

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

52.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 NOVEMBRE 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **STEFANO VIGNAROLI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Vignaroli Stefano, <i>Presidente</i>	2	Guidoni Umberto, <i>Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)</i>	2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11
Audizione del Presidente dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA), Maria Bianca Farina:		Audizione dei rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana (ABI):	
Vignaroli Stefano, <i>Presidente</i>	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11	Vignaroli Stefano, <i>Presidente</i>	11, 14, 16, 17, 19
Andreazza Simona, <i>Responsabile servizio danni non auto dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)</i>	9, 10	Rinaldi Raffaele, <i>Responsabile dell'ufficio credito e sviluppo dell'Associazione bancaria italiana (ABI)</i>	17, 18
De Gaetano Alberto, <i>Responsabile attività legislativa dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)</i>	11	Staiano Gianni, <i>Responsabile dell'ufficio consulenza legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI)</i>	12, 14, 16, 17, 18
D'Arienzo Vincenzo (PD)	8, 9	Comunicazioni del Presidente:	
		Vignaroli Stefano, <i>Presidente</i>	19

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
STEFANO VIGNAROLI

La seduta comincia alle 14,10.

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 rappresentanti dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'associazione nazionale imprese assicurative ANIA. È presente il dottor Umberto Guidoni, direttore *business*, accompagnato dal dottor Alberto De Gaetano e dall'avvocato Simone Andreatta, che ringrazio per la presenza.

L'audizione odierna rientra nell'ambito dell'approfondimento che la Commissione sta svolgendo sulle 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 che informa gli auditi che della presente seduta sarà redatto un resoconto stenografico e, su motivata richiesta, consentendo la Commissione, i lavori proseguiranno in seduta segreta; nel caso le dichiarazioni segrete entrassero a far parte di un procedimento penale, il regime di segretezza seguirà quello previsto per tale

procedimento; si invita comunque a rinviare eventuali interventi di natura riservata alla parte finale della seduta.

Invito quindi i nostri ospiti a svolgere la loro relazione, a cui eventualmente seguiranno domande di approfondimento da parte dei commissari.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Grazie, Presidente. Il tema oggetto di indagine di codesta Commissione ha una sua delicatezza sociale di impatto importante, quindi, sebbene ci si voglia focalizzare in maniera particolare sul tema delle garanzie finanziarie, ci corre l'obbligo di inquadrare la problematica relativa a questo settore evidenziando anche alcuni aspetti legati agli incendi che in questo ambito vengono spesso registrati.

Dagli esami e dalle analisi fatte da questa Commissione, infatti, nell'indagine pubblicata nel 2018 sappiamo che nel periodo gennaio-agosto 2017 gli impianti andati in fiamme sono stati settantadue. Ciò ha chiaramente un impatto negativo non solo per l'economia del Paese, ma anche per l'ambiente e per i cittadini che operano nelle aree limitrofe dove gli incendi si verificano. Tali fenomeni, peraltro, sono spesso di natura dolosa, come documentato dalle telecamere di videosorveglianza laddove queste ci sono, e sono legati soprattutto all'inefficienza degli impianti antincendio o, in altri casi, al sovraccarico dei depositi che porta a un incremento del pericolo di incendio doloso con finalità liberatorie. Questo ha avuto un effetto sulla capacità di copertura da parte del settore assicurativo che fa fatica a trovare delle soluzioni assicurative con dei premi che siano adeguati. Nello stesso tempo questo comporta delle difficoltà ad inquadrare in maniera adeguata l'individuazione di coperture fideiussorie

legate all'attivazione, e non solo, dell'attività di smaltimento dei rifiuti.

Per inquadrare il tema delle garanzie finanziarie, nel 2018 i premi contabilizzati su questo ramo sono stati pari a 36,4 milioni di euro, circa il 7 per cento dei premi complessivi è relativo a questo tipo di garanzie...

PRESIDENTE. Quindi 36 milioni...

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Complessivamente il ramo fa registrare 523 milioni, di cui 36 milioni sono relativi a fideiussioni per la copertura di questa tipologia di rischio in particolare...

PRESIDENTE. Si sta riferendo solo all'incendio?

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. No, mi sto riferendo alle fideiussioni.

PRESIDENTE. Dice « di questo ramo in particolare », quale ramo?

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Il ramo cauzioni e fideiussioni è un ramo ampio che va a coprire non soltanto questo tipo di settore in particolare...

PRESIDENTE. Ma impianti di rifiuti come settore in particolare. Questo domando.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Nell'ambito degli impianti di rifiuti, cioè nell'ambito delle fideiussioni che sono richieste per questa tipologia di attività i premi contabilizzati e raccolti sono stati 36,4 milioni: il 7 per cento rispetto alla complessiva raccolta del ramo stesso.

In questo ambito noi rilasciamo anche fideiussioni legate alle spedizioni transfron-

taliere dei rifiuti, fideiussioni che sono state pari a una raccolta premi di circa 9 milioni di euro, in aumento rispetto all'anno precedente. Questo per inquadrare il tema.

Un primo approfondimento però noi vorremmo farlo, per inquadrare meglio il discorso, nell'ambito delle polizze assicurative incendio. Da un'indagine interna che abbiamo effettuato tra i nostri associati è emerso che il settore fatica a trovare delle soluzioni per le polizze incendio.

PRESIDENTE. Per capire: di questi 36 milioni relativi agli impianti di rifiuti, quanti riguardano gli incendi?

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. L'incendio ha una copertura completamente diversa dalla fideiussione.

Noi abbiamo una copertura incendio che rappresenta una tipica copertura, che viene rilasciata in funzione dell'eventuale rischio che l'impianto corre di prendere fuoco, poi c'è la garanzia fideiussoria (garanzia finanziaria legata all'attivazione dell'attività), obbligatoria perché l'attività possa essere operata da parte di chi vuole attivarla. Quindi sulle garanzie incendio non abbiamo un dato di raccolta premi. Qui la raccolta premi riguarda solo ed esclusivamente la garanzia fideiussoria. Sono due coperture diverse tra di loro.

PRESIDENTE. Quindi su incendi non avete un totale che riguardi il volume.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Non abbiamo un totale specifico. In questo caso noi riusciamo a distinguere la garanzia fideiussoria; per il ramo incendi abbiamo una complessità di raccolta premi che non riguarda soltanto questa tipologia di rischio, ma gli incendi in senso generale. È chiaro che noi su questa tipologia di rischio assicuriamo.

Dicevo che per quanto riguarda il ramo incendi la difficoltà di copertura che queste strutture trovano è legata a tutta una serie di fattori che portano ad avere difficoltà ad

individuare una copertura che possa essere fatta a premi adeguati. Tuttavia, perché questo tipo di copertura possa essere incrementata all'interno del settore assicurativo, è necessario incrementare il numero dei controlli. Infatti dovrebbero essere questi particolarmente stringenti nella fase di autorizzazione all'esercizio dell'attività (a livello regionale); nella fase di *post* autorizzazione per verificare che ci siano corrispondenti *standard* di sicurezza durante l'attività, e tutti questi controlli dovrebbero riguardare tutti gli impianti di smaltimento (non soltanto quelli più inquinanti) dal momento che — come anche questa Commissione ha evidenziato — gli incendi non hanno riguardato soltanto gli impianti più inquinanti, ma anche altre tipologie.

Su questo noi abbiamo avviato una negoziazione, un dialogo, un confronto con Assoambiente, che ha al proprio interno molti gestori di impianti di smaltimento rifiuti, per cercare di individuare delle linee guida relative soprattutto a misure di sicurezza e di prevenzione rispetto al rischio di incendi e auspichiamo di trovare una quadra per poter garantire a premi adeguati, una volta che tutte le misure di prevenzione siano poste in essere, anche questa tipologia di rischio.

Come detto, ci sono eventi di natura dolosa. Gli eventi di natura dolosa posti in essere dall'assicurato non determinano il risarcimento del danno, perché c'è un dolo da parte del soggetto beneficiario. In questo caso l'accertamento del dolo da parte dell'assicurato talvolta richiede dei percorsi di contenzioso molto lunghi e ciò determina per le compagnie di assicurazione la necessità di accantonare le risorse necessarie che eventualmente devono essere erogate, qualora non venga dimostrato il dolo da parte dell'assicurato. Questo significa fare riserve e significa chiaramente distogliere risorse dal circuito finanziario, perché devono servire a coprire questi eventuali danni.

