos reales o de créditos, pero no puede no considerarse titular de un derecho al medio ambiente. La configuración jurídica de dicha situación jurídico-subjetiva sería la de un derecho indispensable, intransmisible, “no monetizable” en el sentido de no ser posible una restauración del mismo en términos, exclusivamente, económicos. De acuerdo con esta reconstrucción doctrinal, también se muestra S. Patti, “Diritto all’ambiente e tutela della personalità”, en *Giurisprudenza italiana*, 1980, I, pp. 859 y ss., y también del mismo autor *La tutela civile dell’ambiente*, Padova 1979.

Por lo que concierne, sin embargo, al art. 9.2<sup>23</sup>, durante mucho tiempo se ha considerado que la referencia explícita a la tutela del paisaje podía constituir el presupuesto fundamental para que se pudiera configurar una protección constitucional del derecho al medio ambiente<sup>24</sup>. Sin embargo, como parte de la doctrina y de la jurisprudencia de la Corte Costituzionale<sup>25</sup> han eficazmente puesto en evidencia, la noción de “paisaje” y, más en concreto, la protección paisajística, coinciden sólo en su aspecto material con las más amplias finalidades de tipo medio ambiental, es decir, sólo por lo que concierne a determinados y puntuales objetos de tutela (como una reserva natural, un determinado territorio o un determinado litoral etc.) resultando, en su conjunto, del todo insuficientes como para abarcar todas las exigencias de tutela que el mismo concepto de medio ambiente postula.

Ni tan siquiera la reconstrucción del concepto de derecho al medio ambiente, llevada a cabo a través del art. 32, ha conseguido elevar, de forma unánime y pacífica, este valor a la dignidad de principio constitucional.

Como es sabido, la Costituzione establece que “*La República protegerá la salud como derecho fundamental del individuo e interés básico de la colectividad...*” y no es efectivamente posible poner en duda el hecho de que salud y contexto medio ambiental representan dos elementos irremediabilmente relacionados entre sí.

Sin embargo, esta reconstrucción dogmática presenta los mismos puntos débiles que la que pretende legitimar la tutela constitucional del derecho al medio ambiente a través del derecho a la tutela del paisaje. En este sentido, si bien el derecho a la salud

representa un derecho primario y absoluto, plenamente vigente incluso en las relaciones entre particulares, no se puede negar que su legitimación respecto a la exigencia de una protección del medio ambiente se caracterizaría por ser indirecta, reflejada y, por lo tanto, insuficiente.

Dichos intentos reconstructivos son suficientes como para poner en evidencia los esfuerzos interpretativos que parte de la doctrina y jurisprudencia han llevado a cabo partiendo de determinados principios constitucionales.

Sin embargo, es interesante detenernos, de una manera más detallada, en determinadas resoluciones de la Corte Costituzionale y de la Corte di Cassazione, a fin de destacar en qué medida y cómo ha ido evolucionado el concepto de medio ambiente, en el ámbito jurisprudencial.

Así, por lo que atañe a la Corte Costituzionale podemos recordar, en particular, la sentencia 641/1987, de 17-30 de diciembre, en la que se reconoce que el medio ambiente representa un “*un bien immaterial*” que es posible incluir en la categoría de “*res communia omnium*”, es decir, un bien unitario, pero compuesto por elementos distintos, cada uno de los cuales puede incluso constituir, de manera separada, específico objeto de protección y tutela.

Según estima la Corte Costituzionale “*el medio ambiente está protegido como elemento determinante de la calidad de vida. Su protección no persigue finalidades naturalistas abstractas o estéticas, sino que expresa la exigencia de un ‘habitat’ natural en el que el hombre vive y actúa y que es necesario para la colectividad y, por ello, para los ciudadanos, según*

<sup>23</sup> La norma realiza un llamamiento a la República para que salvaguarde “*el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación.*”

<sup>24</sup> E. Capaccioli y F. Dal Piaz, “Ambiente (tutela dell)”. Parte generale e diritto amministrativo”, en *Appendice Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1980, I, pp. 257 y ss.

