



Revista Digital de Derecho Administrativo
ISSN: 2145-2946
Universidad Externado de Colombia

PIPERATA, GIUSEPPE; TORELLI, GABRIELE
Revolución verde y transición ecológica: la respuesta de Italia a la pandemia1
Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 29, 2023, pp. 299-313
Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.13>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503875206013>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Revolución verde y transición ecológica: la respuesta de Italia a la pandemia¹

GIUSEPPE PIPERATA²
GABRIELE TORELLI³

RESUMEN

Como consecuencia de la crisis económica provocada por la pandemia, Italia y los otros países de la Unión Europea han sufrido considerables daños económicos. Por esta razón, la Comisión Europea ha decidido remediar dicha situación mediante la devolución de una gran cantidad de recursos financieros, en forma de préstamos y subvenciones, a través de la adopción del Next Generation EU, un ambicioso programa con el que todos los países europeos están llamados a poner en marcha importantes políticas de gasto público. En la aplicación del Next Generation EU, Italia adoptó el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), que incluye seis misiones principales con las

- 1 Una versión preliminar y preparatoria de la investigación que dio lugar a este artículo fue presentada en el mes de febrero de 2022 en el encuentro de la Red de Estudios Urbanísticos Territoriales y Ambientales de Latinoamérica-Unión Europea (UTERAM AL/UE), cuya temática fue la evolución y las tendencias del derecho urbanístico ambiental y de la ordenación del territorio frente a los retos de la pandemia del COVID-19.
- 2 Doctor de la Universidad de Trento, Trento, Italia. Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad IUAV, Venecia, Italia. Correo-e: gpiperata@iuav.it. Enlace Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-84399797>.
- 3 Doctor en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Bolonia, Bolonia, Italia. Investigador en Derecho Administrativo en la Universidad IUAV de Venecia, Venecia, Italia. Correo-e: gtorelli@iuav.it. Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7048-0212>. Fecha de recepción: 21 de septiembre de 2022. Fecha de modificación: 22 de septiembre de 2022. Fecha de aceptación: 1.^º de octubre de 2022. Para citar el artículo: PIPERATA, GIUSEPPE, y TORELLI, GABRIELE, "Revolución verde y transición ecológica: la respuesta de Italia a la pandemia", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.^º 29, pp. 299-313. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.13>.

que se pretende renovar el país, modernizándolo y preparándolo para afrontar los retos de los próximos años. La segunda misión, denominada Revolución Verde y Transición Ecológica, es uno de los pilares del proyecto de la Unión Europea y de Italia de próxima generación, y constituye una directriz esencial para el desarrollo futuro del país. En este artículo se analizan esos instrumentos.

Palabras clave: transición ecológica, pandemia, políticas públicas, crisis económica, cambio climático, derecho administrativo.

Green Revolution and Ecological Transition: Italy's Response to the Pandemic

ABSTRACT

As a consequence of the economic crisis caused by the COVID-19 Pandemic, Italy and other member States of the European Union have suffered considerable economic damage. To redress this situation, the European Commission authorized the return of a large amount of financial resources to European countries, in the form of loans and subsidies, as means for implementing the Next Generation EU, an ambitious program allowing member States to launch significant public spending policies. According to these initiatives, Italy adopted the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), which includes six primary missions to modernize the country. The second mission, called the green revolution and ecological transition, is one of the pillars of the EU Next Generation project and constitutes an essential guideline for the future development of the country.

Keywords: Ecological Transition, Pandemic, Public Policies, Economic Crisis, Climate Change, Administrative Law.

INTRODUCCIÓN: NEXT GENERATION EU COMO RESPUESTA A LA CRISIS ECONÓMICA DETERMINADA POR EL COVID-19

Como consecuencia de la crisis económica provocada por la pandemia, Italia y los otros países de la Unión Europea han sufrido considerables daños económicos causados por los cierres de las actividades industriales, comerciales

y de producción consideradas "no esenciales" durante la primavera de 2020. En particular, en Italia, actividades como los restaurantes, la hostelería, el alojamiento turístico y las dedicadas al entretenimiento de los jóvenes (por ejemplo, las discotecas) se han visto más limitadas con el tiempo, incluso aún en 2021, para contener la difusión de la pandemia⁴.

