

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

60.

SEDUTA DI LUNEDÌ 3 FEBBRAIO 2020

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **STEFANO VIGNAROLI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori.		Vianello Giovanni (M5S)	10
Vignaroli Stefano, <i>Presidente</i>	3	Audizione del Presidente dell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS):	
Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia:		Vignaroli Stefano, <i>Presidente</i> .	11, 14, 17, 18, 19
Vignaroli Stefano, <i>Presidente</i>	3, 8, 9, 10, 11	Damiani Annamaria, <i>Istituto sulla vigi- lanza per le assicurazioni (IVASS)</i>	19
Bernasconi Fabio, <i>Capo del servizio rap- porti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia</i>	3, 8, 9, 10, 11	De Polis Stefano, <i>Segretario Generale del- l'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS)</i>	11, 14, 18, 19
Orefice Alfonsina, <i>Banca d'Italia</i>	10	Lomuti Arnaldo (M5S)	18
Parmeggiani Roberto, <i>Banca d'Italia</i>	8, 9		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
STEFANO VIGNAROLI

La seduta comincia alle 17.10.

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 della Banca d'Italia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Banca d'Italia. È presente il dottor Fabio Bernasconi, capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza, accompagnato dalla dottoressa Alfonsina Orefice e dal dottor Roberto Parmeggiani, 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 riser-

vata alla parte finale della seduta. Vi prego di illustrarci il vostro punto di vista per quanto riguarda i controlli su questa tematica che la Commissione ha deciso di affrontare proprio perché non si è mai attenzionata come merita secondo me. Vi ringraziamo per la vostra presenza e poi, eventualmente, io e i miei colleghi faremo delle domande di approfondimento. Grazie.

FABIO BERNASCONI, *Capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia*. Grazie, Presidente. Noi abbiamo preparato un documento del quale daremo lettura, ovviamente siamo disponibili a soddisfare qualsiasi esigenza che si dovesse materializzare nel corso della lettura e anche forse, più ordinatamente, successivamente. Presidente, onorevoli deputati e onorevoli senatori, vi ringrazio molto anche a nome del Governatore e dei membri del Direttorio della Banca d'Italia per l'invito a partecipare a questa audizione che a nostro giudizio offre un importante momento di confronto su materia complessa e delicata, per la gestione della quale è indispensabile il coinvolgimento proattivo di tutti i soggetti istituzionali coinvolti. Il settore dei rifiuti si caratterizza per un elevato livello di complessità sul piano normativo e gestionale. È articolata la classificazione giuridica dei rifiuti secondo l'origine e le caratteristiche di pericolosità; è lunghissima e altrettanto articolata la filiera del settore. Lo è sul piano delle attività: produzione, assegnazione del servizio, raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento. Lo è anche per la presenza di una pluralità di attori: dai produttori dei rifiuti agli enti pubblici che assegnano i servizi di raccolta, dai consulenti delle società di intermediazione ai trasportatori, ai gestori di impianti di stoccaggio e di trattamento, ai

laboratori di analisi fino ad arrivare agli smaltitori. Nel tempo il settore si è trasformato da un sistema a filiera semplice, in cui l'interesse tutelato era essenzialmente quello dell'igiene urbana, a un sistema a filiera complessa nel quale all'iniziale obiettivo, quello dell'igiene, si è aggiunta anche l'esigenza di ridurre l'impatto ambientale e di incentivare il riciclo e il recupero di materiali ed energia. L'ampliamento degli interessi tutelati si è riflesso nella continua evoluzione delle disposizioni normative in materia di gestione dei rifiuti sotto la spinta del legislatore comunitario. Basti pensare, per citare solo gli interventi più recenti, al pacchetto europeo di misure sull'economia circolare che nel 2018 ha modificato sei direttive in materia di rifiuti e discariche e che attualmente è in fase di recepimento. Si pensi anche alle disposizioni sui rifiuti introdotte con le leggi di bilancio del 2018 e l'ultima del 2019. Oggi il quadro normativo si presenta anche per la molteplicità di soggetti con competenze regolamentari e l'elevato grado di tecnicismo delle disposizioni estremamente articolato, complesso e talvolta di incerta interpretazione. Nel corso di questo breve intervento mi soffermerò specificamente sul tema delle garanzie richieste per la gestione delle discariche, richiamando l'evoluzione della disciplina sul punto e le principali problematiche operative. Poi ci concentreremo, sempre brevemente, sui soggetti abilitati alla prestazione di garanzie, richiamando l'attività di controllo, come diceva lei, Presidente, svolta dalla Banca d'Italia e gli interventi assunti anche in collaborazione con altre autorità. Infine accennerò anche a qualche possibile proposta di intervento sul tema. Vengo all'illustrazione dei profili normativi. Nel 2003 con il cosiddetto decreto discariche, il decreto legislativo n. 36 del 2003, il legislatore ha recepito la direttiva 1999/31/CE che al fine di prevenire o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, aveva fissato rigidi requisiti operativi e tecnici per il conferimento dei rifiuti e la gestione delle discariche. In tale ambito è stato previsto che il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio della discarica sia subordinato tra

l'altro alla condizione che il richiedente abbia prestato le garanzie finanziarie o altre equivalenti. È stato introdotto in tal modo l'obbligo per i gestori degli impianti di costituire adeguate garanzie finanziarie in favore dell'ente che concede l'autorizzazione. Ciò al fine precipuo di assicurare, attraverso l'imposizione di speciali oneri economici, un'elevata protezione ambientale e la salvaguardia della salute per tutto il ciclo di vita della discarica, in considerazione dei rischi di contaminazione dei siti che ospitano i relativi impianti. In particolare l'articolo 14 del richiamato decreto legislativo n. 36 del 2003 richiede la prestazione, da un lato di una garanzia per l'attivazione e la gestione operativa della discarica, comprese le procedure di chiusura, volta ad assicurare l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione e commisurata anche alla capacità della discarica; dall'altro, richiede la prestazione di una garanzia per la gestione successiva alla chiusura, preordinata ad assicurare la corretta esecuzione delle procedure previste per la dismissione dell'impianto e commisurata al costo complessivo della gestione post-operativa. Entrambe le garanzie debbono essere trattenute per tutto il tempo necessario alle operazioni di gestione operativa e di gestione successiva alla chiusura della discarica. In particolare, la prima è trattenuta per almeno due anni e la seconda per un tempo molto lungo, per almeno trent'anni dalla data della comunicazione dell'ente territoriale competente che approva la chiusura, fatta salva in ogni caso la possibilità di prevedere termini maggiori in casi di rischi per l'ambiente. La norma stabilisce inoltre che le garanzie finanziarie siano costituite ai sensi dell'articolo 1 della legge del 10 giugno 1982 n. 348, in base alla quale 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. Da reale e valida cauzione, e salta i riferimenti normativi, da fidejussione bancaria rilasciata da aziende di credito ovvero da consorzi di garanzia collettiva dei fidi iscritti nell'albo degli intermediari finanziari, albo previsto dall'ar-

articolo 106 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia ed enti sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 108 del medesimo testo unico. L'ultimo modo è da polizza assicurativa rilasciata da imprese di assicurazioni, debitamente autorizzate all'esercizio del ramo cauzioni ed operanti nel territorio della Repubblica in regime di libertà di stabilimento o di libertà di prestazione dei servizi. Fin dall'entrata in vigore del decreto discariche sono tuttavia emerse difficoltà nel reperimento di intermediari finanziari disposti a rilasciare polizze o fidejussioni di così lunga durata. È stato pure evidenziato che la prestazione di garanzie finanziarie di tale durata comporterebbe il versamento di un premio talmente elevato da provocare un notevole aumento dei costi di smaltimento che si ripercuoterebbe sulla tassa o tariffa a carico dei cittadini. In base al Testo unico bancario, l'attività di rilascio di garanzie è una modalità di prestazione dell'attività di concessione di finanziamento nei confronti del pubblico. È il cosiddetto credito di firma che l'ordinamento riserva a determinati soggetti autorizzati, in possesso di risorse patrimoniali e organizzative idonee a far fronte agli impegni assunti. Il mercato delle garanzie finanziarie è risultato connotato, specie nel passato, e questo è un punto importante, da anomalie in relazione al manifestarsi di frequenti fenomeni di abusivismo a rilevanza non solo nazionale. La presenza di un ampio novero di norme richiedenti la prestazione di garanzie finanziarie, in particolare nei rapporti con la pubblica amministrazione, in materia non solo di gestione del ciclo dei rifiuti, ma anche di appalti, tributi, autorizzazioni, concessioni e così via, ha determinato una forte domanda di garanzia da parte di imprese, privati ed enti pubblici. Ciò ha concorso a richiamare su questo mercato una pluralità di soggetti, spesso privi dei requisiti richiesti dalla normativa per lo svolgimento dell'attività e operanti in modo illegittimo. Il fenomeno di abusivismo si è sviluppato in un contesto normativo che fino a pochi anni fa si presentava complesso e articolato e poteva dare adito a