<sup>25</sup> En particular, recordamos S. Labriola, “Il Ministero dell’Ambiente”, en N. Greco (coord.), *Il difficile governo dell’ambiente*, Roma 1988, pp. 223 y 224. Cfr. sentencias de la Corte Costituzionale (SsCC) 431/1991, de 20-27 de noviembre; 67/1992, de 5-24 de febrero; 377/1992, de 9-27 de julio.

valores que son ampliamente compartidos". En este sentido, la Corte concluye, afirmando que la protección del medio ambiente se impone en virtud de "principios constitucionales (arts. 9 y 32 Const.) por los que este derecho es elevado a dignidad de valor primario y absoluto."

Asimismo, podemos recordar la sentencia 4362/1992, de 9 de abril de la Corte di Cassazione, en la que este Tribunal, interpretando la Ley (L.) 349/1986, de 8 de julio, afirma que el medio ambiente representa "un conjunto que, si bien comprende bienes y valores distintos, como flora, fauna, territorio, agua etc., se distingue ontológicamente de ellos, puesto que se resume en una realidad falta de consistencia material, es decir, en un 'contexto sin forma'", por lo que la Corte di Cassazione entiende que la L. 349/1986 se refiere expresamente a "esta noción de medio ambiente, como conglomerado de cosas que resume un valor colectivo constituyente de un específico objeto de protección."

Más recientemente, la Corte Costituzionale ha vuelto sobre el derecho al medio ambiente, configurándolo, definitivamente, como un valor jurídico que es posible colocar, con igual dignidad, entre los principios fundamentales que constituyen el pacto constitucional.

Así, en la SCC 302/1994, de 6 de julio, la Corte, recuerda cómo el medio ambiente, desde una "concepción adecuada y moderna" representa un valor constitucional "integrante", en el sentido de que "en él se suman distintos valores que no se limitan sólo a los aspectos estético-culturales, sanitarios y ecológicos de la tutela, sino que incluyen también exigencias e instancias participativas, cuya realización implica la activación de todo sujeto público en virtud

del principio de leal colaboración."<sup>26</sup>

En las SsCC 407/2002, de 10-26 de julio y 536/2002, de 18-20 de diciembre, sin embargo, la Corte Costituzionale hace particular hincapié sobre los efectos de la reforma de 2001 del Título V de la Costituzione. En este sentido, los jueces constitucionales interpretan dicha enmienda como un respaldo a la postura jurisprudencial adoptada por la misma Corte y por la que se defiende la naturaleza constitucional del derecho al medio ambiente. Así, este Tribunal recuerda como "no todos los ámbitos materiales especificados en el art. 117.2 pueden, como tales, configurarse como materias en sentido estricto, pues, en determinados casos, se trata más concretamente de competencias del legislador estatal, idóneas para investir una pluralidad de materias."<sup>27</sup>

Estas resoluciones ponen en evidencia una importante postura jurisprudencial que abandona aquella doctrina tradicional, por la que el medio ambiente representaba, por un lado, un derecho subjetivo, y, por otro, un deber de protección para el Estado, puesto que -como destaca G. Stigliano- sólo en mínima parte el Estado central puede hacerse cargo de dicha responsabilidad en la que, sin embargo, juegan un papel fundamental, tanto las autoridades territoriales internas (Regiones, Provincias, entidades locales) como las de naturaleza internacional, y todos los ciudadanos, tanto como individuos, e igualmente como miembros de grupos sociales<sup>28</sup>.

En último análisis, en la jurisprudencia de estas Cortes, la expresión "derecho al medio ambiente" no parece indicar un derecho absoluto, sino más bien una fórmula sintética que indica un conjunto de situaciones subje-

<sup>26</sup> Dicho principio de "leale collaborazione" en una sentencia posterior (SCC 356/1994, de 19-27 de julio) será remachado y extendido, con particular énfasis, a los órganos de la administración central del Estado, ante la importancia de su acción en aras de una más eficaz tutela de los bienes medio ambientales.

<sup>27</sup> Cfr. SCC 282/2002, de 19-26 de junio. Recordamos que el art. 117.2 CI reformado, establece que "El Estado tendrá facultad exclusiva de legislar sobre las materias siguientes: [...] let. s) tutela del medio ambiente, del ecosistema, y de los bienes culturales."

<sup>28</sup> G. Stigliano, "Il diritto ambientale in Italia: dall'elaborazione giurisprudenziale alla creazione normativa", en *Akiris*, nº6, 2007, p. 21.

tivas estructuradas de manera compleja que, por lo tanto, pueden ser objeto de tutelas distintas.

