

**Ravenna, 8 maggio 2019**

**SCUOLA DI ALTA FORMAZIONE  
SULLA BONIFICA DEI SITI CONTAMINANTI**

**IL SISTEMA DELLE GARANZIE FINANZIARIE  
NEI PROCEDIMENTI DI BONIFICA**

**PREMESSA**

Recentemente il Ministro Costa in sede di audizione in Commissione Rifiuti ha dichiarato che *"Rispetto invece alle fideiussioni, è in corso di definizione uno schema di regolamento che disciplina i requisiti e le capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, nonché i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie".*

L'obiettivo, ha spiegato il Ministro, è *"modificare l'attuale sistema delle garanzie fideiussorie che spesso si sono rivelate inadeguate a garantire la copertura dei costi di riparazione del danno ambientale in quanto fornite da società di comodo o comunque non aventi capacità economica necessaria all'applicazione della fideiussione".*

La dichiarazione del Ministro Costa nasce dall'esigenza di pervenire ad una disciplina puntuale delle singole garanzie finanziarie, laddove la legislazione in materia ambientale si è limitata ad introdurre dette garanzie per ciascuno dei cinque tipi di attività connesse con i rifiuti.

**1) SMALTIMENTO e RECUPERO RIFIUTI – DISCARICHE – AIA attività di gestione rifiuti art. 5 d.lgs. 372/1999 (ART. 208 TUA – soglie inferiori all'AIA c.d. autorizzazione ordinaria)**

Art. 208, comma 11, TUA: l'autorizzazione individua le condizioni e le prescrizioni e contiene (omissis) lett. G): le garanzie finanziarie richieste devono essere prestate solo al momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto, in conformità all'art. 14 d.lgs. 13/1/2003 n. 36, che prevede:

comma 1): la garanzia per l'attivazione e la gestione operativa della discarica, comprese le procedure di chiusura, assicura l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione e deve essere commisurata alla capacità autorizzata della discarica ed alla classificazione della stessa;

comma 2): la garanzia per la gestione successiva alla chiusura della discarica assicura che le procedure di cui all'art. 13 (Gestione operativa e post-operativa) siano eseguite ed è commisurata al costo complessivo della gestione post-operativa. La garanzia è trattenuta per almeno trenta anni dalla data di comunicazione di cui all'art. 12, comma 3 (procedura di chiusura) c.d. *garanzia post mortem*;

**2) A.I.A. Autorizzazione integrata ambientale – relazione di riferimento**  
**(ART. 29 sexies, comma 9 septies, TUA)**

Art. 29 sexies, comma 9 quinquies, TUA, lettera c): se, tenendo conto dello stato del sito indicato nell'istanza, al momento della cessazione definitiva dell'attività la contaminazione del suolo e delle acque sotterranee nel sito comporta il rischio significativo per la salute umana o per l'ambiente in conseguenza delle attività autorizzate svolte dal gestore anteriormente al primo aggiornamento dell'autorizzazione per l'installazione esistente, esegua gli interventi necessari ad eliminare, controllare, contenere o ridurre le sostanze pericolose pertinenti in modo che il sito, tenuto conto dell'uso attuale o dell'uso futuro approvato, cessi di comportare detto rischio.

Art. 29 sexies, comma 9 septies, TUA: a garanzia degli obblighi di cui alla lettera c) del comma 9 quinquies, l'AIA prevede adeguate garanzie finanziarie, da prestare entro 12 mesi dal rilascio, in favore della regione o della provincia autonoma territorialmente competente. Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono stabiliti i criteri che l'autorità competente dovrà tenere conto nel determinare l'importo di tali garanzie finanziarie.

**3) IMPIANTI DI PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI** (art. 12 d.lgs. 387/2003)

L'art. 13.1, lettera J, D.M. Sviluppo Economico 10/9/2010 individua la necessità di prestare una cauzione, a favore dell'amministrazione procedente, a garanzia della rimessa in pristino proporzionata al valore delle opere di rimessa in pristino o delle misure di reinserimento o recupero ambientale.

**4) RIFIUTI TRANSFRONTALIERI**

**(ART. 194, comma 3, TUA)**

3. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, nel rispetto delle norme del regolamento (CEE) n. 259 del 1° febbraio 1993 sono disciplinati:

a) i criteri per il calcolo degli importi minimi delle garanzie finanziarie da prestare per le spedizioni dei rifiuti, di cui all'articolo 27 del predetto regolamento.