dubbi in merito all'ambito operativo consentito a diversi soggetti del comparto creditizio, iscritti in albi o elenchi tenuti dalla Banca d'Italia. Con la riforma avviata nel 2010 del Titolo V del Testo unico bancario, relativo ai soggetti operanti nel settore finanziario, sono stati semplificati i regimi abilitativi degli intermediari con l'eliminazione della distinzione tra elenco generale ed elenco speciale, sostituiti dall'albo unico. Inoltre, sono stati previsti anche maggiori poteri di controllo e di intervento in capo alla Banca d'Italia. Le relative disposizioni attuative hanno stabilito requisiti di capitale rafforzati e specifici presidi organizzativi per l'esercizio dell'attività di rilascio di garanzie e subordinato l'avvio dell'operatività alla presentazione di una comunicazione preventiva alla quale segue una valutazione prudenziale della vigilanza sull'adeguatezza della situazione tecnica e organizzativa. Ai sensi della vigente disciplina del Testo unico bancario, sono abilitati al rilascio di garanzie le banche *tout court* e, in presenza invece di determinate condizioni, i CONFIDI cosiddetti maggiori iscritti nell'albo unico e vigilati secondo un regime prudenziale equivalente a quello delle banche, e poi altri intermediari finanziari, anche essi iscritti nell'albo unico e vigilati su base prudenziale. Peraltro è importante notare come possono rilasciare garanzie a favore dello Stato, altro ente pubblico, ai sensi della richiamata legge n. 348 del 1982, solo le banche e i CONFIDI maggiori. In passato si è osservato che tra i CONFIDI cosiddetti minori, iscritti nella sezione dell'elenco generale di cui all'articolo 155, comma 4 del Testo unico bancario, e le società finanziarie iscritte nell'elenco generale abrogato dal 2016, numerosi soggetti hanno operato in modo illegittimo. Avvalendosi impropriamente dell'iscrizione in elenchi tenuti dalla Banca d'Italia hanno rilasciato garanzie nei confronti del pubblico pur non essendo a ciò abilitati. Al fine di contrastare l'abusivismo la Banca d'Italia ha intrapreso da tempo una serie di interventi. In primo luogo è stata attuata un'azione di repressione del fenomeno attraverso la sanzione e l'espulsione dal mercato degli operatori non abilitati. Dal 2008

oltre 60 intermediari abusivi del vecchio elenco generale sono stati cancellati dal MEF su proposta della Banca d'Italia. Inoltre è stata effettuata un'azione volta a sensibilizzare l'utenza e ad accrescere la consapevolezza dei rischi legati all'accettazione di garanzie. Sono state assunte iniziative informative di vario genere, tra le quali interlocuzioni con istituzioni e associazioni di categoria e sono state fornite risposte a richieste di chiarimenti da parte di enti locali, in merito alla legittimità di fidejussioni rilasciate o proposte, talvolta riguardanti anche la gestione dei rifiuti. In terzo luogo è stato perseguito l'obiettivo di accrescere la trasparenza del mercato, offrendo utili strumenti informativi sia alle imprese che richiedono la garanzia sia ai beneficiari che possono verificare la legittimità dei garanti sotto il profilo della disciplina di vigilanza. È stato approntato un sistema informativo che consenta all'utenza di ottenere informazioni sulla tematica in questione. In particolare sul sito istituzionale della Banca d'Italia, sul *web*, è stata prevista una sezione dedicata, utile a far conoscere a chiunque, cittadini e pubbliche amministrazioni, il novero degli intermediari finanziari e dei CONFIDI maggiori, iscritti nell'albo unico di cui all'articolo 106 del Testo unico bancario, in possesso dei suddetti requisiti e che hanno comunicato alla Banca d'Italia l'intenzione di avviare l'attività di rilascio di garanzia. Un'altra cosa importante è che sul sito Internet dell'istituto viene anche pubblicata e periodicamente aggiornata una *black list* in cui sono indicati i soggetti che rilasciano garanzie in assenza della relativa abilitazione. In conseguenza della citata riforma del Testo unico bancario e dell'azione di contrasto condotta dalla Banca d'Italia, il fenomeno dell'abusivismo tra gli intermediari finanziari risulta ormai significativamente ridotto e circoscritto essenzialmente ai CONFIDI minori, sottratti ai controlli di vigilanza. Non disponendo di specifici poteri di intervento ispettivi, la Banca d'Italia comunque agisce nei confronti degli intermediari di questa categoria, segnalandone l'attività irregolare agli organi investigativi, procedendo alla cancellazione dal relativo

elenco e inserendoli nella citata *black list* pubblicata sul sito. Dal 2016 sono stati cancellati dall'elenco 103 CONFIDI minori, nella gran parte dei casi per irregolarità connesse con il rilascio delle garanzie nei confronti del pubblico. La *black list* contiene ad oggi cinque soggetti della specie, tutti segnalati agli organi investigativi. Occorre tener presente che il rilascio di garanzie, inoltre, non è un'attività ammessa al mutuo riconoscimento in ambito comunitario, diversamente dalle assicurazioni. Pertanto per poter operare legittimamente in Italia, intermediari finanziari esteri devono essere necessariamente iscritti in uno degli elenchi tenuti dalla Banca d'Italia. In mancanza di iscrizione le garanzie non possono essere emesse sul territorio dello Stato e l'attività delle finanziarie estere deve considerarsi abusiva. Vengo a un paragrafo breve, ma che è importante perché diamo qualche numero. Sono i pochi numeri che siamo riusciti a ritrovare nei nostri *database*. I dati disponibili presso la Banca d'Italia confermano che l'esposizione del sistema finanziario italiano nei confronti del complesso delle imprese che trattano rifiuti o che sono coinvolte nel riciclo dei materiali è molto contenuta. Non abbiamo dati granulari che ci arrivano a determinare quanto erogato o quante garanzie sono rilasciate nei confronti dei gestori delle discariche. Abbiamo un settore delle imprese che trattano rifiuti. Le informazioni presenti nella centrale rischi in cui sono censite le esposizioni superiori a 30.000 euro evidenziano questo. All'ultima data di riferimento disponibile che per noi è novembre 2019, solo lo 0,30 per cento circa dei crediti per cassa e delle garanzie rilasciate dall'intero sistema, è erogato a soggetti che operano nel settore del trattamento rifiuti. Si tratta nel complesso di circa 8 miliardi di euro di finanziamenti erogati per cassa, in prevalenza dal sistema bancario, e un miliardo e 200.000 euro di garanzie rilasciate, di cui 74 milioni da parte di società finanziarie. La scarsa attrattività di questo settore per gli intermediari bancari e finanziari, emersa anche in occasione dell'audizione dell'ABI, potrebbe dipendere in primo luogo dall'eccessiva du-

rata degli impegni da assumere, come abbiamo già sottolineato, e dalla conseguente difficoltà per gli intermediari di valutare con esattezza il grado di esposizione al rischio. A ciò si aggiunge la facoltà riconosciuta all'ente beneficiario, qualora ritenga che sussistano rischi per l'ambiente, di non liberare il garante alle scadenze previste, quindi allungando il termine. Questo fattore introduce un ulteriore elemento di incertezza, accrescendo le difficoltà di misurazione del rischio. Va altresì tenuto conto del fatto che gli intermediari finanziari sono chiamati a prestare particolare attenzione anche al rispetto della normativa antiriciclaggio, tanto più rilevante in un settore quale quello del ciclo dei rifiuti in cui sussistono rilevanti rischi di infiltrazione criminale. Come segnalato anche dagli organi inquirenti, il traffico di rifiuti rappresenta la quarta attività illecita transnazionale più redditizia e sulla base del rapporto di Legambiente del 2018, il fatturato legato al traffico illecito di rifiuti è stato nel 2017 pari a oltre 14 miliardi di euro. Infine può assumere rilievo anche la circostanza che i contratti adottati dai vari enti territoriali per il rilascio di garanzie non sono per lo più riconducibili a un unico schema tipico e talvolta risultano di complessa interpretazione. Ciò determina incertezze sugli obblighi assunti dalle parti con rischi di ingenerare complessi contenziosi ed elevati rischi legali. Nell'ambito della nostra attività di supervisione, la Banca d'Italia ha prestato particolare attenzione al fenomeno del rilascio di garanzie da parte di soggetti privi dell'autorizzazione e ha collaborato attivamente con le Forze di polizia, segnalando prontamente i casi di possibili violazioni di riserve di legge. In particolare dal 2016 la Banca d'Italia ha inoltrato ai competenti organi inquirenti quaranta segnalazioni concernenti ipotesi di anomala operatività di CONFIDI minori e risposto a circa settanta richieste di informazioni relative all'autorizzazione a emettere garanzie, provenienti da diversi organi inquirenti nell'ambito dei procedimenti penali. Ci sono anche delle tabelle che illustrano questo. Nell'azione di contrasto all'abusivismo e al rilascio delle ga-