Sempre con riferimento agli incendi dolosi sarebbe molto più agevole poter assicurare, se oltre a sistemi di prevenzione adeguata antincendio fossero introdotti anche dei meccanismi di controllo e di vide-

osorveglianza che potessero garantire le imprese in modo più adeguato dal fatto che gli incendi non sono di natura dolosa.

Altro elemento che secondo noi andrebbe evidenziato è che spesso si fa difficoltà a coprire questo rischio in quanto le nostre imprese hanno problemi a ricevere da parte dei gestori il certificato di prevenzione incendi. Infatti il rilascio di tale certificato, pur essendo obbligatorio per il gestore dell'impianto, non è un requisito per l'autorizzazione dell'esercizio dell'attività di gestione dei rifiuti, quindi spesso non lo hanno a disposizione i gestori di rifiuti. Di contro, per il settore assicurativo è fondamentale poter avere questo certificato per sapere se tutte le misure dell'impianto sono adeguate alla prevenzione degli incendi.

Neanche la circolare emanata dal Ministero dell'ambiente nel 2018 « Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti e per la prevenzione dei rischi » modifica in alcun modo il sistema di autorizzazioni vigore, quindi non risolve questo tipo di problema che invece per il settore sarebbe molto importante.

Passiamo dal tema degli incendi alle garanzie fideiussorie.

PRESIDENTE. Prima vorrei chiederle una cosa. Per stabilire il premio voi non fate delle indagini specifiche? Ad esempio, vengo io che ho un impianto, voi non controllate se ho il sistema antincendio, se è a norma, se sono a rischio o meno? Penso che il premio sia modulato in base a quello. Oppure c'è una tariffa *standard* e voi questi accertamenti non li fate?

UMBERTO GUIDONI, Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA). Chiaramente prima di assicurare un impianto mandiamo un perito che deve fare la valutazione delle misure di prevenzione che pone in essere l'impianto e tanto maggiori sono queste misure di prevenzione, tanto minore è il premio che pratichiamo, perché l'impianto pone in essere delle attività che sono volte a prevenire l'incendio.

PRESIDENTE. Visto che voi lamentate una mancanza di controlli, visto che il

controllo lo fate voi se l'impianto ha delle tutele antincendio per stabilire il premio, perché vi serve un ulteriore controllo?

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Perché l'impianto non le ha queste tutele. Tendenzialmente, quando andiamo a fare le perizie e i controlli, spesso queste tutele non ci sono.

PRESIDENTE. Quindi, se non ci sono, voi rifiutate l'assicurazione? Aumentate il premio a dismisura?

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Non aumentiamo il premio a dismisura, ma non possiamo assicurare l'impianto, perché non presenta le caratteristiche che consentono di prevenire in maniera adeguata il rischio.

Per questo motivo stiamo cercando di trovare delle soluzioni affinché, senza la necessità di un intervento normativo o regolamentare, ma attraverso un confronto con le imprese ci si renda conto che per poter offrire una garanzia di quel tipo è necessario fare in modo che ci sia una misura di prevenzione.

PRESIDENTE. A livello indicativo, nella pratica questo con che frequenza avviene? Su cento richieste ottanta le respingete perché non ci sono le garanzie?

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Questo non lo possiamo sapere, riguarda le analisi di mercato che fanno le imprese, sulle quali non possiamo intervenire, perché ci sarebbero anche dei limiti *antitrust* rispetto a questa cosa. Quindi non possiamo saperlo a livello associativo.

È chiaro che poi — lo sapete meglio di me, perché lo state indagando — su questo fenomeno insistono anche delle attività criminali che spesso portano ad avere un numero di incendi anomalo rispetto a una frequenza media che ci dovrebbe essere. Questo è un aspetto che il mercato assicurativo considera. Se quell'evento normal-

mente dovrebbe accadere con tutte le misure di prevenzione necessarie in misura molto saltuaria, nel momento in cui la frequenza aumenta molto, è evidente che il rischio non è soltanto legato a fattori oggettivi ma anche a fattori imponderabili. Quindi è chiaro che si fa più fatica a trovare delle soluzioni assicurative adeguate.

PRESIDENTE. Per il pagamento come funziona? Per il risarcimento aspettate che si arrivi a sentenza, se c'è un'indagine, oppure pagate e poi eventualmente richiedete indietro la somma?

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Nel momento in cui si apre un contenzioso, se c'è il sospetto che l'incendio sia stato doloso — e parlo di dolo dell'assicurato, non parlo di dolo di terzi — è evidente che noi non possiamo risarcire fintanto che non c'è sentenza che stabilisca che il dolo non c'è.

Il caso di dolo è una truffa, perché il beneficiario è colui che ha appiccato il fuoco, quindi è chiaro che noi non possiamo risarcire. Se abbiamo il sospetto, si avvia un'indagine antifrode sia da parte della compagnia che attraverso le denunce alle autorità, dopo di che, quando viene accertato che il dolo non c'è, noi risarciamo. Altrimenti non lo facciamo. Per questo le dicevo che è necessario riservare delle somme che servono per far fronte all'eventuale pagamento.

Se invece il sinistro è accertato, l'incendio si è verificato per cause indipendenti dal gestore e da fattori contingenti, che coprono il rischio, in quel caso risarciamo immediatamente l'assicurato.

PRESIDENTE. Avete una statistica su quanti alla fine non risarcite, perché viene dimostrato il dolo?

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Noi possiamo fornirle qualche informazione riservandoci di valutarla, andando a verificare quant'è l'im-

porto delle riserve per questa tipologia di danno. Allo stato non abbiamo fatto una verifica di questo genere. Anche perché la gestione del contenzioso è in capo alle compagnie, che devono gestire di volta in volta il caso specifico che si presenta loro, che può essere diverso in vari casi. Anche la ripetitività di un fatto può rappresentare motivo di sospetto. Se la stessa discarica viene incendiata più volte, la ripetitività del fatto può rappresentare un fattore di rischio che impone all'impresa di andare a fare una verifica antifrode.

PRESIDENTE. Ecco perché è interessante, e mi stupisce che non sia stato fatto un lavoro di valutazione di numeri di quanto è l'incidenza di queste problematiche.

UMBERTO GUIDONI, Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA). Faremo delle verifiche, ma l'incidenza di queste problematiche sta nel fatto che si fa fatica a trovare copertura su questo tipo di rischio, per questo abbiamo aperto un dialogo proprio con le associazioni di riferimento per cercare di trovare delle soluzioni.

Quando un rischio è certo, non è un rischio, quindi non è assicurabile. Se un evento è certo, non è assicurabile. Se consideriamo il dato da gennaio a ottobre mi pare, settantadue incendi in questo settore rappresentano una frequenza anomala, che è un dato per il settore assicurativo. Un dato negativo in termini di rischiosità di quel tipo di evento.

Per quanto riguarda le garanzie fidejussorie dicevo che queste sono necessarie ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività e quindi anche qui ci sono una serie di criticità sia di natura normativa che operativa del tutto svincolate dal tema degli incendi che abbiamo visto fino a questo momento, ma che pure hanno una loro rilevanza.

Il Testo unico ambientale, che prevede l'obbligo per i gestori degli impianti di costituire delle adeguate garanzie finanziarie in favore dell'ente (in genere la regione) che ha concesso l'autorizzazione all'esercizio dell'attività a garanzia degli adempi-

menti previsti dall'autorizzazione stessa, porta alla necessità di avere una fidejussione assicurativa o bancaria.

I riferimenti normativi non ve li cito, perché li conoscete meglio di me. Fino al 2014 la materia delle garanzie finanziarie degli impianti di smaltimento dei rifiuti era gestita a livello regionale, quindi le amministrazioni regionali stabilivano, attraverso propri provvedimenti, le modalità di funzionamento e di determinazione delle garanzie stesse. Nel 2014 la Corte costituzionale stabilisce che questa materia deve passare dalle regioni allo Stato, quindi sulla base di questo pronunciamento da parte del giudice costituzionale ci siamo trovati di fronte ad una situazione che, a partire dal 2017, ha determinato un vuoto normativo, perché non c'è un provvedimento unico da parte dello Stato e quindi, non essendo le regioni legittimate a poter intervenire, ci troviamo di fronte a questo vuoto normativo.