El carácter restrictivo de las medidas, unido a su adopción a través de fuentes normativas secundarias, especialmente las que afectan a las libertades personales más básicas⁵, ha hecho que parte de la doctrina cuestione su coherencia con la arquitectura constitucional del Estado⁶; sin embargo, otra parte de la doctrina ha sostenido que la ley de emergencia COVID-19 no se sitúa por fuera de los límites de la Constitución, porque las disposiciones del Gobierno estaban "amparadas" por fuentes normativas primarias como los decretos ley, que confirmaban su coherencia con el marco de legalidad constitucional⁷.

Aparte de las consideraciones constitucionales, el hecho es que las medidas restrictivas han causado el cierre o grandes pérdidas de muchas actividades económicas y un importante decrecimiento del producto interno bruto nacional. Por lo tanto, la Comisión Europea, a petición y presión de muchos Estados miembros, entre ellos Italia, ha decidido remediar esta situación mediante la devolución de una gran cantidad de recursos financieros en forma de préstamos y subvenciones, a través de la adopción del Next Generation EU, que es un ambicioso programa que permite a los países europeos el desarrollo de importantes políticas de gasto público⁸.

Esta decisión fue revolucionaria en atención a que en los últimos años las políticas del gasto público de la Comisión Europea han sido muy frugales por

4 En cuanto al análisis de las medidas más importantes adoptadas por el Gobierno italiano durante la pandemia, recomendamos la lectura de GIULIO NAPOLITANO, "Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza", *Giornale di diritto amministrativo*, n.º 2, 2021, pp. 145-150; MATEO GNES, "Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da COVID-19", *Giornale di diritto amministrativo*, n.º 3, 2020, pp. 282-304; GIULIO VASPERINI, "Il diritto del Coronavirus", *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.º 3, 2020, pp. 277-330.

5 UMBERTO ALLEGRETTI, "Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo", *Forum di Quaderni Costituzionale*, n.º 1, 2020, pp. 457-563; UMBERTO ALLEGRETTI, "Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?", *Forum di Quaderni Costituzionale*, n.º 1, 2020, pp. 518-520; ANDREA VENANZONI, "L'innominabile attuale. L'emergenza COVID-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione", *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.º 1, 2020, pp. 490-503.

6 GIULIO VASPERINI, *op. cit.*, pp. 277-330; ANDREA VENANZONI, *op. cit.* pp. 492-493.

7 MASSIMO LUCIANI, "Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza", *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.º 2, 2020, pp. 109-141; GIUSEPPE PIPERATA, "Emergenza pandemica", *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.º 3, 2020, p. 318.

8 MARIA CHIARA GIRADI, "Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del 'Next Generation EU'", *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.º 2, 2021, pp. 337-357; VINCENZO MARIO SBRESCIA, "Dal 'Next Generation EU' una nuova sfida per lo sviluppo sostenibile: energia pulita ed ambiente al centro delle politiche per il rilancio socio-economico dei Paesi membri", *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n.º 1, 2022, pp. 173-176.

la voluntad de los Estados del norte de Europa (especialmente Alemania), que consideran fundamental el respeto de estrictos parámetros económicos. Este tipo de política ha sido extremadamente complicada por los Estados del sur de Europa, que tradicionalmente tienen un elevado débito público (especialmente Italia) y, por lo tanto, han debido reducir muchos costes de los servicios por la colectividad⁹.

Esta es la razón por la que la definición del Next Generation EU fue así importante, determinando una evidente inversión de política económica que legitima el investimento de dinero público.

1. EL PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y LA SEGUNDA MISIÓN, "REVOLUCIÓN VERDE Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA"

Sin embargo, existe una condición específica para que Italia se beneficie de los recursos económicos proporcionados por el Next Generation EU: debe elaborar un cronograma para determinar las intervenciones que van a financiar acciones para mejorar la estructura del país en algunos puntos clave¹⁰ (especialmente en el sur del país)¹¹, que tienen que respetar algunos estrictos límites de tiempo. De lo contrario, la Unión Europea interrumpirá la financiación. De este modo, la Comisión Europea puede controlar la aplicación de las actividades del cronograma y autorizar los siguientes financiamientos.

Este cronograma tiene un nombre preciso, Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), que Italia adoptó en la primavera de 2021 y envió a la Comisión Europea, la cual aprobó en el verano del mismo año.

