

LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI ED OPERE NEI SITI CONTAMINATI

Giovanni Savarese*

Abstract. L'ordinamento italiano in materia di caratterizzazione e bonifica dei siti contaminati (d.lgs. 152/2006) prevede che il sito sul quale risultino necessarie attività di messa in sicurezza, bonifica o ripristino ambientale possa essere gravato da un onere di natura patrimoniale. A ciò si aggiunge il vincolo urbanistico e d'uso che può scaturire dalla valutazione effettuata tramite analisi di rischio sanitario-ambientale sito specifica. Anche se non c'è traccia evidente di limitazioni alla realizzazione di opere edilizie e/o urbanistiche sui siti per i quali sia attivo un c.d. *procedimento di caratterizzazione e bonifica*, alcuni interventi normativi che hanno specificato tipologie di interventi ammessi e relative condizioni di verifica di non interferenza con le attività di tutela ambientale, possono essere interpretati con accezione restrittiva rispetto a quanto non previsto. Il d.lgs. 152/2006 tuttavia non è l'unica fonte a cui riferirsi per il caso in esame e indubbiamente può essere novellato a pieno titolo il D.P.R. 120/2017 che disciplina la gestione delle terre e rocce da scavo con riguardo anche ai siti contaminati. Il d.lgs. 152/2006 ha poi subito numerosi aggiornamenti e specificamente in argomento sono state introdotte novità rilevanti dal D.L. 76/2020. Scopo del presente contributo è ripercorrere gli assetti principali che riguardano la realizzazione di opere ed interventi nei siti contaminati secondo le fonti normative richiamate e darne una lettura integrata.

Parole chiave: ambiente, bonifica, caratterizzazione ambientale, scavi.

Abstract. The Italian law on the characterization and remediation of contaminated sites (Legislative Decree no. 152 of 2006) provides that the site on which safety, remediation or environmental restoration activities are necessary may be burdened by a financial charge. Added to this is the urban planning and use constraint that may arise from the assessment carried out through a site-specific health-environmental risk assessment. Even if there is no obvious trace of limitations to the construction of building and / or urban planning works on the sites for which a so-called characterization and remediation process, some regulatory interventions that have specified the types of interventions allowed and the relative conditions of verification of non-interference with environmental protection activities, can be interpreted with a restrictive meaning with respect to what is not foreseen. However, Legislative Decree no. 152/2006 is not the only source to refer to for the case in question and undoubtedly the President of the Republic Decree no. 120 of 2017 which governs the management of excavated earth and rocks with regard also to contaminated sites. The Legislative Decree no. 152/2006 has then undergone numerous updates and specifically on the subject relevant innovations have been introduced by the Legislative Decree no. 76 of 2020. The purpose of this contribution is to retrace the main structures concerning the construction of works and interventions in contaminated sites according to the regulatory sources mentioned and to give an integrated reading.

Key word: environment, remediation, site characterization, dig.

SOMMARIO. – **1.** Introduzione. – **2.** Il regime dei vincoli (una sintetica ricostruzione) e la realizzazione di opere nei siti contaminati nel tempo. – **3.** Le più recenti disposizioni in materia di realizzazione di interventi ed opere nei siti contaminati. – **4.** Realizzazione di interventi e gestione delle attività di scavo nei siti contaminati. – **5.** Lettura combinata del D.P.R. 120/2017 e del D.L. 76/2020. – **6.** Regione Toscana: una prima esperienza di indicazioni sull'art. 242-ter – **7.** Conclusioni.

*Geologo con esperienza decennale in tema di bonifiche di siti contaminati maturata in primarie società di consulenza in ingegneria ambientale oggi opera presso il Servizio Suolo e Bonifiche dell'Agenda Regionale di Protezione Ambientale del Lazio. Già Consigliere dell'Ordine dei Geologi del Lazio e coordinatore della Commissione Ambiente ne è membro promotore di attività formative. *Project Manager* certificato PMP® presso il Project Management Institute americano e *Animatore Laudato Sì* per la diffusione del messaggio dell'enciclica papale.

1. Introduzione.

La Parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (c.d. Codice o Testo Unico dell'Ambiente¹) al Titolo V disciplina la materia "Bonifica dei siti contaminati". Nel merito si occupa delle procedure che permettono di affrontare la problematica, anche potenziale, di contaminazione delle matrici ambientali al fine di assicurare una pronta risposta dei vari soggetti (privati e pubblici) volta a contrastare, minimizzare e/o eliminare gli effetti negativi sull'ambiente e sull'uomo. È utile in questa sede ricordare che il codice distingue tra la definizione di «sito potenzialmente contaminato» da quella di «sito contaminato»: il primo è il caso di attestato o presunto superamento delle Concentrazione Soglia di Contaminazione² (CSC) per il quale si deve procedere ad «operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, che ne permettano di determinare lo stato o meno di contaminazione sulla base delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)», il secondo è il caso di sito nel quale l'attestato superamento delle CSR ne rende necessaria «la messa in sicurezza e la bonifica»³. In entrambi i casi, con diversi livelli, al sito sono applicate le procedure amministrative e tecniche previste dal Titolo V siano esse ordinarie ex art 242 o di altro tipo⁴. Nell'ambito di tali procedure il sito può risultare gravato da un regime di vincoli che impongono al proprietario del sito (anche se non responsabile della contaminazione) una serie di responsabilità⁵ ed oneri alcuni per l'appunto patrimoniali e immobiliari altri relativi allo stato fattuale del sito.

Tali gravosità sono state interpretate nel tempo come vincolo anche alla realizzazione di opere ed interventi. Su quest'ultima materia è intervenuto il recente D.L. 76/2020 che ha apportato modifiche ed integrazioni al codice dell'ambiente. Obiettivo del contributo è illustrare gli impatti di quest'ultimo intervento normativo,

1 Definizione divisiva, agli albori si veda F. Giampietro, *Né Testo Unico Ambientale né Codice dell'ambiente ... Ma un unico contenitore per discipline differenziate*, Rivista Ambiente e Sviluppo - IPSOA, 2006, per una valutazione più recente, A. Lorenzetti, *Tecnica normativa e ambiente nel dialogo tra legislatore e giudici*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Quaderni del Gruppo di Pisa, M. Cavino, L. Conte, Convegni - Editoriale Scientifica, 2013, pag. 275 e ss.

