

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE  
CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI  
AD ESSE CORRELATI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**152.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 MARZO 2022**

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ANDREA FERRAZZI**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Ferrazzi Andrea, <i>Presidente</i> .....	3
<b>Audizione di Stefania Gaiba e Francesco Ferroni, consulenti ANIA (gli auditi saranno in videoconferenza):</b>	
Ferrazzi Andrea, <i>Presidente</i> .....	3, 4, 5, 7
D'Arienzo Vincenzo (PD) .....	5
Ferroni Francesco, <i>Consulente ANIA</i> ..	3, 4, 5, 6
Gaiba Stefania, <i>Consulente ANIA</i> .....	3, 5, 6

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ANDREA FERRAZZI

**La seduta comincia alle 13.30.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione *streaming* sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di Stefania Gaiba e Francesco Ferroni, consulenti ANIA.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione degli avvocati Stefania Gaiba e Francesco Ferroni, consulenti ANIA.

L'audizione rientra nell'ambito dell'approfondimento che la Commissione sta svolgendo sul tema delle garanzie finanziarie nel settore delle discariche.

Comunico che gli auditi hanno preso visione della disciplina relativa al regime di pubblicità del resoconto stenografico della seduta.

Invito i nostri ospiti a svolgere una relazione sul tema in oggetto; al termine seguiranno eventuali domande o richieste di chiarimento. Ricordo che alle 14.30 l'Aula del Senato è convocata, quindi chiedo a tutti una sintesi necessaria per garantire ai senatori di poter poi partecipare al dibattito e al voto, grazie.

FRANCESCO FERRONI, *Consulente ANIA*. Buongiorno, sono l'avvocato Ferroni. Innanzitutto, vorrei introdurre il di-

scorso delle garanzie cosiddette *post mortem* trentennali. Anch'io ho letto i resoconti delle precedenti audizioni dai quali si desume che, sostanzialmente, non vengono rilasciate e la maggior parte delle Regioni italiane mi pare siano sfornite di garanzie. Questa situazione è dovuta al fatto che le compagnie di assicurazione e gli istituti di credito non sono in grado di rilasciare queste garanzie per la lunghissima durata prevista circa vent'anni fa quando è stata scritta la norma, il decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36. Come prima questione bisognerebbe prendere in considerazione l'ipotesi di modificare l'articolo 14, un articolo totalmente inattuabile. Ci potrebbero essere delle proposte su come risolvere la questione di queste polizze *post mortem*, ma mi limito solamente a dire una cosa di cui almeno io ho avuto anche sentore. Si potrebbe prevedere un fondo statale le cui risorse deriverebbero dai contratti che si potrebbero fare con le varie società che gestirebbero le discariche. Questo è molto sinteticamente il tema relativo alle polizze di garanzia trentennali *post mortem*. Invece, per quanto riguarda le ulteriori garanzie che dovrebbero essere rilasciate siamo ad uno stallo da molto tempo: è già stato ribadito più volte che sarebbe necessario predisporre questi schemi di polizza che a tutt'oggi non sono ancora stati predisposti. Questa potrebbe essere una soluzione, pur tenendo conto che il mondo assicurativo fatica a seguire questo tipo di rischio molto alto, ma in ogni caso almeno gli schemi di polizza che erano stati già prospettati circa due anni fa potrebbero essere proposti.

STEFANIA GAIBA, *Consulente ANIA*. Svolgo un brevissimo intervento. Esaminando la precedente relazione abbiamo

letto che le Regioni interpellate spesso non hanno fornito la documentazione e i chiarimenti da voi richiesti; inoltre, quelle che hanno fornito questa documentazione hanno confessato, tra virgolette, di non avere la garanzia *post mortem* oppure di avere soltanto la garanzia per l'operatività. A questo punto, visto e considerato che una norma nazionale obbliga il gestore della discarica ad ottenere queste garanzie, per questo periodo — perché il ragionamento di una modifica della legislazione si riferisce al futuro — l'ipotesi poteva essere quella di creare un istituto di vigilanza di tipo statale che si attivasse per operare questi controlli. Questo nell'ipotesi in cui le Regioni fossero restie a mettere a disposizione questo tipo di documentazione. Questa poteva essere anche un'ipotesi per cercare di — tra virgolette — gestire la situazione contingente che pare sia particolarmente poco rosea. Io non ho altro da aggiungere.

