

BONIFICHE: SVINCOLO “PER FASI” DELLE GARANZIE FINANZIARIE ANCORA POSSIBILE

DI EMANUELE POMINI

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III – 27 ottobre 2025, n. 3442

L'art. 242, comma 7-bis del D.Lgs. 152/2006, introdotto dal D.L. 77/2021 (convertito, con modificazioni, dalla L. 108/2021) e ai sensi del quale le garanzie finanziarie sono prestate per l'intero intervento e sono svincolate solo al raggiungimento di tutti gli obiettivi di bonifica, non è applicabile retroattivamente e non incide pertanto sulle bonifiche già autorizzate, rispetto alle quali si è consolidato l'affidamento del proponente su un determinato assetto delle garanzie, che ha risvolti finanziari evidenti per l'operatore economico, che deve poter confidare sull'effettiva operatività della disciplina dettata dall'autorizzazione di cui è titolare (fattispecie in cui il comune ha respinto la richiesta di svincolo della garanzia finanziaria prestata per un singolo lotto di intervento già concluso e certificato, così come previsto nel progetto autorizzato, sul solo presupposto dell'entrata in vigore della citata disposizione normativa).

L'art. 242, comma 7-bis del D.Lgs. 152/2006, ai sensi del quale le garanzie finanziarie sono prestate per l'intero intervento e sono svincolate solo al raggiungimento di tutti gli obiettivi di bonifica, deve essere interpretato considerando che la disciplina delle garanzie non può tradursi in un'ingiustificata compressione dell'autonomia negoziale, in aderenza alla necessità di un'esegesi aderente ai valori costituzionali di cui all'art. 41 Cost. Ne consegue che, quando la bonifica sia suddivisa in lotti o in fasi, con prestazione di separate garanzie, non vi sono ragioni per ritenere che solo all'ultimazione degli interventi relativi a tutti i lotti sia possibile lo svincolo, essendo piuttosto necessario che la garanzia permanga per ciascun lotto sino a che in relazione a esso sia stata ultimata la bonifica di tutte le matrici, compresa la falda.

Con la sentenza in esame la giurisprudenza torna a occuparsi di un tema di sicuro interesse pratico, ossia la disciplina delle garanzie finanziarie che l'operatore deve costituire a seguito dell'approvazione del progetto di bonifica di un sito contaminato per garantire la corretta esecuzione e il completamento dei relativi interventi, solo al buon esito dei quali le predette garanzie possono poi essere svincolate¹.

Ai sensi dell'art. 242, comma 7 del D.Lgs. 152/2006, in caso di interventi di bonifica complessi è possibile che il **progetto di bonifica** sia **articolato per fasi progettuali distinte**, al fine consentire la realizzazione degli interventi stessi per singole aree o per fasi temporali successive, in tal caso essendo rimessa al provvedimento di approvazione del progetto la determinazione dell'entità delle garanzie finanziarie. La predetta norma, tuttavia, non disciplina le modalità temporali dello svincolo delle garanzie nel caso in cui il completamento della bonifica proceda per fasi, ognuna delle quali connotata dalla prestazione di una specifica e autonoma garanzia.

Per colmare tale lacuna, in alcuni casi, come accaduto per la Regione Lombardia ove si sono svolti i fatti interessati dalla pronuncia in oggetto, la regione è intervenuta con proprio provvedimento

¹ In merito alla disciplina delle garanzie finanziarie nel contesto dei procedimenti di bonifica, cfr. Cort. Cost., 24 luglio 2009, n. 247, in *Giur. cost.*, 2009, 4, p. 3217, in tema di previsione di un limite massimo agli importi delle garanzie finanziarie; Cons. Stato, Sez. IV, 12 settembre 2018, n. 5352 e T.A.R. Veneto, Sez. III, 7 dicembre 2016, n. 1342, entrambe in tema di variazione della titolarità del progetto di bonifica e svincolo delle garanzie finanziarie prestate dal soggetto uscente.

precisando che “la garanzia finanziaria verrà determinata per ogni singolo lotto o fase e svincolata a seguito di avvenuta certificazione del lotto o della fase progettuale pertinente” e che “(...) Nel caso di certificazione per lotti o fasi progettuali distinte, la fidejussione viene svincolata in seguito alla certificazione del singolo lotto o fase progettuale distinta”².