2 Tabella 1 (per il terreno) o Tabella 2 (per le acque sotterranee) di cui all'Allegato 5 al Titolo V alla Parte IV

3 Sul tema CSC e CSR si veda TAR Lombardia, Sez. I, 10 febbraio 2021, n. 142.

4 Procedure per aree contaminate di ridotte dimensioni ex art. 249, quelle ex 241-bis che disciplinano gli interventi «nelle aree destinate ad uso esclusivo delle Forze Armate», quelle ex art. 242-bis «di bonifica del suolo con riduzione della contaminazione ai valori di concentrazione soglia di contaminazione», quelle ex art. 252 «relative alla rete di distribuzione carburanti» e le procedure ex art. 241 «aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento».

5 Si veda sul tema delle responsabilità TAR Lombardia, Sez. I, 9 ottobre 2018, n. 964 ed anche Cons. di Stato, Sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5372.

dopo una breve disamina del regime vincolistico gravante sui i siti contaminati, anche in relazione ad altre norme di settore. La specificità dell'argomento in esame e il carattere di novità del testo esaminato hanno determinato la scarsa possibilità di attingere e far ricorso ad elementi di letteratura e giurisprudenza circostanziati.

2. Il regime dei vincoli (una sintetica ricostruzione) e la realizzazione di opere nei siti contaminati nel tempo.

Tra gli altri aspetti che caratterizzano un "sito (potenzialmente) contaminato" vi è l'onere legato alle attività di messa in sicurezza e bonifica che grava in caso di interventi «effettuati d'ufficio dall'autorità competente» ai sensi dell'art. 253 del d.lgs. 152/2006: infatti «Le spese sostenute per gli interventi (di messa in sicurezza, bonifica o risanamento esercitate d'ufficio - n.d.r.) «sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime»⁶. L'onere è tanto fattuale «che deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica» e può essere fatto valere anche sul proprietario del sito non responsabile, in ogni caso nella misura massima pari al «valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi». Vincolo più specifico risulta qualora «all'esito dell'analisi di rischio sito specifica venga accertato il superamento delle concentrazioni di rischio»: secondo il comma 2 dell'art. 251 tale evenienza viene riportata dal certificato di destinazione urbanistica. Qualora invece la procedura di analisi di rischio sanitario-ambientale sito specifica riconduca al non superamento delle concentrazioni soglia di rischio (definite maggiori delle CSC) ovvero alla definizione e stato di "sito non contaminato" ex art. 240 comma 1 lettera f) il vincolo è in relazione alla caratteristica di sito specificità dell'analisi modellistica che si basa sulla «ricostruzione del mondo reale (naturale e antropico), dei suoi elementi e delle interazioni tra di essi, tramite strumenti matematici»⁷. Ogni variazione che impatti su tale ricostruzione, che prende il nome di "modello concettuale del sito"⁸, comporta la necessità che venga aggiornata l'analisi modellistica di rischio⁹.

6 Per un'analisi dettagliata si veda V. Corriero, *Garanzie reali e personali in funzione di tutela ambientale*, Università degli Studi di Bari, 2013-2014.

7 Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale, *Criteri metodologici per l'applicazione dell'analisi assoluta di rischio ai siti contaminati, (revisione 2, marzo 2008)*.

8 Come definito nell'Allegato 2 "Criteri generali per la caratterizzazione dei siti contaminati" al Titolo V alla Parte IV del codice.

9 Fonte nota 7, «È sempre necessario prevedere la conduzione di una valutazione di rischio integrativa al momento dell'attuazione del cambiamento di destinazione e/o di utilizzo del sito».

Accanto a questi istituti, evidentemente vincolanti, non sembrano esserci particolari indicazioni ostative sorte nel tempo all'attuazione di sviluppi urbanistici, industriali e/o interventi edilizi in genere, e specificatamente nei casi in cui esiste una correlazione tra questa e la modifica allo *status quo* del suolo e del sottosuolo, anche se il tema è dibattuto. Autorevole letteratura ritiene che «l'Amministrazione ... non può inibire l'utilizzo dell'area oggetto di bonifica (inibizione giustificata esclusivamente dall'onere reale)»¹⁰ e che «la quasi totalità degli interpreti esclude che dall'onere reale derivino obblighi di non fare»¹¹. Diverso orientamento è invece quello del Giudice Amministrativo che ritiene come le esigenze di salvaguardia dei valori ambientali e di tutela della salute «impediscono che si proceda all'edificazione ... dell'area gravemente inquinata, prima che ne sia realizzata l'integrale bonifica»¹².

Invero, avendo il legislatore in più occasioni ritenuto necessario individuare procedure specifiche per la realizzazione di talune opere o interventi in siti contaminati, una certa interpretazione porterebbe ad escludere la realizzazione di opere non espressamente richiamate¹³. A proposito di interventi legislativi in materia, un primo richiamo alla possibilità di esecuzione di opere viene introdotto nel codice e segnatamente al comma 9 dell'art. 242 dal Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201¹⁴: questo novella la possibilità che possano essere autorizzati interventi di manutenzione e messa in sicurezza di impianti e reti tecnologiche presenti sul sito oggetto di procedimento ambientale. Condizione vincolante è l'assenza di compromissione agli interventi di risanamento.

10 L. Prati, *La giurisprudenza in tema di bonifiche dei siti di interesse nazionale dopo il D. Lgs. 152/2006* - AMBIENTEDIRITTO.it - Editore AMBIENTEDIRITTO, 2007 a commento di TAR Lombardia, Sez. II, 27 giugno 2007, n. 5288.

11 S. Bigatti, *Rifiuti. disciplina dell'onere reale nella normativa sui siti contaminati*, Lexambiente - Editore Ramacci, 2020.