D.M. 3 settembre 1998, n. 370 (Regolamento recante norme concernenti le modalità di prestazione della garanzia finanziaria per il trasporto transfrontaliero di rifiuti)

**Nel TUA non esiste una precisa e puntuale disciplina, che viene demandata a decreti ministeriali, in assenza dei quali, le Regioni stanno cercando di colmare il vuoto normativo, dovuto soprattutto alla scarsa sensibilità in relazione al problema delle garanzie finanziarie.**

**Analoga problematica, a mio avviso aggravata dalla rilevanza del problema delle bonifiche dei siti contaminati, sussiste per le garanzie finanziarie relative ai progetti di bonifica di detti siti.**

5)

**BONIFICA SITI CONTAMINATI (ART. 242 e ss. TUA)**

La lacunosa disposizione dell'art. 242, comma 7, TUA, stabilisce che il provvedimento che approva il progetto fissa l'entità delle garanzie finanziarie, in misura **non superiore al 50%** del costo stimato per l'intervento, che devono essere prestate in favore della regione per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi medesimi.

Nella vigenza del d.lgs. n. 22/1997, il DM 25/10/1999 n. 471 all'art. 10 comma 9 stabiliva la fissazione dell'entità delle garanzie finanziarie in misura non inferiore al 20% dei costi stimati.

Il D.M. 5/7/2005 (Modalità e importi delle garanzie finanziarie che devono essere prestate a favore dello Stato dalle imprese che effettuano attività di bonifica dei siti – ancora in vigore ai sensi del D.M. 3/6/2014 n. 120), all'art. 1 prevede che “L'iscrizione all'Albo delle imprese che effettuano l'attività di bonifica dei siti è subordinata alla presentazione di idonea garanzia finanziaria a copertura delle obbligazioni connesse alle operazioni di messa in sicurezza, bonifica, ripristino ambientale, realizzazione di eventuali misure di sicurezza, trasporto e smaltimento dei rifiuti nonché del risarcimento degli ulteriori danni derivanti all'ambiente in dipendenza dell'attività svolta”.

Si tratta ovviamente di due diverse garanzie:

-quella dell'art. 242, comma 7, TUA: è stabilita dal provvedimento di autorizzazione dell'attività di bonifica e/o messa in sicurezza ed è rilasciata in favore Ente territoriale (Regione/Provincia/Comune) dal soggetto responsabile dell'inquinamento e che presenta il progetto di bonifica (copre al massimo il 50% del costo stimato dell'intervento);

-quella del DM 5/7/2005: è condizione per l'iscrizione all'Albo delle imprese che effettuano attività di bonifica, è rilasciata in favore dello Stato e copre anche l'eventuale risarcimento del danno che l'impresa dovesse causare durante l'attività svolta.

=====

Non esistono degli schemi-tipo di garanzia fideiussoria per le obbligazioni riguardanti la gestione degli impianti di raccolta, stoccaggio e smaltimento dei rifiuti, né esistono degli schemi tipo di garanzia fideiussoria per l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), così come non risulta nemmeno pubblicato uno schema-tipo di garanzia fideiussoria per la corretta esecuzione degli interventi di bonifica e/o messa in sicurezza di siti contaminati da parte del Ministero

**A fronte della legislazione statale, talmente carente da rivelarsi quasi inutile, le singole Regioni hanno cercato di colmare il “vuoto” normativo mediante delibere di giunta per disciplinare le garanzie finanziarie, creando uno schema (più o meno) condiviso di garanzia finanziaria bancaria o assicurativa.**

**Si tenga però presente che la Corte Costituzionale con sentenza n. 67/2014, in relazione agli impianti di recupero e smaltimento rifiuti, ha ricondotto il tema delle garanzie finanziarie alla competenza esclusiva statale in tema di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” ed ha affermato l'opportunità che lo stato provveda sollecitamente a definire i criteri generali per le**

**determinazioni delle garanzie finanziarie dovute dai gestori degli impianti di recupero e smaltimento rifiuti, secondo il disposto dell'art. 195, comma 2, lett. g), TUA.**

Nel suddetto caso la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, Legge Regione Puglia n. 39/2006, secondo cui "La Regione provvede entro 30 giorni, in via transitoria, alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti mediante adozione di apposito regolamento".

**Di recente, la Corte Costituzionale con sentenza n. 93 depositata il 18/4/2019, in tema di valutazione di impatto ambientale (VIA) stabilita dall'art. 28, comma 5, Legge della Provincia Autonoma di Trento n. 17/2017, ribadisce quanto già affermato (Corte Cost. n. 198/2018) e cioè che la VIA rientra univocamente nella competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.**

**In futuro, pertanto, analoga sorte potrebbe toccare alla materia delle bonifiche dei siti contaminati.**

### **LE DELIBERE DI GIUNTA REGIONALE E GLI SCHEMI DI GARANZIA FINANZIARIA NEI PROGETTI DI BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI**

Per la regolamentazione della materia delle bonifiche, ciascuna Regione ha adottato delibere di giunta con allegato lo schema della garanzia finanziaria (bancaria o assicurativa), utilizzato dai singoli Comuni ovvero dalla Province. Sembrerebbero quindi escluse, come vedremo di seguito, le società finanziarie ex art. 106 TUB

I suddetti schemi più o meno simili, nella premessa, prevedono una garanzia pari al **50%** ovvero ad una **percentuale non indicata** (che dovrà essere la stessa dall'autorizzazione) del costo stimato dell'intervento (messa in sicurezza e/o bonifica), da rivalutarsi annualmente secondo l'indice ISTAT di adeguamento al costo della vita.