#### 4.2. LA RECONSTRUCCIÓN DE LA NOCIÓN DE “DERECHO AL MEDIO AMBIENTE” SEGÚN P. MADDALENA: EL CONCEPTO DE SUJETO COLECTIVO Y LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN

El Prof. Paolo Maddalena, juez de la Corte Costituzionale italiana, en un artículo reciente titulado “El medio ambiente, reflexiones introductorias para su tutela jurídica”<sup>29</sup> propone una reconstrucción distinta del derecho al medio ambiente, a fin de superar, en particular, el problema de la titularidad del dicho derecho, recurriendo, por lo tanto, al concepto de propiedad colectiva, propio del Derecho Romano.

Efectivamente, -como pone en evidencia el ilustre magistrado- si bien los romanos exaltaron la propiedad *quiritaria*<sup>30</sup> respecto a los demás tipos de relaciones jurídicas entre individuos y bienes, también conocieron otros tipos de dominio respecto de las cosas: uno de ellos, la propiedad colectiva, es decir del *Populus*<sup>31</sup>, de la que son manifestación, por ejemplo, el *ager publicus Populi Romani*<sup>32</sup> o la propiedad provincial<sup>33</sup>.

En este mismo sentido, se entiende por qué Marciano, jurista del III siglo d.C., habla de *res communia omnium* y las describe como “*quaedam naturali iure communia sunt omnium [...] aer, aqua pro-fluens, mare, et propter hoc litora maris.*”<sup>34</sup>

A partir de estas consideraciones, el prof. Maddalena, vuelve a esta conocida categoría de *res* para justificar la existencia de un derecho al medio ambiente del que sería titular la colectividad entera, puesto que el concepto de propiedad colectiva de lo bienes de uso común, como el de aquellos que aparecen reflejados en el elenco de Marciano, permiten *in nuce* una reconstrucción jurídica en este sentido.

Sin embargo, la categoría jurídica de las *res communia omnium* representa sólo un punto de partida para la doctrina del prof. Maddalena, puesto que en la opinión de este estudioso, es más oportuno hacer referencia a otro modelo jurídico, más actual, para reconstruir la noción de derecho al medio ambiente: es decir, a los usos cívicos.

Efectivamente, como sabemos, dichos usos cívicos representan un ejemplo de propiedad colectiva, que, si bien implican el disfrute de un bien, no permiten el ejercicio de todas aquellas facultades típicas de la plena propiedad, como una utilización exclusiva del bien y, sobre todo, la alteración de las características del mismo<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> P. Maddalena, “L’ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica”, en *Ambiente e sviluppo*, n° 6, 2007, pp. 477-402.

<sup>30</sup> Por la que se concedían al *dominus* los más amplios poderes, acorde a la expresión *usque ad coelum et usque ad inferos*.

<sup>31</sup> P. Catalano, *Populus Romanus Quirites*, Torino, 1970.

<sup>32</sup> Es decir, el territorio que rodeaba el *Urbs*.

<sup>33</sup> Que sí, podía llegar a ser propiedad particular, pero a condición de que tuviera lugar una *divisio et adsignatio agrorum*. En este sentido, el Prof. Maddalena estima importante poner en evidencia cómo los Romanes no conocían el concepto de *res nullius*, erróneamente atribuido a la doctrina romanística. Como él mismo afirma, para los Romanes “*en su mentalidad eminentemente práctica, los bienes o eran del individuo, o de la colectividad*”. Por ello, según el Derecho Romano, las cosas que no se encuentran en el patrimonio de ningún individuo en particular (*nullius*), son públicas, es decir, de la colectividad. En otras palabras, los bienes pueden ser parte de un patrimonio particular o del patrimonio colectivo, razón por la que, las cosas de nadie (*res nullius*) como tales, no existen. La prueba de esta reconstrucción residiría en aquel mismo texto de Gaio (*Gai institutiones*, 2, 11) a través del que otros argumentan la existencia de las *res nullius*: “*quae publicae sunt, nullius videntur in bonis esse; ipsius enim. universitatis esse creduntur. privatae*”.