El PNRR se compone de seis misiones principales, cada una de las cuales describe concretamente las actividades de restructuración que Italia se compromete a realizar gracias a los fondos europeos. El ambicioso objetivo es renovar el país, modernizándolo y preparándolo para afrontar los retos económicos, medioambientales, digitales, infraestructurales de los próximos años. Las seis misiones son: (1) "Digitalización e innovación de la actividad administrativa",

9 FABIO MERUSI, "Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano", *Lo Stato*, n.º 13, 2019, pp. 277 y ss.

10 MARCO DUGATO, "L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", *Munus*, 2022, p. 1; ALDO SANDULLI, "La scommessa del PNRR per il silencio degli istituti tecnici superiori", *Munus*, n.º 2, 2022, pp. 467-477; PAOLA LOMBARDI, "Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Carta costituzionale e PNRR", *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, federalismi*, n.º 7, 2022, pp. 126-148.

11 ANTONIO BARONE, "PNRR e Mezzogiorno", *Persona e Amministrazione*, n.º 1, 2022, pp. 148 -153; BENIAMINO CARAVITA, "PNRR e Mezzogiorno: la cartina tornasole di una nuova fase dell'Italia", *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n.º 1, 2022, pp. 15-24.

(2) "Revolución verde y transición ecológica", (3) "Infraestructuras para la movilidad sostenible", (4) "Instrucción e investigación", (5) "Inclusión y cohesión", y (6) "Salud".

La segunda misión, denominada "Revolución verde y transición ecológica", es uno de los pilares del proyecto de la Unión Europea y de Italia de próxima generación y constituye una directriz esencial para el desarrollo futuro: el objetivo final es mejorar la sostenibilidad del sistema económico y garantizar una transición justa e inclusiva hacia una sociedad de impacto medioambiental cero, con un gasto total previsto de casi 70.000 millones de euros.

La importancia de la segunda misión es claramente visible también por la decisión del Gobierno italiano de instituir en el invierno de 2021 el Ministerio para la Transición Ecológica, que va a sustituir el precedente Ministerio del Medio Ambiente. Esto es un paso muy importante en el proceso de adaptación del ordenamiento jurídico a los retos que plantea la crisis climática y medioambiental, porque con la constitución del Ministerio para la Transición ecológica Italia ha reconocido, a nivel organizativo, la multidimensionalidad y complejidad del tema de la transición ecológica, superando la lógica que ha caracterizado la estructura administrativa tradicional de protección del medio ambiente.

El Ministerio del Medio Ambiente ha acentuado la oposición entre medio ambiente y desarrollo. Por el contrario, en la lógica del "proceso" de transición ecológica, la cuestión medioambiental debe convertirse en el factor que condicione desde dentro (y ya no desde fuera) la propia definición de las demás políticas de desarrollo. En esta misma perspectiva, el ajuste de la estructura organizativa constituye un factor de primera importancia para la propia credibilidad de las respuestas que el sistema podrá dar a los retos planteados por la crisis¹².

Aunque el nuevo ministerio se ha establecido, el concepto de *transición ecológica* aún no está totalmente definido por una norma, pero la conexión con el desarrollo sostenible y la economía circular es evidente¹³. Por lo tanto, la definición de "transición ecológica" puede reconstruirse a través del análisis de las acciones que conforman la segunda misión: (1) la agricultura sostenible, (2) la economía circular, (3) la transición energética, (4) la movilidad sostenible, (5) la eficiencia energética de los edificios y (6) la preservación del territorio y la tutela del agua.

Las acciones que componen la segunda misión son numerosas, variadas y muy ambiciosas, por lo que no es posible centrarse aquí en cada una de ellas.

12 ALFREDO MOLITERNI, "Il Ministero della Transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?", *Giornale di diritto Amministrativo*, n.º 4, 2021, pp. 439-450.

13 Para una lectura la interpretación del concepto de transición ecológica, recomendamos FRANCESCO DE LEONARDIS, "La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni", *Diritto Amministrativo*, n.º 4, 2021, pp. 779-812.

Por este motivo, este texto se centrará especialmente en el tema de la preservación del territorio (la última de las acciones), que es más atinente a los estudios urbanísticos territoriales y ambientales. Esta acción contempla las medidas de prevención y restauración:

- Contra los riesgos relacionados al cambio climático.
- La protección de las zonas verdes y la biodiversidad, que hoy en día es fundamental tanto para las cuestiones medioambientales como para la planificación urbana.