12 TAR Piemonte, Sez. I, 21 novembre 2008, n. 2928 e sul tema si veda anche TAR Trento, Sez. Unica, 20 novembre 2013, n. 382 laddove viene avallata la valutazione fatta dall'amministrazione comunale in merito alla «*dismissione di una parte della capacità edificatoria*» di un sito identificato nel Piano regionale di bonifica delle aree inquinate in ragione del «*grave stato di degrado*» e viene inoltre riconosciuta la piena titolarità della scelta discrezionale nel «*valutare l'area in questione come di non più prevista edificazione*». Seguendo le ricostruzioni di cui al TAR Trento, Sez. Unica, 15 novembre 2019, n. 154 che si occupa di altri profili giurisprudenziali relativi alle medesime aree di cui alla precedente dello stesso Giudice (Sito di interesse nazionale "Trento Nord" area denominata "ex SLOI"), si apprende poi che in forza di un accordo di programma sottoscritto con i Soggetti non responsabili della contaminazione che si sono fatti carico di «*predisporre l'analisi di rischio e il progetto operativo di bonifica e ripristino ambientale del sito*» la stessa amministrazione ha «*riconosciuto in sede di pianificazione urbanistica un bonus volumetrico ... incrementandone la capacità edificatoria a copertura dei costi*».

13 F. Vanetti, *Coordinamento tra attività di bonifica e interventi edilizi: è possibile?*, Rivista Giuridica dell'Ambiente - RGAONLINE, 2019.

14 Convertito nella Legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Più incisiva è l'azione da ricondurre all'emanazione del Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133¹⁵ (c.d. Sblocca Italia) che specificava, sebbene con una travagliata evoluzione¹⁶, la possibilità di realizzare uno spettro più ampio di interventi nei siti contaminati dettando procedure specifiche. Tali ultime, oggi di fatto inserite nel codice dell'ambiente in virtù dell'art. 242-ter (analizzato nel seguito), si pongono l'obiettivo di verificare che la realizzazione delle opere e degli interventi elencati in norma come ammessi non pregiudichi né interferisca con il completamento delle attività di bonifica.

D'altro canto, venendo alle disposizioni più recenti, la realizzazione di opere nei *siti contaminati* è ammessa senza esclusione di sorta, relativamente alla tipologia di opera, dal Decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2017, n. 120¹⁷ che regola la gestione delle c.d. *terre e rocce da scavo*.

Anche se non più aggiornato, appare significativo riportare quanto indicato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero della Transizione Ecologica) nel protocollo del 2014 adottato insieme alla società Terna Rete Italia S.p.A. per la realizzazione di infrastrutture elettriche: «*la questione della possibilità di eseguire opere e interventi in aree contaminate ... è stata affrontata dal legislatore con ripetuti e disomogenei interventi normativi ... da tali disposizioni ... si ritiene possa desumersi il principio generale che interventi ed opere, di interesse pubblico generale ... possano essere realizzati ... a condizione che detti interventi non pregiudichino né interferiscano con ... la bonifica*»¹⁸.

3. Le più recenti disposizioni in materia di realizzazione di interventi ed opere nei siti contaminati.

Il 14 settembre 2020 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, il D.L. n. 76/2020 convertito nella Legge n. 120/2020. Il testo, recante «*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*», affronta al Capo II «*Semplificazione in materia*

¹⁵ Convertito nella Legge 11 novembre 2014, n. 164.

¹⁶ Nel decreto legge la possibilità era riservata a tutti i siti, questa è stata poi ridimensionata alle sole «*proprietà degli enti territoriali*» nella Legge di conversione 164/2014 salvo poi essere nuovamente ricondotta a tutti i siti tramite emanazione d'urgenza del Decreto Legge 11 novembre 2014, n. 165 decaduto poi per non conversione.

¹⁷ Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164.

¹⁸ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot. 0009210/TRI del 28/03/2014 fonte minambiente.it.

ambientale»¹⁹. Dei nove articoli che compongono il Capo, l'art. 52 introduce al codice dell'ambiente l'*art. 242-ter Interventi e opere nei siti oggetto di bonifica*. Gli interventi che «*possono essere realizzati*» sono i seguenti:

- Richiesti dalla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro	- Opere lineari di pubblico interesse, di sistemazione idraulica, di mitigazione del rischio idraulico
- Manutenzione ordinaria e straordinaria di impianti e infrastrutture, compresi adeguamenti alle prescrizioni autorizzative	- Opere per la realizzazione di impianti per la produzione energetica da fonti rinnovabili e di sistemi di accumulo, esclusi gli impianti termoelettrici, fatti salvi i casi di riconversione da un combustibile fossile ad altra fonte meno inquinante o qualora l'installazione comporti una riduzione degli impatti ambientali rispetto all'assetto esistente, opere con le medesime connesse, infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti
- Opere lineari necessarie per l'esercizio di impianti e forniture di servizi	- «interventi statali sottoposti a VIA presenti nell'allegato II alla parte seconda del Codice dell'ambiente (in sostanza grandi impianti come raffinerie, elettrodotti, centrali termiche, strade, ferrovie, etc.)» ²⁰

È determinante che le modalità di esecuzione delle opere «*non pregiudichino né interferiscano con l'esecuzione e il completamento della bonifica*» e non «*determinino rischi per la salute dei lavoratori*». Tale condizione dovrà essere specificatamente valutata dall'Autorità competente ai sensi del Titolo V alla Parte IV del d.lgs. 152/2006 o nell'ambito dei procedimenti di approvazione e autorizzazione degli interventi da attuare, siano anch'essi di valutazione di impatto ambientale (comma 2). Il comma 4 prevede²¹, per la verifica del rispetto delle condizioni di non interferenza con le attività di bonifica e di garanzia di salute dei lavoratori, procedure che si distinguono a seconda dello *step* al quale l'iter è giunto:

- caso in cui non sia stata ancora realizzata la caratterizzazione: è necessario accertare lo stato di potenziale contaminazione del sito mediante un Piano di indagini preliminari, concordato con l'Agenzia di Protezione Ambientale territorialmente competente (ARPA o APPA) che deve pronunciarsi entro e non oltre trenta giorni. In caso di mancata pronuncia nei termini da parte dell'Agenzia, il Piano

¹⁹ Per una più ampia analisi degli impatti in tema di "*procedimento di caratterizzazione e bonifica*" del D.L. 76/2020 si veda G. Savarese, *Siti Contaminati. Un'analisi del procedimento di caratterizzazione e bonifica alla luce del Decreto Legge 16 giugno 2020, n. 76*, AMBIENTEDIRITTO.it - Editore AMBIENTEDIRITTO, 2021.