Siamo a conoscenza del fatto che è stato elaborato uno schema di provvedimento da parte del Ministero dell'ambiente, sul quale nel marzo 2018 il Consiglio di Stato ha pubblicato un parere negativo. In particolare tra gli stralci del parere sembrerebbe che lo schema di decreto confermi, con riferimento alle discariche, la prassi in uso a livello regionale della necessità di attivare una fidejussione al momento dell'attivazione sia per la fase in cui la discarica era attiva e sia per la fase successiva, per un periodo non inferiore a trent'anni, senza la possibilità di frazionare questa garanzia. Questo è uno dei principali ostacoli che noi riteniamo esserci per quanto riguarda il mercato delle garanzie in questione. Sostanzialmente tra la garanzia per il periodo di attività e quella per il periodo *post* gestione, che sono obbligatorie per il gestore dell'attività, le imprese possono arrivare a impegnarsi contrattualmente per un periodo di quarantadue anni: dieci anni per il periodo di attività, più due per i periodi di ultra attività, più trent'anni per il periodo *post mortem* della discarica. Questo in termini di certezza delle prestazioni è un problema. Anche per i gestori delle discariche lo è, perché è evidente che l'e-

sposizione al momento dell'inizio dell'attività, anche di natura economica, per il gestore è un'esposizione significativa.

Con riferimento al periodo di attività, il problema dell'eccessiva durata delle coperture (dieci anni) è ancora peggiore, perché in tali casi il periodo di autorizzazione, nel caso dell'AIA (Autorizzazione integrata ambientale) e AUA (Autorizzazione unica ambientale), il periodo di autorizzazione per cui la garanzia per l'attività viene richiesta è di quindici anni, non più dieci.

Abbiamo voluto fare degli esercizi concreti per rappresentare alla Commissione quale può essere l'esposizione da parte del gestore per una garanzia fideiussoria di questa natura. Abbiamo tenuto conto dei massimali e dei criteri di calcolo della regione Lazio, perché, non essendoci il provvedimento statale, ogni regione ha dei criteri di calcolo specifici. In questo caso noi abbiamo fatto l'esempio con i criteri di calcolo della regione Lazio. Abbiamo preso una discarica di grandi dimensioni e il valore della garanzia per la fase di gestione operativa, quindi per l'avvio dell'attività, e per i dieci anni (più due) successivi commisurata alla quantità dei rifiuti gestiti è pari a 1,18 milioni di euro; la durata della fideiussione è dieci anni più due; il tasso del premio oscilla tra 0,5 e 0,7, cambia in funzione del merito del credito del cliente, della tipologia di rifiuti che la discarica contiene: al lordo delle tasse, per l'intero periodo di durata della fideiussione (dieci più due), il premio da pagare per questo gestore oscilla tra i 75 mila e i 100 mila euro. Vale per i dodici anni chiaramente. In questo caso stiamo parlando di una discarica, quindi di un impianto di grande dimensione, c'è la necessità di andare a coprire anche il periodo successivo alla cessazione dell'attività, il *post mortem*. In questo caso sono trent'anni. Con lo stesso tasso che abbiamo applicato prima (tasso annuo di premio imponibile) avremo un ulteriore premio che oscilla fra i 187 mila e i 250 mila euro. Quindi alla peggio, se dovesse pagare il premio più alto, questo gestore si troverebbe a pagare subito, all'atto di inizio dell'attività, un premio di circa 350 mila euro.

Abbiamo fatto un esempio ulteriore su un impianto di smaltimento dei rifiuti.

PRESIDENTE. È una cifra così alta per chi gestisce una discarica che ha un volume d'affari di milioni di euro?

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Noi stiamo soltanto facendo presente qual è l'importo per dare una dimensione del sistema e del meccanismo alla Commissione, proprio perché ci sembrava coerente far capire qual è il tipo di esposizione rispetto a questa garanzia da parte di un gestore di un'attività di questo tipo.

PRESIDENTE. Quindi questi soldi li deve dare subito, non li paga mensilmente.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Lo richiede la legge. Poi non li deve versare più. All'atto dell'attività l'impresa di assicurazione deve garantire quarantadue anni con la fideiussione e l'esercente con 350 mila euro copre questo lasso temporale.

Quando si tratta di un impianto di smaltimento rifiuti invece, quindi non c'è la necessità di una copertura *post mortem* dell'impianto, ed è un impianto di medie dimensioni, abbiamo preso una fase operativa commisurata alla quantità di rifiuti gestita per un importo di 400 mila euro, stesso tasso annuo di premio imponibile, perché siamo sempre nella regione Lazio: in questo caso il premio oscilla, al lordo delle tasse e per l'intero periodo, tra i 25 e i 34 mila euro.

Per cercare di rendere più fattibile e più agevole l'erogazione di una copertura di questo genere e quindi facilitare l'offerta assicurativa in questo settore che presenta delle criticità, sarebbe opportuno consentire che la durata della fideiussione fosse di cinque anni, con possibilità di rinnovo alla scadenza per altri cinque, e così di seguito fino all'estinzione dell'obbligazione. Ovviamente l'amministrazione potrà escutere la garanzia nei due anni successivi alla sca-

denza al fine di consentirle di effettuare i dovuti controlli. Inoltre il decreto dovrebbe subordinare l'escussione della garanzia all'emissione di uno dei due provvedimenti più significativi, per cui il gestore dovrebbe commettere un inadempimento grave che comporti la sospensione o la revoca dell'autorizzazione. In questo caso ci sarebbe una certa rilevanza nell'inadempimento e si giustificerebbe in maniera più adeguata l'escussione della garanzia. Per quanto riguarda il periodo di gestazione dell'attività — e qui ci rivolgiamo soltanto alle discariche — avere una copertura che va sui trent'anni, secondo noi rende complesso per chi deve fornirla ottenere una garanzia adeguata sul rischio che va a coprire, per cui anche in questo caso noi proporremo una durata di cinque anni con opzione di rinnovo a scadenza per la stessa durata, previo accordo tra le parti, così di seguito fino allo scadere della durata complessiva dei trent'anni. Infine anche la garanzia *post gestione* deve essere sottoscritta al momento dell'inizio di tale fase: quando l'attività si chiude e quindi inizia la fase *post mortem* della garanzia e non all'inizio dell'attività. Anche questo, a nostro avviso, aiuterebbe, perché limiterebbe l'impegno contrattuale a un periodo inferiore e soprattutto consentirebbe di vedere e di rilevare, anche in periodi frazionati, il comportamento nella gestione dell'attività da parte del soggetto che ne acquisisce la responsabilità.

Altro elemento che secondo noi è distonico rispetto a questa problematica è che, per garantire l'uniformità nel rilascio delle fideiussioni, come avviene in altri settori in cui i beneficiari sono soggetti pubblici (mi riferisco a quello degli appalti), sarebbe utile uno schema-tipo unico di garanzia fideiussoria obbligatoria a livello nazionale, con modelli già utilizzati in passato da amministrazioni virtuose, come è accaduto in Veneto. Questo schema *ex lege* è fortemente voluto anche dalle regioni e dai gestori degli impianti. Questo standardizzerebbe un po' la modalità di offerta.

Ultimo elemento, ma soltanto in ordine cronologico, è il fatto che ci siano regimi diversi a seconda della regione alla quale ci

si riferisce. Tale situazione altera la concorrenza tra i gestori degli impianti, dal momento che gli importi dei massimali e delle garanzie che ne conseguono, a parità di dimensione di impianto e della tipologia di rifiuti trattati, porta ad una variazione significativa della metodologia di calcolo utilizzata dalla regione stessa. Quindi noi abbiamo chiaramente dei comportamenti diversi a seconda di dove l'impianto è localizzato. Infatti oggi, per l'assenza di un decreto che fissi i criteri omogenei di calcolo, i limiti delle garanzie continuano ad essere determinati a livello regionale, per coprire quel vuoto di cui parlavamo prima. Sarebbe utile, secondo il nostro parere (e lo auspichiamo), che il Ministero dell'ambiente, nell'emanare il provvedimento a cui abbiamo fatto riferimento prima, fissi dei criteri di calcolo uniformi e meno standardizzati, ossia più adeguati alle effettive attività svolte dall'impianto.

In conclusione vi ringraziamo per averci ascoltati e ci auguriamo che le nostre osservazioni costituiscano un contributo ai vostri lavori, rimanendo chiaramente a disposizione per ogni eventuale, ulteriore richiesta o necessità di integrazione o chiarimento. Come faremo rispetto alla sua richiesta, Presidente.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre questioni o formulare osservazioni..