2. LAS ACCIONES EN CONTRA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático es un fenómeno que presenciamos hoy en día con una velocidad preocupante¹⁴: el aumento de las temperaturas y del nivel del agua en el mar, el deshielo de los glaciares, las fuertes lluvias y los fenómenos meteorológicos extremos son solo algunos ejemplos de las consecuencias de un clima alterado por las emisiones contaminantes del siglo xx¹⁵. Desde hace algunos años, la comunidad internacional presta mucha atención al dramático aumento de las temperaturas medias y a sus consecuencias para el medio ambiente. Tanto es así, que el Acuerdo de París de 2015 y, posteriormente, el Acuerdo de Glasgow de 2021 se centran en la necesidad de que cada uno de los Estados firmantes se comprometa a limitar el aumento de las temperaturas medias a un máximo de 2 grados centígrados (1,5 grados en la mejor perspectiva) por encima de los niveles preindustriales¹⁶.

Sin embargo, la aplicación de las medidas definidas plantea una serie de problemas, ya que se trata más de directrices que de prescripciones vinculantes, pues no existen sanciones específicas en caso de incumplimiento por parte de los Estados¹⁷.

14 vv. AA., *Climate change: la risposta del diritto*, Nápoles: Editoriale Scientifica, 2010; vv. AA., *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, editado por Gian Franco Cartei, Turín: Giappichelli Editorie, 2013.

15 GABRIELLA DE MAIO, "Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo delle politiche pubbliche in un'economia circolare", en Gabriella de Maio (ed.), *Introduzione allo studio del diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Nápoles: Editoriale Scientifica, 2019, pp. 149-160.

16 STEFANO NESPOR, "La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.º 1, 2016, pp. 81-121; MASSIMILIANO MONTINI, "L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici", *Rivista Giuridica ambientale*, n.º 4, 2015, pp. 517 y ss.; MASSIMILIANO MONTINI, "Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici", *Rivista di Diritto Internazionale*, n.º 3, 2017, pp. 719-755.

17 MASSIMILIANO MONTINI, "L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici", *op. cit.*, pp. 521-522.

Por este motivo, es aún más importante que los Estados individuales, incluida Italia, sean promotores de políticas voluntarias de lucha contra el cambio climático: la aplicación de las acciones de la segunda misión del PNRR es, por tanto, un objetivo extremadamente importante.

Las acciones en contra del cambio climático se basan en un sistema de vigilancia para identificar y predecir los riesgos sobre el terreno, como consecuencia del cambio climático y de una planificación territorial inadecuada, mediante el uso de tecnologías avanzadas que permitirá el control a distancia de grandes extensiones de terreno, optimizando así la asignación de recursos. Los datos de seguimiento constituirán la base para el desarrollo de planes de prevención de riesgos y la adaptación al cambio climático. Este sistema de seguimiento debe aplicarse según un esquema muy preciso: la recogida y homogeneización de datos espaciales mediante sistemas de observación por satélite y drones, y la integración de los sistemas de información existentes; la constitución de redes de telecomunicaciones de funcionamiento continuo con los requisitos de seguridad más avanzados para garantizar la protección de la información; y la creación de salas de control centrales y regionales, que permitirán a los operadores acceder a la información recogida sobre el terreno.

En otras palabras, Italia propone el desarrollo de un sistema de cartografía extensiva y de conocimiento del territorio destinado –como se ha señalado anteriormente– a la elaboración de adecuados planes sectoriales de prevención de riesgo climático y adaptación al cambio climático, que son necesarios para definir medidas vinculantes¹⁸.

De hecho, planes similares ya existen y se denominan planes de acción para el clima y la energía sostenible (PAESC), que son el resultado de una red europea e internacional relacionada al pacto de los alcaldes¹⁹, por lo que son adoptados por los municipios. Los PAESC no son planes urbanísticos efectivos porque establecen las directivas para contrastar el cambio climático²⁰ y las acciones indicadas no son prescripciones, son simples "buenas prácticas", que pueden devenir vinculantes solamente si son insertadas y transcritas en el plan urbanístico del municipio²¹.

Esta es la razón por la que las previsiones del PNRR son fundamentales, pues la segunda exige el establecimiento de planes espaciales sectoriales para

18 ROSARIO FERRARA, "Il cambiamento climatico e il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): un'introduzione al tema", *Diritto e società*, n.º 2, 2021, pp. 271 y ss.

19 GIOVANNA LANDIE, "Il patto dei sindaci: un nuovo modello di "governance" locale per promuovere l'uso sostenibile dell'energia", *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n.º 2, 2013, pp. 277-348.