Il legislatore nazionale ha poi integrato la disciplina di cui al citato art. 242, comma 7 mediante l'**introduzione del successivo comma 7-bis** ad opera dell'art. 37, comma 1, lett. b), n. 2) del D.L. 77/2021 (convertito, con modificazioni, dalla L. 108/2021), ai sensi del quale “qualora gli obiettivi individuati per la bonifica del suolo, sottosuolo e materiali di riporto siano raggiunti anticipatamente rispetto a quelli previsti per la falda, è possibile procedere alla certificazione di avvenuta bonifica di cui all'art. 248 limitatamente alle predette matrici ambientali, anche a stralcio in relazione alle singole aree catastalmente individuate, fermo restando l'obbligo di raggiungere tutti gli obiettivi di bonifica su tutte le matrici interessate da contaminazione”, precisando inoltre che “le garanzie finanziarie di cui al comma 7 sono comunque prestate per l'intero intervento e **sono svincolate solo al raggiungimento di tutti gli obiettivi di bonifica**”.

È in questo contesto normativo che si inserisce il ricorso presentato da una società, titolare di un procedimento di bonifica, per l'annullamento del diniego comunale di svincolo della fidejussione prestata per la corretta esecuzione e completamento degli interventi relativi alla prima di una serie di “macrofasi” (a loro volta suddivise in diversi “lotti”) in cui si articolava un complesso intervento di bonifica autorizzato nel mese di marzo dell'anno 2021 (ossia precedentemente all'entrata in vigore della nuova disposizione normativa di cui sopra, avvenuta a luglio 2021) e riguardante l'area dismessa di Santa Giulia a Milano.

A dicembre 2024, a seguito del completamento degli interventi di bonifica relativi alla prima “macrofase” del progetto di bonifica, la società ricorrente chiedeva al Comune di Milano lo svincolo della garanzia finanziaria prestata in relazione a tale macrofase. Il Comune rigettava tuttavia la richiesta di svincolo con il provvedimento poi impugnato, rilevando che, a seguito dell'entrata in vigore del già citato comma 7-bis dell'art. 242, la fidejussione non era più svincolabile, dovendo essere mantenuta fino al completamento dell'intera bonifica; ciò, nonostante fosse stato lo stesso ente ad aver accettato la predetta garanzia e ad aver altresì precisato, su richiesta dell'operatore, che le singole fidejussioni potessero essere svincolate a valle della certificazione di bonifica relativa all'ultimo lotto di quelli costituenti ciascuna singola macrofase; assunto poi confermato anche dalla Regione, interpellata dal Comune successivamente all'intervenuta modifica normativa.

Nella propria decisione il T.A.R. Lombardia prende in esame **due aspetti relativi alla disciplina dello svincolo delle garanzie finanziarie** di cui all'art. 242, commi 7 e 7-bis: il primo riguarda l'eventuale applicazione retroattiva del comma 7-bis, ossia a procedimenti di bonifica già autorizzati prima della sua entrata in vigore; il secondo attiene invece alla portata sostanziale della nuova disposizione normativa.

Sotto il primo profilo, la società ricorrente aveva lamentato l'illegittimità del provvedimento di diniego dello svincolo sul presupposto che quest'ultimo fosse fondato unicamente su un'**illegittima applicazione retroattiva della nuova norma**, senza ulteriori considerazioni motivazionali. Per contro, l'amministrazione comunale ne sosteneva la legittimità, trattandosi a suo dire di norma procedimentale e non sostanziale.

Al riguardo, i giudici amministrativi hanno innanzitutto respinto tout court la tesi della legittimità dell'applicazione retroattiva dell'art. 242, comma 7-bis, rilevando come “né il comma 7 bis cit., né il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, che ha introdotto la novella nel corpo dell'art. 242, dettano una disciplina intertemporale che legittimi l'applicazione della nuova disposizione alle fattispecie pregresse, ossia oggetto di autorizzazione rilasciata in epoca anteriore alla novella; né del resto, vi sono indicazioni legislative in ordine al carattere retroattivo della stessa”. Stante l'assenza di un'espressa previsione

² Così, rispettivamente, gli artt. 11 e 12 della D.G.R. Lombardia 23 maggio 2012, n. IX/3509, recante “Linee guida per la disciplina del procedimento per il rilascio della certificazione di avvenuta bonifica, messa in sicurezza operativa e messa in sicurezza permanente dei siti contaminati”

di retroattività indicata dal legislatore trova infatti pacifica applicazione al caso di specie l'art. 11 delle preleggi al codice civile, che impone di escludere interpretazioni estensive che conducano all'applicazione retroattiva di una norma³.