VINCENZO D'ARIENZO. Io intanto ringrazio per il contributo di idee che potrà essere dato, sulla base della sensibilità di ciascuno di noi, ai colleghi delle Commissioni che si occupano di questo tema, in particolare dello schema di decreto al quale ha fatto riferimento.

Questa è una Commissione d'inchiesta e noi abbiamo dedicato una parte dei nostri lavori a cercare di capire come contrastare un fenomeno che sta nuocendo al sistema pubblico in generale attraverso l'utilizzo di garanzie fideiussorie che non sempre si sono verificate reali. Lei avrà sentito senz'altro che ci sono delle discariche, degli impianti di smaltimento dei rifiuti in generale che utilizzano fideiussioni a volte non ve-

ritiere, non realistiche, talvolta fatte all'estero, inesistenti, pratica che va a detrimento ovviamente del sistema pubblico che dovrebbe beneficiare delle fideiussioni. Detto ciò, sulla base della sua esperienza, per quanto lei conosce e per quanto avrà avuto modo di sentire dai suoi associati, che cosa si potrebbe fare per contrastare un fenomeno che non solo nuoce al sistema pubblico, ma anche alla concorrenza, inquina il mercato e quindi potrebbe essere anche di vostro interesse?

Se ritenesse di approfondire questa parte, credo che le saremmo grati.

SIMONA ANDREAZZA, *Responsabile servizio danni non auto dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Siamo a conoscenza di questo problema. Come ha spiegato il dottor Guidoni, c'è un problema di riduzione dell'offerta assicurativa che riguarda le coperture incendio, che non sono obbligatorie, almeno ai fini dell'autorizzazione, per il gestore dell'impianto; in più c'è un problema di riduzione di queste garanzie fideiussorie, per tutte le motivazioni che ha spiegato il dottor Guidoni. Tra i nostri associati abbiamo anche compagnie che hanno aperto in Italia una sede secondaria, che quindi operano in regime di stabilimento o ci sono compagnie che operano in regime di libera prestazione di servizi e per queste compagnie, se fanno parte di uno Stato membro dell'Unione europea, non c'è un obbligo di controllo. Sicuramente non da parte nostra, neanche da parte dell'IVASS, bensì dall'organismo di vigilanza, quindi dell'IVASS del loro Paese che dovrà eventualmente fare la comunicazione alla nostra Autorità di vigilanza per consentire l'esercizio dell'attività assicurativa. Sicuramente non possiamo essere chiamati in causa noi su questo problema, ma in fondo neanche l'Autorità di vigilanza nazionale, perché è proprio il codice delle assicurazioni private che lo prevede; ad ogni modo, presso il sito dell'IVASS c'è un registro di tutte le compagnie che operano in regime di libera prestazione di servizi o in regime di stabilimento. Ci rendiamo conto delle difficoltà di reperire queste garanzie, ma nel momento in cui si va a stipulare una garanzia si potrebbero fare degli ac-

certamenti su questi soggetti, anche andando a verificare sul sito dell'Autorità di vigilanza nazionale se sono registrati. Anche se da parte dell'IVASS non c'è un controllo sulla solvibilità di questi soggetti. Questo controllo di solvibilità viene esperito soltanto se la compagnia ha sede in uno Stato terzo, quindi in un Paese non europeo. In questo caso l'IVASS può svolgere dei controlli anche sulla solvibilità di questi soggetti, e ci sono proprio dei requisiti finanziari di iscrizione all'elenco presso l'IVASS.

VINCENZO D'ARIENZO. Per capire se ho capito bene. Pertanto i controlli vengono fatti sulla solvibilità e sull'esistenza di queste compagnie solo se hanno sede nei Paesi extra UE: una compagnia britannica non viene controllata.

SIMONA ANDREAZZA, *Responsabile servizio danni non auto dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Non è che non vengono fatti i controlli: vengono fatti dall'Autorità di vigilanza del Paese di appartenenza.

PRESIDENTE. Parliamo adesso dell'escussione, visto che questa dovrebbe essere una forma di tutela da parte anche delle amministrazioni che rilasciano l'autorizzazione. Che volume di denaro è stato erogato nelle escussioni e se poi si è rivelato uno strumento efficace, nel senso che poi quel volume di denaro escusso è servito veramente a svolgere la funzione per la quale ha senso sottoscrivere delle fideiussioni.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Questo è un dato che forniremo alla Commissione, perché non è un dato rilevato da parte dell'Associazione.

PRESIDENTE. Lo scopo nostro è proprio questo: capire se questo strumento, che prevede il pagamento, che è vincolante per l'autorizzazione, all'atto pratico è solo formale oppure effettivamente serve a co-

prire eventuali mancanze e, quindi, a garantire la pubblica amministrazione.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Nel momento in cui la garanzia è stata sottoscritta e si verificano le condizioni per le quali l'amministrazione ha diritto ad escutere la garanzia, questa viene pagata.

PRESIDENTE. Ecco perché vorremmo conoscere i dati, sapere quante volte questo accade e anche l'entità.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Non credo che questi siano dati rilevabili a livello di mercato. Lo verifichiamo, ma non credo che siano dati rilevabili da un'associazione di categoria.

SIMONA ANDREAZZA, *Responsabile servizio danni non auto dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Forse bisogna chiarire qual è l'oggetto della copertura della garanzia fideiussoria e quali eventualmente altri tipi di rischi che sono coperti. Se vogliamo riferirci specificatamente al rischio incendio che abbiamo accennato prima, semplicemente abbiamo ritenuto di fare riferimento a questo rischio perché voi stessi avete fatto un *focus* sugli incendi negli impianti di smaltimento rifiuti, la garanzia fideiussoria non va automaticamente a coprire un incendio, ma copre un inadempimento del fideiussore a determinati obblighi.

PRESIDENTE. Io non sto parlando degli incendi, sto parlando di gestione operativa di una discarica in fase di *post mortem*. Visto che ci sono tante discariche assicurate per questo, vorrei sapere casisticamente quando la società che gestisce non fa fronte ai propri impegni relativi alla gestione, al *post mortem*, la pubblica amministrazione escute la polizza. Questo è un dato, secondo me, importante per verificare e capire se questo strumento delle fideiussioni è effettivamente o meno una garanzia per le pubbliche amministrazioni.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Come le dicevo, l'associazione di categoria non ha una funzione di vigilanza sul comportamento delle imprese di assicurazione. La funzione di vigilanza compete all'IVASS, la quale interviene in tutti quei casi in cui, pur esistendo una copertura assicurativa, la compagnia non vi fa fronte in maniera adeguata. In tutti gli altri casi, quando ricorrono le condizioni per cui la garanzia va escussa, la compagnia interviene.

PRESIDENTE. Questo è vero, il controllo non spetta all'associazione, però una compagnia assicurativa due calcoli, anche per stabilire il premio, se li deve fare.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Il calcolo lo fa sul rischio di solvibilità. Stiamo parlando di una garanzia finanziaria, non di una polizza danni. Stiamo parlando di una garanzia finanziaria che agisce...

PRESIDENTE. Le entrate si fanno in funzione delle uscite e viceversa, quindi vorrei sapere quante sono le uscite che le compagnie assicurative hanno, l'ammontare totale per le escussioni.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Non è un dato a nostra disposizione in questo momento. Forniremo alla Commissione, se sarà possibile, questo dato.

PRESIDENTE. Come avete il volume dei premi, di conseguenza avrete il volume delle escussioni.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Non è la stessa cosa, per le ragioni che le dicevo prima. Se lei considera che c'è una garanzia che copre quarantadue anni...

PRESIDENTE. Le assicurazioni non sanno quanto erogano di escussioni.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Ogni singola compagnia sa quanto liquiderà. Avrò un rapporto sinistri/premi rispetto alla questione.

PRESIDENTE. Sul premio voi avete la somma di tutte le compagnie, mi aspetto che lo abbiate anche per le escussioni.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Come le ho detto, faremo un approfondimento e, se questo sarà possibile, forniremo il dato a questa Commissione nei tempi congrui che questo tipo di analisi richiede.

