



Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei
rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati

Le garanzie finanziarie nel settore dei rifiuti

Audizione del Segretario Generale
dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS)

Stefano De Polis

Roma, 3 febbraio 2020

Signor Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

rivolgo il saluto e il ringraziamento del Presidente dell'IVASS, dr. Daniele Franco, e il mio personale per l'opportunità di contribuire ai lavori della Commissione su un tema di così ampia rilevanza politica e sociale.

Le informazioni e le riflessioni che mi appresto ad 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. Le problematiche del comparto oggetto di indagine sono infatti del tutto simili a quelle dell'intero settore.

Quadro normativo di riferimento

La gestione dei rifiuti è uno dei numerosi ambiti in cui l'ordinamento italiano richiede agli operatori economici la presentazione di una garanzia finanziaria o assicurativa per l'accesso a un'attività economica.

In particolare, in attuazione dell'art. 8, lettera a), punto iv), della direttiva 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti, l'art. 14 del d.lgs. n. 36/2003 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. Questa garanzia assicura l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione e deve essere mantenuta per almeno 2 anni dalla data della comunicazione con cui l'ente territoriale competente al rilascio dell'autorizzazione (oggi le Regioni) comunica al gestore l'approvazione della chiusura della discarica;
- quella per la gestione successiva alla chiusura della discarica. Questa garanzia assicura che siano eseguite le procedure di gestione prescritte dall'art. 13 del decreto e deve avere una durata di almeno 30 anni dalla data di chiusura della discarica.

Le stesse garanzie sono richieste per l'autorizzazione dei nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti ai sensi dell'art. 208, comma 11, lett. g), del d.lgs.

n. 152/2006 (Norme in materia ambientale), che richiama espressamente quanto disposto dall'art. 14 del d.lgs. n. 36/2003.

Tipologia delle garanzie presentabili dagli operatori

Ai sensi dell'art. 1 della legge n. 348/1982 le garanzie possono alternativamente essere costituite:

- da una valida cauzione reale;
- da una fideiussione bancaria;
- da una polizza assicurativa riconducibile al ramo assicurativo 15 – Cauzioni, di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 209/2005 (Codice delle assicurazioni – CAP).

Con tale polizza (nella pratica definita polizza fideiussoria) la compagnia di assicurazione si impegna, a fronte del pagamento di un premio da parte dell'operatore economico, a tenere indenne la pubblica amministrazione beneficiaria, cioè nel caso di specie la Regione che autorizza l'apertura della discarica, dalle conseguenze economiche derivanti dall'inosservanza da parte del gestore delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione.

Compagnie di assicurazione che possono rilasciare la polizza fideiussoria

La polizza fideiussoria può essere rilasciata da:

- un'impresa di assicurazione italiana autorizzata dall'IVASS all'esercizio del ramo 15 - Cauzioni. La vigilanza sulla solidità finanziaria delle imprese italiane – in base al principio dell'*home country control* - spetta all'IVASS¹. L'evidenza al pubblico dell'autorizzazione di queste imprese risulta dalla loro iscrizione nell'Albo delle imprese di assicurazione (www.ivass.it).
- un'impresa di assicurazione con sede in un altro Stato membro dell'UE che sia stata abilitata - secondo il principio comunitario del c.d. passaporto unico - ad operare in Italia nel ramo cauzioni in regime di libertà di stabilimento (ossia con una rappresentanza stabile in Italia) o in regime di libera prestazione di servizi

¹ Sono equiparate, sotto il profilo della vigilanza, alle imprese italiane le rappresentanze italiane di imprese extra UE (es. svizzere), anch'esse soggette all'autorizzazione dell'IVASS.

