

# EL IMPACTO DE LOS PRINCIPIOS EUROPEOS EN LA NORMATIVA ITALIANA EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS

Angelo GIUSEPPE OROFINO

Profesor Ordinario de Derecho administrativo  
en la Universidad LUM Giuseppe Degennaro, Bari

**SUMARIO:** 1. EL DERECHO AMBIENTAL COMO DERECHO DE FRONTERA.— 2. EL PAPEL DE LOS PRINCIPIOS COMO FACTOR IMPULSOR DEL DERECHO AMBIENTAL.— 3. LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CÓDIGO DEL MEDIO AMBIENTE.— 4. LOS CRITERIOS DE PRIORIDAD EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS.— 5. EL RECURSO A LA PLANIFICACIÓN Y LA CONCERTACIÓN COMO MEDIOS DE GESTIÓN DE LAS NECESIDADES MEDIOAMBIENTALES.— 6. LOS PRINCIPIOS DE AUTOSUFICIENCIA Y PROXIMIDAD.— 7. EL USO DE LAS MEDIDAS ECONÓMICAS EN LA PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA.— 8. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN LA PRODUCCIÓN DE RESIDUOS.— 9. REFLEXIONES FINALES.

## 1. EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMO DERECHO FRONTERIZO

El derecho, en tanto que ciencia humana, se confronta con las evoluciones económicas, sociales y tecnológicas, influenciándolas, pero también siendo influenciado por ellas. La magnitud de esta influencia es directamente proporcional al impacto y a la importancia de los cambios a los que el sistema jurídico se ve enfrentado.

En este sentido, se torna imperativo para los juristas reflexionar sobre las implicaciones de estos cambios y evaluar su efecto en la evolución de las distintas ramas del derecho. Los diversos acontecimientos, tales como guerras, crisis y revoluciones tecnológicas, que alteran el curso habitual de las dinámicas humanas, requieren una atención cuidadosa para comprender su impacto en la evolución de las distintas ramas jurídicas.

La intrincada relación entre el Derecho y el contexto en el que las normas deben operar se pone de manifiesto ya en las páginas introductorias del libro que vamos a presentar, así como en el prólogo escrito por José Esteve Pardo. Jesús Conde Antequera afirma en su introducción que el derecho ambiental es una rama en ple-

na evolución, lo que nos lleva a replantear muchas categorías jurídicas con las que tradicionalmente estamos acostumbrados a tratar. José Esteve Pardo confirma en el prólogo del mismo volumen que el despliegue de la necesidad de salvaguardar los recursos naturales está llevando a una *nueva forma de entender las políticas públicas y la intervención de las instituciones en el sector ambiental*. Las administraciones, incapaces de intervenir de manera directa, han delegado gran parte de sus funciones en los empresarios privados, reservándose el papel de reglamentar las formas de operar en el ámbito de la protección de los ecosistemas en general, y de la gestión de los residuos. Este fenómeno, si bien no es exclusivo de la esfera medioambiental, ciertamente se manifiesta con intensidad también en este ámbito.

La regulación puede implementarse mediante diversos instrumentos, no necesariamente de carácter normativo, sino también con contratos o concesiones. Con frecuencia, son los contratos o las actas de concesión los que establecen los *requisitos que deben cumplir* las empresas privadas involucradas en actividades relacionadas con la gestión de residuos. En este sentido, el contenido de los contratos a menudo se define parcialmente *ex ante*, como ocurre en Italia, donde se ha delegado en una autoridad reguladora (Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente – AER) la tarea de preparar modelos de contratos con cláusulas que se imponen a las administraciones que confían a empresas privadas contratos de recogida de residuos. Estas cláusulas se centran principalmente en el equilibrio económico del contrato.

En consecuencia, el derecho medioambiental se pone como un campo de experimentación para la *emergencia de nuevas categorías jurídicas y nuevas configuraciones de la relación entre las instituciones y los operadores privados*, inspiradas en la aplicación concreta del principio de subsidiariedad vertical.