ALBERTO DE GAETANO, *Responsabile attività legislativa dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Vorrei precisare, Presidente, che, quando noi parliamo di questo tipo di garanzia, sta dentro un ramo (un settore più ampio). Ramo per ramo noi abbiamo questi dati, a cui lei fa riferimento, tra quanto esce e quanto entra, quindi un bilanciamento; all'interno di ogni ramo e dentro ogni grande contenitore ci sono rischi particolari e singoli, uno dei quali è questo di cui stiamo parlando, quindi sono rischi più piccoli per i quali le statistiche ordinarie non vengono fatte, perché si fanno sul ramo nel suo complesso. Ovviamente ogni compagnia farà le sue statistiche per quanto riguarda l'assicurabilità, ma rimangono confinate ad un aspetto che è normalmente reso fruibile, pubblico. Il tentativo che noi faremo, Presidente, è di fare un approfondimento, che non è nella normalità della nostra gestione, che fanno le imprese che svolgono i controlli sull'intero ramo, perché dovremmo andare a chiedere alle imprese — quindi lo faremo magari a campione, vedremo come e se sarà possibile farlo — cercando di identificare questo sottosistema che sta dentro il sistema più ampio. Questa è la difficoltà che incontriamo, per cui oggi non siamo in

grado di fornire immediatamente questo dato.

PRESIDENTE. Capisco. Con il tempo dovuto, però non credo che ci sia nulla di male nel chiedere ai vostri associati alcune voci in uscita. Visto che avete quelle in entrata, avere anche le voci in uscita specifiche ritengo sia un tema importante.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. La richiesta viene dalla Commissione e noi la gireremo alle compagnie. Come le spiegavo, noi andiamo per rami non per singola attività. Questa è una componente del ramo fideiussioni, peraltro sono fideiussioni anomale.

PRESIDENTE. Viste le vostre richieste anche noi capiamo che c'è qualcosa che non quadra in generale, per cui risulta necessario migliorare il sistema: per migliorare bisogna conoscere bene i dati sia in entrata che in uscita, avere un quadro complessivo e valutare se effettivamente così le cose vanno bene, cioè le fideiussioni rispondono alla funzione per cui dovrebbero servire, oppure se va cambiato qualcosa. Quindi date una mano voi a noi, ma noi la diamo a voi.

UMBERTO GUIDONI, *Direttore business dell'Associazione nazionale imprese assicurative (ANIA)*. Certo, certo.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre richieste, dichiaro conclusa questa audizione.

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana (ABI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana (ABI). Sono presenti l'avvocato Gianni Staiano; il dottor Raffaele Rinaldi e la dottoressa Maria Carla Gallotti, che ringrazio per la presenza.

L'audizione odierna rientra nell'ambito dell'approfondimento che la Commissione

sta svolgendo sulle 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 che informa gli auditi che della presente seduta sarà redatto un resoconto stenografico e, su motivata richiesta, consentendo la Commissione, i lavori proseguiranno in seduta segreta; nel caso le dichiarazioni segrete entrassero a far parte di un procedimento penale, il regime di segretezza seguirà quello previsto per tale procedimento; si invita comunque a rinviare eventuali interventi di natura riservata alla parte finale della seduta.

Invito i nostri ospiti, che hanno consegnato una relazione scritta, a illustrarci la problematica dal loro punto di vista, visto che è un tema così specifico che probabilmente andrebbe attenzionato, e stiamo aprendo un *focus* proprio su questo per capire se effettivamente questo è uno strumento che offre garanzie e tutele per la pubblica amministrazione o meno.

GIANNI STAIANO, *Responsabile dell'ufficio legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. Grazie, Presidente. Accanto a me c'è il collega Raffaele Rinaldi. Io seguo più le tematiche di carattere legale e normativo in quanto sono il responsabile dell'ufficio legale dell'ABI, il collega invece è il responsabile dell'ufficio che si occupa dei crediti e dello sviluppo.

Ovviamente consentiteci innanzitutto di ringraziare, anche a nome dell'ABI, principalmente del direttore generale Giovanni Sabatini, del presidente Antonio Patuelli, del nostro personale, per l'invito a partecipare alla presente audizione, che ci dà l'occasione — come diceva il Presidente — di analizzare e fare un *focus* sulla tematica delle garanzie finanziarie nel settore dei rifiuti.

Nel nostro testo, che abbiamo fatto avere un pochino prima alla Commissione e che seguiremo trattando dell'argomento, focalizzeremo l'attenzione su tre aspetti fondamentali. Il primo attiene al contesto normativo di riferimento: un contesto normativo assai complesso, molto diffuso in vari provvedimenti normativi non solo a carat-

tere nazionale ma anche a carattere regionale, quindi comprendiamo che effettivamente questa è una materia abbastanza complessa sotto il profilo della ricostruzione della normativa di riferimento. Altro aspetto che tratteremo — e immagino sia di vostro particolare interesse — è l'operatività delle banche in materia, evidenziando aspetti chiaroscuri di operatività legata alla difficoltà di ricondurre le garanzie in termini certi di durata, di escutibilità e quindi anche di apprezzabile capacità del rischio che la banca assume nel periodo temporale molto lungo in cui la garanzia opera, è escutibile e addirittura è trattenuta dalla pubblica amministrazione che è un tema fondamentale. Per un periodo molto lungo la pubblica amministrazione può richiedere l'adempimento, sebbene l'operazione si sia nel suo complesso conclusa. Per ultimo, alcune possibili proposte che vi rappresentiamo, alcune delle quali traggono origine anche da recenti indicazioni del legislatore su altre materie: ad esempio il tema, che potrebbe essere — credo — molto utile anche ai fini di trasparenza e fluidità nell'operatività, della predisposizione di uno schema-tipo di fideiussione che possa essere inserito in un decreto ministeriale, al pari di ciò che avviene per esempio in altri comparti di attività. Uno molto importante è quello della tutela dei promissari acquirenti di immobili in costruzione (i soggetti che comprano sulla carta un immobile da costruire). Il legislatore per la loro tutela, a copertura delle esposizioni che loro assumono con il versamento in vari momenti di acconti, prevede il rilascio da parte degli operatori, bancari e finanziari, di una fideiussione che copre il rischio dell'insolvenza del costruttore. Questa garanzia però andrà disciplinata in un apposito decreto ministeriale, quindi al mercato è offerto un unico modello di riferimento che puntualizza molto nel dettaglio gli aspetti non solo di durata ma anche di escussione, quindi quegli aspetti di criticità che adesso andremo ad esaminare.

Sul contesto normativo di riferimento la gestione di questi rifiuti è un comparto complesso e articolato, che coinvolge pubblica amministrazione, cittadini e imprese.

In questo documento noi concentriamo l'attenzione sul tema delle garanzie finanziarie – come peraltro richiesto dalla Commissione –, disciplinate dal decreto legislativo n. 36 del 2003 in materia di gestione delle discariche. Ad esse fanno rinvio, almeno per quanto riguarda la tematica delle garanzie finanziarie, diverse norme in materia di rifiuti. Il decreto legislativo (cd. « Discariche ») recepisce la direttiva dell'Unione europea n. 31 del 1999 e, in particolare, l'articolo 14 del provvedimento individua le garanzie finanziarie necessarie per ottenere l'autorizzazione all'attivazione e gestione delle discariche. Anche per la fase successiva alla loro chiusura. Le garanzie sono di due tipi: una per l'attivazione e la gestione operativa della discarica, comprese le procedure di chiusura (come disciplinate dal comma 1, dell'articolo 14). Con tali garanzie si intende assicurare e quindi garantire l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione. L'ammontare di questa garanzia è commisurata alla capacità autorizzata della discarica e alla classificazione della stessa in relazione alla tipologia di rifiuti conferiti. Questa garanzia può essere trattenuta dall'ente territoriale e quindi può risultare escutibile per almeno due anni dalla data della comunicazione di approvazione della chiusura della discarica da parte dell'ente territoriale competente. Questo è un elemento molto importante – che vedremo dopo in tema di operatività – quanto a valutazione del rischio che la banca può assumere con riferimento al periodo entro il quale può essere escussa la garanzia e quindi il periodo per il quale risulta la stessa responsabile. Altra tipologia di garanzia, come prevista dal comma 2, dell'articolo 14, è quella attinente la gestione successiva alla chiusura della discarica. Con questa garanzia si intende assicurare l'esecuzione delle procedure di gestione *post* operativa della discarica previste dall'articolo 13 del citato decreto legislativo n. 36 e, in particolare, si intendono garantire i risultati della gestione, la manutenzione, la sorveglianza e il controllo del sito, i cui contenuti sono rappresentati dal gestore all'ente territoriale tramite apposita rela-

zione. Anche questa tipologia di garanzia può essere « trattenuta » e quindi risultare escutibile per almeno trent'anni dalla data della comunicazione di approvazione della chiusura della discarica da parte dell'ente territoriale competente. Mi sembra abbastanza chiaro che un *range* temporale così ampio determina delle particolari attenzioni nella valutazione del rischio che ciascun imprenditore assume, sia colui che esercita l'attività sia colui che è chiamato a garantire l'esercizio dell'attività medesima.