(LPS - ossia senza una sede stabile). Secondo le direttive comunitarie in materia assicurativa e, in particolare, il principio dell'*home country control*, la vigilanza sulla solidità finanziaria di queste imprese di assicurazione spetta all'Autorità di vigilanza dello Stato membro di origine. Tale Autorità, nel notificare all'IVASS l'intenzione dell'impresa di iniziare a esercitare la sua attività in Italia, attesta che la stessa possiede i requisiti, anche di carattere patrimoniale, prescritti dalle normative comunitarie. L'IVASS prende atto di questa notifica ed iscrive l'impresa nell'elenco delle imprese di assicurazione UE ammesse ad operare in Italia (www.ivass.it).

Il mercato delle polizze fideiussorie (ramo 15 - Cauzioni) in Italia

Va premesso che IVASS dispone di dati relativi all'intero ramo 15 - Cauzioni, nel quale confluiscono vari tipi di polizze fideiussorie (appalti, rifiuti, giochi, lotterie, ecc.), e non del dettaglio relativo al solo segmento delle polizze per il settore dei rifiuti.

Oggi risultano abilitate ad operare in Italia nel ramo cauzioni imprese italiane e imprese estere²:

- 33 imprese di assicurazione italiane e 1 rappresentanza di un'impresa extra UE (Svizzera), soggette quindi alla vigilanza di IVASS, di cui 30 effettivamente operative; tali imprese, nel 2018, hanno raccolto premi nel ramo cauzioni per 396,8 milioni di euro;
- 35 imprese di assicurazione con sede legale in altri Stati UE in regime di stabilimento di cui 13 effettivamente operative, con una raccolta premi, nel 2018, pari a 135 milioni di euro.
- 185 imprese di assicurazione con sede legale in altri Stati UE operanti in regime di LPS di cui 33 effettivamente operative. Né l'IVASS né l'EIOPA (l'Autorità europea delle assicurazioni e pensioni aziendali e professionali) dispongono di dati

² Gli Stati membri di origine delle imprese operative sia in regime di stabilimento che di LPS sono: Regno Unito (15), Irlanda (9), Francia (4), Belgio (3), Romania (2), Spagna (2), Lussemburgo (2), Austria (1), Bulgaria (1), Germania (1), Gibilterra (1), Ungheria (1), Malta (1), Portogallo (1), Slovenia (1), Svezia (1).

riferiti specificamente alla raccolta del ramo cauzioni riconducibile alle imprese estere operative in Italia in regime di libertà di prestazione di servizi.

Dai dati forniti dall'ANIA a questa Commissione emerge che nel 2018 la raccolta premi nel settore dei rifiuti, escluse le compagnie che operano in LPS, è stata pari a 36,4 milioni di euro³, il 7% dei premi complessivi dell'intero ramo cauzioni.

Per capire l'effettivo valore economico di queste polizze, in termini di sostenibilità dello strumento e di utilità per le pubbliche amministrazioni che ne sono beneficiarie, un indicatore utile è quello del rapporto tra i sinistri avvenuti e i premi incassati (*claims ratio o loss ratio*).

Si tratta di un dato che non è a disposizione dell'IVASS con specifico riferimento al settore dei rifiuti, in quanto i dati statistici trasmessi dalle compagnie, al pari di quanto rilevato con riferimento alla raccolta premi, si riferiscono all'intero ramo cauzioni. Per le imprese italiane il rapporto è stato del 36,2% nel 2018, segno di una buona profittabilità del ramo. Si tratta di un dato in linea con quelli registrati negli anni 2016-2017 (rispettivamente, 41,30% e 35,40%), in netto miglioramento rispetto al triennio precedente (2013:67,70%; 2014:73,70%; 2015: 75,20%).

I dati presentati dall'ANIA a questa Commissione, riferiti allo specifico settore dei rifiuti, evidenziano che nel decennio 2008-2018 sono stati liquidati in tutto 73 sinistri, con un onere totale di circa 17 mln di euro e un costo medio per sinistro di 273.000 euro.