Di seguito, per quanto ci interessa, le condizioni generali di assicurazione previste da tutti gli schemi di polizza che ex art. 242, comma 7, TUA garantiscono il costo stimato dell'intervento (di bonifica e/o messa in sicurezza):

#### -Costituzione della garanzia

Il garante si costituisce fideiussore ai sensi e per gli effetti dell'art.1936 e seguenti cod. civ., fino alla concorrenza del massimale indicato.

#### -Delimitazione della garanzia

Inadempimento da parte del contraente degli obblighi indicati in premessa (autorizzazione del progetto di bonifica), verificatosi nel periodo di vigenza della polizza.

#### -Escussione della garanzia

Pagamento senza opporre alcuna eccezione entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta scritta da parte dell'Ente garantito, che dispone motivandola l'escussione della garanzia e la misura della stessa.

#### -Durata della garanzia

FERRARA  
44121 Via Bersaglieri del Po, 31  
Tel. 0532 209293

BOLOGNA  
40124 Via Drapperie, 12  
Tel. 051 233543

MILANO  
20122 Via Durini, 25  
Tel. 02 25062305

ROMA  
00195 Via Sabotino, 46  
Tel. 06 3700261

Indicazione della durata, pari ai termini previsti per la realizzazione degli interventi autorizzati, maggiorata di un anno, fatte salve proroghe o differimenti dei termini per la realizzazione degli interventi e di completamento delle relative attività di bonifica.

-Svincolo della garanzia

Per la liberazione del contraente è necessaria la restituzione dell'originale di polizza alla garante unitamente a copia del provvedimento dell'Ente che dispone lo svincolo della garanzia stessa.

**In particolare,**

Regione Veneto

La DGR n. 1732 del 3/10/2013, che riguarda l'applicazione dell'Accordo di Programma per la bonifica del SIN di Venezia-Porto Marghera alle aree escluse dal predetto sito, prevede per bonifiche eseguite da soggetti privati per procedere alla riconversione/reindustrializzazione delle aree in disponibilità:

- esenzione dalla garanzia finanziaria se il soggetto ha effettuato la transazione con il Ministero;
- fideiussione del 10% del costo della bonifica se il soggetto non ha effettuato la transazione.

La Regione Veneto, a fronte della complessità della vicenda del SIN di Venezia-Porto Marghera e degli interessi coinvolti, in situazioni particolari sembra avere concesso rilevanti benefici alle aziende private che eseguono le bonifiche (esenzione della garanzia ovvero riduzione al 10% del costo dell'intervento).

Provincia di Venezia

Nello schema di polizza non viene indicata la percentuale dell'importo stimato dei lavori, ma viene specificato che la garanzia finanziaria deve comprendere l'ulteriore voce pari al 10% (dei costi di verifiche e controlli dell'Ente durante i lavori) e la percentuale complessiva deve comprendere anche tale ulteriore voce.

La durata della garanzia è costituita dalla sommatoria dell'intervallo di tempo tra il rilascio della fideiussione e l'inizio dei lavori di bonifica + tempo previsto per l'intervento + 2 anni oppure 7 anni per gli interventi di messa in sicurezza permanente.

Regione Campania

Al fine di evitare disconoscimenti di sottoscrizione, la firma del contraente, che sottoscrive la polizza deve essere autenticata da un notaio, che dovrà attestare oltre all'identità, anche la facoltà dello stesso di stipulare la polizza. Analoga autentica è prevista per la firma del funzionario dell'azienda di credito o della compagnia di assicurazione.

=====

**CASO PRATICO**

**Cessione area da bonificare e subentro nella titolarità del procedimento amministrativo –  
escussione della polizza fideiussoria nei confronti del cedente delle aree da bonificare**

Con decreto n. 6133 del 26/4/2005 la Regione autorizzava il progetto di bonifica presentato dalla I.I. s.p.a., fissando l'importo della garanzia in € 2.659.423,00 pari al 30% dell'ammontare dei costi degli interventi di bonifica (vigenza d.lgs. 22/1997 – decreto Ronchi).