<sup>34</sup> “Marcianus libro tertio Institutionum”, en *D.I.8.2. pr.*

Desde esta perspectiva, el prof. Maddalena, considera el derecho al medio ambiente como un derecho de propiedad común o colectiva, que se caracteriza por una doble vertiente: el derecho al disfrute y el derecho a la conservación.

En este sentido, mientras el disfrute del contexto natural representaría la expresión y consecuencia de la libre voluntad de cada ciudadano; la protección de dicho contexto no dejaría de ser un derecho fundamental, tanto del individuo, como, sobre todo, de la colectividad<sup>36</sup>, a través de la creación de grupos o comités para reivindicar la lesión de dicho derecho y la reintegración del mismo<sup>37</sup>.

Es interesante poner en evidencia cómo dicho derecho-deber a la conservación del medio ambiente implica tres presupuestos esenciales: el derecho a disponer de las informaciones necesarias para poder reaccionar en sentido crítico<sup>38</sup>; el derecho de participación en los procesos administrativos de toma de decisiones<sup>39</sup> y, por último, el derecho de actuar ante

instancias judiciales para la protección efectiva del derecho al medio ambiente.

#### 4.3. LA ELABORACIÓN DEL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE POR VÍA LEGISLATIVA

Más allá de las reconstrucciones doctrinales y jurisprudenciales del concepto de medio ambiente, es interesante ver cómo esta materia ha sido objeto de una poderosa legislación, que, sin embargo, destaca negativamente por su carácter de emergencia así como por ser demasiado fragmentaria y desordenada<sup>40</sup>.

A continuación, queremos ilustrar, esquemáticamente y desde un punto de vista cronológico-evolutivo, los instrumentos normativos más importantes que han sido adoptados a fin de dar repuesta y ejecución a las exigencias de tutela del derecho al medio ambiente.

Ante la imposibilidad objetiva de enumerar todos

<sup>35</sup> Sobre los usos colectivos en el ordenamiento jurídico italiano, recordamos, en particular, P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977; S. Cassese, *Beni Pubblici*, Milano, 1969, p. 175 y ss, que afirmaba que “*si es la colectividad que utiliza necesariamente los bienes, es decir, si sólo la colectividad puede utilizarlos y nadie más; si, por otra parte, las finalidades que una determinada entidad pretende realizar son los mismos de la colectividad, no se entiende por qué hace falta hacer un giro lógico inútil, y afirmar que el Estado es propietario de los bienes y los destina a la colectividad; en realidad la colectividad goza directamente del bien, satisfaciendo así su necesidades sin que la entidad que la representa pueda afirmar algún derecho de propiedad sobre los bienes...*”

<sup>36</sup> Desde esta perspectiva, el prof. Maddalena rechaza la idea por la que, ante una separación neta entre ejercicio de las funciones públicas y actividades propias de la ciudadanía, compete exclusivamente al Estado la persecución de los intereses públicos. En este sentido, este autor defiende que la realización de dichos intereses colectivos -como la conservación del medio ambiente- presupone la iniciativa del Estado y el concurso de los ciudadanos, como individuos y como colectividad.

<sup>37</sup> Haciendo recurso a determinados instrumentos jurídicos y procesales idóneos a la persecución y realización de dicho intereses, como por ejemplo la *class action* conocidas por el ordenamiento jurídico estadounidense; o a través de la acción del Ministerio Fiscal, no sólo en ámbito penal, sino también civil.

<sup>38</sup> Se trata de una situación jurídica en parte reconocida incluso por principios del Derecho Comunitario que reconocen al ciudadano dicho derecho a ser informado, prescindiendo de la necesidad de especificar un propio interés personal.

<sup>39</sup> Algo que en parte ya se permite a través de aquellos instrumentos de participación administrativa como la valoración de impacto medio ambiental (VIA) o la valoración estratégica medio ambiental (VAS).

<sup>40</sup> B. Carovita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1990.

aquellos elementos que constituyen el complejo legislativo sobre la materia, hemos decidido resumir en cuatro puntos esenciales la evolución que ha mantenido, en Italia, el derecho medio ambiental<sup>41</sup>.