Per avere dati di dettaglio relativi alle garanzie in essere a favore del settore della gestione dei rifiuti, comprensive dell'importante comparto dei contratti offerti in LPS, sarebbe utile acquisire dalle Pubbliche amministrazioni interessate (cioè dalle Regioni) informazioni sulle garanzie finanziarie connesse alla gestione dei rifiuti, con l'obiettivo di avere una fotografia degli operatori – bancari e assicurativi – coinvolti, della relativa raccolta premi ed esposizione, oltre a dati specifici sulla escussione di queste polizze.

³ I premi si riferiscono alle imprese aventi sede legale in Italia, alle rappresentanze di imprese aventi sede legale in paesi non facenti parte dello S.E.E. e alle rappresentanze di imprese con sede legale in paesi facenti parte dello S.E.E.

Criticità rilevate dall'IVASS nel settore delle cauzioni

Chi intende operare nel settore dei rifiuti ha pertanto necessità di reperire una garanzia finanziaria o assicurativa da presentare alla Regione per accedere all'attività economica ed avviare la discarica.

Tuttavia, tenuto conto delle caratteristiche di questo tipo di garanzie - che comportano impegni ragguardevoli e di lunga durata nonché rischi complessi - sia le banche sia le compagnie italiane – come evidenziato dall'ABI e dall'ANIA in audizione – sono molto caute e selettive nell'offrire tali protezioni.

Offrono tali garanzie anche operatori esteri operanti in Italia in regime di LPS, sovente a condizioni di polizza molto favorevoli. Purtroppo, come meglio evidenziato nel seguito, in non poche circostanze queste compagnie si sono rivelate poco affidabili.

Nella esperienza dell'IVASS la distribuzione in Italia di queste assicurazioni estere ha spesso luogo attraverso soggetti italiani (agenti e broker) in relazione di contiguità con gli stessi operatori che necessitano della polizza per accedere all'attività economica, nel caso di specie di gestione dei rifiuti.

Non mancano poi i casi in cui vengono fornite alle Pubbliche amministrazioni vere e proprie polizze false.

Polizze false

Vengono spesso contraffatte utilizzando il marchio e la denominazione sociale di imprese di assicurazione, in genere estere, regolarmente abilitate ma non concretamente operative. Questo *modus operandi* è particolarmente insidioso, perché consultando l'Elenco delle imprese UE tenuto dall'IVASS la polizza sembra riconducibile a un'impresa abilitata a operare in Italia e quindi valida.

I casi di contraffazione vengono generalmente alla luce a seguito delle richieste di informazioni formulate all'IVASS dalle Pubbliche amministrazioni beneficiarie delle polizze che, per maggior prudenza, pur avendo rintracciato sul sito IVASS l'impresa di assicurazione nell'Elenco, vogliono avere conferma della regolarità della garanzia.

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. L'IVASS ne dà

avviso al pubblico mediante comunicati sul sito istituzionale (31 i comunicati emessi dal 2013 a oggi – www.ivass.it)⁴.

Il fenomeno delle contraffazioni è oggetto di indagine da parte di diverse autorità inquirenti che si avvalgono anche della collaborazione dell'IVASS⁵. A queste indagini e alla collaborazione con IVASS ha fatto cenno il gen. Giuseppe Arbore della Guardia di Finanza nel corso dell'audizione del 29 gennaio 2019.

Va peraltro rilevato che in talune circostanze le polizze false presentano profili di grossolanità o contengono elementi che consentirebbero di individuarne, con un minimo di diligenza, la falsità (per es. denominazioni sociali che copiano con qualche lieve modifica quelli di compagnie assicurative italiane o estere note, il riferimento a estremi errati di iscrizione all'Albo tenuto dall'IVASS, ecc.).

Potrebbe utilmente aiutare una adeguata formazione e attenzione del personale delle amministrazioni beneficiarie delle garanzie. Andrebbero adottati strumenti idonei a prevenire situazioni di commistione o corruzione, ma anche scoraggiati atteggiamenti volti a considerare le garanzie alla stregua di meri documenti formali da allegare a una pratica.