ranzie finanziarie, fenomeno di persistente criticità a rilevanza non solo nazionale, la Banca d'Italia ha inoltre prestato collaborazione anche a istituzioni internazionali. In particolare alla Commissione europea e anche all'Olaf, l'Ufficio della Commissione europea per la lotta antifrode, attivando uno scambio informativo su intermediari e operatori italiani che avevano rilasciato, per lo più abusivamente, in favore di imprese nazionali, garanzie collaterali a finanziamenti nell'ambito di progetti finanziati dalle istituzioni UE o garanzie a beneficio della stessa Commissione nonché di Paesi e organizzazioni suoi *partner*. Unitamente all'Anac, all'Ivass e all'Agcm, la Banca d'Italia partecipa a un tavolo tecnico interistituzionale, costituito con l'obiettivo di avviare un'azione coordinata e definire iniziative comuni volte a prevenire e contrastare le frodi nel settore delle garanzie e delle polizze fideiussorie. Ciò essenzialmente attraverso la mappatura delle fonti normative che richiedono la presentazione alle pubbliche amministrazioni di garanzie, attraverso la sensibilizzazione delle stazioni appaltanti a rafforzare le verifiche sui processi di assunzione delle garanzie e attraverso la definizione di schemi contrattuali tipo, atti tra l'altro a favorire la confrontabilità degli strumenti. Mi avvio a concludere con qualche proposta operativa. La Banca d'Italia è disponibile ad approfondire, anche con il contributo delle altre istituzioni coinvolte, la tematica specifica delle garanzie finanziarie richieste per il rilascio dell'autorizzazione alla gestione dei siti di discarica, al fine di favorire un più dinamico e funzionale mercato di riferimento.

Una sede appropriata a nostro giudizio potrebbe essere rappresentata proprio dai lavori del citato tavolo tecnico tra le autorità, nell'ambito del quale potrebbero essere definite eventuali proposte per una razionalizzazione del quadro normativo. I lavori potrebbero favorire, tenendo anche conto delle osservazioni fornite dalle associazioni di categoria, la definizione di condizioni contrattuali standardizzate che possano al contempo soddisfare l'esigenza di garanzia degli enti competenti e rendere

attraattivo il mercato per gli intermediari finanziari. L'adozione di uno schema contrattuale tipizzato consentirebbe di superare la disomogeneità attualmente esistente a livello territoriale, con vantaggi in termini di chiarezza e confrontabilità per gli operatori del settore e per la stessa pubblica amministrazione. Le istituzioni potrebbero inoltre collaborare per individuare i controlli *ex ante* utili agli enti locali che autorizzano gli operatori del comparto, idonei a prevenire casi di emissione di polizze fidejussorie false o emesse da soggetti privi delle necessarie abilitazioni o comunque non dotati di adeguato *standing* finanziario, riducendo in tal modo il rischio in capo all'ente nel caso di escussione della garanzia. Questa è la nostra proposta.

PRESIDENTE. Intanto mi piaceva approfondire questa parte. Lei ha detto che occorre tener presente che il rilascio delle garanzie non è un'attività ammessa al mutuo riconoscimento in ambito europeo e c'è un elenco, un albo italiano, quindi la domanda che mi pongo è questa. Visto, come abbiamo tutti detto ed è intuitivo, che garantire per più di trent'anni è impegnativo, ci sono strumenti per rendere più difficile l'iscrizione all'albo, e questa selezione dell'albo si può fare semplicemente in ambito italiano oppure serve un quadro europeo?

FABIO BERNASCONI, *Capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia.* In parte la risposta è già contenuta all'interno dello *speech*, nel senso che con la riforma del Titolo V del Testo unico bancario si è fatto un passo in avanti enorme in questa ricerca di maggiori garanzie. Nel senso che i soggetti che adesso sono iscritti in quell'albo sono sottoposti a quello che viene definito un controllo di vigilanza equivalente, cioè sostanzialmente si applicano a questi soggetti gli stessi controlli che si applicano alle banche e questo significa un salto di qualità. Poi, se eventualmente con il consenso del Presidente, il collega Parmeggiani vuole aggiungere qualcosa ben venga. Roberto Parmeggiani è il collega, il vicecapo del servizio intermediari finanziari che si occupa specificamente di que-

sta tematica. Dal mio punto di vista credo che si sia fatto molto. Non so se in ambito europeo si sta pensando a qualche ulteriore passaggio di potenziamento degli ambiti di controllo.

ROBERTO PARMEGGIANI, *Banca d'Italia.* Come ha detto il collega introducendo l'argomento, la materia dell'attività transfrontaliera in ambito comunitario degli intermediari finanziari, per dirla brevemente dei soggetti che fanno credito ma diversi dalle banche, non è una materia armonizzata, quindi questo è il primo punto. A differenza dell'attività bancaria e di quella assicurativa in cui, come forse i colleghi dell'Ivass preciseranno, è molto facile prestare attività su base transfrontaliera in ambito comunitario, per quanto riguarda i soggetti come società finanziarie di credito, quindi crediti per cassa e crediti nella forma di credito di firma di rilascio di garanzie, non possono comunicare semplicemente la propria attività in un altro Paese. Devono farsi autorizzare nel Paese in cui intendono esercitare l'attività e questo è esattamente quello che prevede l'ordinamento italiano. Per noi spesso la fonte informativa per tutto quello che riguarda le irregolarità commesse sono gli esposti che ci vengono da utenti, imprese e quant'altro. Ripeto, sul fronte degli intermediari non bancari è essenzialmente una questione di abusivismo *tout court*, potrei chiamarlo così. Sono soggetti che millantano una capacità operativa che non hanno e quindi dobbiamo presumere attraverso qualche modalità anche ingannevole come posso immaginare, si fanno strada presso i beneficiari delle garanzie e sono stati in particolare in passato, in grado di rilasciare garanzie. Di questi soggetti, quando noi ne veniamo a conoscenza, facciamo pure un elenco pubblicato sul sito e prima è stato fatto un accenno. Sul sito della Banca d'Italia sono pubblicati i soggetti che per quello che riguarda, ripeto, le situazioni venute a nostra conoscenza, hanno fatto questo tipo di attività. Questo per noi è un modo per rendere disponibile quantomeno l'informazione nella maniera più ampia possibile. L'attività di prevenzione si deve basare necessariamente su un'attenzione che il beneficiario

della garanzia deve prestare nel momento in cui la accetta. La particolarità della garanzia, si capisce bene, è data dal fatto che chi acquista la garanzia e cioè il garantito, non farà nessun uso della garanzia perché andrà viceversa a beneficio di un terzo soggetto che è il beneficiario. Se manca l'attenzione del beneficiario nell'accettare la garanzia, è facile poi che si crei il meccanismo della garanzia o *tout court* abusiva o praticamente impossibile da escutere. Non so se sono stato chiaro o se serve qualche altra precisazione.

PRESIDENTE. In pratica non spetta a voi rispondere, però se ho capito bene, probabilmente c'è questo elenco, io per esempio, *mea culpa*, non lo sapevo. Però in teoria, faccio un esempio, le regioni che spesso sono quelle che devono garantirsi una copertura, dovrebbero andare a verificare e probabilmente questo non avviene in maniera sistematica.