²⁰ Per la classe elencata nel punto si riporta la definizione degli interventi data dal Servizio Studi - Dipartimento istituzioni della Camera dei deputati nella redazione del dossier di illustrazione del disegno di legge di conversione, D20076a_vol_II. Gli altri punti sono richiami testuali dell'art. 242-ter.

²¹ Nelle more che Ministero della Transizione Ecologica (per le aree ricomprese nei siti di interesse nazionale) e le Regioni (per le restanti aree) definiscano specifiche procedure per la valutazione e le modalità di controllo che dovranno essere prese (comma 3).

è concordato con l'Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale (ISPRA). Il piano è quindi inviato agli enti interessati con un anticipo di almeno 30 giorni prima dell'avvio delle attività.

- caso in cui siano in essere attività di messa in sicurezza operativa: gli interventi possono essere eseguiti previa comunicazione all'Agenzia di Protezione Ambientale territorialmente competente, da presentare con un anticipo di almeno 15 giorni.

In ogni caso dovranno essere adottate «*precauzioni necessarie a non aumentare i livelli di inquinamento delle matrici ambientali interessate*». È bene evidenziare che tali procedure sono da intendersi valide sin tanto che il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) e le Regioni non provvedano da un lato a specificare le procedure per la valutazione di non interferenza e rispetto della salute dei lavoratori dall'altro a definire modalità di controllo.

Le disposizioni su riportate ricalcano, dal punto di vista tecnico, quanto già previsto nella stessa materia dal D.L. 133/2014 (già richiamato) ai commi 7, 8 e 9 all'art. 34, oggi abrogati dal D.L. 76/2020. Inoltre, a proposito di opere ed interventi, il comma 3 dell'art. 242-ter prevede che Ministero della Transizione Ecologica e Regioni (con le responsabilità di cui alla nota 21) provvedano ad individuare categorie di interventi, tra quelle già elencate, che non necessitano di preventiva autorizzazione. Infine, per la gestione dei terreni movimentati, l'articolo 242-ter rimanda al D.P.R. 120/2017. Si segnala, a margine, che con l'art. 242-ter viene introdotta al Titolo V la dicitura "*sito oggetto di bonifica*" senza ulteriori indicazioni in merito a quale siano le caratteristiche che concorrono a definire tale circostanza.²²

4. Realizzazione di interventi e gestione delle attività di scavo nei siti contaminati.

Una fonte normativa che appare imprescindibile nell'analisi della tematica affrontata nel presente lavoro è il D.P.R. 120/2017 già richiamato in introduzione; tale presunzione si basa sull'assunto che la realizzazione di un'opera o di un intervento comporti un'attività di scavo anche minimale. È condivisibile che ciò possa non essere sempre vero, ma ai fini della materia trattata, l'Autore la ritiene una condizione prevalente²³. Questo Decreto si occupa della gestione del materiale escavato nel corso della realizzazione di opere di varia natura, con l'obiettivo di

²² Per una breve discussione sulle formule semantiche utilizzate per esprimere le caratteristiche di *sito* nel Titolo V alla Parte IV del d.lgs. 152/2006 si veda G. Savarese, *Siti Contaminati. Un'analisi del procedimento di caratterizzazione e bonifica alla luce del Decreto Legge 16 giugno 2020, n. 76*, cit.

definirne la qualifica in ordine alla disciplina per la gestione dei rifiuti. Secondo questa disciplina il materiale *terre e rocce da scavo* può assumere la qualifica di “rifiuto”, di “escluso dalla disciplina dei rifiuti” o di “sottoprodotto”²⁴. Per quest’ultima fattispecie, senza poter entrare nel dettaglio, ne viene regolamentata la gestione specificatamente nei siti oggetto di bonifica. È necessario avere chiara la definizione utilizzata nel D.P.R. che parla di “*sito oggetto di bonifica*” identificato all’art. 2 comma 1 lettera z) quale «*sito nel quale sono state attivate le procedure di cui al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*»; deve quindi intendersi una qualsiasi fase della procedura ed anche il caso di procedure concluse (per non necessità di intervento o per certificazione degli interventi di bonifica eseguiti ad esempio). In tale quadro, nel caso vi sia la volontà di utilizzo come sottoprodotto delle terre e rocce da scavo prodotte nel “*sito oggetto di bonifica*” il D.P.R. prevede un doppio livello di rispetto sui materiali oggetto di scavo e movimentati:

- delle CSC per i «*parametri pertinenti al procedimento di bonifica*» ex art. 12.
- dei connotati di sottoprodotto e dei requisiti di qualità ambientale ex art. 4.

Sin qui si sono sinteticamente descritti gli adempimenti che devono essere condotti nei siti c.d. “*oggetto di bonifica*” al fine di verificare la possibilità di qualificare il materiale escavato come sottoprodotto. Laddove sia necessario o si intenda gestire quale “*rifiuto*” il materiale escavato, dovranno essere condotti gli accertamenti propri della disciplina come da Titolo I alla Parte IV al codice.