20 Por ejemplo, implantar alberos en la ciudad para limitar las olas de calor, crear zonas donde las aguas del río puedan desbordarse, etc.

21 Se permite la remisión a GABRIELE TORELLI, "Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia", *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo, Federalismo*, n.º 2, 2020, pp. 196-218.

identificar los riesgos del cambio climático con un enfoque no solo local, sino también supralocal. El PNRR no especifica el nivel de competencia para adoptar esos planes, pero probablemente la competencia debería recaer en una Administración pública superior a los municipios, que puede desarrollar una acción administrativa en sus áreas de territorio, que son más grande del nivel local, para una protección "global".

En la última parte del escrito se darán algunas consideraciones sobre qué organismo sería más adecuado para elaborar estos planes sectoriales de riesgo climático. De momento, nos limitamos a señalar la exigencia de que las medidas correspondientes sean vinculantes (como también sus planes urbanísticos) por razones obvias de protección del medio ambiente²².

3. LAS ACCIONES PARA PROTEGER LA BIODIVERSIDAD DEL TERRITORIO

La defensa de la biodiversidad del territorio es un elemento fundamental de la protección del medio ambiente a nivel europeo y nacional, como confirman las primeras directivas y reglamentos de la UE, que desde hace años se ocupan de tutelar las zonas protegidas y los corredores ecológicos²³.

Hoy, la protección de las zonas verdes y la biodiversidad es una de las principales prioridades de la Unión Europea y de la "Estrategia de la Biodiversidad 2030". Esta estrategia establece el ambicioso objetivo de elaborar un plan de restauración de la naturaleza para mejorar la salud mediante los siguientes actividades: (1) la creación de zonas protegidas que cubran al menos el 30 % de la superficie terrestre y marina de la Unión Europea, ampliando así la cobertura de las 2.000 zonas Natura existentes²⁴; (2) la restauración de los ecosistemas degradados en toda el territorio de la UE para 2030 mediante una serie de compromisos y medidas específicas, como la reducción del uso de los plaguicidas en un 50 % para 2030 y la plantación de 3.000 millones de árboles en la UE; y (c) la asignación de 20.000 millones de euros anuales para

22 Para un estudio sobre la influencia de los intereses medioambientales en la planificación urbana, véanse VICENZO CERULLI IRELLI, "Pianificazione urbanistica e interessi differenziati", *Rivista di diritto pubblico*, n.º 2, 1985, p. 386; PAOLA CHIRULLI, "Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata", *Diritto Amministrativo*, n.º 1, 2015, pp. 51-121.

23 Una de las primeras directivas en la materia fue la "directiva de aves" (Directiva 79/409 del Consejo Europeo), cuyo objetivo era la conservación de las especies migratorias. Le siguió la llamada "directiva de hábitats", que es la Directiva 92/43 del Consejo Europeo, relativo a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

24 ALESSANDRO BASSO, "Perimetrazione ed ampliamento di ZPS tra potestà pubblicistiche e legislazione speciale, anche posteriore: le ZPS, le aree naturali protette e la rete Natura 2000", *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n.º 3, 2013, pp. 185 y ss.

la protección y el fomento de la biodiversidad a través de la financiación comunitaria, nacional y privada.

La segunda misión del PNRR especifica un programa para reforzar la biodiversidad según las indicaciones de la estrategia. En este sentido, las medidas más importantes del PNRR italiano son: la aplicación de procedimientos digitalizados en los ámbitos estratégicos de los parques nacionales, la rehabilitación de zonas industriales abandonadas, la restauración y protección de los fondos marinos y de los hábitats marinos, y los programas nacionales de control de contaminación atmosférica.