FABIO BERNASCONI, Capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia. Facevamo cenno a tante iniziative informative che sono state fatte. Probabilmente si può incentivare questo meccanismo di comunicazione agli *stakeholder*, soprattutto ai beneficiari perché sono il terminale verso il quale la garanzia si dirige. È importante che il beneficiario sia attento alla verifica delle condizioni di correttezza della garanzia stessa.

ROBERTO PARMEGGIANI, Banca d'Italia. Ecco, credo che il testo lo evidenzi molto bene. Un po' più subdolo, lo posso definire così, è il fenomeno di chi, avendo un'iscrizione presso Banca d'Italia, in realtà non è abilitato a fornire queste garanzie nei confronti della pubblica amministrazione, nei confronti dello Stato o quant'altro. Questo, per quanto riguarda l'esperienza di Banca d'Italia, è stato e per certi versi è tuttora, anche se in larga parte lo riteniamo debellato, il principale problema. Non si può escludere che ci siano garanzie rilasciate anche in anni passati che siano ancora apparentemente valide, ma che siano state rilasciate sulla base di un titolo abi-

litativo che non consentiva legittimamente di rilasciare quella garanzia. Questo fenomeno si è registrato in passato su queste finanziarie dell'elenco generale, come è stato detto prima e perdura, sia pure in misura molto più ridotta, per quanto riguarda i CONFIDI minori. Abbiamo capito che funziona così, è facile dire: « Sono iscritto presso la Banca d'Italia, accetta questa garanzia » quando in realtà io non sono un soggetto che posso rilasciare quella garanzia e tu, stazione appaltante o regione, non puoi accettare quella garanzia. Invece questo è quello che accade spesso.

PRESIDENTE. Abbiamo visto che c'è uno squilibrio tra le banche e le assicurazioni. Si può e si deve, secondo voi, creare una sorta di allineamento? Perché tutto questo squilibrio? Qual è il motivo?

FABIO BERNASCONI, Capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia. Per quanto riguarda le banche abbiamo provato a darci delle risposte. Probabilmente molto dipende dalla lunghezza della garanzia che viene richiesta e quindi la scarsa attrattività è data dalla difficoltà di prezzare il rischio. C'è l'*escamotage* di fare le garanzie a cinque anni, poi eventualmente di riproporle per ulteriori cinque anni, di prorogarle e così via. Però capisce bene che è un *escamotage* che non taglia la testa al toro. Sull'allineamento io credo che siano diversi i meccanismi, nel senso che le banche rilasciano garanzie, le assicurazioni si servono di una diversa forma che è quella della polizza assicurativa. Non rilasciano direttamente garanzie o solamente in minima parte. Quindi forse anche lì l'allineamento è difficile perché è diversa l'attività di base.

PRESIDENTE. Cioè è più facile rivolgersi a una compagnia di assicurazione perché fa meno controlli?

FABIO BERNASCONI, Capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia. No.

PRESIDENTE. Perché questo squilibrio?

FABIO BERNASCONI, *Capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia*. Non posso rispondere a una domanda del genere. Noi guardiamo a questo mercato. Le dico che non lo conoscevamo probabilmente così bene fino al momento in cui siamo stati chiamati a questa audizione. Ci siamo dati delle risposte a delle domande e ho visto che sostanzialmente si sovrappongono alle risposte che ha dato l'ABI. Credo che il tema sia effettivamente molto connesso alla difficoltà di valutare con esattezza il grado di rischio che si corre nel rilasciare una garanzia, soprattutto una garanzia a trent'anni. Tra l'altro con la possibilità che l'ente beneficiario possa introdurre quell'elemento di incertezza a cui facevo riferimento, cioè il prolungamento *ad libitum* oltre trent'anni di questa garanzia. Lei capisce che chi fa credito evidentemente deve valutare con certezza gli elementi per prezzare correttamente quella garanzia. Un fattore di rischio così incerto e così aleatorio determina evidentemente un elemento di ritrosia da parte della banca che non è in grado di prezzare correttamente lo strumento che si appresta a rilasciare. Non so se ci sono altre considerazioni.

ALFONSINA OREFICE, *Banca d'Italia*. La nostra sensazione è che dal momento in cui si è adottato un regime severo di controlli con la riforma del Titolo V del Testo unico bancario questo mercato di attività irregolare si stia spostando sul fronte delle assicurazioni, ma questo poi lo potranno dire più ampiamente i colleghi dell'Ivass.

PRESIDENTE. Interessante, ma come si esce da tutto questo? Da quanto ho capito, non è ancora stato fatto perché voi non avete approfondito il settore dei rifiuti e delle discariche. Quante volte è andato a buon fine questo strumento? Quante volte ha svolto la sua funzione e quante volte invece no?

FABIO BERNASCONI, *Capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia*. È una domanda assolutamente legittima. Occorre probabilmente fare delle

indagini, nel senso che noi in questo momento non abbiamo una risposta certa al suo interrogativo. Anche in ragione del tavolo che esiste e che mette a fattore comune conoscenze e competenze da parte di diverse autorità di vigilanza di settore (Anac, Ivass e Agcm) questo è uno dei compiti che potremmo immaginare di sviluppare all'interno degli spazi di approfondimento che possono nascere da questa collaborazione interistituzionale. L'auspicio che noi abbiamo maturato nella parte conclusiva della nostra memoria è servirci anche degli stimoli che arrivano da questa Commissione. Nel senso che ora capiamo, stando qui fisicamente, quali possono essere i margini di approfondimento che sono di interesse della Commissione. Quello che lei richiama è un tema che non mi sentirei di affrontare. Io non vedo un tema di allineamento, vedo un tema probabilmente di ritrosia da parte delle banche ad affrontare questo settore. Al di là del tema della prezzatura del rischio, c'è l'altro tema della difformità di contrattualistica che si trovano a dover gestire le banche. È il tema che è stato sollevato dall'ABI. Proponiamo un contratto tipizzato. Il tema del contratto tipizzato probabilmente riuscirebbe a rendere più attrattivo e meno complesso da parte delle banche l'esame di uno strumento che a questo punto potrebbe essere uniformato, omogeneizzato a livello territoriale. Adesso non è assolutamente così. Di questo ci siamo resi conto nell'analisi che abbiamo condotto.

PRESIDENTE. Bene, onorevole Vianello.

GIOVANNI VIANELLO. Grazie innanzitutto per essere qui, per eventuali altre domande magari ci possiamo riaggiornare in un altro momento. Magari le possiamo chiedere in forma scritta, se sono disponibili.

FABIO BERNASCONI, *Capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia*. Molto volentieri, assolutamente.

PRESIDENTE. Riguardo al tema della lunghezza dei tempi, i trent'anni per ca-

pirci, va forse rivisto? Ci sono delle formule alternative? Che idea vi siete fatti? I Tavoli li proponete voi?

FABIO BERNASCONI, *Capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia*. No, sono già operativi.

PRESIDENTE. Cosa stanno producendo e che cosa hanno prodotto?

FABIO BERNASCONI, *Capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia*. Sono stati sostanzialmente formati da poco. Sono in fase, come dire, di irrobustimento, di costituzione. Ci auguriamo che da questo confronto possano essere definite eventuali proposte anche per una razionalizzazione del quadro normativo. Nella razionalizzazione del quadro normativo, riprendo anche un po' il tema che è stato toccato dall'ABI, c'è anche questa ridefinizione della tempistica riferita ai trent'anni. Ciò è comprensibile dal punto di vista della tutela ambientale; comprendo perfettamente la necessità di un termine così lungo per assicurare che la chiusura della discarica possa essere effettuata con correttezza e in sicurezza. Probabilmente va eliminato quel tema dell'incertezza legata a un orizzonte temporale indefinito che potrebbe prolungarsi, come dicevo prima, *ad libitum*. Questo è un tema di riflessione, non ho la soluzione. Noi non abbiamo la soluzione in questo momento, ma è sicuramente un ambito sul quale riflettere ed eventualmente proporre una qualche rilettura normativa.

PRESIDENTE. Bene, se non c'è nessun'altra richiesta di intervento, io vi ringrazio e ci aggiorniamo per questo lavoro.

FABIO BERNASCONI, *Capo del servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia*. Grazie a lei, Presidente. Grazie dell'ospitalità.