Come detto, se per gran parte delle proprie disposizioni il D.P.R. 120/2017 si riferisce al materiale escavato, con riferimento ai siti contaminati sono fornite indicazioni anche su altri aspetti come illustrato nel seguito. Il D.P.R. si occupa della conduzione delle attività di scavo nei siti contaminati con l’articolo 25 del *Titolo V - Terre e Rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica*. L’art. 25 prevede che, nell’ambito delle

23 Peraltro, sarebbe da rifiutare la possibilità che debba essere valutato ex art. 242-ter un intervento di “*manutenzione ordinaria*” dell’impianto idrico-sanitario di una struttura edilizia o un intervento “*richiesto dalla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro*” inerente all’apposizione di segnaletica verticale sui muri perimetrali di un fabbricato, presenti in un sito contaminato. Con queste premesse, la realizzazione di opere che non prevedano attività di scavo, ovvero attività che impattino in termini di “occupazione” piuttosto che di “movimentazione” del suolo, possono essere considerate “residuali” non già in ordine alla rilevanza funzionale che esse possano assumere (si immagini il tracciato di un elettrodotto, ammesso che la sua realizzazione non comporti movimentazione di suolo) e men che meno in ordine al potenziale impatto sulle attività di risanamento (una “occupazione” di suolo potrebbe precludere futuri interventi) ma per la rappresentatività che un tal tipo di intervento possa assumere nel più ampio quadro degli interventi realizzabili.

24 Ai sensi dell’articolo 184-bis, del d.lgs. n. 152/2006 è un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell’articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa determinati criteri previsti dalla norma.

«Attività di scavo», per i siti già caratterizzati ai sensi dell'art. 242 del d.lgs. 152/2006 debba essere prelevato un numero significativo di campioni di suolo sulla base di un piano concordato con l'Agenda Regionale di Protezione Ambientale che deve pronunciarsi entro trenta giorni. Il piano e il relativo cronoprogramma di dettaglio devono essere trasmessi trenta giorni prima dell'avvio dei lavori. (comma a). È inoltre previsto che l'Agenda possa esprimersi «*eventualmente stabilendo particolari prescrizioni in relazione alla specificità del sito e dell'intervento*». Infine, è specificato che le attività di scavo devono essere condotte «*senza creare pregiudizio agli interventi e alle opere di prevenzione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino necessarie ...*» (comma b).

In ultima analisi una lettura del D.P.R. 120/2017 permette di identificare un doppio binario impostato dal legislatore di approccio al sito contaminato, in materia di «*terre e rocce da scavo*»:

a) materiale escavato, al fine di assumere la qualifica di sottoprodotto – accertamento qualità ambientale in relazione al procedimento ambientale attivo (*ex art. 12*) e ai requisiti da soddisfare propri del sottoprodotto (*ex art. 4*).

b) Esecuzione dello scavo (e inevitabilmente delle opere e degli interventi) – nel caso di sito già caratterizzato necessità di caratterizzazione ambientale e non pregiudizio agli interventi messa in sicurezza/bonifica (*ex art. 25*).

Il binario è unico se le «*terre e rocce da scavo*» assumono la qualifica di «*rifiuto*» e segnatamente dovranno essere condotti accertamenti in relazione alle modalità esecutive dello scavo, che non possono evidentemente essere svincolate dal tema «*realizzazione opere*». Ne consegue che le indicazioni fornite dal D.P.R. 120/2017 su questo aspetto nei siti contaminati debbano essere tenute in grande considerazione.

5. Lettura combinata del D.P.R. 120/2017 e del D.L. 76/2020.

Sulla base di quanto ricostruito, e con gli assunti fatti dall'Autore, nei siti contaminati la realizzazione di interventi ed opere deve tenere conto sia degli aspetti che riguardano il procedimento tecnico ed amministrativo di *caratterizzazione e bonifica* (attenzione rivolta al sito e agli interventi ovvero alla conduzione delle attività) sia di quelli che riguardano la gestione delle c.d. *terre e rocce da scavo* (attenzione posta sul materiale escavato). Poiché il regolamento per la gestione delle terre e rocce da scavo (D.P.R. 120/2017) succedeva alle disposizioni all'epoca vigenti sulla conduzione delle attività di realizzazione delle opere (art. 34 del D.L. 133/2014), il legislatore aveva posto come punto di cerniera tra i due aspetti l'art. 25 del D.P.R. In quest'ottica, lo svolgimento delle attività di scavo era condotto ai sensi dell'art. 25 del Decreto solo nel caso di «*siti oggetto di bonifica già caratterizzati*» mentre era

condotto secondo quanto previsto dal comma 8 dell'art. 34 del D.L. 133/2014 nel caso di siti «*in cui non sia stata ancora realizzata la caratterizzazione*» e di siti «*in presenza di attività di messa in sicurezza operativa*».

Come è stato illustrato, attualmente la conduzione delle attività di scavo dovrebbe tenere conto di quanto previsto dall'art. 242-ter al d.lgs. 152/2006 visto che il D.L. 76/2020 ha abrogato i commi 7, 8 e 9 dell'art. 34 del D.L. 133/2014 (vedi 1 Capitolo). Il quadro tuttavia appare meno chiaro, perché il “punto di cerniera” risulta indebolito dall'abrogazione suddetta: infatti il D.L. 76/2020 non ha previsto di sostituire quanto riportato al comma 1 dell'art. 25 del D.P.R. 120/2017 ed ovvero «Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 34, comma 7, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164» con “Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 242-ter, comma 4, del d.lgs. 152/2006”, con gli effetti descritti nel seguito. Le disposizioni del D.P.R. 120/17 sono sempre valide in ordine all'esecuzione di interventi con annesso scavo in siti oggetto di “*procedimento ambientale*” con «*caratterizzazione già approvata*», anche se non è da escludere un'antinomia normativa, sicuramente puntuale, ma concettualmente non di poco conto. Secondo il D.P.R. infatti in caso attività di messa in sicurezza operativa in esercizio, che insiste su sito con caratterizzazione già eseguita²⁵, deve essere condotta una indagine ambientale concordata con l'Agenzia di Protezione Ambientale competente con una procedura che ha tempo complessivo anche di 60 giorni (tenuto conto della condivisione del Piano con l'Agenzia e del preavviso da garantire prima dell'avvio dei lavori); invece il 242-ter del codice ambientale per il medesimo caso prevede la possibilità di eseguire gli interventi salvo comunicazione di avvio con preavviso di 15 giorni²⁶. Il 242-ter disciplina anche interventi su siti “*in cui non sia stata ancora realizzata la caratterizzazione*” (approfondimento capitolo 3). Se è vero che la diversa trattazione data al sito “*con messa in sicurezza operativa*” non si sarebbe verificata se il “*punto di cerniera*” di cui all'art. 25 del D.P.R. fosse stato opportunamente considerato, sarebbe rimasta un'illogicità di fondo: il caso di sito con intervento di bonifica in corso (indubbiamente il livello più alto di conoscenza delle caratteristiche del sito) o addirittura con intervento certificato²⁷ rientra, secondo

25 A proposito l'Allegato 3 del Titolo V alla Parte IV del codice riporta «*È opportuno progettare tali interventi dopo aver eseguito la caratterizzazione ambientale del sito*».