En última instancia, el derecho público (como cualquier rama del derecho) es el resultado de una ponderación de intereses en conflicto. Esta ponderación *se logra mediante un proceso de negociación y adaptación a las demandas cambiantes de la sociedad*, guiado por el desarrollo de la experiencia concreta de los operadores jurídicos y el impulso de la jurisprudencia. El derecho, por tanto, se encuentra en constante equilibrio entre las soluciones de compromiso que satisfacen las necesidades *de justicia* que surgen del cuerpo social.

El derecho, por tanto, se encuentra constantemente en equilibrio sobre la cresta de soluciones de compromiso, con las cuales está entrelazado y por las cuales está conformado. La *emergencia de nuevas exigencias incita inevitablemente a la revisión de los equilibrios preexistentes* y a la identificación de métodos novedosos para la mediación entre posiciones antagónicas.

Este fenómeno se manifiesta de manera particularmente notable en las ramas «fronterizas» del derecho, entendidas como aquellas que se hallan en una proximidad más estrecha y significativa a los cambios. Estas ramas se transforman en escenarios de experimentación para la innovación jurídica y la búsqueda de nuevas formas de armonizar demandas opuestas. Este fenómeno se observa en áreas como el derecho informático y el de derecho de la inmigración, y sin duda también se manifiesta tam-

bién en el ámbito del derecho medioambiental, el cual se ha convertido en un terreno propicio para la experimentación de nuevas soluciones.

En este sentido, se evidencia un conflicto entre intereses de naturaleza económica, por un lado, y aquellos destinados a la preservación de los recursos naturales, por otro. Las exigencias de la economía se caracterizan por su aversión a la imposición de límites y precauciones para garantizar la protección del medio ambiente. En cambio, la necesidad de preservar el ecosistema impone restricciones a la libertad empresarial. Esta confrontación da lugar a nuevos conflictos entre posiciones e intereses, cuya resolución requiere la creación de nuevos espacios de confrontación y síntesis.

De eso habla el art. 41 de la Constitución italiana que, en el texto vigente después que ha sido modificado con la Ley constitucional 1/2022 ahora dice que la iniciativa económica privada es libre, pero no se puede desarrollar de manera tal da causar daño al medioambiente. También el art. 9 de la Constitución dice que la Republica tutela el medioambiente y la diversidad de los ecosistemas, también en el interés de las futuras generaciones.

## **2. EL PAPEL DE LOS PRINCIPIOS COMO FACTOR IMPULSOR DEL DERECHO MEDIOAMBIENTAL**

En el contexto anteriormente delineado, los principios del derecho no solo constituyen el marco conceptual en el que se desarrolla el derecho medioambiental, sino que también funcionan como una guía exegética para los profesionales del sector.

Tradicionalmente, los principios del derecho han desempeñado un papel crucial en la adaptación del ordenamiento jurídico a las instancias evolutivas que han emergido a lo largo del tiempo, debido a las transformaciones sociales, económicas y técnicas. Esta adaptación se ha llevado a cabo cuando las necesidades emergentes han dejado obsoleta la disciplina existente, imponiendo una revisión y ajuste al contexto de referencia modificado. La invocación de estos principios ha sido usada, por tanto, para instituir un núcleo duro de protección, con el propósito de asegurar la preservación de determinados valores, derechos o libertades, considerados como manifestaciones de las normas fundadoras del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, inmunes a la discrecionalidad del legislador.

En el ámbito del derecho medioambiental, donde las cuestiones son dinámicas y complejas, a menudo no es suficiente contar con numerosas normativas detalladas para abordar todas las situaciones posibles. En consecuencia, el uso de principios se vuelve esencial, gracias a su capacidad de adaptación y dinamismo, ante la constante incertidumbre de los riesgos potenciales y los desafíos que se presentan.

En consecuencia, no resulta sorprendente que, al proporcionar una disciplina flexible y adaptable a las nuevas situaciones, los principios desempeñen un papel crucial en el desarrollo del derecho medioambiental. Y esto, a pesar de que su estructura magmática y la falta de ideas suficientemente compartidas sobre el significado de

cada uno de ellos, ha llevado a ciertas incertidumbres en cuanto a las modalidades de aplicación concreta de dichos principios.

El desarrollo del derecho medioambiental ha sido impulsado por los principios *clásicos* del derecho administrativo, que han sido redefinidos en función de las nuevas necesidades. Sin embargo, este desarrollo también ha sido propulsado por la introducción de *nuevos* principios característicos del derecho medioambiental en el ordenamiento jurídico italiano, a través de la influencia del derecho comunitario.