Ai sensi dell'art. 2), la garanzia fideiussoria veniva rilasciata dalla compagnia di assicurazione a fronte delle somme che la ditta autorizzata alla realizzazione degli impianti ed all'esercizio delle operazioni di bonifica di cui al decreto n. 6133/2006 fosse tenuta a corrispondere alla Regione a copertura delle spese necessarie, comunque inerenti o connesse ad eventuali operazioni di smaltimento rifiuti, compreso la bonifica ed il ripristino ambientale in conseguenza delle eventuali inadempienze commesse, in dipendenza dell'attività svolta e determinati da qualsiasi atto o fatto colposo o doloso, nel periodo di efficacia della garanzia stessa.

Ai sensi dell'art. 3):

a) la garanzia ha efficacia a decorrere dalla data di approvazione della delibera di autorizzazione sino al 31/8/2007 (scadenza comprensiva di un anno in più);

b) in caso di cessazione, superati i termini di cui alla lettera a) o in caso di cessazione anticipata degli interventi di bonifica, la garanzia sarà comunque valida sino ad avvenuta liberazione da parte della Regione, tramite dichiarazione della stessa, sulla base di "certificazione ambientale" rilasciata dalla provincia competente;

c) l'Ente può avvalersi della garanzia limitatamente alle inadempienze di cui all'art. 2) verificatesi nel periodo di efficacia della garanzia; in caso di cessazione anticipata la polizza è comunque efficace per un ulteriore anno in più

L'art. 5) prevede l'escussione della garanzia qualora il Contraente non abbia provveduto a quanto da esso dovuto ai sensi del provvedimento di autorizzazione, per cui il Dirigente del Servizio Rifiuti e Residui recuperabili dispone motivandolo il pagamento e la misura dello stesso nel termine di 30 giorni dalla notifica del decreto dirigenziale, senza opporre alcuna eccezione.

Con decreto n. 585/2007 la Regione aveva accettato la rinuncia di I.I. s.p.a. all'esecuzione dell'attività di bonifica, a seguito del trasferimento della proprietà delle aree interessate alla A.R.I. s.p.a., autorizzando espressamente con decreto n. 585/2007 quest'ultima al subentro nella titolarità del decreto n. 6133/2005 con formulazione di un nuovo progetto di bonifica ed assunzione della titolarità della garanzia prestata a favore della Regione da I.I. s.p.a.

Alcuna operazione di bonifica è mai stata iniziata da A.R.I. s.p.a., la quale non è nemmeno subentrata nella garanzia fideiussoria, per cui la Regione, con decreto emesso ai sensi della L.R. n. 10/2003 (che richiama il R.D. n. 639/1910) ha escusso la polizza fideiussoria.

Il Tribunale di Milano nella sentenza n. 15582/2013 e la Corte d'Appello di Milano con la sentenza n. 2893/2016, entrambi configurando la polizza in questione come contratto autonomo di garanzia ed escludendo la liberazione di I.I. s.p.a. dall'obbligazione fideiussoria di garantire la realizzazione del progetto di cui al decreto n. 6133/2005, in quanto la A.R.I. s.p.a non ha mai presentato la nuova polizza, rigettavano l'opposizione proposta dalla compagnia assicuratrice.

**La Corte di Cassazione con la sentenza n. 31956 depositata l'11/12/2018**, uscendo dal "comodo" schema secondo cui la clausola di pagamento a "prima richiesta" configura un contratto autonomo di garanzia, per cui sarebbe inibito l'utilizzo delle eccezioni fondate sul rapporto principale (ad

eccezione dell'*exceptio doli*), continua il ragionamento affermando che **la suddetta inibizione “non può includere – logicamente prima ancora che giuridicamente – pure la inibizione dell’utilizzo di eccezioni direttamente discendenti dal rapporto di garanzia”**.

Secondo la Corte di Cassazione *“il contratto autonomo di garanzia può stabilire che la garanzia viene prestata esclusivamente in rapporto all’adempimento dovuto da un determinato soggetto, e non in rapporto all’inadempimento in sé; pertanto, se tale soggetto garantito viene liberato per novazione soggettiva o per altra sopravvenuta vicenda giuridica, da ciò risulta desumibile una eccezione di estinzione della garanzia”*.

Nel caso di specie la Corte milanese ha errato nel non vagliare l’eccezione fondata sulle condizioni di polizza sollevata dalla compagnia assicuratrice, il cui contenuto è ovviamente rilevante, posto che nel regolamento negoziale della garanzia autonoma ben può includersi una deroga al combinato disposto degli artt. 1235 e 1275 c.c. nel senso di mantenere permanente l’obbligo di garanzia anche nel caso in cui vi sia il subentro di un altro soggetto all’originario obbligato principale.