Polizze rilasciate da compagnie estere

Due sono le fattispecie riconducibili all'operatività di imprese estere nelle quali l'Istituto ha rilevato delle criticità.

La prima è stata oggetto di segnalazione già in precedenti audizioni. Si tratta del ricorso a polizze emesse da compagnie con sede legale in un altro Stato membro abilitate a operare in Italia, ma di proprietà o comunque riconducibili a soggetti italiani (compagnie c.d. estero-vestite).

⁴ Si vedano, ad es., da ultimo, il [comunicato stampa](#) del 1° agosto 2019 relativo a una polizza fideiussoria contraffatta intestata alla compagnia di Gibilterra CASUALTY & GENERAL INSURANCE COMPANY (EUROPE) LTD; il [comunicato stampa](#) del 18 luglio 2019 relativo a una polizza fideiussoria contraffatta intestata alla compagnia del Regno Unito CHINA TAIPING INSURANCE (UK) CO LTD; il [comunicato stampa](#) del 13 maggio 2019 relativo a una polizza fideiussoria contraffatta intestata alla compagnia del Regno Unito TENECOM LIMITED.

⁵ Due di queste indagini (svolte dalla Guardia di Finanza a Brescia e ad Ancona) hanno accertato somme garantite fittizie per 1,6 miliardi di euro negli ultimi quattro anni con beneficiari pubbliche amministrazioni, spesso nell'ambito di procedure di appalti pubblici e di concessioni nel gioco pubblico.

Nei casi venuti all'attenzione dell'IVASS, tali soggetti italiani avevano sfruttato giurisdizioni UE di minore "rigore" per costituirvi imprese di assicurazione di proprietà e poi tornare a operare in Italia - con minori vincoli - nel settore delle polizze fideiussorie attraverso il sistema del passaporto unico (ne ha fatto cenno anche il Ministro Costa nel corso dell'audizione del 31 gennaio 2019).

In passato sono state adottate dall'Istituto misure amministrative di contrasto di talune di tali attività, che non sempre hanno avuto l'avallo della magistratura amministrativa, per la presenza di un quadro normativo europeo connotato da profili di complessità anche sul piano interpretativo e applicativo.

La seconda fattispecie riguarda il rilascio di garanzie da parte di imprese estere non riconducibili a soggetti italiani, le quali si avvalgono di una rete di distributori nazionali. Tali distributori sono per lo più *broker*, a cui le compagnie di assicurazione estere conferiscono di norma ampie deleghe/poteri di sottoscrizione degli affari, di fatto lasciandoli liberi di rilasciare le fideiussioni a richiesta; ciò, spesso, anche per la sostanziale incapacità delle imprese estere – e delle competenti autorità di vigilanza - di valutare i profili di rischio dei mercati in cui decidono di operare.

Negli ultimi anni diverse compagnie estere operanti in Italia nel settore cauzioni secondo questo *business model* sono fallite o sono state poste in liquidazione. Possono essere menzionate: Gable Insurance AG (Liechtenstein), in liquidazione dal 17/11/2016; CBLIE (Irlanda), in amministrazione provvisoria dal 26/2/2018; Alpha Insurance (Danimarca), in fallimento dall'8/5/2018; Elite Insurance company (Gibilterra), in liquidazione dal 31/1/2019.

Altre imprese sono state sottoposte a misure di rigore dall'Autorità di vigilanza dello Stato membro di origine. Ricordo: Ambac Assurance UK Limited: il 17/11/2009 l'Autorità del Regno Unito ha vietato l'assunzione di nuovi affari; Nadejda (Bulgaria): il 17/7/2017 l'Autorità bulgara ha revocato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa; CIG Pannonia (Ungheria): il 22/10/2019 l'Autorità di vigilanza ungherese ha vietato la vendita in Italia di nuove polizze fideiussorie e il rinnovo di quelle già esistenti.

Da quanto precede emerge un rischio concreto di mancanza di una effettiva garanzia per i beneficiari.

