

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

Le garanzie finanziarie per l'attivazione e la gestione delle discariche

Testimonianza del Capo del Servizio Rapporti istituzionali di vigilanza
della Banca d'Italia

Fabio Bernasconi

Palazzo San Macuto
Roma, 3 febbraio 2020

*Illustre Presidente, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,
ringrazio innanzitutto, anche a nome del Governatore e dei membri
del Direttorio della Banca d'Italia, per l'invito a partecipare a
questa Audizione, che offre un importante momento di confronto
su una materia complessa e delicata, per la gestione della quale
è indispensabile il coinvolgimento proattivo di tutti i soggetti
istituzionali coinvolti.*

1. Introduzione

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 la filiera del settore (produzione, assegnazione del servizio, raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento), che prevede l'intervento nel ciclo di una pluralità di "attori", dai produttori dei rifiuti agli enti pubblici che assegnano i servizi di raccolta, ai consulenti e alle società di intermediazione, ai trasportatori, ai gestori di impianti di stoccaggio e di trattamento, ai laboratori di analisi, fino 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 si è aggiunta 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, attualmente in fase di recepimento¹, o alle disposizioni sui rifiuti introdotte

¹ La delega per il recepimento è contenuta nella legge di delegazione europea 2018 (l. 4 ottobre 2019, n. 117).

con le leggi di bilancio 2018 e 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 dell’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. Concentrerò poi brevemente l’attenzione sui soggetti abilitati alla prestazione di garanzie, richiamando l’attività di controllo svolta dalla Banca d’Italia e gli interventi assunti, anche in collaborazione con altre Autorità.

Infine, accennerò a possibili proposte di intervento sul tema.

2. Le garanzie finanziarie in materia di discariche: profili normativi

Nel 2003 con il c.d. “Decreto Discariche” (d.lgs. n. 36/2003) 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 di una discarica è 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, una 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’art. 14 del d.lgs. n. 36/2003 richiede la prestazione di: *i*) 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 alla capacità della discarica; *ii*) 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 “devono 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 almeno trenta 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 caso di rischi per l’ambiente.

La norma stabilisce inoltre che le garanzie finanziarie siano costituite ai sensi dell’articolo 1 della legge 10 giugno 1982, n. 348, in base al 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, ai sensi dell’art. 54 del regolamento per l’amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni;
- da fideiussione bancaria rilasciata da aziende di credito di cui all’art. 5 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modifiche e integrazioni, ovvero da consorzi di garanzia collettiva dei fidi iscritti nell’albo degli intermediari finanziari, previsto dall’art. 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e sottoposti alla vigilanza della Banca d’Italia ai sensi dell’art. 108 del medesimo testo unico;
- da polizza assicurativa rilasciata da impresa di assicurazioni debitamente autorizzata all’esercizio del ramo cauzioni ed operante nel territorio della Repubblica in regime di libertà di stabilimento o di libertà di prestazione di servizi”.

Fin dall’entrata in vigore del “Decreto Discariche” sono tuttavia emerse difficoltà nel reperimento di intermediari disposti a rilasciare polizze o fideiussioni 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.

3. I soggetti abilitati al rilascio di garanzie e i controlli della Banca d'Italia

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 (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, 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 e concessioni), ha determinato una forte domanda di garanzie da parte di imprese, privati ed enti pubblici, e ciò ha concorso a richiamare sul 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 ai 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 (TUB), relativo ai soggetti operanti nel settore finanziario, sono stati semplificati i regimi abilitativi degli intermediari – con eliminazione della distinzione tra elenco “generale” ed elenco “speciale”, sostituiti dall'albo unico – e previsti 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 organizzativa².

² La Circolare della Banca d'Italia n. 288 del 3 aprile 2015 – Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari – prevede, per i soggetti che rilasciano garanzie, anche congiuntamente con altre forme di finanziamento, un capitale minimo più elevato (3 mln di euro, anziché 2 mln, come di norma); per gli intermediari che esercitano tale attività in via prevalente, esclusiva o rilevante, sono altresì previsti specifici requisiti organizzativi (ad es, impossibilità di avvalersi delle semplificazioni previste per i c.d. “intermediari minori”; obbligo di detenere adeguate risorse liquide e di adottare un *Contingency Funding Plan*).

Ai sensi della vigente disciplina del TUB sono abilitati al rilascio di garanzie le banche e, in presenza di determinate condizioni:

- a) i confidi c.d. “maggiori”, iscritti nell’albo “unico” e vigilati secondo un regime “prudenziale equivalente”³ a quello delle banche;
- b) altri intermediari finanziari, anch’essi iscritti nell’albo “unico” e vigilati su base prudenziale.

Peraltro, possono rilasciare garanzie a favore dello Stato o altro ente pubblico, ai sensi della richiamata legge n. 348/82, solo le banche e i confidi maggiori.

In passato, si è osservato che, tra i confidi c.d. “minori”⁴ – iscritti nella sezione dell’elenco generale di cui all’art. 155, comma 4, TUB – e le società finanziarie iscritte nell’elenco generale, abrogato dal 2016, numerosi soggetti hanno operato in modo illegittimo e, 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 fornite risposte a richieste di chiarimenti da parte di enti locali in merito alla legittimità di fideiussioni rilasciate o proposte, talvolta riguardanti anche la gestione dei rifiuti.