Il vaglio delle clausole invocate dalla compagnia (oltre alla premessa, gli artt. 1, 2 e 3 lettera c della polizza fideiussoria) in ordine alla disciplina negoziale degli effetti del subentro a I.I. s.p.a. da parte di A.R.I. s.p.a. presenta chiaramente una natura fattuale, che la Corte milanese dovrà quindi accertare nel suo specifico contenuto in sede di giudizio di rinvio.

La prima udienza del giudizio di rinvio davanti alla Corte d’Appello di Milano è fissata per il 3/7/2019 e presumibilmente la sentenza verrà emessa non prima dell’anno 2020.

=====

### **CASO PRATICO – Risolto positivamente**

#### **Trasferimento ramo d’azienda – voltura dell’autorizzazione alla bonifica – rilascio della garanzia da parte del cessionario**

Nell’ambito di un più ampio trasferimento del ramo d’azienda, in data 14/2/2018 la Società X ha ceduto alla Società Y il punto vendita carburante sito in una località dell’Emilia Romagna.

Poiché il punto vendita era interessato da un procedimento ambientale attivato dalla società X ante cessione, la società Y è stata incaricata da X di proseguire l’attività di bonifica fino al totale completamento, secondo le prescrizioni delle competenti autorità amministrative.

Con nota del 13/3/2018, la SAC competente chiarisce che la società X (cedente) è il soggetto responsabile dell’inquinamento e la società Y, in ragione degli obblighi contrattuali assunti, si configura come soggetto che subentra negli obblighi di esecuzione dell’attività di bonifica per conto di X, fino al loro totale completamento.

**Per la procedura di voltura dell’autorizzazione alla bonifica (comprensiva di autorizzazione allo scarico), la SAC chiede CORRETTAMENTE la trasmissione del contratto di cessione del punto vendita carburanti, nonché il rilascio delle garanzie finanziarie da parte della subentrante Y.**

Con la voltura ed il rilascio delle garanzie finanziarie da parte di Y, la SAC restituirà quelle rilasciate da X.

=====

## CASO PRATICO

### FALLIMENTO MITENI s.p.a.

La Miteni s.p.a. di Trissino, sotto accusa per l'inquinamento perpetrato per anni delle falde acquifere da sostanze perfluoroalchiliche (pfas) in Veneto, è stata dichiarata fallita con sentenza del Tribunale di Vicenza depositata il 12/11/2018.

In assenza di un progetto di bonifica e quindi di garanzie finanziarie, il costo della bonifica, calcolato in circa 100 milioni di euro, rischia di rimanere a carico del Comune di Trissino, della Provincia di Vicenza, della Regione Veneto, mentre il danno ambientale resterà a carico dello Stato.

La contaminazione era già nota alla Miteni s.p.a. dal 2/8/2017, in quanto già rilevata dal laboratorio interno denominato Ricerca e Caratterizzazione Analitica e i carabinieri del NOE di Treviso hanno già notificato alla società un verbale di accertamento e contestazione di illecito amministrativo per l'omessa comunicazione agli enti preposti di una minaccia imminente di danno ambientale ed il trasgressore sarebbe il delegato in materia di sicurezza, ambiente e igiene del lavoro dal 12/7/2011 fino alla dichiarazione di fallimento.

Alla Miteni s.p.a., in persona del curatore dott. Domenico De Rosa, è stata elevata una sanzione amministrativa pecuniaria di € 406.000,00.

Il Direttore della conferenza dei servizi tenutasi il 3/12/2018 presso la sede ARPAV di Vicenza, con lettera del 21/1/2019, aveva dato 15 giorni di tempo al Curatore del fallimento per presentare un progetto al fine di intervenire a rimedio della sopravvenuta situazione, onde porre in essere ogni possibile iniziativa per prevenire ogni ulteriore fenomeno di inquinamento della falda.

Il Curatore del fallimento evidenzia di non disporre di alcuna risorsa per adottare le iniziative richieste dalla Conferenza dei servizi del 3/12/2018 e comunque di non esservi tenuto, in quanto la curatela fallimentare non può essere oggetto di ordinanze di bonifica o messa in sicurezza per inquinamenti ad essa non imputabili (cfr. Consiglio di Stato n. 5668 del 4/12/2017).

Si tenga presente che l'orientamento giurisprudenziale citato dal Curatore non è pacifico ed è anzi contestato dalle sentenze del TAR Lombardia, sez. I Brescia, n. 669/2016 e n. 790/2017, nonché dal Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3672/2017, secondo cui sarebbe conforme al principio "chi inquina paga" far ricadere *"la sopportazione del peso economico della messa in sicurezza e dello smaltimento sulla parte di attivo fallimentare dell'impresa che li ha prodotti"*.