26 Peraltro, sembra utile evidenziare come rispetto a quanto riportato dal comma 4 ovvero «*procedure e modalità di caratterizzazione, scavo e gestione dei terreni movimentati*» non ci sia nulla che rientri in queste procedure nel prevedere che in caso di “*Messa in Sicurezza Operativa in essere*” le attività possano essere avviate previo avviso effettuato con anticipo di almeno 15 giorni,

27 Si ricorda la definizione del D.P.R. 120/17 «*sito oggetto di bonifica*»: *sito nel quale sono state attivate le procedure di cui al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*».

il D.P.R. 120/2017, nella categoria di quelli che richiedono di eseguire accertamenti ambientali specifici sulla qualità ambientale dei terreni.

Un'opzione per superare l'*impasse* era stata in realtà prevista nelle proposte emendative in assemblea legislativa, abrogando per intero l'art. 25²⁸. Sarebbe stato altresì possibile abrogarne i contenuti e sostituirli con un richiamo alle disposizioni dell'art. 242-ter. Con tali presupposti, le valutazioni su quale sia la procedura da adottare (nel caso di "*intervento*" con associata attività di "*scavo*") debbono considerare da un lato il fatto che le disposizioni di cui al art. 242-ter del d.lgs. 152/2006 si inseriscono a pieno titolo nella materia "*realizzazione di opere*" e che dunque possano essere considerate prevalenti dall'altro però che l'art. 25 D.P.R. 120/2017 disciplina per titolo le "*attività di scavo*" con altrettanta specificità ed opportunità: non sembra in questo caso di grande aiuto la massima *lex specialis derogat generali*. Va notato peraltro come nel caso di volontà (e possibilità) di attribuire la qualifica di sottoprodotto al materiale escavato, le procedure di accertamento ambientale da condurre sono in numero pari a tre (cfr. Par. 4): è di tutta evidenza che tale sovrapposizione sarà di natura più che altro "*amministrativa*" o "*procedurale*" che non "*operativa*".

Nella tabella seguente sono ricostruiti gli adempimenti connessi alla conduzione delle attività di scavo (e non di qualifica o gestione come sottoprodotto del materiale escavato per il quale altre sono le necessità) che risultano da una lettura del combinato disposto oggetto di analisi nel presente lavoro.

<i>Fattispecie</i>	<i>d.lgs. 152/2006 art. 242-ter</i>	<i>D.P.R. 120/2017 art. 25</i>
Caratterizzazione non svolta	Attuare un piano di indagini <i>ex All. 2</i> d.lgs. 152/2006 concordato con l'Agenzia di Protezione Ambientale da eseguire con preavviso di almeno 30 giorni	-
Caratterizzazione svolta	-	Attuare un piano di indagini <i>ex comma 1 lettera a)</i> concordato con l'Agenzia di Protezione Ambientale, da eseguire con preavviso di almeno 30 giorni
Messa in Sicurezza Operativa	Inviare una comunicazione inizio lavori con preavviso di almeno 15 giorni	

Tabella 1 Riepilogo adempimenti connessi alla conduzione delle attività di scavo per la realizzazione di opere in siti oggetto di procedimento ambientale ex Titolo V Parte IV d.lgs. 152/2006.

Da ultimo e sempre relativamente alle attività di scavo, richiamando quanto riportato nel Capitolo 3 in merito alle individuazioni che dovranno essere adottate da Ministero della Transizione Ecologica e Regioni «*di interventi non necessari di*

²⁸ Proposta emendativa pubblicata nell'Allegato A della seduta del 08/09/2020 52.100.

autorizzazione e di criteri valutativi», si prevede che influenzeranno anche «quelle (opere individuate n.d.r.) di cui all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2017, n. 120»; come illustrato tuttavia l'art. 25 del D.P.R. non tratta né di interventi né di opere ma disciplina unicamente le modalità di conduzione delle attività di scavo in «sito oggetto di bonifica» ed in relazione specifica alla necessità che sia «analizzato un numero significativo di campioni di suolo insaturo» e che queste si svolgano «senza creare pregiudizio agli interventi e alle opere di prevenzione, messa in sicurezza... e nel rispetto della normativa vigente in tema di salute e sicurezza dei lavoratori».

6. Regione Toscana: una prima esperienza di indicazioni sull'art. 242-ter.

È stato ricordato nel terzo paragrafo che le disposizioni di cui all'art. 242-ter ed in particolare quelle che riguardano le procedure di valutazione e i criteri di controllo del requisito di *“non interferenza”* (tra la realizzazione di opere e gli interventi di tutela ambientale) si attuano nelle more che il Ministero della Transizione Ecologica per le aree ricadenti nei SIN e le Regioni nelle restanti aree definiscano modalità specifiche. Gli stessi soggetti possono altresì identificare tipologie di interventi per le quali non è necessaria una preventiva autorizzazione. All'atto della stesura del presente contributo si ha notizia di disposizioni in tal senso solo dalla Regione Toscana. Questa, con Deliberazione 1 febbraio 2021, n. 55 ha emanato in Allegato A le proprie *«Linee guida di prima applicazione per l'attuazione dell'art. 242 ter “Interventi ed opere in siti oggetto di bonifica” del D.Lgs. 152/2006.»*

Trattasi di un documento di natura estremamente tecnica rispetto al quale non si vorrebbe in questa sede dare un'ampia e compiuta illustrazione. È tuttavia utile farvi riferimento per una prima analisi di come le intenzioni *semplificatorie* del D.L. 76/2020 siano state tradotte a scala decentrata, almeno in questa occasione.