### 3. LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CÓDIGO DEL MEDIO AMBIENTE

No voy a analizar en detalle qué impacto han tenido los principios en la evolución del derecho medioambiental, porque sería un ejercicio improductivo y muy complicado. Sería difícil «diseccionar» la influencia de cada principio en las distintas instituciones del derecho medioambiental y establecer si una institución es expresión de un principio o de otro. Por ejemplo, es difícil saber si las obligaciones de saneamiento impuestas al contaminador deben atribuirse al principio de responsabilidad, al de «quien contamina paga» o a otro principio. Por eso, parece más interesante conducir un análisis general que vea las características principales de la regulación de la gestión de residuos. Este análisis debe realizarse considerando los diversos principios que sirven de marco para el desarrollo y la aplicación de dicha regulación. De esta manera, se podrá evaluar la influencia de los paradigmas europeos en el contexto italiano.

En el contexto de los principios europeos de derecho medioambiental, es esencial comenzar con una referencia al artículo 191, apartado 2, del TFUE, según el cual la política medioambiental de la Unión aspira a un alto nivel de protección, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones en las distintas regiones de la UE. Esa política se basará en los principios de *cautela* y de *acción preventiva*, en el *principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma*, y en el *principio de quien contamina paga*. El artículo 191 del TFUE afirma claramente cuatro principios. Otros principios están consagrados en la legislación específica promulgada en directivas y reglamentos, así como en las normas generales de los tratados. Nadie duda de que los cánones establecidos en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea también se aplican en la materia de la protección de los recursos naturales.

La primera parte del Código, del artículo 3 al artículo 3 *septies*, contiene la referencia a los principios del derecho medioambiental. El artículo 3 *bis* dice, con afirmación pleonástica, que los principios del Decreto Legislativo nº 152/2006 constituyen normas generales en materia medioambiental, que orientan tanto la adopción de actos normativos y de coordinación, como la adopción de actos de carácter contingente y urgente (en italiano se llaman «ordinanze *extra ordinem*»).

En el sector de los residuos, los principios europeos se mencionan también en el artículo 178 del Código, donde se explica que la gestión de los residuos se debe basar

en la *precaución*, la *prevención*, la *sostenibilidad*, la *proporcionalidad*, la *responsabilidad* y la *cooperación* de todos los que están implicados en la producción, distribución, uso y consumo de los bienes de los que proceden los residuos. Todo esto se basa en los principios de *competencia* y de *quien contamina paga*. Para ello, la gestión de los residuos se basa en criterios de *eficacia*, *eficiencia*, *rentabilidad*, *transparencia*, *viabilidad técnica* y *económica*, así como en el respecto de las normas de participación y acceso a la información medioambiental. El art. 178 del Código menciona varios principios, algunos de los cuales no se mencionan en el art. 3 *bis*.

Otras referencias a los principios se hacen después en la parte final del Decreto Legislativo 152/2006, Cuarta Parte, donde se mencionan el principio de precaución (art. 301) y el principio de prevención (art. 304).

Dicho esto, es oportuno mantener el compromiso ya adquirido y comprobar, a través del análisis por «macrozonas», cómo la disciplina sobre gestión de residuos en Italia se ve influenciada por la disciplina europea.

#### 4. LOS CRITERIOS DE PRIORIDAD EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

Una primera aplicación práctica de los distintos principios se realiza en la norma, establecida por el art. 179 del Código, según la cual la gestión de residuos se lleva a cabo en el siguiente orden «jerárquico»: a) prevención; b) preparación para la reutilización; c) reciclado; d) otros tipos de valorización, por ejemplo, valorización energética; e) eliminación. Jesús Conde (p. 125) señala que este mismo orden de preferencia se encuentra también establecido en España, lo cual no resulta sorprendente, ya que se trata de un orden establecido por el apartado 1 del art. 4 de la Directiva 2008/98/CE sobre residuos.