Como hemos visto, en un primer momento dicha situación jurídica ha sido interpretada como un valor a tutelar, en virtud de lo establecido por los art. 9.2 y 32 Cl, de modo que el elemento de la protección sanitaria ha resultado ser prevaleciente. En este contexto, hay que tomar en consideración la L. 615/1966, de 13 de julio, para reglamentar la contaminación atmosférica causada por industrias y por el transporte y la L. 319/1976, de 10 de mayo (llamada “Ley Merli”) con la que se disciplinan, por primera vez de forma orgánica, las instalaciones civiles, industriales y, en particular, se llegan a establecer los primeros criterios para el aprovechamiento racional de los recursos hídricos.

Asimismo, con el Decreto del Presidente de la República 915/1982, de 10 de septiembre, se aprueba la primera normativa sobre gestión de residuos, a fin de limitar y contener la acción contaminadora de los seres humanos. Sin embargo, con el Decreto Legislativo (D. Lgs.) 22/1997, de 5 de febrero, (llamado “Decreto Ronchi”) llegan a ser ejecutadas en Italia las directivas comunitarias 91/156/CEE; 91/689/CEE; 94/62/CE<sup>42</sup>.

Sin embargo, un hito importantísimo en la evolución de esta materia está representado por la L. 349/1986, de 8 de julio, por la que se instituye el Ministerio de Medio Ambiente. Dicha norma, según lo establecido por el art. 2, pretende “asegurar en un marco orgánico la promoción, la conservación y la recuperación de las condiciones ambientales en el respeto de los intereses fundamentales de la colectividad y de la calidad de vida, así como de la conservación y valorización del patrimonio natural nacional y de la defensa de los recursos naturales...” Esto ha implicado la posibilidad de que la materia medio ambiental, antes fragmentada<sup>43</sup>, llegara a concentrarse en un único órgano, parte del poder ejecutivo, aportando evidentes efectos positivos para la protección jurídica y sustancial de este valor.

Por último, cabe destacar la importancia del “Nuevo Texto Único Ambiental”, contenido en el D. Lgs. 152/2006, de 3 de abril, que, repartiendo la inmensa legislación medio ambiental en 6 secciones distintas, ha pretendido unificar y coordinar dicha reglamentación, aportando a la misma, en muchos casos, enmiendas sustanciales y profundas, en ejecución de la disciplina comunitaria. Sin embargo, la aprobación de este instrumento normativo ha sido, en parte, criticada por determinados sectores de la doctrina<sup>44</sup>. Efectivamente, el D. Lgs.

<sup>41</sup> Discurso a parte, merecería el tema de la protección del paisaje, en actuación de lo dispuesto por el art. 9.2 Cl. Dicha tutela, arranca en 1939, con la L. 1497/1939, de 29 de junio, sobre “Protección de las bellezas naturales”; se amplía en 1985, con la L. 431/1985, de 8 de agosto, (llamada “Ley Galasso”) para la tutela del territorio; y continúa con la L. 394/1991, de 6 de diciembre, “Ley marco sobre áreas protegidas” que persigue también finalidades ecologistas.

<sup>42</sup> Respectivamente, “sobre residuos”; “sobre residuos peligrosos”; “sobre embalajes y residuos de embalajes”. Asimismo el decreto introduce el principio por el que la gestión de los residuos no implica sólo la eliminación de los mismos, sino el aprovechamiento de dichos desechos como recursos.

<sup>43</sup> Efectivamente, es interesante ver como, hasta el primer Gobierno de B. Craxi, las actividades relacionadas con la protección del medio ambiente se encontraban repartidas entre Ministerios distintos (agricultura, marina mercantil, transportes, industria, sanidad, bienes culturales, etc.).

<sup>44</sup> A. L. De Cesaris, “Una nuova disciplina per l'ambiente?”, en *Giornale di diritto amministrativo: mensile di legislazione, giurisprudenza, opinioni*, n° 2, 2007, pp. 123-131; AA. VV., “Il nuovo T.U. ambientale”, en *Ambiente & sviluppo: consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n° 5, 2006, pp. 405-492; A. Bratti y G. Fantini, “Prime note sul nuovo testo unico ambientale”, en *Arpa: rivista dell'ARPA Agenzia regionale prevenzione e ambiente dell'Emilia-Romagna*, n° 1, 2006, pp. 8-9; AA. VV. “Speciale Testo unico ambientale”, en *Arpa: rivista dell'ARPA Agenzia regionale prevenzione e ambiente dell'Emilia-Romagna*, n° 2, 2006, pp. 4-13; A. Postiglione, “Il nuovo testo unico in materia ambientale: un quadro generale”, en *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n° 4, 2006, pp. 213-226; L.O. Atzori e altri, *Il testo unico ambiente: commento al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale*, Esselibri-Simone, Napoli, 2006; V. Abate, “Le problematiche delle bonifiche in riferimento alla normativa nazionale e comunitaria”, en *www.ambientediritto.it*.