Un primo aspetto che non sfugge è nella declaratoria delle delibera, laddove si riporta come l'art. 242-ter stabilisca che *«...nei siti oggetto di bonifica possono essere realizzati gli interventi e le opere tassativamente elencate al comma 1...»*; l'avverbio *“tassativamente”* è una aggiunta alla disposizione normativa nazionale con la quale

evidentemente il legislatore regionale vuole in principio dipanare qualsiasi dubbio vi fosse su natura restrittiva o meno delle previsioni del codice (si veda paragrafo 1).

Passando alle allegate Linee Guida, la Regione Toscana ha voluto dare maggiore specificazione della formula “sito oggetto di bonifica”, utilizzata dal legislatore nazionale: questo viene definito in primis quale «un sito per il quale sia stato accertato almeno un superamento delle CSC» ed in aggiunta un qualsiasi sito censito nel Piano regionale rifiuti e bonifiche e nei piani provinciali di bonifiche²⁹ oltre che nei Siti di interesse regionale. La Regione traduce le disposizioni nazionali relative alla verifica di “non interferenza” nella necessità che la realizzazione di interventi ed opere sia sottoposta ad una procedura di valutazione preventiva definita «di tipo “sanitario-ambientale”». Tale procedura prevede un’attività istruttoria svolta dalla autorità competente ai sensi del Titolo V alla Parte IV del d.lgs. 152/2006 che, correttamente, le Linee Guida regionali distinguono puntualmente rispetto a quella precedente legata all’autorizzazione degli interventi. Con tali premesse, sebbene per gli effetti della Legge Regionale del 10 luglio 2006 n. 30 i comuni abbiamo ricevuto delega dalla Regione in materia di «funzioni amministrative inerenti agli interventi di bonifica», essendo il 242-ter cronologicamente successivo a tale atto di trasferimento, la competenza della valutazione “sanitario-ambientale” risulta essere in capo alla Regione Toscana che dunque si affianca con un sub procedimento alla titolarità comunale concessa dalla Legge 30/2006 e si aggiunge all’autorità competente per l’autorizzazione delle opere alla quale rimane in capo la responsabilità di accertare che le stesse rientrino tra quelle previste dall’art. 242-ter. In questo sub procedimento³⁰ la Regione esprime il proprio nulla osta entro 30 giorni «dall’acquisizione dei contributi ambientale e sanitario di ARPAT e ASL» (o nell’ambito della Conferenza dei Servizi se prevista).

Quanto alla componente “ambientale” della valutazione richiesta, le Linee Guida ripercorrono in modo fedele l’impianto di disposizioni previste a livello nazionale (cfr. Par. 3) per quanto attiene alla casistica «in cui non sia stata ancora realizzata la caratterizzazione» mentre per l’altra fattispecie «in cui siano in essere attività di messa in

29 Da una lettura del *Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati per la razionalizzazione del sistema impiantistico di trattamento dei rifiuti* della Regione Toscana (delibera del Consiglio regionale n. 55 del 26 luglio 2017) sembrerebbero censiti in tali strumenti anche siti per i quali non sia accertato lo stato della contaminazione ovvero siti per i quali sia stata riscontrata la “non necessità di intervento”.

30 Interno alle amministrazioni, con un “passaggio di consegne” per il tramite della modulistica di cui al Decreto Dirigenziale del *Settore Bonifiche ed Autorizzazioni* della Direzione Ambiente ed Energia della Regione, numero 3030 del 26/02/2021.

sicurezza operativa» viene prevista la necessità del nulla osta sulla base della valutazione *“sanitaria-ambientale”* prima di poter procedere all’attuazione previa comunicazione di avvio con 15 giorni di anticipo. Quest’ultima procedura si applica anche ai casi di siti in cui sia stata già svolta la caratterizzazione ambientale (non considerati dall’art. 242-ter del codice introdotto dal D.L. 76/2020).

Quanto alla caratteristica *“sanitaria”* della valutazione, è richiesta, oltre all’assunzione di impegno ad inserire nel *«Piano di Sicurezza e Coordinamento ... le procedure e le misure da adottare ... in relazione al particolare contesto del sito da bonificare»*, anche la presentazione di un documento di analisi del rischio (preliminare) indotto dalla presenza dei contaminati. Non è espressamente richiamata la procedura *“analisi di rischio sanitario – ambientale sito specifica”* di cui all’art. 242 comma 4 del d.lgs. 15/2006: ciò è corretto visto che trattasi di un ambito diverso ed inoltre che non coprirebbe lo spettro completo delle necessità ma solo quelle nel caso in cui la modellazione restituisse valori di Concentrazioni Soglia di Rischio maggiori alle massime concentrazioni dei contaminati rilevate in sito tale da definire lo stesso *“non contaminato”* e peraltro unicamente per il rischio chimico³¹, ma tutti gli elementi richiamati lasciano intendere che tale procedura sia quella da sottoporre. Questo è avvalorato anche dal fatto che le Linee Guida prevedono il caso in cui *«siano invece già noti gli esiti dell’Analisi di Rischio sito specifica»* (inevitabilmente di cui al comma 4 art. 242) per il quale sarà necessario valutare, in relazione alle caratteristiche delle opere da realizzare, eventuali aggiornamenti.

Infine, sebbene il Paragrafo III richiami quanto previsto dal comma 3 dell’art. 242-ter in merito alla necessità di individuare categorie di interventi che non necessitano di preventiva autorizzazione, nulla a questo proposito viene definito della Linee Guida della Regione Toscana. Non sarebbe da escludere che la Regione abbia ritenuto sempre necessaria una preventiva valutazione.

7. Conclusioni.

Nel presente contributo si è cercato di illustrare l’impianto normativo che sottende alla realizzazione di interventi ed opere in siti interessati da procedure di *“caratterizzazione e bonifica”* ai sensi del Titolo V alla Parte IV del d.lgs. 152/2006. La caratteristica indubbiamente *“di nicchia”* del tema si riflette anche sulla generale scarsità di fonti tanto di giurisprudenza quanto di dottrina, diversamente da quanto

³¹ *Il rischio chimico per i lavoratori nei siti contaminati*, Editore Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro, 2014.

accade per altre sfaccettature del tema “*siti contaminati*”³², alle quali attingere. Invero la materia è potenzialmente applicabile ad una vastità di occasioni³³.