- En referencia a los parques, en Italia hay 24 parques nacionales y 31 áreas protegidas que deben protegerse mediante la aplicación de procedimientos digitalizados en tres ámbitos estratégicos: la conservación de la naturaleza, los servicios digitales a los visitantes y la simplificación administrativa. La aplicación de los procedimientos digitales a la conservación de la naturaleza permitirá el desarrollo de una acción de control permanente, promoviendo la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales e introduciendo la aplicación del enfoque ecosistémico y el principio de precaución en su gestión. El proyecto de ofrecer servicios digitales a los visitantes de los parques y áreas protegidas pretende crear las condiciones para una economía basada en el capital natural a través de servicios y actividades centradas en los recursos locales (naturaleza, comida y vino, artesanía, arte, cultura, etc.) y, al mismo tiempo, promover la educación, la formación, la información, la sensibilización sobre el turismo sostenible y el consumo crítico de recursos. Para alcanzar estos objetivos, se prevé la creación de plataformas y servicios dedicados a los visitantes. Promover la simplificación administrativa significa reducir los procedimientos para los ciudadanos en los municipios de las zonas protegidas y garantizar la claridad de los plazos y la seguridad de los tiempos de respuesta a las solicitudes.
- La rehabilitación de zonas industriales abandonadas es una respuesta al problema de la contaminación industrial causada por el abandono de emplazamientos industriales que ya no son utilizados²⁵. Si estas zonas no se limpian y recuperan, suponen un riesgo para la salud, con graves consecuencias para la calidad de vida de las poblaciones afectadas. Por eso, el PNRR propone un programa de reurbanización con la intención de facilitar el desarrollo económico como emplazamientos alternativos y, al mismo tiempo, limitar el consumo de suelo²⁶. El objetivo de

25 SANDRO AMORSINO, "Recupero delle aree urbane dismesse e strumenti amministrativi di intervento, in *Il diritto economico*", *Il diritto economico*, n.º 4, 2006, pp. 643-662.

26 EMILIO FREDIANI, "Aree industriali dismesse e "aperture laterali": la vicenda del permesso di costruire in deroga", *Diritto Amministrativo*, n.º 2, 2019, pp. 309-347.

esta intervención es dar un segundo uso a los terrenos, fomentando su reintegración en el mercado inmobiliario, reduciendo su impacto ambiental y promoviendo la economía circular, en consonancia con las disposiciones de las leyes regionales sobre regeneración urbana y conservación del suelo²⁷.

- La restauración y protección de los fondos marinos y de los hábitats marinos se justifica por el hecho de que, en la actualidad, el 19,1 % de las aguas nacionales están sometidas a medidas de conservación, pero este porcentaje debe aumentar considerablemente para alcanzar el objetivo de protección de la biodiversidad fijado por la Unión Europea para 2030. Una cartografía adecuada de los hábitats de los fondos y la vigilancia del medio ambiente son un requisito previo para la adopción de medidas de protección eficaces. Para ello, debe reforzarse el Sistema Nacional de Investigación y Observación de los Ecosistemas Marinos y Costeros, entre otras cosas, aumentando la disponibilidad de barcos de investigación actualizados. El objetivo es planificar intervenciones a gran escala para la restauración y protección de los fondos y hábitats marinos en aguas italianas con el fin de invertir el deterioro de los ecosistemas mediterráneos aumentando su resistencia al cambio climático.
- Los programas nacionales de control de contaminación atmosférica se deben enfocar en la intención de alinear la legislación nacional y regional, e introducir las medidas de acompañamiento pertinentes para reducir las emisiones de contaminantes atmosféricos (de acuerdo con los objetivos fijados por la Directiva 2016/2284 sobre techos nacionales de emisión) y de gases que alteran el clima. Estos son la principal causa del efecto invernadero y del calentamiento global²⁸.

Estas acciones, junto con el plan de restauración requerido por la Estrategia de la Biodiversidad 2030, dan la impresión de que las previsiones establecidas por estas cuatro subcategorías también pueden llegar a ser realmente efectivas si se incluyen dentro de los instrumentos de gobierno territorial; de lo contrario, se corre el riesgo de hacerlas evanescentes.

27 vv. aa., *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, editado por Enrico Fontanari y Giuseppe Piperata, Bolonia: Il Mulino, 2017.

28 SARA VALAGUZZA, "Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il piantea?", *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.º 2, 2021, pp. 293-334; MARTHA D'AURIA, "Primi passi per la riduzione in Italia delle emissioni di gas ad effetto serra", *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.º 7, 2006, pp. 708-711.

CONCLUSIONES: ¿CUÁL FUTURO POR LA REVOLUCIÓN VERDE Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA? LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN Y DEL VÍNCULO

Se ha dicho que la segunda misión del PNRR entiende que realizar la revolución verde y la transición ecológica a través de la promoción de acciones de protección del medio ambiente no desalienta la producción industrial, sino que, por el contrario, garantiza un desarrollo sostenible.