Tale conclusione non cambierebbe, come statuito dal T.A.R. Lombardia, anche se si volesse considerare l'eventuale **portata procedimentale della norma**, come eccepito dall'amministrazione, dal momento che tale caratteristica va esclusa nel caso di specie.

Infatti, l'art. 242, comma 7-bis non si occupa di un profilo puramente procedimentale, ma **“incide direttamente sul contenuto del rapporto negoziale di garanzia** stabilendo quando può essere disposto lo svincolo. Non si tratta di disciplinare l'iter, o una fase del procedimento di bonifica, ma di **regolare un aspetto sostanziale del rapporto contrattuale** inserito nel più ampio procedimento di bonifica, individuando il momento dal quale la garanzia può essere svincolata e quindi la durata della garanzia stessa”. Sempre a giudizio del tribunale, qualora l'amministrazione avesse voluto ottenere nel caso di specie lo stesso effetto prodotto dalla nuova disposizione normativa, avrebbe potuto (e dovuto) esercitare i propri poteri discrezionali di autotutela, intervenendo sul provvedimento autorizzatorio per modificarne la disciplina in punto di durata e svincolo delle garanzie, e non pretendere di applicare al procedimento amministrativo una norma sopravvenuta.

Tale conclusione sembra del tutto condivisibile, anche volendo considerare **la tutela dell'affidamento dell'operatore su un determinato assetto di interessi** (nella specie, interessi economici connessi al momento dello svincolo delle garanzie per singole fasi rispetto a un procedimento di bonifica complesso), dovendo il soggetto privato, come ricordato dal T.A.R., “poter confidare sull'effettiva operatività della disciplina dettata dall'autorizzazione di cui è titolare”.

Passando al secondo dei due profili d'analisi sopra enucleati, anche dal punto di vista sostanziale, ossia considerando l'applicabilità (retroattiva) della norma al caso di specie, il ricorso non ha colto nel segno.

Infatti, secondo i giudici amministrativi la nuova disposizione normativa, nello stabilire che le garanzie finanziarie sono svincolabili solo “al raggiungimento di tutti gli obiettivi di bonifica”, **non osta a un eventuale svincolo della stessa per lotti di progetto**, dovendo infatti essere interpretata in modo coerente con il suo ambito di riferimento, che, come indicato dalla norma stessa, è la possibilità di procedere con il rilascio della certificazione di avvenuta bonifica per singole matrici ambientali e di conservare la garanzia finanziaria sino a che tutte le predette matrici ambientali siano state bonificate. Pertanto, ne deduce il T.A.R. anche in questo caso in modo condivisibile, “quando la bonifica sia suddivisa in lotti o in fasi, con prestazione di separate garanzie, non vi sono ragioni per ritenere che solo all'ultimazione degli interventi relativi a tutti i lotti sia possibile lo svincolo, essendo piuttosto **necessario che la garanzia permanga per ciascun lotto sino a che in relazione a esso sia stata ultimata la bonifica di tutte le matrici**, compresa la falda”. Solo tale interpretazione della norma, infatti, consente di evitare “un'ingiustificata compressione dell'autonomia negoziale, in aderenza alla necessità di un'esegesi aderente ai valori costituzionali di cui all'art. 41 Cost”, posto che altrimenti si giungerebbe a un risultato irragionevolmente gravoso per l'operatore privato, che sarebbe obbligato a conservare la garanzia per l'intero pur in presenza di lotti rispetto ai quali “tutti gli obiettivi di bonifica”, coincidenti con il risanamento di tutte le matrici ambientali ivi interessate, siano stati già raggiunti, come del resto richiesto dall'art. 242, comma 7-bis del D.Lgs. 152/2006.

In definitiva, e in attesa di eventuali conferme (o smentite) da parte di altri tribunali amministrativi o del Consiglio di Stato, continua a essere possibile lo svincolo “per fasi” delle garanzie finanziarie, non solo per i progetti già approvati prima del luglio 2021 (entrata in vigore del comma 7-bis dell'art. 242), ma anche per tutti quelli a venire.

³ Cfr., in questo senso, Cass. civ., Sez. VI, 2 marzo 2022, n. 6906; Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019, n. 28994, in Guida al dir., 2020, I, p. 105.