Audizione del Presidente dell'Istituto

sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), in particolare sono presenti il dottor Stefano De Polis, segretario generale, Annamaria Damiani, capo divisione vigilanza, Sabrina Scarcello, vice capo dell'ufficio consulenza legale, e Roberto Novelli, capo dell'Ufficio segreteria di Presidenza e del Consiglio, 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. Noi abbiamo deciso di affrontare questo tema che non è stato mai approfondito secondo me con la dovuta attenzione, vista la delicatezza degli argomenti trattati. Per questo motivo ci fa piacere ascoltarvi visto che voi rappresentate un organo importante di vigilanza del settore che maggiormente offre questo tipo di garanzie. Vorremmo capire qual è il vostro punto di vista e poi eventualmente io e i miei colleghi vi faremo delle domande. Prego.

STEFANO DE POLIS, *Segretario Generale dell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS)*. Signor Presidente, onorevoli deputati e senatori, rivolgo il saluto e il ringraziamento del Presidente dell'IVASS, dottor Daniele Franco, e il mio personale per l'opportunità di contribuire ai lavori di questa Commissione. Proprio le riflessioni e le informazioni che mi appresto a esporre derivano dalla quotidiana

esperienza di vigilanza sul più ampio settore delle cauzioni assicurative prestate a favore di enti pubblici per l'esecuzione di concessioni e appalti. Infatti, a nostro avviso, le problematiche che riscontriamo nel settore che si occupa dello smaltimento dei rifiuti sono del tutto simili a quelle più ampie del settore cauzioni del quale fanno parte. La gestione dei rifiuti è uno dei numerosi ambiti in cui nell'ordinamento italiano è richiesta agli operatori la presentazione di una garanzia finanziaria o assicurativa per l'accesso all'attività economica. In particolare, in attuazione della direttiva relativa alle discariche rifiuti, il decreto legislativo n. 36 del 2003 prevede che la domanda di autorizzazione per una discarica debba essere accompagnata da due garanzie: quella per l'attivazione e la gestione operativa della discarica, volta ad assicurare, come sappiamo, l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione e deve essere mantenuta per almeno due anni dalla data di chiusura della discarica, e quella che attiene alla gestione successiva alla chiusura della discarica. In quest'ultimo caso, la garanzia deve assicurare che siano eseguite tutte le procedure previste per la gestione *post fine* delle attività della discarica per una durata di questa garanzia non inferiore a trent'anni. Queste stesse analoghe garanzie sono richieste per l'autorizzazione di nuovi impianti di smaltimento o di recupero dei rifiuti. Di che tipo di garanzie si tratta? Possono trattarsi alternativamente di tre tipologie di garanzie: una valida cauzione reale, quindi deposito di titoli, deposito di denaro contante; una fideiussione bancaria ovvero una polizza assicurativa riconducibile al ramo assicurativo numero 15 «cauzioni», che è esplicitamente disciplinato dal Codice delle assicurazioni private. Con questa polizza, che nella pratica viene definita polizza fideiussoria, la compagnia di assicurazione si impegna a fronte del pagamento di un premio da parte dell'operatore economico che gestisce la discarica a tenere indenne la pubblica amministrazione beneficiaria – in questo caso la regione che autorizza l'apertura della discarica – dalle conseguenze economiche deri-

vanti dall'inosservanza da parte del gestore delle prescrizioni che sono state imposte. Chi può rilasciare polizze fideiussorie? Sostanzialmente un'impresa di assicurazione italiana, cioè avente sede in Italia e in questo caso la solidità finanziaria di questa compagnia è vigilata dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), quindi da noi, ma possono rilasciare queste fideiussioni, queste polizze, anche imprese di assicurazioni che hanno sede in un altro Stato membro dell'Unione europea. In questo caso abbiamo due tipologie: le compagnie di assicurazioni che sono presenti in Italia con un proprio stabilimento, cioè con una sede secondaria con una rappresentanza stabile, ovvero quelle compagnie che operano in Italia semplicemente in regime di libera prestazione dei servizi. In entrambi gli ultimi due casi la responsabilità di assicurare la solvibilità dell'impresa ricade sull'Autorità di vigilanza del Paese o del Paese estero in cui ha sede questa compagnia. Volevamo fornirvi anche all'inizio alcuni dati essenziali sul mercato delle polizze fideiussorie in Italia sul ramo 15 «cauzioni». Premetto che l'IVASS dispone quindi dei dati relativi all'intero settore 15 «cauzione» nel quale confluiscono vari tipi di polizze fideiussorie: le polizze per appalti, le polizze per la gestione dei rifiuti, le polizze relative ai giochi, alle lotterie e altre tipologie simili. Non abbiamo dettagli in sede statistica relativi al segmento delle polizze del settore rifiuti, che come dicevo sono un «di cui» di questo settore più ampio. C'è anche una ragione tecnica per questo motivo. Oggi risultano abilitate a operare in Italia nel ramo cauzioni 33 imprese di assicurazione italiane più una Svizzera che sono vigilate dall'IVASS. Di queste 33, 30 effettivamente erogano garanzie fideiussorie. Sono inoltre abilitate a operare in Italia circa 35 imprese di assicurazione con sede legale in uno Stato UE che operano in regime di stabilimento e di queste 35, 13 effettivamente sono operative nel settore delle garanzie fideiussorie. Le compagnie italiane che operano nel settore garanzie hanno raccolto nel 2018 premi per 400 milioni di euro complessivamente e invece le 13 com-

pagne europee che operano in Italia in regime di stabilimento hanno raccolto ulteriori 135 milioni di euro di premi. C'è un settore però, il terzo, che è ben più rilevante, perché sono ben 185 le imprese di assicurazione con sede legale in un altro Paese UE che operano in Italia in regime di libera prestazione di servizi e di queste, 33 sono effettivamente operative. Qui un aspetto importante va detto. Né l'IVASS né l'E-IOPA, che è l'autorità europea di settore del mondo assicurativo, dispongono di dati specificamente dedicati alla raccolta del ramo cauzione riconducibili alle imprese estere operanti in Italia, in questo caso il regime di libertà di prestazione dei servizi. Noi non abbiamo la possibilità di richiedere dati sulle compagnie che operano in libera prestazione di servizi. Andrebbero richiesti alle autorità del Paese di origine. Neanche l'EIOPA, l'autorità europea, ha questi dati. Dai dati forniti da ANIA a questa Commissione elaborati sulla base di una richiesta *ad hoc* fatta alle compagnie italiane e a quelle che operano in stabilimento in Italia, emerge che nel 2018 la raccolta premi nel settore rifiuti — escluse quindi l'operatività delle compagnie che operano in libera prestazione dei servizi — è stata di 36,4 milioni di euro di raccolta premi. Questi 36 milioni rappresentano circa il 7 per cento dei premi complessivi raccolti nel settore cauzioni, come dicevo prima. Per capire l'effettivo valore economico di queste polizze, soprattutto in termini di utilità per le pubbliche amministrazioni che ne sono beneficiarie, può essere utile anche un altro indicatore che è quello del rapporto tra sinistri avvenuti e premi incassati, cioè quanta parte dei premi viene poi effettivamente utilizzata per pagare rimborsi di danni. Anche qui non ci sono dati statistici specifici. I dati si riferiscono al settore cauzioni in generale. Nel settore cauzioni in generale per le imprese italiane il rapporto nel 2018 è stato del 36 per cento, cioè il 36 per cento dei premi è stato utilizzato per pagare i risarcimenti, segno di una buona profittabilità di questo ramo. Si tratta di un dato che è in linea con quelli registrati sia nel 2016 che nel 2017 — siamo circa tra il 35 e il 40 per cento dei premi destinati al pa-