La síntesis de dos objetivos teóricamente opuestos es un gran reto para la transición ecológica, que, sin embargo, puede superarse haciendo efectivas las actividades de la segunda misión; es decir, vinculando.

No es casualidad que las acciones de lucha contra el cambio climático requieran la elaboración de planes sectoriales que indiquen las operaciones a realizar para contener los efectos del aumento de las temperaturas y facilitar la consecución de los objetivos. De hecho, la forma más fácil de hacer que estas acciones sean vinculantes es incluirlas dentro de los instrumentos de gobierno territorial; de lo contrario, se corre el riesgo de que estas medidas se queden en meras "buenas prácticas", como ha ocurrido con los PAESC.

Ciertamente, en el ordenamiento jurídico italiano, al igual que en otros sistemas europeos, ha habido una proliferación de planes en los últimos 30 años, lo que a menudo ha llevado a una fragmentación de competencias, dificultando la identificación de funciones y responsabilidades y ralentizando los procedimientos administrativos²⁹.

Sin embargo, si queremos promover la transición ecológica y, por tanto, definir también una protección efectiva del clima y de la biodiversidad, esta parece la única manera; de lo contrario, se corre el riesgo de proporcionar medidas que no serán vinculantes sino meras directrices.

El problema se convierte más bien en prevenir el riesgo de que un choque de planes provoque una mayor fragmentación de competencias difícil de resolver y, por tanto, es fundamental establecer una competencia clara en la adopción de estos planes.

En otras palabras, es necesario elegir un nivel específico de competencia, de modo que sea indiscutible que las acciones de la segunda misión deben prevalecer sobre las de las medidas de los otros instrumentos de planificación.

29 SANDRO AMORSINO, "De pianificazione urbanistica e frammentazione degli interessi e dei poteri", *Rivista Giuridica Dell'Edilizia*, n.º 5, 2012, pp. 3-10; SANDRO AMORSINO, "Alla ricerca dei 'principi fondamentali' della materia urbanistica tra potestà normative statali e regionali", *Rivista Giuridica Dell'Edilizia*, n.º 1, 2009, pp. 3 y ss.; DARIA DE PRETIS, "Paesaggio, urbanistica e vincoli alla proprietà: la Corte salva due piani territoriali", *Le Regione*, n.º 4, 1991, p. 1176; ROBERTO CHIEPPA, "I beni ambientali e la pianificazione paesistica, con particolare riferimento al rapporto tra questa, i piani urbanistici e gli accordi di programma", *Diritto & formazione*, n.º 1, 2004, pp. 106-112.

El nivel más adecuado para la elaboración de estos planes es, por tanto, el regional, ya que puede imponerse a los municipios. Por tanto, corresponde a las regiones en el ejercicio de su función planificadora elaborar estos planes sectoriales que implementan las acciones de transición ecológica, imponiéndose a los instrumentos de planificación de nivel inferior.

A continuación, las regiones deberán decidir si establecen el desarrollo de estas medidas medioambientales dentro de los planes existentes o, por el contrario, elaboran nuevos instrumentos.

La realización de la segunda misión del PNRR requiere, por tanto, reconocer una vez más el papel fundamental de las Administraciones periféricas en la gobernanza del territorio, ya que el Estado por sí solo no puede tomar medidas tan incisivas en el sector de la planificación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLEGRATTI, UMBERTO. "Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo". *Forum di Quaderni Costituzionale*, n.º 1, 2020.
- ALLEGRATTI, UMBERTO. "Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?". *Forum di Quaderni Costituzionale*, n.º 1, 2020.
- AMORSINO, SANDRO. "Alla ricerca dei 'principi fondamentali' della materia urbanistica tra potestà normative statali e regionali". *Rivista Giuridica Dell'Edilizia*, n.º 1, 2009.
- AMORSINO, SANDRO. "De pianificazione urbanistica e frammentazione degli interessi e dei poteri". *Rivista Giuridica Dell'Edilizia*, n.º 5, 2012.
- AMORSINO, SANDRO. "Recupero delle aree urbane dismesse e strumenti amministrativi di intervento, in Il diritto economico". *Il diritto economico*, n.º 4, 2006.
- BARONE, ANTONIO. "PNRR e Mezzogiorno". *Persona e Amministrazione*, n.º 1, 2022.
- BASSO, ALESSANDRO. "Perimetrazione ed ampliamento di ZPS tra potestà pubblicistiche e legislazione speciale, anche posteriore: le ZPS, le aree naturali protette e la rete Natura 2000". *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n.º 3, 2013.
- CARAVITA, BENIAMINO. "PNRR e Mezzogiorno: la cartina tornasole di una nuova fase dell'Italia". *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n.º 1, 2022.
- CERULLIIRELLI, VICENZO. "Pianificazione urbanistica e interessi differenziati". *Rivista di diritto pubblico*, n.º 2, 1985.