PRESIDENTE. Ringrazio anche per l'estrema sintesi ed efficacia dell'esposizione. Abbiamo alcune questioni da porvi. Relativamente alle garanzie fideiussorie emesse voi avete conoscenza di studi e indagini che definiscono il numero di garanzie per la gestione operativa e quella *post mortem* in essere, nei tempi che sarebbero stati individuati all'interno di questa indagine? Successivamente noi sappiamo che la durata del tempo di queste garanzie, ovviamente, è molto protratta nel tempo. Un dibattito in corso sta nel fatto che sia conveniente o meno, opportuno o meno, possibile o meno, frazionarlo per periodi più brevi rispetto a quanto stabilito, a quanto previsto. Sappiamo che per la gestione *post* operativa si deve avere una durata trentennale e via dicendo. Se secondo voi dovesse esserci questa possibilità, il rinnovo dovrebbe avvenire a scadenza del singolo periodo automaticamente oppure con stipulazione di nuovi contratti? Sappiamo che le garanzie per i due tipi di gestione devono avvenire contestualmente. Secondo voi c'è margine rispetto alla direttiva 1999/31/CE — quella di cui stiamo parlando — che possa essere consentita la possibilità di individuare un

termine diverso per la presentazione di due tempi delle due tipologie di garanzia? Da ultimo, c'è una questione relativa alle garanzie finanziarie o altre equivalenti che è quella a cui si fa riferimento nell'articolo 8. Quali strumenti potreste suggerire in aggiunta oppure in alternativa alle garanzie finanziarie, tipo quelle bancarie e assicurative, in senso stretto? Ad esempio, i nostri consulenti hanno segnalato la possibilità dell'accantonamento di quote di corrispettivo di tariffe destinate a coprire i costi di gestione degli impianti o l'istituzione di un fondo di garanzia destinato a intervenire in caso di infruttuosa escussione della garanzia.

FRANCESCO FERRONI, *Consulente ANIA*. Sul primo quesito risponderò positivamente, nel senso che si potrebbe prevedere o valutare l'ipotesi di polizze con termini più ridotti. Questo secondo me si potrebbe anche ipotizzare con l'ausilio di tecnici — ingegneri o comunque tecnici — che ci dovrebbero far capire bene come potremmo individuare le problematiche o come potremmo in qualche modo anche dividere i rischi. Noi avevamo valutato di presentare delle polizze a scadenza quinquennale, però a questo periodo di cinque anni sarebbe opportuno, da un punto di vista tecnico, cercare di collegare il termine ad una fase specifica della discarica o della lavorazione dei rifiuti. Sul secondo quesito attualmente la norma dice che c'è l'obbligo di rilasciare immediatamente la prima polizza, ma anche quella *post mortem* nel momento in cui si ottiene l'autorizzazione. Io sono d'accordo sul fatto che si potrebbe richiedere la *post mortem* in una fase successiva, anche per evitare prima di tutto un costo per l'impresa. Allo stesso tempo in questo modo si potrebbe ridurre il periodo della polizza. Questo si può valutare, però io sarei abbastanza sfavorevole; infatti, se si dovesse richiedere la *post mortem* nella fase di chiusura della discarica, è molto probabile che l'impresa si trovi già in una situazione di *default*, di difficoltà. La società potrebbe essere anche in una fase prefallimentare che non consentirebbe di ottenere garanzie in quanto