gamento dei risarcimenti — e in netto miglioramento rispetto al triennio precedente, perché tra il 2013 e il 2015 questo indice era stato tra il 65 e il 75 per cento, quindi c'è stato sicuramente negli ultimi anni un miglioramento del rapporto tra sinistri e premi per le compagnie. Anche in questo settore abbiamo alcuni dati invece più specifici che non riguardano il settore cauzioni nel suo insieme, ma il settore rifiuti in maniera specifica che ci vengono dall'ANIA, che ha messo in evidenza che nel decennio 2008-2018 sono stati liquidati nel settore rifiuti in tutto 73 sinistri con un onere totale di 17 milioni di euro e un costo medio per sinistro di 273 mila euro, quindi i sinistri liquidati sono stati 73 per un valore medio per sinistro di 273.000 euro. Questa è una prima indicazione. Per avere dati di dettaglio relativi alle garanzie in essere a favore del settore gestione rifiuti comprensive dell'importante, a nostro avviso, comparto dei contratti offerti in libera prestazione dei servizi, sarebbe utile acquisire dalle pubbliche amministrazioni interessate, cioè dalle regioni, informazioni sulle garanzie finanziarie connesse alla gestione dei rifiuti acquisiti con l'obiettivo di avere una fotografia più nitida degli operatori bancari e assicurativi coinvolti, della relativa raccolta premi ed esposizione, oltre ai dati specifici sull'escussione di queste polizze. Noi questi dati non possiamo ovviamente chiederli direttamente a questi operatori, perché non rientrano logicamente tra quelli da noi vigilati. Volevo soffermarmi poi su alcune criticità rilevate dall'IVASS nel settore delle cauzioni. Tenuto conto delle caratteristiche di questo tipo di garanzie, che attengono proprio al ciclo rifiuti che comportano impegni ragguardevoli ma soprattutto di lunga durata nonché rischi complessi — prima accennavo che la garanzia posta addirittura deve essere non inferiore a trent'anni — sia le banche sia le compagnie italiane, come evidenziato da ABI e da ANIA in audizione in questa Commissione, sono oggettivamente molto caute e selettive nell'offrire tali protezioni. Le compagnie sono abbastanza attente prima di rilasciare queste garanzie. Offrono maggiormente queste garanzie o comunque of-

frono queste garanzie anche operatori esteri operanti in Italia in regime di libera prestazione dei servizi, sovente anche a condizioni di polizza molto favorevole.

PRESIDENTE. Posso interromperla un secondo? Solo un chiarimento: per sinistri liquidati intende fideiussioni escusse?

STEFANO DE POLIS, *Segretario Generale dell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS)*. Sì, escusse e il relativo importo riconosciuto dalla compagnia.

PRESIDENTE. Va bene.

STEFANO DE POLIS, *Segretario Generale dell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS)*. Purtroppo queste compagnie che operano in libera prestazione di servizi, come meglio evidenziato nel seguito di questo intervento, in non poche circostanze si sono rilevate poco affidabili. Poi darò anche dei riferimenti specifici. Nell'esperienza dell'IVASS la distribuzione in Italia di queste assicurazioni estere, quindi in libera prestazione di servizi, ha spesso luogo attraverso soggetti italiani, cioè agenti e *broker*, in relazione di contiguità talvolta con gli stessi operatori che necessitano della polizza per accedere all'attività economica, nel caso di specie al settore della gestione rifiuti. Quindi abbiamo un limitato coinvolgimento delle imprese con sede in Italia, una maggiore attenzione a questo comparto delle imprese che operano dall'estero prevalentemente in libera prestazione di servizi o comunque dall'estero e poi volevo un attimo soffermarmi anche su un altro elemento: è un settore nel quale non mancano casi in cui vengono fornite alle pubbliche amministrazioni vere e proprie polizze false. Parto proprio dalle polizze false. Vengono spesso contraffatte le polizze, utilizzando il marchio e la denominazione sociale di imprese di assicurazione in genere estere. Questo *modus operandi* è particolarmente insidioso, perché consultando l'elenco delle imprese dell'Unione Europea tenuto dall'IVASS delle imprese europee abilitate a operare in Italia nel settore delle cauzioni la polizza sembra regolare. Cosa

fanno talune amministrazioni pubbliche? Chiedono a noi di avere conferma dalla compagnia estera se la polizza è vera e noi ci attiviamo sia contattando direttamente la compagnia, sia informando anche l'autorità di vigilanza estera di questa richiesta. La falsità è per lo più accertata dall'IVASS con l'aiuto delle stesse imprese di assicurazione vittime della truffa e delle autorità di vigilanza estere. Quando rileviamo che ci sono state polizze false, l'IVASS ne dà subito avviso al pubblico mediante comunicati pubblicati sul nostro sito *web*. Dal 2013 a oggi ne abbiamo pubblicati 31. L'ultimo è del primo agosto 2019, l'ultima informativa di una polizza falsificata utilizzata nel mercato italiano. Il fenomeno delle contraffazioni è oggetto di indagini da parte di diverse autorità inquirenti che si avvalgono anche della collaborazione dell'IVASS. Ci sono state due importanti indagini svolte dalla Guardia di finanza di Brescia e di Ancona in questo ambito e in queste indagini l'IVASS ha collaborato con la Guardia di finanza, come è stato anche sottolineato dal generale Arbore della Guardia di finanza nell'audizione presso questa Commissione. Va peraltro rilevato che in talune circostanze le polizze false presentano profili anche talvolta di grossolanità. Alcune volte sono ben fatte, altre invece usano una tecnica, che è ben conosciuta, di essere simili ma volutamente differenti da una polizza. Si cambia una lettera della denominazione della compagnia, si usano termini non tecnici e così via. Quindi alcune volte effettivamente con un'ordinaria diligenza sarebbe sicuramente possibile insospettirsi circa la falsità della polizza. Su questo noi, anche qui nel concludere questa sezione, riteniamo che potrebbe essere utile anche un'adeguata formazione del personale delle amministrazioni beneficiarie delle garanzie. In questo senso andrebbero adottati strumenti idonei a prevenire situazioni di commistione o anche di corruzione, ma anche scoraggiati atteggiamenti volti a considerare le garanzie alla stregua di meri documenti formali da allegare ad una pratica, senza quindi andare a fare un minimo controllo della correttezza, ma anche della plausibilità della polizza. Ve-

diamo un attimo invece le polizze rilasciate da compagnie estere. Due sono le fattispecie riconducibili all'operatività di imprese estere nel quale abbiamo rilevato criticità: la prima è stata oggetto di segnalazioni già in precedenti audizioni dell'IVASS. Si tratta del ricorso a polizze emesse da compagnie con sede legale in un altro Stato membro, ma abilitate a operare in Italia e di proprietà o comunque riconducibili a soggetti italiani. Sono le cosiddette compagnie in gergo « esterovestite ». Nei casi venuti all'attenzione dell'IVASS tali soggetti italiani sfruttano sostanzialmente giurisdizioni dell'Unione Europea di minore rigore per costituire imprese di assicurazioni e poi tornare a operare in Italia con minori vincoli e talvolta anche aggirando dei divieti, veri e propri divieti. In particolare operano nel settore delle polizze fideiussorie attraverso il sistema cosiddetto del passaporto unico. Si chiede la licenza in uno Stato membro e poi automaticamente attraverso il principio del passaporto unico si può operare, previa una semplice notifica, in tutti i Paesi dell'Unione Europea. Di questo fenomeno ha fatto cenno anche il Ministro Costa nel corso dell'audizione del 31 gennaio 2019. In passato a fronte di queste compagnie l'Istituto ha adottato misure amministrative di contrasto, a fronte di alcune di queste attività, che non sempre invero hanno avuto l'avallo della magistratura amministrativa, per la presenza anche di un quadro europeo connotato da profili di complessità anche sul piano interpretativo e applicativo. È abbastanza difficile operare e intervenire su prassi anomale di queste compagnie. La seconda fattispecie invece riguarda il rilascio di garanzie da parte di imprese estere non riconducibili a soggetti italiani che si avvalgono ovviamente però di una rete di distributori nazionali. Tali distributori sono per lo più *broker* italiani, a cui le compagnie di assicurazioni estere conferiscono di norma ampie deleghe o poteri di sottoscrizione degli affari, di fatto lasciandoli liberi di rilasciare fideiussioni a richiesta. Questo avviene anche per la sostanziale incapacità di imprese che hanno sede – spesso anche piccole imprese – in Paesi esteri di avere una conoscenza ap-