El apartado 2 del artículo 179 del decreto legislativo n.º 152/2006 especifica que la mencionada jerarquía establece un orden de prioridad en función de lo que constituye la mejor opción medioambiental, con el propósito de fomentar la adopción de medidas que garanticen el mejor resultado general. Dichas medidas deben tener en cuenta los impactos sanitarios, sociales y económicos, así como la viabilidad técnica y económica de las soluciones identificadas.

En consecuencia, la protección del medio ambiente aspira a asegurar la economía circular y a minimizar las repercusiones negativas de la producción y gestión de residuos en la salud humana y el medio ambiente, sin ocasionar impactos sociales y económicos desproporcionados. En este contexto, las normas italianas se alinean de manera precisa con lo establecido en el artículo 4 de la directiva de 2008.

## 5. EL RECURSO A LA PLANIFICACIÓN Y LA CONCENTRACIÓN COMO MEDIOS DE GESTIÓN DE LAS NECESIDADES MEDIOAMBIENTALES

La necesidad de garantizar una organización meticulosa de las actividades de gestión medioambiental ha llevado a insistir en la importancia de la concertación entre las autoridades y la planificación como medios para satisfacer mejor las necesidades relacionadas con la protección del medio ambiente. Tanto la concertación como la planificación deben considerar la articulación de las competencias en esta materia. Se trata tanto de competencias normativas cuanto de competencias administrativas.

Según el artículo 117 de la Constitución italiana, la protección del medio ambiente y del ecosistema se encuentra dentro de las materias de atribución legislativa estatal (artículo 117, apartado 2, letra s), mientras que la valorización de los bienes medioambientales es una de las normas atribuidas a la competencia concurrente ente Estado y Regiones. Este marco normativo puede resultar complejo y potencialmente confuso. Esta complejidad se ve agravada aún más cuando se considera que una serie de otras atribuciones normativas, ahora incluidas en la competencia estatal, ahora en la competencia concurrente, implican una «invasión» de las competencias medioambientales. A modo ilustrativo, piénsese al ámbito de la protección de la competencia (art. 117, párrafo 2, letra e, Const.), conforme al cual corresponde al Estado determinar las normas que caracterizan las licitaciones para la identificación de los operadores privados a los que se les confía la gestión de los contratos de higiene urbana.

Esta premisa ha conducido a la Corte Constitucional italiana a sostener que la gestión de residuos constituye un ámbito de carácter transversal, respecto al cual se manifiestan diversas competencias, tanto de la esfera normativa estatal como de la regional, *en función de las necesidades específicas que se pretenda satisfacer*. En consecuencia, corresponde al Estado adoptar aquellas determinaciones que respondan a necesidades que merezcan una regulación uniforme en todo el territorio nacional. En el ejercicio de sus competencias, las regiones tienen la obligación de cumplir con las disposiciones estatales y solo pueden establecer normativas que interfieran en la protección del medio ambiente si elevan el nivel de protección establecido por la legislación nacional, que actúa como garantía mínima (Corte Constitucional, nº 189/2021). En virtud de este criterio de distribución de competencias normativas, una ley regional que impedía la construcción de plantas incineradoras en el territorio regional fue declarada constitucionalmente ilegítima, ya que impediría la libre expresión de la competencia estatal para *diseñar y ubicar una red de plantas de eliminación de residuos útiles para satisfacer necesidades que superan la dimensión meramente regional* (Corte Constitucional, nº 191/2022). Asimismo, las exigencias de uniformidad imponen que sea el Estado el que defina las normas de expedición de las distintas autorizaciones necesarias para la construcción de plantas de eliminación de residuos (Corte Constitucional, nº 106/2022).

En lo que respecta a las competencias administrativas, el artículo 118, apartado 1, de la Constitución (después de la modificación introducida por la Ley Constitucional n.º 3/2001) establece que «Las funciones administrativas son atribuidas a los municipios, salvo que, para garantizar su ejercicio unitario, sean asignadas a provincias, ciudades metropolitanas, regiones y Estado, en base a los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación» (art. 118, apartado 1, Cost.). Por tanto, no existe una jerarquía en la organización de las funciones. En su lugar, se establece la necesidad de organizar dichas funciones en conformidad con los principios de *subsidiariedad, diferenciación y adecuación*, principios que, en parte, encuentran su origen en el ordenamiento comunitario.