Criticità riscontrate nell'esame dei reclami relativi al ramo cauzioni

Ulteriori elementi di criticità sono stati evidenziati dall'Istituto nell'esercizio della sua funzione di analisi e di trattazione dei reclami.

Con riferimento alle imprese italiane, nessuna delle 67 istruttorie avviate nel 2019 a seguito della contestazione della mancata e/o tempestiva esecuzione dei contratti del ramo cauzioni ha riguardato la condotta di società impegnate nello smaltimento di rifiuti urbani o industriali.

Anche per quanto concerne i reclami relativi alle imprese estere (n. 37 nel 2018 e n. 30 nel 2019), che in maggioranza hanno riguardato il tema generale della mancata e/o tempestiva esecuzione dei contratti del ramo cauzioni, solo una piccola parte (n. 3 in totale) ha interessato la condotta di società impegnate nello smaltimento di rifiuti. Dall'analisi di questi ultimi fascicoli, è stato, fra l'altro, possibile evincere che il rifiuto all'escussione della cauzione, ove motivato con riguardo ai presupposti di operatività della garanzia, è destinato a sfociare normalmente in lunghi contenziosi.

È stato condotto un esame complessivo dei suddetti 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 presentano profili di analogia, quanto a struttura e caratteristiche, con quelle riferite nello specifico al settore della gestione dei rifiuti.

Sono due gli elementi di criticità principali emersi:

- l'indeterminatezza delle clausole contrattuali;
- l'atteggiamento talora eccessivamente caudico delle imprese, volto a strumentalizzare opacità e tecnicismi del testo contrattuale al fine di negare o ritardare l'escussione della garanzia assicurativa prestata⁶.

In linea generale, e a prescindere dalla circostanza che si tratti di imprese italiane o estere, emerge che la clausola di escussione a prima richiesta, in assenza di una

⁶ Alcuni reclami hanno messo in evidenza come le imprese assicurative - nonostante le polizze prevedano l'esecuzione della prestazione a prima richiesta e in tempi assai brevi dalla notifica dell'evento - di fatto ritardino i pagamenti, adducendo in alcuni casi l'assenza di documentazione a supporto dell'inadempimento, in altri l'assenza di prova in merito alla circostanza di aver comunque esperito le necessarie azioni per prevenire l'evento.

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.

Tale prassi si pone in contrasto 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 del ramo cauzioni, che è quella di dare giuridica rilevanza alla centralità del diritto dell'ente pubblico, quale beneficiario dei contratti nel settore in questione, a conseguire una garanzia da parte delle imprese assicuratrici tempestiva, pronta e piena.

Iniziative dell'IVASS in corso

Cooperazione con le altre Autorità

A livello nazionale, è in corso una cooperazione con le altre Autorità interessate (ANAC, AGCM e 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 attività economiche.

Tra le iniziative che si stanno valutando per far fronte a queste criticità si segnala:

- la redazione di linee guida con suggerimenti per le Pubbliche amministrazioni per rafforzare i processi di acquisizione delle garanzie e prevenire rischi di scelta di operatori abusivi o inaffidabili o di garanzie false. In particolare, oltre alle verifiche formali sull'autorizzazione dei soggetti al rilascio delle garanzie, si vorrebbero fornire anche raccomandazioni più sostanziali come ad esempio, specie in presenza di importi da garantire di notevole entità, l'opportunità di verificare il bilancio ovvero l'informativa - pubblica e armonizzata a livello europeo (SFCR) - sulla società assicurativa emittente la garanzia per valutarne in prospettiva la solvibilità in caso di escussione;
- organizzare alcuni incontri con le principali associazioni di stazioni appaltanti/enti locali beneficiari;

- avviare iniziative formative da parte delle Autorità per i dipendenti delle amministrazioni che si occupano della aggiudicazione delle gare e dell'accettazione delle fideiussioni.