152/2006 determina la abrogación de la disciplina anterior relativa a la defensa del territorio<sup>45</sup> sin reordenar ni coordinar los distintos niveles de planificación ordinaria y extraordinaria, así como la programación y la financiación de los mismos.

## 5 ■ LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE ENTRE ESTADO Y REGIONES: PERFILES JURISPRUDENCIALES RECIENTES

Como hemos venido diciendo, hasta 2001 la tutela del medio ambiente carecía de toda previsión constitucional explícita. Sin embargo, la reforma del Título V de la Costituzione de 2001 ha tenido como efecto la introducción del art. 117.2, relativo a la *“protección del medio ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales”*, y del art. 117.3, concerniente a la *“valorización de los bienes culturales y ambientales”*.

Nuestra intención, en esta sede, no es describir las razones por la que esta enmienda de la Constitución italiana ha suscitado fuertes críticas no sólo en el mundo académico<sup>46</sup>, sino más bien ilustrar cómo la Corte Costituzionale ha resuelto el problema del reparto de competencias entre Estado y Regiones, en particular, por lo que concierne a la tutela del medio natural.

A este fin, es interesante analizar la reciente SCC 378/2007, de 5-14 de noviembre<sup>47</sup>, puesto que, además de remarcar nuevamente el contenido esencial de la noción de medio ambiente, resuelve un recurso de inconstitucionalidad relativo a un conjunto de normas aprobadas por la Provincia autónoma de Trento<sup>48</sup> en conflicto con aquellos principios consagrados en distintos párrafos del art. 117 CI.

En un primer momento, la Corte Costituzionale pone en evidencia como es recurrente la noción de medio ambiente como *“bien inmaterial”*, a la hora de resolver el problema del reparto de competencia de dicha materia entre Estado, Regiones y Provincias autónomas.

Pese a ello, este Tribunal hace particular hincapié sobre el hecho de que el medio ambiente representa un tema particularmente sensible, puesto que se trata de un *“bien de la vida, material y complejo, cuya disciplina incluye también la protección y la tutela de las calidades y de los equilibrios de todos sus elementos.”*<sup>49</sup>

En este sentido, a fin de definir cuál es el objeto de protección concreto, la Corte Costituzionale recurre al concepto de *“biosfera”* recogido en la Declaración de Estocolmo de 1972<sup>50</sup>, y a las interacciones y equilibrios que existen entre los distintos componentes de dicho concepto, algo que implicaría la necesidad de

<sup>45</sup> Contenida en la L. 183/1989, de 18 de mayo, y en el art. 1 del D.L. 180/1998, de 11 de junio, convertido por la L. 267/1998, de 3 de agosto.

<sup>46</sup> Para una lectura crítica de esta reforma en ámbito medio ambiental, señalamos, entre otros, F. Orlini, *“Tutela dell'ambiente e riforma del Titolo V Cost.: spunti di riflessione in tema di competenze dello Stato e delle Regioni”*, en *Rivista giuridica dell'edilizia*, nº 2, 2004, pp. 400-411; G. Manfredi, *“Tre modelli di riparto delle competenze in tema di ambiente”*, en *Le istituzioni del federalismo: regione e governo locale: bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna*, nº 2 y 3, 2004, pp. 509-535.

<sup>47</sup> De la que ha sido relator el mismo prof. P. Maddalena, cuya doctrina ha sido, precedentemente descrita.

<sup>48</sup> Más concretamente, los arts. 8.14 y 8.15; 9.2, 9.3 y 9.11; 10; 15.2 de la L. de la Provincia autónoma de Trento 10/2004, de 15 de diciembre; así como la L. de la Provincia autónoma de Trento 17/2005, de 6 de diciembre; y el art. 1.483 hasta 1.492, de la L. 266/2005, de 23 de diciembre.