Le principali fonti sono costituite dall’art. 242-ter del codice dell’ambiente (introdotto nel 2020 tramite decreto legge n. 76) e dall’art. 25 del D.P.R. 120/2017. L’intervento legislativo più recente ha avuto l’indiscutibile pregio di aver ampliato la tipologia di opere che sono consentite e aver ricondotto entro il testo unico disposizioni sostanzialmente analoghe ma inserite in un diverso settore dell’ordinamento. Nel far ciò ha indubbiamente apportato maggiore uniformità e chiarezza, almeno nella composizione testuale della norma (anche se si segnala la permanenza dei contenuti al comma 9 dell’art. 242, ormai “*residuali*”). Tuttavia, possono essere fatte alcune considerazioni critiche e *in primis* non di poco conto risulta lo scollamento apportato tra la norma propria dei *siti contaminati* e quella relativa a *terre e rocce da scavo*.

Quanto alla “*realizzazione di opere*” se come detto ad oggi la tipologia di opere consentite è ampliata, nulla risulta di realizzabile che riguardi sviluppi urbanistici piuttosto che economici/produttivi³⁴ nonostante sia documentato il beneficio che investimenti (anche privati) in tal senso potrebbero apportare ai siti contaminati³⁵ ed anzi questo ulteriore intervento volto a individuare opere consentite porterebbe a rafforzare l’ipotesi che un sito contaminato (anche solo potenzialmente) sia gravato da obblighi di *non facere*. Ed è innegabile che la tipologia di interventi che si trova oggi ad essere autorizzabile può essere distinta in due blocchi tipologici: da un lato

32 A proposito di rapporto “*giudici e legislatore*”, anche se non puntualmente ricondotto al tema, ma a più ampio respiro sulla materia “*ambiente*” A. Lorenzetti, *Tecnica normativa e ambiente nel dialogo tra legislatore e giudici*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Quaderni del Gruppo di Pisa, M. Cavino, L. Conte, Convegni - Editoriale Scientifica, 2013 pag. 288; l’Autore ritiene che «*non si può disconoscere il ruolo che sono venuti (e vengono) a svolgere gli organi giurisdizionali chiamati ad applicare al caso concreto norme a contenuto astratto*” e parla di “*massiccia e significativa presenza della giurisprudenza in materia ambientale*».

33 Un numero pari a 18.241 è quello dei siti censiti da ISPRA su tutto il territorio nazionale per i quali risulta attivo un c.d. “*procedimento di caratterizzazione e bonifica*” cui se ne aggiungono circa altrettanti per i quali il procedimento è concluso. Questi numeri non comprendono quelli relativi alle perimetrazioni dei Siti di Interesse Nazionale. F. Araneo, E. Bartolucci, *Lo stato delle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i dati regionali*, Edizione 2021. ISPRA, Rapporti 337/21, 2021.

34 Per quanto non fosse ricompreso nel caso dei c.d. *Siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale* di cui all’art. 252-bis. Per un’analisi si veda F. Benedetti, *Siti di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale le novità introdotte dall’art. 252 bis del TUA*, AMBIENTE & SVILUPPO, IPSOA, 2008.

35 Per una originale analisi del potenziale di rilancio dell’attività economica nei siti contaminati in Italia si suggerisce *Dalla bonifica alla reindustrializzazione. Analisi, Criticità, Proposte*, Confindustria, 2016.

interventi non procrastinabili perché imposti dalla normativa o legati ad altre autorizzazioni di pubblico rilievo e interventi accessori (manutenzione) dall'altro interventi connessi ad opere di ampio respiro e interesse strategico nazionale. Non è ardito giungere alla conclusione che la previsione autorizzatoria per tali opere nei siti contaminati dovrebbe essere considerata un punto di "partenza", al quale ci si trova peraltro dopo 15 anni di emanazione del codice, piuttosto che di "arrivo".

In merito alla condizione di "non interferenza" posta tra la realizzazione delle opere e gli interventi di messa in sicurezza o bonifica da attuare, all'atto pratico la verifica di suddetta compatibilità ricorre essenzialmente ad una caratterizzazione ambientale mentre poco spazio è dato ad una reale verifica di interferenza e sovrapposizione tra interventi "da realizzare" e interventi "di risanamento".

Infine, anche in relazione alle criticità su esposte, non rimane che attendere i provvedimenti che il Ministero e le Regioni dovranno adottare secondo il comma 3 dell'art. 242-ter tramite i quali definire criteri e procedure per la valutazione della compatibilità tra interventi e bonifica/messa in sicurezza nonché tipologie di interventi per le quali non è richiesta autorizzazione. Su questo aspetto all'atto della stesura del presente lavoro, trascorsi 6 mesi dalla conversione in legge del D.L. 76/2020, si ha notizia dell'intervento della sola Regione Toscana, come illustrato al Par. 6. La previsione semplificatoria del legislatore nazionale, agli effetti della delibera regionale, se per un verso risulta meglio declinata ai casi reali dall'altro può essere giudicata appesantita facendo soprattutto riemergere la problematica attribuzione delle competenze tra Stato e Regioni e tra queste ultime ed i Comuni.

Post-scriptum: durante la fase di review del presente lavoro il Ministero della Transizione Ecologica ha adottato con decreto della Direzione Generale per il Risanamento Ambientale n. 46 del 30/04/2021 «la modulistica per la presentazione dell'istanza di avvio del procedimento di valutazione di cui all'articolo 242-ter, comma 2». Si tratta di indicazioni inerenti alle modalità di presentazione dell'istanza di verifica del rispetto non interferenza nell'ambito dei SIN (art. 242-ter co. 2) e non riguardano né la modalità di controllo sulla non interferenza con le attività di risanamento né eventuali indicazioni su opere che non necessitino di autorizzazione. In questo senso tale atto non altera, nella sostanza, il quadro ricostruito.