Un ulteriore spunto di riflessione è emerso dal confronto con le altre Autorità interessate: valutare l'opportunità di avviare una razionalizzazione e/o una semplificazione delle numerose e talvolta non più attuali leggi che richiedono la presentazione di fideiussioni per partecipare ad appalti pubblici o accedere ad attività economiche e, più in generale, 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 il fine di rilasciare alle Pubbliche amministrazioni beneficiarie garanzie effettive a fronte di inadempimenti degli operatori economici.

A livello europeo, l'Istituto ha da tempo promosso e sostenuto il rafforzamento della cooperazione tra Autorità per il controllo dell'attività cross-border; la recente revisione del c.d. Protocollo di Siena (che disciplina la cooperazione tra supervisori nel settore assicurativo) e il rafforzamento del ruolo dell'EIOPA (nell'ambito della revisione della disciplina delle autorità di settore europee – c.d. ESAs) vanno nella giusta direzione.

Iniziativa di sperimentazione sull'utilizzo della tecnologia blockchain per garantire l'identità dell'impresa o intermediario che fornisce la garanzia.

Nell'ambito dei lavori sull'innovazione nel settore assicurativo, l'IVASS partecipa al Comitato scientifico di una iniziativa sperimentale sull'utilizzo della tecnologia *blockchain*, promossa dal Centro di ricerca dell'Università Cattolica di Milano (CETIF) e con il coinvolgimento di imprese di assicurazione, banche, intermediari e fornitori tecnologici. In particolare è in fase di avvio una *sandbox* su una piattaforma per la gestione automatica del ciclo di vita delle fideiussioni e cauzioni. L'iniziativa è stata promossa da alcuni importanti Comuni che sperimenteranno l'efficacia della soluzione nei primi mesi del 2020.

La sperimentazione si propone di valutare l'efficacia della soluzione blockchain per garantire:

- l'identità dell'impresa o dell'intermediario (anche estero) che offre la fideiussione o la cauzione, con la verifica della sussistenza delle opportune autorizzazioni ad operare e del controllo di vigilanza sulla casa madre;
- la sottoscrizione di un contratto tipo, predeterminato e ritenuto adeguato dalle amministrazioni partecipanti;
- la certezza dell'emissione della polizza, registrata in uno "smart contract" e archiviata con le funzioni di conservazione documentale (notariato elettronico) della blockchain, che garantiscono l'immutabilità della scrittura contabile e l'applicazione in via automatica delle verifiche a fini di legge o richieste dalle singole amministrazioni;
- il monitoraggio nel continuo sulle scadenze e sui rinnovi delle polizze, come anche sulle eventuali escussioni e sul rispetto dei termini di pagamento.

La sperimentazione, che si concluderà nel corso del corrente anno, dovrà valutare la rispondenza dell'iniziativa all'esigenza di accrescere la certezza delle garanzie fideiussorie rilasciate a favore delle Pubbliche amministrazioni.

Considerazioni di sintesi

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, come peraltro emerso in alcune delle audizioni che ci hanno preceduto.

Nello specifico del settore assicurativo, due appaiono le aree meritevoli di intervento: eliminare o attenuare i fattori che possono rendere più difficile offrire la copertura da parte delle compagnie; minimizzare il rischio che formulazioni contrattuali specifiche svuotino, di fatto, il contenuto atteso della garanzia.

In termini più concreti, l'Istituto manifesta disponibilità ad offrire il proprio contributo per un eventuale tavolo di riflessione e confronto con tutti i soggetti interessati, con l'obiettivo di:

- individuare con maggiore completezza i fattori che impediscono o rendono difficoltosa l'offerta della garanzia finanziaria, in modo da approntare idonee proposte di modifica, anche sul piano normativo;
- definire schemi di contratti tipo per le garanzie fideiussorie, come quelli previsti dall'art. 103, comma 9, del Codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016).

La definizione di questi schemi sarebbe utile per evitare l'inserimento di clausole contrattuali speciali che di fatto contraddicano la natura "a prima richiesta" che la garanzia dovrebbe avere, rendendo difficile l'escussione e spesso costituendo fonte di contenzioso giudiziale. 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 dei rifiuti, come anche di altri ambiti, al fine di assicurare una tutela tempestiva, pronta e piena degli interessi pubblici.