Per entrambe le coperture il soggetto garante può liberarsi dal proprio impegno, anche dopo il termine della loro scadenza, solo con l'autorizzazione esplicita da parte dell'ente territoriale competente, che potrà mantenere, quindi, le garanzie per tutto il tempo necessario alle operazioni di gestione operativa e di gestione *post* chiusura della discarica. In sostanza questa scalettatura temporale della durata della garanzia ha un elemento di ulteriore prorogabilità della garanzia medesima, in quanto la liberazione del garante si ha soltanto con l'esplicita autorizzazione dell'ente. Rammento che in materia di norma una qualsiasi garanzia che abbia le caratteristiche della fideiussione ha una sua durata, quindi la sua escutibilità (l'attivazione della garanzia medesima) ha riferimento a quel periodo temporale, dopo di che dovrebbe, al ricorrere dei presupposti, ivi compreso quello della durata, venire meno.

Nella pratica sono richieste ulteriori garanzie a copertura della responsabilità civile e degli eventuali danni ambientali derivanti dalla gestione della discarica. Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 248 del 1982, per queste due tipologie di garanzia possono essere rilasciate tre diverse forme di tutela: una è rappresentata da una cauzione, che il legislatore chiama « reale e valida », costituita da depositi di denaro o in titoli di Stato a garanzia dell'obbligazione (ovviamente il deposito di denaro sembra un'ipotesi del tutto residuale); una fideiussione bancaria rilasciata da una banca o da un intermediario finanziario, compresi i confidi (intermediari finanziari iscritti all'elenco tenuto dalla Banca d'Italia, quindi con caratteristiche di solvibilità analoghe a

quelle delle banche). Spesso gli intermediari *ex* articolo 106 TUB sono capigruppo o facenti parte di un gruppo bancario, quindi la loro solvibilità è certa. Altra forma di garanzia è la polizza assicurativa che viene rilasciata da imprese di assicurazione autorizzate all'esercizio del ramo cauzione operanti in Italia. Ovviamente per questo aspetto avete già sentito i colleghi di ANIA, quindi è il punto su cui loro hanno focalizzato la propria attenzione. Noi ovviamente, per il nostro campo di operatività, concentriamo l'attenzione sulle tematiche attinenti la fideiussione bancaria.

Qualche aspetto sull'operatività delle banche in relazione alla normativa di riferimento e con riferimento anche ad alcune analisi di attività svolte sul campo. La domanda delle garanzie finanziarie connesse alla gestione delle discariche oggi è prevalentemente soddisfatta da imprese di assicurazione, soprattutto estere operanti in Italia. Per operazioni di dimensione minore in alcuni casi si fa ricorso a intermediari finanziari. Le banche non sono particolarmente attive in questo comparto, considerata la natura e le caratteristiche delle garanzie richieste, che in parte ho prima riassunto nella sintesi del quadro normativo.

PRESIDENTE. In pratica di queste tre modalità, se ho capito bene, la parte del leone la fa la polizza assicurativa.

GIANNI STAIANO, *Responsabile dell'ufficio legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. Da quello che rileva, ci sembrerebbe di sì.

PRESIDENTE. La prima modalità (la cauzione) è quasi nulla.

GIANNI STAIANO, *Responsabile dell'ufficio legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. Noi non siamo i rilevatori del mercato ovviamente; da cittadino le posso dire che un deposito in denaro per un importo così rilevante è ben difficile che possa trovarsi. Probabilmente la forma dei titoli di Stato a garanzia dell'obbligazione potrebbe costituire un'ipotesi percorribile,

ma credo che anche questa sia particolarmente impattante. Di norma i termini della garanzia bancaria o della polizza assicurativa godono di una ragione diversa: da un lato la banca che esercita attività sulla base del merito creditizio, quindi impegna se stessa attraverso un credito cosiddetto « di firma », cioè firma una garanzia, non fa un finanziamento, quindi non eroga determinati soldi ma si impegna, nel caso in cui si verifichi un determinato evento, a coprire l'inadempienza; al pari la polizza assicurativa, ovviamente ragionando con canoni da assicurazione, quindi in funzione di situazioni di verificabilità o meno del danno, in funzione anche di tavole attuariali, ragiona in termini di copertura di un rischio, ovviamente con tutte le caratteristiche specifiche, al pari di un'assicurazione per una RC Auto o di qualsiasi altro evento.

Quali sono però le ragioni che vedono le banche non particolarmente attive su questo mercato, che potrebbero condurre a un ragionamento e quindi a possibili proposte anche di adeguamento normativo in un nuovo contesto? Un primo aspetto è: durata e ammontare della garanzia. Le garanzie richieste, soprattutto quella *post* operativa, hanno una durata minima particolarmente ampia, che può essere prorogata da parte dell'ente competente. E questa proroga è a sua discrezione, nel caso ritenga che sussistano rischi per l'ambiente. Questa indeterminatezza rende particolarmente difficile la valutazione del rischio per la banca, dal momento che quest'ultima basa la sua analisi sulla capacità patrimoniale e finanziaria del gestore di adempiere correttamente ai propri impegni. In un arco di tempo così ampio e indeterminabile *ex ante*, proprio perché può essere ulteriormente trattenuta e la durata ampliata a discrezione dell'ente competente, le condizioni alle quali viene come garanzia inizialmente rilasciata, quindi viene inizialmente valutato il rischio di esposizione da parte della banca, possono mutare radicalmente in funzione di fattori in cui non è stimabile *a priori* l'andamento. Diciamo che la previsione di piani quinquennali rinnovabili (la previsione normativa per cui le garanzie possono essere rinnovate su

base quinquennale), che limita l'impegno di garanzia per la banca, è parzialmente risolutiva. Da una parte, infatti, le banche sono portate a considerare il rischio in relazione all'intero periodo di operatività della discarica in quanto l'eventuale mancato rinnovo della copertura finanziaria comporterebbe la possibile revoca dell'autorizzazione, con grave pregiudizio per il cliente gestore. Dall'altra perché in alcuni casi l'ente territoriale competente prevede quale motivo di escussione della garanzia il suo mancato rinnovo. Inoltre l'ammontare richiesto in garanzia è particolarmente rilevante. In taluni schemi di fideiussione adottati dalle regioni non è neanche determinabile *ex ante*, in quanto soggetto alla rivalutazione annuale secondo l'indice ISTAT di adeguamento al costo della vita. Qui si innesta, per la particolarità di questa garanzia, non soltanto l'esistenza di una normativa nazionale primaria, ma anche tutta una serie di comportamenti, basati ovviamente su regole giuridiche, dei singoli enti che poi chiedono e ottengono il rilascio della garanzia, che vanno a ulteriormente diversificare sul territorio la singola garanzia che viene prestata. La durata e l'importo della garanzia, entrambi molto rilevanti, comportano per il gestore della discarica una sostanziale riduzione degli spazi finanziari per l'ottenimento di nuovo credito, che rendono non opportuno ricorrere alla garanzia bancaria.

Altro aspetto che abbiamo rilevato è la tipologia delle garanzie. Gli enti territoriali di norma richiedono che la garanzia sia a prima richiesta, cioè senza il beneficio della preventiva escussione del gestore. Ciò comporta che la banca è tenuta, al verificarsi dell'inadempimento qualificato del soggetto in relazione al quale è stata rilasciata la garanzia, immediatamente a pagare secondo il principio del «*solve et repete*». Quindi paga e poi, se e qualora riesce, darà luogo a una escussione nei confronti del debitore. Il problema è tuttavia che, soprattutto nella fase di *post* chiusura, difficilmente la banca avrà la possibilità di rivalersi su quel gestore, dal momento che quest'ultimo, non avendo più interesse all'esercizio dell'attività, perché quell'attività

ormai produce solo costi ma non ricavi, potrebbe aver distratto tutte le sue disponibilità e quindi rendere impossibile la possibilità di rivalsa da parte della banca.