<sup>49</sup> Cfr. Auto de la Corte Costituzionale 144/2007, de 18 de abril.

<sup>50</sup> Se trata de una de las primeras determinaciones oficiales y de nivel internacional, de la noción de *“medio ambiente”*. Firmado en Estocolmo (Suecia) el 16 de junio de 1972 por los representantes de 110 delegaciones participantes en una Conferencia ONU sobre Política ambiental internacional, dicho tratado afirma, entre otras, la necesidad de preservar *“los recursos naturales del globo, incluso el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y, en particular, los ejemplares representativos de los ecosistemas naturales”*.

considerar el medio ambiente como un “sistema”, es decir, como una realidad dinámica y en constante evolución, abandonando, por lo tanto, toda perspectiva estática y abstracta del mismo<sup>51</sup>.

Desde estos puntos de partida, la Corte Costituzionale recuerda cómo la potestad de disciplinar el medio natural ha sido atribuida enteramente, y en vía exclusiva, al Estado central, según lo establecido por el art. 117.2 let. s) CI, en el que se habla de “medio ambiente” en términos amplios y genéricos.

Ante el cuadro constitucional enmendado por la L. Cost. 3/2001, de 18 de octubre, según estima este Tribunal, compete al Estado disciplinar la materia medio ambiental como si esta fuese una entidad orgánica, estableciendo así las normas de tutela que atañen tanto a cada elemento, de manera pormenorizada, como al conjunto de los mismos<sup>52</sup>.

Sin embargo, estas consideraciones no excluyen el hecho de que puedan coexistir, junto con el bien constitucional primario (es decir, la tutela del medio ambiente), otros valores y bienes relativos a intereses distintos y jurídicamente relevantes.

En este sentido, el medio natural representaría una “materia transversal”<sup>53</sup> puesto que sobre el mismo objeto insisten pretensiones diferentes, relacionadas, por un lado, con el interés de su conservación, y, por otro, con las distintas instancias dirigidas a permitir el disfrute del mismo.

En todos estos casos, según estima la Corte Costituzionale, “*la disciplina unitaria del bien medio ambiental en su conjunto, atribuida en vía exclusiva al Estado, prevalece respecto a la determinada por las Regiones o por las Provincias autónomas, en materias de su competencia y por la realización de sus intereses.*”

Desde esta perspectiva, este mismo Tribunal reconoce que la disciplina unitaria estatal acaba por actuar como límite a la reglamentación adoptada por dichos entes locales en el ejercicio de su potestad legislativa en los ámbitos reconocidos por la Costituzione. Razón por la que queda del todo excluida la posibilidad de que Regiones y Provincias autónomas puedan derogar o modificar *in peius* la disciplina estatal en materia de tutela del medio ambiente<sup>54</sup>.

Sin embargo, como pone en evidencia la Corte Costituzionale, el problema del reparto de compe-

<sup>51</sup> Asimismo, la Corte Costituzionale recuerda como es necesario tener en consideración el hecho que el texto reformado del art. 117.2 let. s) no habla sólo de medio ambiente sino también de “ecosistema”.

<sup>52</sup> Efectivamente, ya en la SCC 151/1986, de 27 de junio, la Corte Costituzionale había puesto en evidencia como el medio ambiente representa un interés público y un valor constitucional primario que, como tal, exige e implica una disciplina unitaria y global del mismo, a fin de garantizar un elevado nivel de tutela, inderogable por las demás disciplinas sectoriales (cfr. SCC 210/1987, de 28 de mayo).