i garanti — quindi, banche e assicurazioni — potrebbero non rilasciarle a una società che è già in difficoltà. Questa è un'ipotesi da valutare, ma dal mio punto di vista è abbastanza sfavorevole. Infine, c'è il terzo quesito che è in relazione all'articolo 8. La soluzione diversa dalle garanzie finanziarie — quindi, bancarie o assicurative — può essere effettivamente la costituzione di un fondo di garanzia che potrebbe operare nel caso in cui le garanzie finanziarie non dovessero essere operative. Forse sarebbe meglio che questo fondo operasse a prescindere, quindi si potrebbe costituire a livello statale un fondo che dovrebbe comunque rispondere nel caso di inadempienza perché rimarrebbe il primo problema: le compagnie di assicurazione non garantiscono e succederebbe quello che sta succedendo ora. La maggior parte delle Regioni del nostro Paese è addirittura sprovvista, quindi molte Regioni stanno operando senza avere le coperture, quindi tutto finirebbe prevedibilmente in un nulla di fatto. Se le Regioni fossero sfornite, ci sarebbe comunque questo fondo di garanzia che dovrebbe subentrare ed operare nei confronti di tutte quelle società che andrebbero in situazioni di *default* o di difficoltà e non sono tutte, ovviamente, perché in Italia abbiamo società molto importanti e molto solide che stanno operando nel settore delle discariche.

STEFANIA GAIBA, *Consulente ANIA*. C'è anche un'altra questione a mio parere circa l'introduzione di un fondo di garanzia che soccorra quando la polizza non è escutibile per qualche motivo: è falsa, non c'è la compagnia e così via. A mio parere, questo diventerebbe un doppio costo per il gestore dell'impresa perché dovrebbe pagare il premio per la polizza e poi sopportare un esborso perché in qualche modo — a mo' di prelievo o di conferimento — dovrebbe comunque contribuire alla creazione di questo fondo. Questo sarebbe un doppio costo e già i gestori lamentano l'eccessivo costo delle polizze: ipoteticamente è una soluzione percorribile, però a livello pratico diventerebbe un esborso ingente per i gestori.

PRESIDENTE. Grazie. C'è qualche senatore o deputato che vuole intervenire? Il senatore D'Arienzo, relatore tra l'altro del provvedimento.

VINCENZO D'ARIENZO. Grazie a lei, presidente e grazie per la disponibilità dei nostri ospiti. Una carrellata veloce del fenomeno — se ovviamente ne siete a conoscenza — dal punto di vista di ciò che è accaduto per davvero. Volevo sapere se ci sono stati dei casi di escussione forzata delle fideiussioni e se, da parte vostra, ci sono state delle indagini su soggetti italiani garanti che non si siano comportati lecitamente. Vi è da parte vostra un'analisi sui soggetti italiani che hanno offerto queste garanzie fideiussorie? Come si comportano gli altri Paesi europei — almeno quelli più noti come Francia e Germania — rispetto all'attuazione della direttiva che ha regolato il decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36?

PRESIDENTE. Chiedo scusa, senatore D'Arienzo. Avete dati da fornirci relativamente alla prima domanda che ho posto? Ci sono degli studi sulle garanzie fideiussorie emesse?

FRANCESCO FERRONI, *Consulente ANIA*. Noi abbiamo dei dati, ma non sono completi e sono imprecisi: rischerei di darle dei numeri che non corrispondono. Abbiamo fatto delle indagini a Regioni, quindi siamo più preparati su alcune Regioni, ma non a livello nazionale perché non credo che esista questo studio.

PRESIDENTE. Se è nella vostra facoltà e disponibilità inviarli, potrebbero essere importanti pur nella loro relativa rilevanza.

FRANCESCO FERRONI, *Consulente ANIA*. Vi possiamo spedire quello che abbiamo, ma sono dei dati parziali che non possono dare un'idea precisa della situazione, anche perché — come ho appreso dall'ultima audizione — molte Regioni non vi rispondono e non hanno risposto proprio perché è una situazione di grave