Altro aspetto che abbiamo rilevato è la differente tipologia dei richiedenti. I soggetti gestori di discariche hanno diverse configurazioni giuridiche, a volte sono strutturate patrimonialmente in modo consistente (es. società per azioni), altre volte invece sono società a responsabilità limitata, altre volte ancora sono società pubbliche e private, quindi miste, e diverse sono le modalità operative. Quindi ci sono ipotesi di gestione di singole discariche, gestione di una pluralità di discariche, ovvero gestione di discariche associata ad altre tipologie di servizi. Questo comporta che, in funzione di questa diversità di tipologie, la banca è tenuta per ciascuna tipologia ad assumere una conseguente assunzione di valutazione del rischio medesimo. L'attuale regolamentazione delle discariche non prevede, peraltro, meccanismi di segregazione dei ricavi che possono essere posti a copertura degli impegni assunti dalla banca in fase di gestione da utilizzare successivamente alla chiusura, quando l'impianto non genera più ricavi ma solo costi.

Accenno ad altri due aspetti che abbiamo rilevato. Il tema delle ulteriori richieste di copertura, per cui generalmente gli enti territoriali competenti richiedono la copertura di rischi di natura tipicamente assicurativa (responsabilità civile verso terzi) accanto a quelle obbligatorie per legge. Negli schemi adottati da talune regioni, quindi sul territorio esistono per talune regioni degli schemi-tipo che vengono adottati, ma che sono riferiti solo a quel bacino di attività e quindi possono essere di contenuto diverso rispetto a quelle di situazioni territoriali abbastanza vicine, spesso si confonde lo strumento della fideiussione bancaria con quello della polizza fideiussoria. Comprendiamo che è un tema che magari a un primo approccio sia un po' più difficile da immaginare, però c'è una differenza notevole tra una polizza fideiussoria e una rilasciata da un'assicurazione.

Un tema rilevante, che trae origine anche dal tessuto economico nazionale, è che

gli enti territoriali non richiedono di norma che le garanzie prestate siano rilasciate da soggetti con *standing* minimo di qualità. Questo può favorire il ricorso dei gestori a operatori con un grado di affidabilità inferiore, con relativa implicazione sulla qualità della garanzia prestata e sui relativi prezzi. Questo elemento probabilmente dovrebbe essere un po' più attenzionato.

PRESIDENTE. Su questo tema ho due domande. Innanzitutto, non essendo esperto di materie assicurative e bancarie, se io pago un premio per avere una garanzia, perché poi voi, una volta escussa la polizza, vi rivolgete a chi ha pagato il premio?

GIANNI STAIANO, *Responsabile dell'ufficio legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. La logica, per quanto mi riguarda...

PRESIDENTE. Come dire: io il premio l'ho pagato, quindi che volete da me che mi chiedete il risarcimento?

GIANNI STAIANO, *Responsabile dell'ufficio legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. Lei infatti evidenzia un tema che è di polizza assicurativa e di fideiussione. La norma, lato attività bancaria e intermediari finanziari, chiede il rilascio di una polizza fideiussoria; la fideiussione è disciplinata dal codice civile e da lì trae la sua disciplina e costituisce una garanzia per l'inadempimento di un determinato evento. Garantisce il comportamento, quindi il verificarsi di un eventuale inadempimento di un determinato soggetto (chi esercita la discarica) e la fideiussione è rilasciata a favore dell'ente. Nel caso in cui l'ente trovi un inadempimento avrà non solo il patrimonio di chi gestisce la discarica, quindi del debitore sostanzialmente, ma avrà accanto il patrimonio della banca che si associa a quello del debitore principale per il risarcimento, rappresentato dal pagamento di quanto previsto attinente l'inadempimento, ma la fideiussione ha in sé il principio per cui, nel momento in cui rilascio una fideiussione pago chi devo pagare (chi ha diritto alla prestazione), ma al

tempo stesso ho il diritto di rivalermi. È un principio codicistico.

PRESIDENTE. Quello che io pago per garantirmi una fideiussione non mi copre da eventuali...

GIANNI STAIANO, *Responsabile dell'ufficio legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. Chi chiede il rilascio di una fideiussione paga una commissione, che è il costo per aver fornito quella garanzia, ma chiaramente l'esposizione inerente a quel debito è un debito che deve essere pagato, che quindi la banca anticipa e poi si rivale.

PRESIDENTE. La stessa cosa vale anche per l'assicurazione?

GIANNI STAIANO, *Responsabile dell'ufficio legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. Penso proprio di sì. Sebbene si ragioni in termini di polizza anziché di fideiussione. Quindi è proprio la costruzione normativa che è prevista in materia, perché si richiama un principio a un istituto, quale quello della fideiussione, che è disciplinato dal codice civile e ha queste particolari caratteristiche.

Considerate però che questa forma di garanzia è una forma prevista anche in altre ipotesi in cui si vuole tutelare un determinato soggetto. In questo caso specifico è l'ente territoriale, nel caso degli immobili in costruzione è colui il quale anticipa e paga gli acconti in funzione della costruzione di un determinato immobile. Anche lì, nel caso in cui vi sia inadempimento del costruttore, per insolvenza o per altro motivo stabilito appositamente dalla legge, la banca o l'assicurazione, con il rilascio della polizza di garanzia fideiussoria, anticipa e poi si rivale, se e qualora riesce ovviamente a rivalersi nei confronti...

PRESIDENTE. Quindi il « rischio » per una banca non è il fatto di dover pagare un'eventuale mancanza, ma è solo di non riuscire a rivalersi sull'autore della mancanza.

GIANNI STAIANO, *Responsabile dell'ufficio legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. Su questo ha perfettamente ragione, toglierei il « solo », perché, considerato che dura trent'anni e che quindi è un periodo di tempo così lungo, diventa molto pesante.

PRESIDENTE. Adesso stiamo ancora elaborando i (tanti) dati, però abbiamo visto che alla fine tutte le fideiussioni, la maggior parte delle polizze nella stragrande maggioranza delle regioni sono di cinque anni, nessuno le fa di quarant'anni.

RAFFAELE RINALDI, *Responsabile dell'ufficio credito e sviluppo dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. Sono quinquennali rinnovabili. È quello che diceva il collega: per ovviare al problema di prevedere una garanzia estesa su trent'anni, per la quale ci sarebbero pochi soggetti disponibili al rilascio, si prevedono dei piani quinquennali per cui garanzie di cinque anni rinnovabili alla scadenza del quinquennio.

Qui c'è un doppio problema: uno per la pubblica amministrazione che al termine dei cinque anni si potrebbe trovare scoperta, nella misura in cui il gestore della discarica potrebbe non trovare più alcun soggetto finanziario disponibile a rinnovare la garanzia per ulteriori cinque anni, ma il problema, in un certa misura, è anche della banca, perché, se la banca originariamente ha concesso la garanzia per cinque anni, avrà difficoltà a non rinnovare la garanzia per ulteriori cinque anni, perché questo significherebbe la revoca dell'autorizzazione per la gestione della discarica. Quindi la banca, nel momento in cui rilascerà la garanzia per cinque anni, deve fare una valutazione in ordine a tutti e trenta gli anni, perché dovrà curarsi del fatto di mantenere un buon rapporto con il cliente. Sarebbe un problema, se al termine dei cinque anni la banca dovesse dire al proprio cliente « non posso rinnovare la garanzia, perché sono venuti meno i termini per il suo rinnovo ».

PRESIDENTE. Altra cosa, visto che è d'obbligo — e questo forse non viene rispet-

tato da tutti (lo stiamo vedendo) — fare la garanzia sia *post mortem* che in fase operativa, può accadere che un gestore ne chieda soltanto una delle due ?

RAFFAELE RINALDI, *Responsabile dell'ufficio credito e sviluppo dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. È chiaro che le situazioni sul mercato possono essere le più varie, e dipende anche come l'ente regionale imposta il discorso, perché potrebbe essere l'ente regionale a richiedere la garanzia da parte di un unico soggetto sia per la fase di gestione che per quella di chiusura della discarica. In termini generali comunque non c'è un problema per la banca a rilasciare esclusivamente la garanzia relativa alla gestione, quindi è sicuramente un'ipotesi possibile.