**Non è escluso che il contrasto giurisprudenziale, evidenziato anche da TAR Lombardia, sez. Brescia, n. 195/2018 e da TAR Trentino Alto Adige, Trento, n. 56/2018, possa essere risolto tramite lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea.**

Nel frattempo la Regione Veneto ha depositato una prima istanza di ammissione allo stato passivo del fallimento Miteni per € 4.828.570,00, presumibilmente in chirografo, per una serie di spese sostenute per interventi strutturali, di studio e consulenze specialistiche.

FERRARA  
44121 Via Bersaglieri del Po, 31  
Tel. 0532 209293

BOLOGNA  
40124 Via Drapperie, 12  
Tel. 051 233543

MILANO  
20122 Via Durini, 25  
Tel. 02 25062305

ROMA  
00195 Via Sabotino, 46  
Tel. 06 3700261



Seguirà poi una seconda istanza di ammissione allo stato passivo con la quantificazione di altri crediti, tra cui oneri straordinari sostenuti per la prevenzione e la profilassi sanitaria sostenuti dopo l'apertura del fallimento.

Il Ministero dell'Ambiente ha chiesto l'insinuazione al passivo per il risarcimento di danni per 142 milioni di euro ed il Consorzio Acque del Chiampo per 2,7 milioni di euro.

All'udienza del 9/4/2019, i crediti del Ministero, della Regione Veneto e del Consorzio Acque del Chiamo, in accoglimento della proposta del Curatore, sono stati esclusi dallo stato passivo del fallimento, trattandosi di pretese risarcitorie, che pertanto presuppongono l'accertamento di dolo o colpa, nonché del nesso di causalità, al momento non accertati da nessun giudice.

Con ogni probabilità, verranno incardinati dagli Enti pubblici non ammessi allo stato passivo le relative cause di opposizione.

Nel frattempo, in data 26/3/2019 la ICI 3 Holding s.r.l. comunicava alla Regione Veneto di essere in procinto di stipulare un contratto preliminare di acquisto dello Stabilimento Miteni non appena l'immobile tornerà nella disponibilità della società a seguito dell'autorizzazione del Tribunale di Vicenza. Detto preliminare dovrà prevedere il conferimento della detenzione dell'immobile alla ICI Italia 3 Holding s.r.l. ai fini dell'esecuzione delle attività di bonifica con espressa autorizzazione di ICI Italia 3 Holding ad effettuare a proprie spese tali attività.

Nella medesima comunicazione ICI SE s.r.l., pur non essendovi giuridicamente tenuta in quanto soggetto non responsabile della contaminazione, si è irrevocabilmente impegnata a finanziare le opere di rafforzamento e gestione della barriera idraulica che ICI Italia 3 Holding s.r.l. intende posizionare immediatamente dopo l'acquisizione del sito.

La società ICI SE s.r.l. si impegna a rilasciare una garanzia fideiussoria "personale" a garanzia del pagamento delle spese per il mantenimento della barriera idraulica da parte del subentrante detentore dello stabilimento, valida fino al 31/12/2019 per un importo di € 1,5 milioni.

La Regione Veneto, con nota del 12/4/2019, evidenzia che il suddetto impegno finanziario e la sua durata non sono adeguato rispetto ai tempi del fallimento ed al completamento delle operazioni di approvazione di un progetto di bonifica, ritenendo quindi di primaria importanza che l'impegno finanziario manifestato dalla società vada disposto fino al 31/12/2023, anche per quanto riguarda la connessa garanzia fideiussoria (senza comunque specificare l'importo).

Nella stessa nota, l'Ente precisa l'opportunità di rilasciare la fideiussione a favore della Regione Veneto, della Provincia di Vicenza e del Comune di Trissino, con clausola "a prima richiesta" a favore della Regione, al fine di garantire l'esecuzione delle opere di messa in sicurezza già in corso e quelle future.

Non si comprende la particolare condizione secondo cui l'escussione con clausola "a prima richiesta" soltanto in favore della Regione.

### Procedimento penale

La Procura di Vicenza ha in corso le indagini per disastro ambientale, mentre continua a ricevere esposti da parte dei comitati cittadini e di Greenpeace che hanno chiesto il sequestro preventivo dell'azienda.

Nel frattempo alcuni consiglieri regionali avrebbero chiesto di togliere le indagini sulla vicenda pfas alla Procura di Vicenza per affidarle invece a Venezia, accusando la Procura di Vicenza di non avere fatto nulla in concreto negli ultimi due anni per trovare una soluzione alla situazione.