Un'evoluzione del bilanciamento tra i profili di assicurabilità del rischio e le finalità perseguite dalla normativa a tutela delle Pubbliche amministrazioni potrà favorire un rinnovato interesse della parte più sana del mercato a cogliere valide occasioni di business, riducendo lo spazio per gli operatori marginali o truffaldini.

Ci permettiamo, infine, di segnalare nuovamente l'esigenza di sensibilizzare le stazioni appaltanti sull'importanza della formazione specifica dei dipendenti che si occupano della aggiudicazione delle gare/accettazione delle fideiussioni.

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 ed esposizione, dei dati specifici sulla escussione di queste polizze, risulteranno senz'altro punto di riferimento per i passi successivi.

Allegato

Per quanto riguarda i profili contrattuali, l'Istituto ritiene che al superamento delle criticità possa contribuire il potenziamento del diritto del terzo beneficiario dei contratti nel settore in questione a conseguire, nel caso di verifica degli eventi dedotti in polizza, una garanzia da parte delle imprese tempestiva, pronta e piena.

A tal fine, si potrebbe:

- migliorare la chiarezza espositiva dei testi contrattuali, soprattutto in sede di perimetrazione chiara e comprensibile dell'ambito oggettivo della copertura, nonché in sede di enucleazione di eventuali esclusioni e/o limitazioni di quest'ultima, utilizzando formulazioni esplicite, raccolte in articoli appositi e ben enfatizzate sotto il profilo grafico;
- potenziare l'operatività e l'ambito oggettivo della clausola "a prima richiesta", allo scopo di chiarire con maggior nettezza (in chiave di prevenzione di possibili contenziosi) tutti i vari contorni dell'autonomia dell'obbligazione dell'assicuratore rispetto ad ogni altra vicenda comunque connessa al contratto e far sì che la polizza possa costituire, anche nei fatti, un efficace strumento di garanzia e protezione della sfera dell'ente pubblico.

Sarebbe opportuno, in tale intervento sullo schema tipo di polizza, fra l'altro, esplicitare:

- l'eliminazione, nel testo di polizza, di qualsiasi riferimento all'operatività dell'art. 1462 c. c. o al suo contenuto (Clausola limitativa della proponibilità di eccezioni), avendo tale norma l'effetto di attenuare l'efficacia della clausola a prima richiesta, nella parte in cui riconduce quest'ultima al regime normativo vigente per l'ipotesi delle clausole limitative della proponibilità di eccezioni;
- l'impossibilità, in particolare, per l'impresa assicuratrice di introdurre previsioni contrattuali che abbiano l'effetto di consentirle la proposizione di eccezioni concernenti: 1) le patologie invalidanti nonché le sopravvenienze estintive dell'attività sottostante i cui rischi sono garantiti; 2) la non imputabilità al contraente

del sinistro occorso (c. d. eccezione di inadempimento giustificato); 3) l'imputabilità dell'adempimento in tutto o in parte all'ente pubblico beneficiario;

- la possibilità di introdurre, quale sola ed eccezionale ipotesi di deroga all'operatività della garanzia a prima richiesta, l'eccezione legata alla pretesa oggettivamente e scientemente pretestuosa da parte del beneficiario o alla palese inesistenza del sinistro (c. d. *exceptio doli*);
- l'impossibilità di introdurre clausole che subordinino il pagamento dell'indennizzo da parte dell'impresa assicuratrice, alla previa valutazione di deduzioni, eccezioni o riserve formulate dall'assicurato in merito alla vicenda che ha generato il sinistro;
- una clausola volta a chiarire che la mancata opposizione di eccezioni all'escussione della garanzia non preclude in alcun modo l'esercizio, da parte dell'impresa, della rivalsa nei confronti del soggetto assicurato.