En consecuencia, es la ley misma la que confiere las funciones a las distintas entidades. En el caso que nos ocupa, esta tarea es llevada a cabo, en primera instancia, por los artículos 195-198 del Código de Medio Ambiente.

Sin entrar en una exhaustiva enumeración de las competencias identificadas en dichos artículos, es suficiente señalar que las autoridades centrales son responsables de dirigir y coordinar las funciones *de planificación a escala [de alcance] nacional*, así como de definir los criterios y metodologías generales para la gestión integrada de los residuos y la identificación de iniciativas destinadas a su reducción. En este sentido, corresponde al Estado, respetando las competencias constitucionales de las regiones, identificar los emplazamientos de las plantas de valorización y eliminación de interés nacional preeminente que deben construirse para la modernización y el desarrollo del país. Esta identificación se realiza, previa consulta de la Conferencia Unificada Estado-Regiones, respetando el principio de cooperación leal. Por último, corresponde al Estado adoptar las directrices para la realización de las licitaciones destinadas a identificar a los titulares de contratos medioambientales, o establecer qué certificaciones o autorizaciones deben adquirir los operadores que desarrollen sus actividades en el dicho sector.

La lista anteriormente mencionada, como se ha señalado, es sumamente sintética. Puede resumirse de la siguiente manera: son atribuidas a la competencia estatal cuestiones que, debido a la necesidad de homogeneidad y coordinación de las políticas nacionales dirigidas a la reducción y valorización de residuos, deben resolverse de forma unificada en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo que el mismo artículo 195, apartado 2, letra a), denomina principios de *unidad, exhaustividad y coordinación*.

Los mencionados requisitos de unidad también se satisfacen mediante el ejercicio de las *funciones de planificación*. En este sentido, el Estado está obligado a implementar el *Plan Nacional de Comunicación y Conocimiento del Medio Ambiente* (regulado por el artículo 195, apartado 1, letra g, del Decreto Legislativo n.º 152/2006) y el *Programa Nacional de Gestión de Residuos* (regulado por el art. 198 bis del Decreto Legislativo n.º 152/2006). Específicamente, el Programa Nacional establece los objetivos generales y define los criterios y estrategias que las Regiones y Provincias Autónomas deben seguir al elaborar sus respectivos Planes Regionales.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 196 del Código, las Regiones tienen la responsabilidad de adoptar planes que desarrollen el plan nacional y que se ajusten al contexto regional (art. 199 del Código). Estos planes contemplan la regulación de las actividades de gestión de residuos, la adopción de programas de recuperación de las zonas contaminadas bajo competencia regional y la aprobación de proyectos de plantas de eliminación de residuos destinadas a satisfacer las exigencias del ámbito regional. Es importante destacar que esta última competencia debe ejercerse respetando la *competencia estatal concurrente previamente* mencionada.

En lo que respecta a las provincias, estas cuentan con competencias más limitadas en materia de planificación limitada al nivel provincial y de control de las actividades de gestión de residuos. El apartado 5 del artículo 197 del Código establece que las provincias someterán [sottoporranno] a inspecciones periódicas adecuadas a los organismos y empresas que produzcan residuos peligrosos, a las empresas que recojan y transporten residuos con carácter profesional, a los establecimientos y empresas que eliminen o valoricen residuos, garantizando que se realicen inspecciones periódicas adecuadas de las actividades sujetas a los procedimientos simplificados mencionados en los artículos 214, 215 y 216 del Código. En segundo lugar, las inspecciones relativas a la recogida y transporte de residuos peligrosos se referirán al origen y destino de los residuos. Además, se establece que las provincias, tras consultar con los municipios, asumen la responsabilidad de identificar las áreas adecuadas para la ubicación de las plantas de eliminación de residuos.

En lo que concierne a los municipios, se prevé su participación en la gestión concreta de las actividades de recogida, aunque de manera agrupada a través de asociaciones en ATO (acrónimo de ámbitos territoriales óptimas), según lo establecido en los planes regionales de gestión de residuos. La filosofía que subyace en la gestión en ATO es superar la fragmentación mediante una gestión integrada del servicio de higiene urbana, lo que debería conducir a una mayor eficacia, gracias también al aprovechamiento de las economías de escala.

Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que las ATO enfrentan desafíos para operar de manera efectiva, en parte debido a los fuertes particularismos que caracterizan a cada municipio, lo que dificulta la búsqueda de soluciones de compromiso para la gestión conjunta de múltiples servicios de recolección de residuos. Este fenómeno tiende a favorecer los intereses de las entidades más grandes presentes en cada ATO, ya que estas entidades logran tener un mayor peso dentro del ámbito en comparación con las administraciones más pequeñas.

La descripción proporcionada es un cuadro incompleto debido a la limitada disponibilidad de tiempo. No obstante, este cuadro ilustra de manera apropiada cómo la asignación de funciones (tanto normativas como administrativas) se fundamenta en la necesidad de garantizar una asignación «estratificada» de las atribuciones. Este enfoque se fundamenta en el propósito de potenciar dos aspectos cruciales: se quiere valorar la «perspectiva extendida» que posee la administración estatal en *la visión de los problemas* y, en el mismo tiempo, se quiere reconocer la importancia del mejor conocimiento de los «detalles» y de las necesidades peculiares que surgen del terri-

torio que tienen las Regiones y las autonomías locales, ya que estas están llamadas a confrontarse de cerca con tales necesidades. Esta perspectiva se fundamenta en el cumplimiento de los principios de *cooperación leal, subsidiariedad, diferenciación y adecuación*, que deben ser salvaguardados mediante un diálogo constante entre las administraciones más cercanas a los ciudadanos y aquellas con mayor amplitud territorial. Efectivamente, la realidad evidencia que el proceso de diálogo no siempre resulta sencillo y provechoso, ya sea por los particularismos (ya mencionados) que suscitan controversias entre algunas administraciones locales o por las discrepancias políticas que ocasionalmente dificultan el diálogo.

## 6. LOS PRINCIPIOS DE AUTOSUFICIENCIA Y PROXIMIDAD

La identificación de las necesidades y las formas de satisfacerlas se basa en una aplicación extensiva del principio de subsidiariedad, mientras que la satisfacción de dichas necesidades debe tender a realizarse a escala local, aplicando los principios de *autosuficiencia y proximidad* (definidos como «criterios» por el art. 182 bis). El art. 182 bis del Código establece que *la eliminación y la valorización de los residuos municipales indiferenciados deben realizarse en una de las instalaciones más cercanas a los lugares de producción o recogida*, con el fin de reducir las consecuencias negativas del transporte de las fracciones.

Sin embargo, la aplicación de estos criterios resulta compleja debido a la distribución y ubicación de las instalaciones de gestión de residuos en todo el país. La ausencia de instalaciones adecuadas en determinadas regiones italianas, sumada al hecho de que las existentes han alcanzado o superado su capacidad operativa rende compleja la gestione. Hay también muchas dificultades en la construcción de nuevas plantas de eliminación de residuos debido a la resistencia de las comunidades locales.

La aplicación concreta de los principios de autosuficiencia y proximidad en el territorio italiano se ve, por tanto, grandemente complicada por los considerables intereses económicos que están presentes en este sector.

## 7. EL USO DE LAS PALANCAS ECONÓMICAS EN LA PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA

Las exigencias de protección del medio ambiente se persiguen mediante la utilización de palancas económicas y, por tanto, mediante la aplicación del principio «quien contamina paga», cuya puesta en práctica presupone que los costes de protección del medio ambiente o de restauración de los sitios contaminados deben ser asumidos por los responsables de la contaminación o los daños ecológicos. Si lo examinamos más en profundidad, esto también es una aplicación del principio de responsabilidad y prevención.

Este principio no solo sirve para interpretar las disposiciones vigentes, sino que también orienta al legislador a la hora de normar el sector.

En su aplicación, se ha establecido que los costes de recogida, tratamiento y eliminación de los residuos deben ser asumidos por los productores. En el contexto de los residuos municipales, los costes inherentes a su gestión deben ser asumidos [soportados] por los ciudadanos y, por tanto, por el municipio como órgano exponencial de los intereses de la ciudadanía, como ha sido claramente establecido por la Corte de Justicia.