=====

## **IMPRESE AUTORIZZATE AL RILASCIO DELLE GARANZIE FINANZIARIE**

Esclusivamente in materia di discariche, l'art. 14, comma 4, d.lgs. 36/2003 richiama l'art. 1 legge 10/6/1982 n. 348, secondo cui: in tutti i casi in cui è prevista la costituzione di una cauzione a favore dello Stato o altro ente pubblico, questa può essere costituita in uno dei seguenti modi:

- a) per reale e valida cauzione;
- b) da fideiussione bancaria rilasciata da aziende di credito di cui all'art. 5 r.d. 12/3/1936 n. 375 (abrogato dal TUB) e s.m.i., ovvero da consorzi di garanzia collettiva dei fidi iscritti nell'albo degli intermediari finanziari, previsto dall'art.106 TUB e sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia ai sensi dell'art. 108 TUB (comma così modificato dall'art. 13, comma 1, legge n. 154 del 2016);
- c) da polizza assicurativa rilasciata da imprese di assicurazione debitamente autorizzata all'esercizio del ramo cauzioni ed operante nel territorio delle Repubblica in regime di libertà di stabilimento o di libertà di prestazioni di servizi.

Dal 12/5/2016, con la conclusione del periodo transitorio disciplinato dall'art. 10 del D.lgs n. 141/2010, che ha riformato il Titolo V del TUB, gli enti statali o le pubbliche amministrazioni possono accettare garanzie finanziarie dalle vecchie finanziarie 107, dai confidi 107 o dalle nuove finanziarie 106.

Art. 93, comma 3, codice contratti pubblici: la garanzia fideiussoria può essere rilasciata da imprese bancarie o assicurative che rispondano a requisiti di solvibilità previsti dalle leggi che ne disciplinano le rispettive attività o rilasciate dagli intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'art. 106 TUB, che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di rilascio di garanzie e che sono sottoposti a revisione contabile da parte di una società di revisione iscritta all'albo previsto dall'art. 161 TUF e che abbiano i requisiti minimi di solvibilità richiesti dalla vigente normativa bancaria-assicurativa.

Ai sensi dell'art. 93, comma 3, codice contratti pubblici, gli intermediari finanziari ex art. 106 TUB possono rilasciare garanzie fideiussorie agli enti pubblici soltanto se concorrono congiuntamente i seguenti requisiti:

- svolgere attività esclusiva o prevalente di rilascio di garanzie;
- revisione contabile da parte di una società di revisione iscritta all'albo previsto dall'art. 161 TUF;
- requisiti minimi di solvibilità richiesti dalla vigente normativa bancaria assicurativa.

L'impossibilità della sussistenza congiunta dei suddetti requisiti, di fatto esclude le società finanziarie ex art. 106 TUB dal novero dei soggetti che possono rilasciare garanzia fideiussorie in favore di enti pubblici.

L'art. 384 del Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (d.lgs. n. 14 del 12 febbraio 2019), novellando l'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 122/2005, stabilisce ora che la fideiussione può essere rilasciata soltanto «da una banca o da un'impresa esercente le assicurazioni»; **si è così espunto il riferimento all'elenco speciale degli intermediari finanziari di cui all'art. 107 TUB, ormai superato dalla sua abrogazione.**

**In materia di bonifiche**, nulla è previsto dalla legislazione statale, ma le singole DGR richiamano le lettere b) e c) dell'art. 1 della legge 348/1982, specificando che la garanzia è prestata da Aziende di Credito iscritte all'Albo delle Banche e dei Gruppi Creditizi oppure mediante polizza assicurativa prestata da Società di assicurazione autorizzata al rilascio di cauzioni a garanzia di obbligazioni verso Enti pubblici ai sensi della normativa vigente.

**Alla luce della modifica introdotta dal Codice della crisi dell'impresa e dell'insolvenza al d.lgs. n. 122/2005, sembrerebbe quindi legittimo pretendere che le garanzie finanziarie in materia ambientale vengano rilasciate soltanto da una banca o da una compagnia di assicurazione.**

---

## **CRITICITA' E RILIEVI**

- 1) dalle stesse parole del Ministro Costa che parla di “fideiussioni”, “garanzie fideiussorie” e “garanzie finanziarie” emerge la confusione nei termini utilizzati, laddove “garanzie finanziarie”, sembra comprendere sia le polizze fideiussorie che le polizze r.c.;
- 2) manca una disciplina uniforme delle garanzie finanziarie relative alle bonifiche dei siti contaminati, così come quelle relative ai vari tipi di attività connesse con i rifiuti (polizze fideiussorie);
- 3) le polizze r.c. inquinamento non sono obbligatorie;
- 4) gli aspetti più problematici sono: la determinazione del massimale e quindi l'oggetto della garanzia, la durata della garanzia e le condizioni per l'escussione (fideiussione o contratto autonomo di garanzia?);
- 5) per quanto riguarda la determinazione del massimale appare troppo ampia la discrezionalità dell'Ente che autorizza il progetto di bonifica, che deve fissare le garanzie finanziarie in misura non superiore al 50% del costo stimato per l'intervento, quindi in ipotesi anche il solo 1%!; uno spunto per la limitazione della discrezionalità potrebbe derivare dall'esame della legislazione degli altri paesi europei nell'analogia materia (ad esempio: paesi scandinavi);