- CHIEPPA, ROBERTO. "I beni ambientali e la pianificazione paesistica, con particolare riferimento al rapporto tra questa, i piani urbanistici e gli accordi di programma". *Diritto & formazione*, n.º 1, 2004.
- CHIRULLI, PAOLA. "Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata". *Diritto Amministrativo*, n.º 1, 2015.
- D'AURIA, MARTHA. "Primi passi per la riduzione in Italia delle emissioni di gas ad effetto serra". *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.º 7, 2006.
- DE LEONARDIS, FRANCESCO. "La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni". *Diritto Amministrativo*, n.º 4, 2021.
- DE MAIO, GABRIELLA. "Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo delle politiche pubbliche in un'economia circolare". En Gabriella de Maio (ed.), *Introduzione allo studio del diritto dell'energia. Questioni e prospettive*. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2019.
- DE PRETIS, DARIA. "Paesaggio, urbanistica e vincoli alla proprietà: la Corte salva due piani territoriali". *Le Regione*, n.º 4, 1991.
- DUGATO, MARCO. "L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza". *Munus*, 2022.
- FERRARA, ROSARIO. "Il cambiamento climatico e il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): un'introduzione al tema". *Diritto e società*, n.º 2, 2021.
- FREDIANI, EMILIO. "Aree industriali dismesse e "aperture laterali": la vicenda del permesso di costruire in deroga". *Diritto Amministrativo*, n.º 2, 2019.
- GIRADI, MARIA CHIARA. "Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del 'Next Generation EU'". *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.º 2, 2021.
- GNES, MATEO. "Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da COVID-19". *Giornale di diritto amministrativo*, n.º 3, 2020.
- LANDIE, GIOVANNA. "Il patto dei sindaci: un nuovo modello di "governance" locale per promuovere l'uso sostenibile dell'energia". *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n.º 2, 2013.
- LOMBARDI, PAOLA. "Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Carta costituzionale e PNRR". *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, federalismi*, n.º 7, 2022.

LUCIANI, MASSIMO. "Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza". *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.º 2, 2020.

MERUSI, FABIO. "Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano". *Lo Stato*, n.º 13, 2019.

MOLITERNI, ALFREDO. "Il Ministero della Transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?". *Giornale di diritto Amministrativo*, n.º 4, 2021.

MONTINI, MASSIMILIANO. "Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici". *Rivista di Diritto Internazionale*, n.º 3, 2017.

MONTINI, MASSIMILIANO. "L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici". *Rivista Giuridica ambientale*, n.º 4, 2015.

NAPOLITANO, GIULIO. "Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza". *Giornale di diritto amministrativo*, n.º 2, 2021.

NESPOR, STEFANO. "La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi". *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.º 1, 2016.

PIPERATA, GIUSEPPE. "Emergenza pandemica". *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.º 3, 2020.

SANDULLI, ALDO. "La scommessa del PNRR per il silencio degli istituti tecnici superiori". *Munus*, n.º 2, 2022.

SBRESCIA, VINCENZO MARIO. "Dal 'Next Generation EU' una nuova sfida per lo sviluppo sostenibile: energia pulita ed ambiente al centro delle politiche per il rilancio socio-economico dei Paesi membri". *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n.º 1, 2022.

TORELLI, GABRIELE. "Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia". *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo, Federalismi*, n.º 2, 2020.

VALAGUZZA, SARA. "Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?". *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.º 2, 2021.

VASPERINI, GIULIO. "Il diritto del Coronavirus". *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.º 3, 2020.

VENANZONI, ANDREA. "L'innominabile attuale. L'emergenza COVID-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione". *Forum di Quaderni Costituzionale*, n.º 1, 2020.

VV. AA. *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*. Editado por Enrico Fontanari y Giuseppe Piperata. Bolonia: Il Mulino, 2017.

VV. AA. *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*. Editado por Gian Franco Cartei. Turín: Giappichelli Editorie, 2013.

VV. AA. *Climate change: la risposta del diritto*. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2010.