Esto justifica que los costes del servicio sean cubiertos por medio de uno de los pocos tributos municipales, el Tari, pagado al municipio por los ciudadanos. Este tributo se cuantifica en función de los costos que debe afrontar la administración para proporcionar el servicio. En consecuencia, con el propósito de asegurarse el consentimiento de los ciudadanos y reducir los impuestos asociados al servicio de higiene urbana, los ayuntamientos tienden a implementar técnicas destinadas a incrementar el porcentaje de recogida selectiva. Para lograr este objetivo, los ayuntamientos recurren a metodologías innovadoras propuestas por entidades privadas o a soluciones técnicas que permiten vincular las tasas pagadas a la cantidad de residuos producidos. Esta estrategia se sustenta en el «pago por generación», que implica la implementación de técnicas de recolección de residuos que puedan cuantificar, mediante instrumentos de lectura óptica conectados a los contenedores utilizados por los ciudadanos, las cantidades de los diferentes tipos de residuos generados por cada usuario.

El principio de «quien contamina paga» y adquiere una relevancia significativa al momento de atribuir una responsabilidad por la producción de daños medioambientales, con el propósito de conferir la obligación de adoptar las medidas necesarias para la recuperación de los sitios contaminados y la mitigación de la producción de nuevas contaminaciones. La responsabilidad en cuestión abarca tanto acciones u omisiones intencionales como involuntarias, atribuibles no solo a la negligencia intencional, sino también a la culpa de la persona implicada (artículo 192 del Decreto Legislativo n.º 152/2006).

Podría dar otros ejemplos de aplicación concreta de cómo se utilizan instrumentos económicos para prevenir la contaminación o para mitigar sus efectos. Sin embargo, eso me llevaría a incurrir en el descriptivismo. Más bien, lo que considero útil señalar es que, el uso de dinámicas y motivaciones de tipo económico –tanto el principio «quien contamina paga» como el de responsabilidad en la atribución al productor de la contaminación de los costos necesarios para la rehabilitación de los sitios contaminados– se revela una excelente herramienta para la conformación de la normativa ambiental y para la orientación de las políticas relacionadas.

## **8. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN LA PRODUCCIÓN DE RESIDUOS**

El principio de prevención, se encuentra recogido en varias disposiciones del Código del Medio Ambiente. En el ámbito de la producción de residuos, dicho princi-

pio se desarrolla en el artículo 180 del Código, que establece medidas específicas para su aplicación en este sector.

El art. 180, apartado 1, del Decreto Legislativo n. 152/2005 establece que, con el fin de promover prioritariamente la prevención de la producción de residuos, el Ministerio de Medio Ambiente y Protección del Territorio y del Mar, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio de Políticas Agrarias, Alimentarias y Forestales, adopta el *Programa Nacional de Prevención de Residuos*. Este programa constituye el tercer acto de planificación, complementando al *Plan Nacional de Comunicación y Conocimiento Ambiental* y al *Programa Nacional de Gestión de Residuos*. En realidad, el *Programa de Prevención* se ha integrado en el *Programa de Gestión*.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 180 del Código, el Programa de Prevención tiene la tarea de establecer indicadores y objetivos cualitativos y cuantitativos apropiados para evaluar la implementación de las medidas de prevención de residuos. En este sentido, el Programa fomenta la implementación de modelos de producción y consumo sostenibles, promueve el desarrollo de modelos de recolección eficientes y adecuados para garantizar la reutilización de productos contaminantes y, en general, busca reducir la cantidad de residuos. En suma, el principio de *prevención* se fusiona con el de *planificación*, orientando hacia soluciones que aseguren la optimización de las técnicas de producción, recolección y disposición final.

## 9. REFLEXIONES FINALES

Al concluir el discurso aquí expuesto, se puede afirmar que la integración de los principios europeos en la normativa italiana ha conducido a una gestión de residuos más estructurada y orientada a la sostenibilidad. La implementación del principio de prevención, la responsabilidad del productor y el uso de palancas económicas se han convertido en elementos clave para guiar las políticas ambientales.

Aunque Italia ha dado pasos significativos en la planificación y ejecución de estas medidas, sigue siendo fundamental un refuerzo adicional de los instrumentos de monitoreo y la colaboración entre las instituciones, con el fin de hacer que la gestión de residuos sea aún más eficaz y esté alineada con los objetivos de sostenibilidad a nivel europeo.