- 6) per quanto riguarda la durata della garanzia, nulla prevede l'art. 242, comma 7, TUA, mentre le DGR Regionali, nell'ambito della discrezionalità loro consentita, hanno indicato la durata della garanzia:
- pari ai termini previsti per la realizzazione degli interventi autorizzati, maggiorata di un anno;
  - oppure
  - nella sommatoria dell'intervallo di tempo tra il rilascio della fideiussione e l'inizio dei lavori di bonifica + tempo previsto per l'intervento + 2 anni oppure 7 anni per gli interventi di messa in sicurezza permanente.
- Si tratta, a mio parere, di una ingiustificata diversità di trattamento rispetto, ad esempio, al medesimo o simile intervento di bonifica effettuato in due regioni diverse;
- 7) sulle condizioni per l'escussione: tutti gli schemi di polizza delle Regioni/Province/Comuni, nonostante l'inserimento della clausola di pagamento "entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta scritta dell'Ente garantito", contiene riferimenti alla disciplina della fideiussione, ad esempio:
- il garante si costituisce fideiussore ai sensi e per gli effetti dell'art.1936 e seguenti cod. civ.;
  - la richiesta dell'Ente garantito deve motivare l'escussione della garanzia e la misura della stessa.

---

## DISEGNO DI LEGGE N. 1151 PRESENTATO IL 19/3/2019 – DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE ED INTEGRAZIONE DEL CODICE CIVILE

### Art. 1

Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione ed integrazione del codice civile, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

**lettera o:** disciplinare nuove forme di garanzia del credito, anche in considerazione delle prassi contrattuali consolidate nell'uso bancario e finanziario;

Nella relazione si legge che il disegno di legge delega tende ad incrementare lo strumentario a disposizione di privati ed imprese per un migliore e più efficace accesso al credito, prestandosi a ricomprendere diverse tipologie di strutture atipiche di garanzia del credito, sia reali che personali.

Il criterio direttivo è quello del recepimento normativo di prassi o schemi negoziali che siano già consolidati "nell'uso bancario o finanziario".

Indice di siffatta diffusione si ha, oltre che nei relativi protocolli operativi, nelle numerose pronunce giurisprudenziali in tema di garanzie atipiche (dalle alienazioni a scopo di garanzia, compresi la cessione del credito a scopo di garanzia, il mandato all'incasso, il *sale and lease-back*, il contratto autonomo di garanzia, la lettera di *patronage* e le clausole di *covenant*).

Il *sale and lease-back*, in italiano "vendita con patto di locazione" è una particolare forma di finanziamento di un'**azienda** che consiste in un contratto di vendita di un bene stipulato tra il soggetto che lo possiede e l'istituzione

finanziaria che contestualmente lo assegna in locazione finanziaria (o **leasing finanziario**) al cedente; il cedente pertanto si trasforma da proprietario del bene ad utilizzatore.

In finanza con il termine *covenant* si indica un accordo che intercorre tra un'impresa e i suoi finanziatori, che mira a tutelare questi ultimi dai possibili danni derivanti da una gestione eccessivamente rischiosa dei finanziamenti concessi. L'accordo prevede clausole vincolanti per l'impresa, pena il ritiro dei finanziamenti o la loro rinegoziazione a condizioni meno favorevoli. Dal punto di vista del finanziatore, il covenant, serve a ridurre il proprio rischio di credito, cioè ridurre l'esposizione patrimoniale all'insolvenza del prestatore di fondi.

La prassi tende a colmare le lacune e le inadeguatezze che il sistema tradizionale mostra sia in ragione dell'attuale situazione economica interna, sia in ragione dell'internazionalità degli scambi, che hanno comportato una profonda trasformazione del contesto socio-economico rispetto a quello nel quale si è tradizionalmente collocato il sistema codicistico, connotato dalla garanzia generica dell'art. 2740 c.c. e dal divieto del patto commissorio dell'art. 2744 c.c.

**Nel disegno di legge delega n. 1151 del 19/3/2019, diversamente dai precedenti disegni di legge, non viene specificamente indicata alcuna previsione da inserire nel codice civile, ma si fa esclusivo riferimento alla prassi, o meglio all'uso bancario e finanziario, che diviene perciò oggetto di considerazione per l'introduzione normativa di nuove forme di garanzia del credito, compreso il contratto autonomo di garanzia.**