profondita di un Paese estero. Le stesse autorità di vigilanza locali hanno oggettive difficoltà a valutare i profili di rischio di un mercato di un altro Paese in cui queste compagnie decidono di operare. Già c'è talvolta una difficoltà logicamente di un settore complesso. Svolgere queste attività da un Paese estero può essere ancor più difficile e queste compagnie quindi si affidano *in toto* a intermediari italiani, *broker* italiani a cui danno mandato di chiudere i contratti. Negli ultimi anni diverse compagnie estere operanti in Italia nel settore cauzioni secondo questo *business model* sono fallite o sono state poste in liquidazione. Ne cito solo alcuni: la *Gable Insurance* del Lichtenstein nel 2016, l'*Alfa Insurance* danese fallita nel 2018, le *Elites Insurance Company* di Gibilterra in liquidazione da gennaio 2019. Altre imprese, invece, sono state sottoposte a misure di rigore. Ad esempio, gli è stato vietato dalle stesse autorità locali di continuare a vendere polizze in un altro Stato membro, in particolare in Italia. Cito e ricordo l'*Ambac Assurance*, che era una compagnia inglese nel 2009, la *Insurance Company Nadejda*, una compagnia bulgara nel 2017, la *CIG Pannonia* nel 2019 – qui l'autorità ungherese ha vietato la vendita in Italia di nuove polizze fideiussorie e il rinnovo di quelle già esistenti. È un'informazione proprio di questi giorni: l'impresa magiara, ungherese ha recentemente inviato una comunicazione ai principali beneficiari italiani delle polizze fideiussorie per informarli della critica situazione in cui si trova e invitarli a valutare di sostituire il contratto di assicurazione in essere con quello di un'altra compagnia. Ad esempio, tra gli enti pubblici beneficiari ai quali questa compagnia ungherese ha scritto, figurano anche tre regioni con esposizioni che vanno tra i 10 e i 16 milioni di euro ciascuna, che non vuol dire che siano perdite. Semplicemente, li ha invitati a trovare un'altra compagnia che possa assicurarli; però ovviamente non è cosa semplice. Da quanto precede, emerge che in queste situazioni c'è un rischio concreto di mancanza di un'effettiva garanzia per i beneficiari. Noi riscontriamo ulteriori elementi di criticità nel momento in cui

andiamo ad analizzare e trattare i reclami, anche se questo è un settore – soprattutto quello che vede coinvolta la pubblica amministrazione – un po' particolare. Per quanto tutti possono fare reclami, in genere i reclami sono un po' una modalità con cui si rivolge a noi la clientela *retail*, non gli enti pubblici o le grandi imprese. È un settore in cui gli esposti possono essere effettivamente meno rilevanti. Abbiamo condotto un esame complessivo dei reclami nel presupposto che, pur nei differenti ambiti di operatività, i tratti essenziali delle polizze cauzioni a prima richiesta, a garanzia della corretta esecuzione di appalti, presentino profili di analogia quanto a struttura e caratteristiche con quelli riferiti allo specifico settore della gestione rifiuti. Invero, devo dire che non abbiamo ricevuto moltissimi reclami sulla gestione rifiuti. Ad esempio, nel 2019, dalle compagnie estere abbiamo ricevuto soltanto tre reclami, che riguardavano compagnie che operano in Italia; ma, come dicevo, qui si tratta di contratti in cui ci sono controparti rilevanti. Una regione, una compagnia di assicurazione; non si tratta di privati. Da questa analisi dei contatti quali elementi sono emersi? Due: uno concerne l'indeterminatezza delle clausole contrattuali – si usano spesso clausole piuttosto indeterminate; in secondo luogo, l'atteggiamento talora eccessivamente causidico delle imprese, volto a strumentare opacità e tecnicismi del testo contrattuale al fine di negare o ritardare l'escussione della garanzia assicurativa prestata. C'è un atteggiamento un po' dilatorio; questo notiamo. In linea generale e a prescindere dalla circostanza che si tratti di imprese italiane o estere, emerge che la clausola di escussione cosiddetta « a prima richiesta », in assenza di una regolamentazione che ne perimetri con maggiore chiarezza i contorni obiettivi, non garantisce necessariamente la certezza del pronto incameramento della cauzione da parte dell'ente pubblico beneficiario. Sarebbe questa, invece, la vera finalità di questa clausola: si paga a prima richiesta, poi si valuteranno tutte le eccezioni, ma intanto si è pagato. Un po' c'è *solve et repete*, diciamo così, considerando che qui

la controparte che incamera il pagamento immediato è comunque l'ente pubblico. Non c'è un problema di solvibilità della controparte al quale si anticipa il pagamento, però notiamo questo. Tale prassi si pone in contrasto, quindi, con il naturale regime di operatività della clausola a prima richiesta e con la ragion pratica per cui la stessa è inserita all'interno delle polizze sul ramo cauzione. Alla fine di questo intervento, fra pochi minuti, faremo proprio delle proposte concrete e lasceremo anche un allegato su come, secondo noi, si potrebbero rendere più efficaci queste polizze a prima richiesta, a garanzia del pubblico interesse e dell'ente pubblico beneficiario. Cosa stiamo facendo come IVASS? Innanzitutto, stiamo attivando e sviluppando un'intensa cooperazione con altre autorità. A livello nazionale, è in corso una cooperazione con l'ANAC, l'AGCM, la Banca d'Italia per affrontare in modo coordinato le criticità emergenti dal mercato italiano delle garanzie finanziarie connesse agli appalti pubblici, ovvero all'accesso ad altre attività economiche, tipo quella di cui ci occupiamo oggi. Tra le iniziative che vorrei segnalare velocemente, stiamo lavorando alla redazione di linee guida con suggerimenti per le pubbliche amministrazioni. Intendiamo organizzare alcuni incontri con le principali associazioni delle stazioni appaltanti o degli enti locali beneficiari delle polizze per garantire un'informativa adeguata sulla natura delle polizze e avviare, a proprie iniziative formative, da parte delle autorità, per i dipendenti delle amministrazioni che si occupano dell'aggiudicazione delle gare e dell'accettazione soprattutto delle fidejussioni. Un ulteriore spunto di riflessione è emerso dal confronto con le altre autorità interessate, cioè quello di valutare l'opportunità di avviare una razionalizzazione e una semplificazione delle norme in materia di fideiussione nella P.A. Più in generale, si tratta di avviare una riflessione sulla razionalità del sistema attualmente in vigore, che spesso, come sembra emergere anche nel caso delle garanzie connesse al ciclo dei rifiuti, non raggiunge, di fatto, il fine di rilasciare alle pubbliche amministrazioni beneficiarie garanzie effettive a fronte di

inadempimenti degli operatori economici. Stiamo anche cercando di individuare delle proposte. Oltre a questa collaborazione tra autorità, partecipiamo al Comitato strategico per una *sandbox* – parliamo di tecnologia digitale nel campo della *blockchain*. Quindi, nel campo dei lavori sull'innovazione digitale, L'IVASS partecipa al Comitato scientifico per un'iniziativa sperimentale sull'utilizzo della tecnologia *blockchain* promossa dall'università Cattolica di Milano. Stiamo lavorando a una *sandbox* su una piattaforma per la gestione automatica del ciclo di vita delle fideiussioni e cauzioni rilasciate da enti pubblici. L'iniziativa è stata promossa da alcuni importanti comuni italiani, che sperimenteranno l'efficacia della soluzione già nei primi mesi del 2020, quindi questa sperimentazione è molto avanzata. Con questa sperimentazione ci proponiamo di valutare l'efficacia della soluzione *blockchain* per garantire: l'identità dell'impresa assicurativa o dell'intermediario italiano o estero che offre la fideiussione e la garanzia, essendo certi che sia un intermediario vero, reale, non fasullo. La sottoscrizione di un contratto tipo predefinito e ritenuto adeguato alle amministrazioni partecipanti, quindi il contratto sarebbe un contratto il più possibile standardizzato. Infine, si vuole cercare di garantire la certezza dell'emissione della polizza, registrandola attraverso uno *smart contract*. È una sperimentazione e da questa si dovrà valutare la rispondenza dell'iniziativa all'esigenza di accrescere la certezza delle garanzie fideiussorie rilasciate a favore delle pubbliche amministrazioni. È proprio promossa e dedicata alle pubbliche amministrazioni. Vado a chiudere: le considerazioni svolte evidenziano la presenza di un importante divario tra obiettivi e attese della legge in materia di garanzie finanziarie connesse al ciclo dei rifiuti e il loro effettivo funzionamento nel mercato italiano. Nello specifico del settore assicurativo, due appaiono le aree meritevoli di intervento: uno, eliminare o attenuare i fattori che possono rendere più difficile offrire la copertura da parte delle compagnie; in secondo luogo, minimizzare il rischio che formulazioni contrattuali speci-