difficoltà che stanno vivendo tutti, quindi le risposte sono state negative. Non hanno nemmeno le garanzie e questo, in qualche modo, ha violato la normativa, quindi entriamo in un campo abbastanza delicato. Rispondo al quesito che è stato fatto precedentemente. In Italia non abbiamo conoscenza di compagnie assicuratrici che non abbiano adempiuto, anche perché c'è l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) che ha un controllo nel caso in cui dovesse accadere. Basterebbe fare una comunicazione all'IVASS che interverrebbe sicuramente. La maggior parte dei casi di cui noi abbiamo avuto esperienza riguardano società straniere: a volte inesistenti, a volte con documenti falsi, a volte hanno operato in passato, ma non sono più operative, quindi non avrebbero la possibilità di emettere garanzie. Ci sono società ancora esistenti che si occupano del portafoglio che hanno, ma non hanno più l'autorizzazione di emettere garanzie e purtroppo l'hanno fatto. Per fare questo abbiamo dato anche alcune indicazioni perché l'IVASS può intervenire anche sulle società straniere o comunque può dare delle informazioni. Noi abbiamo comunicato a delle Regioni che prima di accettare delle fidejussioni c'è la possibilità di fare una richiesta all'IVASS sul nominativo della società. C'erano società cinesi, bulgare, maltesi e così via. Per tutelarsi è possibile rivolgere queste richieste all'IVASS che molto spesso è in grado di operare valutazioni e poter informare se la società esiste e se la società è operativa o meno. Purtroppo quello che si può fare al momento in Italia è questo: gli uffici legali delle Regioni devono avere la possibilità e l'accortezza di prendere qualche informazione prima di accettare queste garanzie fidejussorie che purtroppo abbiamo verificato che sono carta straccia, a volte sono addirittura documenti falsi. Mi pare che questo fosse il quesito.

STEFANIA GAIBA, *Consulente ANIA*. A proposito di indagini aggiungerei che noi abbiamo tentato qualche anno fa di fare un'indagine a livello regionale però come sono stati restii a rispondere a voi anche a noi hanno detto che sono dati riservati.

Questo è dovuto al fatto che purtroppo da questi tabulati è emersa non dico una responsabilità, anche se ci sono stati procedimenti penali a carico di amministratori regionali che non hanno assunto le garanzie, non le hanno escusse, le hanno fatte scadere. Raccogliere questi dati e diffonderli significherebbe purtroppo ammettere una responsabilità per una non oculata gestione di questo tipo di attività. Si fa molta fatica ad andare a raccogliere dati o quant'altro. Noi ci siamo occupati più che altro di cosa succede in caso di fallimento, di chi deve provvedere in caso di cessione dell'azienda.

Ci siamo occupati di queste questioni giuridiche già entrate nel giudiziale, però la raccolta dati è molto complicata anche per noi.

FRANCESCO FERRONI, *Consulente ANIA*. Non ho risposto all'ultimo quesito che mi era stato fatto in relazione ad altre esperienze europee. Non ho dati precisi, però per quanto riguarda la polizza *post mortem* — quindi la trentennale — mi risulta che anche a livello europeo sia un problema, nel senso che non l'hanno risolto e che sono in difficoltà in tutta Europa. Per quanto riguarda invece le altre garanzie l'Italia sconta un'anomalia un po' particolare in questo senso. Negli altri Paesi in genere le garanzie sono rilasciate da istituti di credito, quindi sono contratti autonomi di garanzia a prima richiesta; in Italia invece c'è un sistema più complesso riguardo a determinate questioni. Per esempio, gli appalti pubblici (una cosa classica italiana) sono quasi tutti garantiti da compagnie d'assicurazione che vengono in soccorso agli istituti di credito e rilasciano delle garanzie sostanzialmente identiche, nel senso che le primarie compagnie italiane rispondono e non ci sono problemi. Però l'Italia si differenzia dagli altri Paesi perché c'è il mondo assicurativo e il mondo bancario, mentre negli altri Paesi in genere è il mondo bancario che rilascia le garanzie. Sulle altre polizze — non sulle *post mortem* — negli altri Paesi europei (stiamo facendo delle verifiche e approfondiremo meglio questa questione) pare che le cose

funzionino meglio. Ripeto, non è così sulle polizze *post mortem* che sono un problema europeo.

PRESIDENTE. Bene, ringrazio gli avvocati Stefania Gaiba e Francesco Ferroni per essere intervenuti. Grazie a tutti voi. Dichiaro chiusa questa seduta.

**La seduta termina alle 14.**

*Licenziato per la stampa*

*l'11 ottobre 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



\*18STC0177800\*