PRESIDENTE. Riguardo ai numeri, qual è il premio che voi ricevete, qual è il volume di affari per quanto riguarda questo specifico settore e che casistiche avete di discussione ? C'è un dato su quanti milioni o miliardi di euro in totale avete già versato come escussione e dove, perché e quando ?

RAFFAELE RINALDI, *Responsabile dell'ufficio credito e sviluppo dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. Premesso che noi come Associazione bancaria non facciamo un'analisi statistica di quante sono state o sono le garanzie che vengono rilasciate in ordine a questa tipologia di operatività, abbiamo, sulla base di un sondaggio con i principali associati, verificato che si tratta di un'operatività molto marginale, per le ragioni a cui accennava l'avvocato Staiano.

Siccome il tipo di soggetti gestori di discariche hanno una natura diversa, quindi possono essere società per azioni, società a responsabilità limitata, società miste pubblico/private, è chiaro che la banca potrebbe avere in piedi delle altre relazioni con questi soggetti, che magari non sono necessariamente legati alla gestione di discarica, perché alcune società accanto all'attività della gestione di discarica svolgono altri tipi di servizi. È chiaro che, nell'ambito di una relazione complessiva

con il cliente, la banca può ricevere la richiesta di prestare anche questo tipo di garanzia. Molte volte, benché la banca non abbia nel suo DNA la prestazione di questo tipo di servizio di garanzia, effettua comunque questo servizio per il cliente, vista la relazione che c'è. Però si tratta di situazioni per il momento molto marginali, di un'operatività molto marginale.

GIANNI STAIANO, *Responsabile dell'ufficio legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. C'è anche da considerare che nel complesso e articolato rapporto creditizio che ricorre tra la banca e quella determinata impresa, specie se svolge determinati altri tipi di attività, rientra anche la prestazione di questa garanzia. Dal nostro punto di vista, non avendo però noi un'analisi di mercato, non potendola nemmeno effettuare anche per motivi evidenti di *antitrust*, non possiamo conoscere l'entità delle commissioni, è un mercato libero questo nel quale ciascuno esercita la propria attività. Probabilmente gli elementi di indeterminatezza che ricorrono nel rilascio della garanzia, specie quanto a prevedibilità del momento nel quale si verifica il cosiddetto inadempimento che fa scattare la responsabilità e il connesso periodo temporale di esposizione della banca, ci portano a ritenere che un intervento delle banche in materia sia un po' ridotto rispetto alle potenzialità che si potrebbero avere. Ecco perché avevamo ragionato più in termini di valutazione della normativa e di quegli elementi di aggiustamento, di correzione, non necessariamente di normativa primaria, che potrebbero aiutare nel senso di consentire un maggior sviluppo del mercato in funzione di una conoscenza *a priori* degli esatti limiti degli adempimenti richiesti a ciascuno degli interessati.

RAFFAELE RINALDI, *Responsabile dell'ufficio credito e sviluppo dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. Sono anche le imprese che molte volte non hanno interesse a rivolgersi alla banca, per i motivi che prima venivano sottolineati dall'avvocato Staiano. Nella misura in cui la banca si assume un impegno di garanzia per un

periodo così lungo (trent'anni), la possibilità di fido che questa impresa ha naturalmente si restringe. Se questa è un'impresa che oltre a gestire la discarica ha anche altre attività, è chiaro che può essere un problema per l'impresa rivolgersi alla banca e, da quel punto di vista, c'è maggiore convenienza a richiedere una garanzia assicurativa.

GIANNI STAIANO, *Responsabile dell'ufficio legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI)*. Ovviamente siamo disponibili ad approfondire i punti di attenzione che prima evidenziavamo, proprio al fine di individuare possibili linee di miglioramento del mercato delle garanzie funzionali alla gestione delle discariche, che è un elemento molto importante.

Una prima proposta, che sottoponiamo alla vostra valutazione, potrebbe essere quella di individuare dei meccanismi che vincolino il gestore a mantenere in fondi segregati parte dei ricavi ottenuti dalla gestione della discarica ai fini di copertura dei costi *post* gestione. Questo perché, se tutta la garanzia patrimoniale che l'impresa dà in un periodo così lungo è rappresentata dal suo patrimonio e, in considerazione del fatto che la sua struttura giuridica, la sua configurazione giuridica non sempre è quella di una società per azioni, quindi di *standing* adeguato, ma molto spesso anche di una società a responsabilità limitata, questo elemento che rappresenta una sorta di accantonamento di una parte dei ricavi potrebbe essere utile perché potrebbe consentire di avere un *peculio* a cui fare riferimento, a garanzia dell'ente principalmente e poi della banca. Il primo obiettivo di azione dell'ente è quello di assicurarsi un gestore della discarica che abbia una capacità patrimoniale tale da assicurare nel tempo l'esercizio dell'attività, e non solo contare sulla garanzia o su una polizza fideiussoria nel caso dell'inadempimento. L'ente ha necessità che quell'attività sia svolta, non che, se c'è un inadempimento, paghi qualcuno. Il primo obiettivo pubblico dovrebbe essere quello. Queste risorse, che attualmente i gestori accantonano solo contabilmente, potrebbero rappresentare un elemento rilevante

di mitigazione del rischio per gli operatori finanziari che prestano la garanzia. Chiamamente qui si tratterebbe di creare uno strumento giuridico: accanto a questa segregazione contabile vi dovrebbe essere una segregazione che abbia la capacità di opporre a terzi creditori la destinazione di quei fondi principalmente a determinate finalità.

Altra ipotesi da approfondire potrebbe essere quella di istituire un fondo nazionale di garanzia, eventualmente alimentato anche dalle sanzioni per danni ambientali, in grado di affiancare o di riassicurare le garanzie rilasciate dagli operatori finanziari privati, entro una certa percentuale, perché comunque il principio per cui la banca, ma chiunque presti una garanzia, sia essa una polizza fideiussoria ovvero una fideiussione, deve rimanere, quota parte, responsabile della sua esposizione. Altrimenti si creerebbe un suo disinteresse assoluto, visto che esisterebbe nel totale una controgaranzia rappresentata da un fondo.

Altro aspetto a cui mi sono permesso prima di accennare è proprio quello della definizione di uno schema-tipo di fideiussione. Ciò non esclude anche uno schema-tipo di polizza assicurativa. Uno schema-tipo di fideiussione che potrebbe essere recepito nell'ambito di un decreto ministeriale, che consenta di omogeneizzare l'operatività a livello regionale, in particolare in relazione a tipologie di rischio che sono coperte dalla garanzia, meccanismi di determinazione dell'importo garantito, modalità di rilascio, di escussione e di svincolo, che potrebbero trovare nell'indicazione di questo schema-tipo il momento nel quale far sì che il garante abbia certezza di ciò a cui va incontro.

Le difformità riscontrate a livello regionale su alcuni di questi aspetti rilevanti, in particolare quelli relativi alla scadenza e all'importo, rendono al momento difficilmente gestibile questa operatività; quindi imprese e banche hanno necessità di conoscere *ex ante* l'impegno richiesto proprio per programmare il proprio ciclo produttivo, e necessariamente ciò comporta la

necessità di una maggiore cognizione e percezione del rischio assunto. Per questo ci permettevano di segnalare la via che il legislatore ha già tracciato in altri campi, come quello ad esempio relativo alla tutela dei promissari acquirenti di immobili in costruzione. Si tratterebbe di prevedere l'adozione di un modello *standard* di garanzia fideiussoria con un apposito decreto del Ministero della giustizia in concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Con ciò avremmo concluso, ovviamente siamo a disposizione per eventuali domande, sia del Presidente che dei commissari.

PRESIDENTE. Io penso, anche per capire se qualcosa vada cambiato o meno, che occorra fare uno sforzo in più, magari con il vostro aiuto e dei vostri associati, per capire effettivamente cosa avviene in ingresso, ovvero quanto si paga, e poi quello che succede in ambito di escussione. Con questo dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 15.55, è ripresa alle 16.

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione appena svoltasi, ha convenuto che la Commissione si avvalga della collaborazione a tempo parziale e a titolo gratuito dell'avvocato Michele Di Iesu, esperto in diritto penale e dell'ambiente. Comunico inoltre che, con una lettera trasmessa lo scorso 4 novembre, il collaboratore della Commissione Massimiliano Iervolino ha rassegnato le proprie dimissioni dall'incarico.

La seduta termina alle 16.05.

*Licenziato per la stampa
il 3 agosto 2020*



18STC0088750