<sup>53</sup> Sobre este argumento, recordamos M. Sciarra, “La “trasversalità” della tutela dell’ambiente: un confine “mobile” delle competenze legislative tra Stato e Regioni”, en *Cronache - Giurisprudenza Costituzionale* - [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

<sup>54</sup> En este mismo sentido, la Corte Costituzionale se había pronunciado en la SCC 246/2006, de 28 de junio, afirmando que “*la jurisprudencia constitucional constantemente ha considerado que la circunstancia por la que una determinada disciplina puede ser adscrita a la materia ‘protección del medio ambiente’ ex art. 117.2 let. s) de la Constitución, si bien implica el poder del Estado de dictar standards de protección uniformes y validos para todo el territorio nacional e inderogables en sentido peyorativo por parte de las Regiones, no excluye para nada el hecho que las leyes regionales dictadas en el ejercicio de su competencia concurrente ex art. 117.3 de la Constitución, o de su competencia residual ex art. 117.4, puedan asumir entre sus finalidades la protección del medio ambiente.*”. Cfr. también las SsCC 407/2002, de 10-26 de junio; 259/2004, de 8-22 de julio; 232/2005, de 16 de junio; 336/2005, de 27 de julio y 183/2006, de 5 de mayo.

tencias medio ambientales entre Estado y entes locales se complica aun más cuando estos últimos pertenecen a la categoría de Regiones o Provincias “a *statuto speciale*”.

En todos estos casos, en primer lugar, es de fundamental importancia reconocer si la materia objeto de controversia ha sido incluida, por los estatutos autonómicos especiales, en aquellos ámbitos que son de competencia legislativa primaria o si, por contra, quedan atribuidos al Estado en vía residual<sup>55</sup>.

En segundo lugar, cuando subsista dicha competencia, es necesario averiguar si se trata de competencia primaria o concurrente, puesto que, en el primer caso “*la Provincia autónoma se encuentra obligada a observar sólo los principios generales del ordenamiento y las normas fundamentales en tema de reforma económica y social*”, mientras en el segundo caso “*tendrá que observar también los principios fundamentales de la materia, dictados por las leyes estatales*”.

La Corte Costituzionale, concluye afirmando que la materia específica, objeto de contestación constituye un asunto de competencia primaria por parte de la Provincia autónoma de Trento<sup>56</sup>, razón por la que dicha competencia debe desarrollarse “*en armonía con la Constitución y los principios del ordenamiento jurídico de la República, además de con el resto de las obligaciones internacionales, de los intereses nacionales y de las normas fundamentales de reforma económico-social de la República.*”

## 6 ■ CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Nos acercamos a la conclusión de este breve *excursus* relativo a la aceptación del medio ambiente como valor constitucional en el ordenamiento jurídico italiano.

Ha sido interesante describir este camino que, como hemos visto, concluye con la inclusión de las exigencias de tutela del medio natural en el texto constitucional.

Desde una perspectiva crítica, nos parece cierto que dicha inclusión habría encontrado una mejor colocación entre los principios fundamentales consagrados en la parte primera de la Costituzione, puesto que, desde aquella sede habría resaltado la importancia fundamental de este interés colectivo.

En este sentido, podemos recordar aquel intento, finalmente frustrado, de reforma constitucional, constituido por una propuesta de enmienda del art. 9 CI, aprobada por la comisión “Affari Costituzionali” de la Cámara de los Diputados el día 21 de abril de 2004, que pretendía añadir un párrafo posterior que declarara que “*La República tutela el medio ambiente y los ecosistemas, también en el interés de las generaciones futuras; protege la biodiversidad y promueve el respeto para los animales.*”

Más allá de estos intentos malogrados, es interesante ver cómo el medio ambiente representa hoy, en la conciencia común, un valor importantísimo.

<sup>55</sup> Salvo lo que establece el art. 10 de la L. Cost. 3/2001.

<sup>56</sup> Puesto que el art. 8 del Estatuto provincial atribuye a la Provincia misma la competencia en materia de “*parques y protección de la flora y de la fauna.*”

Efectivamente, no es posible cuestionar un hecho indiscutible: existe una correspondencia perfecta entre el hombre y los elementos que constituyen el medio natural, puesto que dichos elementos representan el presupuesto fundamental para asegurar la supervivencia de los seres humanos.

A la luz de estas consideraciones, cobra valor el

pensamiento de A. Leopold<sup>57</sup>, por el que se abandona el principio antropocéntrico, a favor de un principio ecocéntrico, puesto que lo que, en definitiva, más importa es la comunidad biótica, es decir, un concepto que *“dilata los confines de la comunidad [humana] para incluir en ella, todos los territorios, las aguas, las plantas los animales, en una palabra, la Tierra.”* ■

57 A. Leopold, *A Sand County Almanac, and Sketches Here and There*, Oxford University Press, New York, 1987.