fiche svuotino di fatto il contenuto atteso della garanzia. In termini più concreti, noi manifestiamo piena disponibilità a offrire il nostro contributo per un eventuale tavolo di riflessione e confronto con tutti i soggetti interessati, con l'obiettivo di individuare con maggiore compiutezza i fattori che impediscono o rendono difficoltosa l'offerta della garanzia finanziaria da parte delle compagnie ivi comprese, in particolare, come dicevo, le compagnie italiane. Si vogliono definire, in secondo luogo, schemi di contratto tipo per le garanzie fideiussorie. La definizione di questi schemi sarebbe utile per evitare l'inserimento di clausole contrattuali speciali, che di fatto contraddicono la natura a prima richiesta che la garanzia dovrebbe avere. In allegato al testo, avanziamo alcune proposte specifiche di intervento in grado di potenziare la centralità del diritto della pubblica amministrazione beneficiaria dei contratti di garanzia nel settore rifiuti. Un'evoluzione del bilanciamento tra i profili di assicurabilità del rischio e le finalità perseguite dalla normativa a tutela delle pubbliche amministrazioni potrà favorire, a nostro avviso, un rinnovato interesse della parte più sana del mercato, potrà far accogliere valide occasioni di *business*, riducendo lo spazio per gli operatori marginali o truffaldini. In particolare, permettetemi di dire che gli esiti dei lavori di questa importante Commissione, unitamente alla disponibilità di una più nitida fotografia degli operatori bancari e assicurativi coinvolti della relativa raccolta premi, risulteranno senz'altro punto di riferimento per i passi successivi. Per noi è stata l'occasione per andare effettivamente a focalizzare con attenzione questo comparto e lo faremo ancora di più nei prossimi giorni, settimane e mesi. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, sicuramente fa piacere a me, a tutta la Commissione e ai nostri collaboratori proprio perché c'è ancora tanto da fare, vista anche la complessità, purtroppo, di questo particolare settore. Visto il – chiamiamolo così – « ginepraio », soprattutto estero, costituito da queste compagnie spesso difficilmente controllabili, può l'Italia, da sola, o voi,

mettere dei paletti maggiormente stringenti? Per un settore così delicato potrebbero essere previste soltanto compagnie che hanno sede in Italia? Si potrebbero mettere dei paletti di questo tipo o ciò risulterebbe in contrasto con la libera concorrenza?

STEFANO DE POLIS, *Segretario Generale dell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS)*. Sicuramente, nell'ambito dell'Unione europea c'è il principio della libera circolazione, soprattutto delle attività economiche, per cui non è possibile porre paletti; però probabilmente è possibile lavorare su due aspetti. Uno lo stiamo già portando avanti: lavorare sull'operatività *cross-border* delle compagnie. Effettivamente, in Europa ci siamo tutti; ormai tutti sono consapevoli, compresa la Commissione europea, che l'operatività *cross-border*, in questi settori come in altri, merita e necessita di un'attenzione, di una regolamentazione più precisa. Altrimenti, attraverso l'operatività *cross-border*, si rischia di avere dei veri e propri abusi, mi permetto di dire, della libertà di iniziativa economica all'interno dell'Unione europea. A volte cercano di sfruttare regimi di Paesi meno rigorosi su alcuni aspetti per poter poi operare negli altri Paesi con maggiore libertà, ma è soprattutto nelle tecniche di offerta dei prodotti che deve esserci più attenzione. Si stanno facendo passi avanti in ambito comunitario perché l'operatività *cross-border* sia meglio disciplinata e governata. Questo è un passo importante e ci vorrà del tempo. Dopodiché, al nostro interno, ci sono le proposte che avevamo avanzato. Si può sicuramente intervenire su una maggiore standardizzazione dei contratti, quindi evitare che le compagnie possano effettivamente fare molte eccezioni rispetto al principio del pagamento a prima richiesta. Anzi, secondo noi, non dovrebbero proprio fare eccezioni, se non *l'exceptio doli*. È chiaro che se c'è il *fumus*, se c'è una frode alla compagnia questo dobbiamo in qualche maniera tenerlo in considerazione. Dovrebbe, però, essere più chiaro che questo tipo di polizze, quelle a favore della pubblica amministrazione a tutela di interessi pubblici, al momento in cui si

registra il sinistro, vengono pagate. Dopodiché, si discuterà il contenzioso in tutte le sedi possibili e immaginabili, se ci sono delle situazioni che meritano tutela. Il primo che però deve essere tutelato è l'interesse pubblico, a nostro avviso.

PRESIDENTE. Senatore Lomuti, prego.

ARNALDO LOMUTI. Grazie per l'esposizione e per la chiarezza. Volevo fugare un mio dubbio: quando viene stipulata una polizza, c'è un obbligo di informativa all'IVASS? L'IVASS informa la regione oppure la regione informa l'IVASS? Qual è la procedura?

STEFANO DE POLIS, *Segretario Generale dell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS)*. Non c'è nessun obbligo di informativa. La polizza è un contratto stipulato tra l'impresa e il gestore, in questo caso, della discarica, un contratto che poi va a beneficio di un terzo, che è la regione; oppure tra un *broker* italiano, il caso più frequente quando si tratta di operatori esteri, e il gestore della discarica, ma non c'è nessuna informativa, non abbiamo nessun archivio dei contratti. Noi possiamo venirne a conoscenza se c'è un esposto durante la vita di questo contratto, per cui una delle parti ci interessa perché ritiene che ci siano delle irregolarità o delle anomalie. In questo specifico contratto, però, come è tipico dei contratti B2B, gli esposti non sono numerosi. Noi ne riceviamo per il resto 21 mila all'anno, un numero rilevante, ma in questo settore, proprio del settore rifiuti, l'anno scorso per le imprese estere ne abbiamo ricevuti tre.

PRESIDENTE. Prima lei ha detto che la pubblica amministrazione si rivolge a voi per avere certezza. Da quanto immagino e penso di capire, ciò avviene raramente. Probabilmente, se in questo caso vi fosse maggiore sistematicità, ciò potrebbe rappresentare un dato positivo. Può accadere poi che qualche gestore di discarica, proprio per tutelarsi, chieda a voi se la compagnia alla quale si sta rivolgendo offre determinate garanzie?

STEFANO DE POLIS, *Segretario Generale dell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS)*. Lascerei la parola alla collega Damiani, la responsabile della divisione che segue queste cose. Ad ogni modo, se tutti si rivolgessero a noi ci troveremmo dinnanzi ad una oggettiva difficoltà, anche se in questo senso ci si potrebbe opportunamente attrezzare.

PRESIDENTE. In genere, visto che non c'è un contratto *standard*, le varie compagnie predispongono contratti uniformi?

STEFANO DE POLIS, *Segretario Generale dell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS)*. I contratti non sono omogenei.

PRESIDENTE. Anche all'interno di una stessa compagnia?

STEFANO DE POLIS, *Segretario Generale dell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS)*. Forse all'interno di una stessa compagnia no, però alcuni contratti si adattano anche al caso specifico, vengono ritagliati alla specifica esigenza. Se una compagnia ritiene che un certo *business* possa avere degli elementi di criticità, può darsi che cercherà di cautelarsi con una clausola contrattuale che tende a escludere o attenuare di dover sopportare il rischio di quel settore. Noi riteniamo che ad oggi vi siano delle clausole un po' opache che poi lasciano la possibilità di avviare delle contestazioni a cui seguono dei lunghissimi contenziosi, soprattutto se vengono adite le vie legali.

ANNAMARIA DAMIANI, *Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni*. Confermo che

qualche volta arrivano delle richieste da parte delle pubbliche amministrazioni non solo per i rifiuti, ma in generale. Quando vengono presentate delle polizze fideiussorie di cui sono beneficiarie, si rivolgono a noi per sapere se è una polizza valida, se l'operatore può regolarmente lavorare in Italia, se è affidabile. A questo tipo di domande possiamo dare risposte immediate controllando le abilitazioni sul nostro sito. Invece, per quanto riguarda la validità della polizza, dobbiamo per forza chiedere conferma all'autorità di vigilanza estera e all'impresa che l'ha emessa; da lì a volte si vede la proattività di alcune amministrazioni che lo chiedono, ma non è obbligatorio e non può essere obbligatorio, nemmeno a livello comunitario può essere prevista. Non so se ci sono spazi per una norma che preveda verifiche da parte delle pubbliche amministrazioni. A volte anche le società che hanno ricevuto una proposta di polizza assicurativa ci chiedono se l'impresa può operare in Italia. Noi rispondiamo sempre sulla base di quello che risulta anche dai nostri elenchi pubblicati sul sito. Può capitare, non è frequente; ma abbiamo diverse richieste da parte di pubbliche amministrazioni. Ci sono quelle più attive in questo senso.

PRESIDENTE. Ci sono altre domande? Altri approfondimenti? Bene, noi sicuramente ci terremo in contatto per portare avanti questo lavoro, vi ringrazio.

La seduta termina alle 18.45.

*Licenziato per la stampa
il 7 luglio 2020*



18STC0103390