³ Con l’espressione “prudenziale” si fa riferimento, nel contesto di questa relazione, principalmente all’obbligo di effettuare, a fronte dei rischi assunti, adeguati accantonamenti patrimoniali, senza i quali risulta estremamente aleatorio prevedere la solvibilità del garante.

⁴ I confidi minori, tuttora iscritti nella sezione di cui all’art. 155, comma 4 del TUB per l’attività esclusiva di rilascio di garanzie “collettive” a favore di banche, volta ad agevolare l’accesso al credito delle PMI socie, non sono abilitati al rilascio di garanzie nei confronti del pubblico, quali ad esempio fideiussioni a favore di enti e amministrazioni pubbliche, imprese terze e privati in genere, anche se prestate nell’interesse delle PMI socie del confidi. Con la citata riforma è stato previsto che i confidi minori siano iscritti in un elenco tenuto da un apposito Organismo, in via di costituzione. Una volta avviato l’Organismo, la Banca cesserà la tenuta della citata sezione e i confidi tuttora operativi si dovranno iscrivere nell’elenco gestito dall’Organismo, il quale disporrà di poteri di controllo e sanzionatori.

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 consente all'utenza di ottenere informazioni sulla tematica in questione. In particolare, sul sito istituzionale della Banca d'Italia 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 TUB, in possesso dei suddetti requisiti e che hanno comunicato alla Banca d'Italia l'intenzione di avviare l'attività di rilascio di garanzie⁵.

Sul sito internet dell'Istituto viene inoltre da alcuni anni pubblicata e periodicamente aggiornata una "*black list*", in cui sono indicati i soggetti che rilasciano garanzie in assenza della relativa abilitazione⁶.

In conseguenza della citata riforma del TUB 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 vigilanza⁷. Non disponendo di specifici poteri di intervento o ispettivi, la Banca d'Italia agisce comunque 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 di garanzie nei confronti del pubblico (cfr. Fig. 1). La *black list* contiene a oggi 5 soggetti della specie, tutti segnalati agli organi investigativi.

Occorre tenere presente che il rilascio di garanzie non è un'attività ammessa al mutuo riconoscimento in ambito comunitario⁸; pertanto, per poter

⁵ Cfr. <https://infostat.bancaditalia.it/GIAVAInquiry-public/GaranzieNonMutualistiche.html>

⁶ Cfr. <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/avvisi-pub/soggetti-non-legittimati/index.html>

⁷ I confidi minori erano infatti espressamente sottratti all'applicazione delle norme del titolo V del TUB, ai sensi dell'art. 155 comma 4, del medesimo testo unico. Tale disposizione è stata abrogata dal D. Lgs. 141/2010, che ne ha disposto l'ultrattività fino al completamento della fase transitoria conseguente all'entrata in vigore delle norme di attuazione. Attualmente la Banca d'Italia procede al ritiro "in autotutela" dell'iscrizione dei confidi minori dalla relativa sezione dell'elenco ove venga in possesso di informazioni certe – tipicamente attraverso la consultazione di basi dati pubbliche o flussi informativi provenienti dall'AG o dagli OO.II. – sul venir meno dei requisiti che originariamente avevano costituito i presupposti dell'iscrizione (es. perdita del capitale, esercizio di attività diverse da quelle consentite).

⁸ Solo le società finanziarie controllate da banche comunitarie possono, in certi casi, operare in regime di mutuo riconoscimento.

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.

4. L'attività degli intermediari finanziari nei confronti degli operatori del settore rifiuti

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.

Le informazioni presenti nella Centrale Rischi – in cui sono censite le esposizioni superiori a 30.000 euro – evidenziano che, all'ultima data di riferimento disponibile (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 dei rifiuti. Si tratta nel complesso di circa 8 miliardi di euro di finanziamenti erogati per cassa, in prevalenza dal sistema bancario, e 1,2 miliardi di euro di garanzie rilasciate, di cui solo 74 milioni da parte di società finanziarie (0,9 per cento del totale delle garanzie rilasciate da tali operatori).

La scarsa attrattività del settore per gli intermediari bancari e finanziari, emersa anche in occasione dell'audizione dell'ABI, potrebbe dipendere in primo luogo dalla eccessiva durata degli impegni da assumere 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, fattore che 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. Sulla base del Rapporto di Legambiente 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.

5. La collaborazione con altre Autorità

Nell'ambito dell'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 40 segnalazioni concernenti ipotesi di anomala operatività di confidi minori e risposto a circa 70 richieste di informazioni relative all'autorizzazione ad emettere garanzie, provenienti da diversi organi inquirenti nell'ambito di procedimenti penali (cfr. Fig. 2).

Nell'azione di contrasto all'abusivismo nel rilascio delle garanzie finanziarie – fenomeno di persistente criticità a rilevanza non solo nazionale – la Banca d'Italia ha inoltre prestato collaborazione anche ad istituzioni internazionali, e in particolare alla Commissione Europea e all'OLAF, 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.

La Banca d'Italia partecipa, infine, unitamente all'ANAC, all'IVASS e all'AGCM, a un tavolo tecnico inter-istituzionale, 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, essenzialmente attraverso la mappatura delle fonti normative che richiedono la presentazione alle PP.AA. di garanzie, la sensibilizzazione delle “stazioni appaltanti” a rafforzare le verifiche sui processi di assunzione delle garanzie, la definizione di schemi contrattuali tipo atti, tra l'altro, a favorire la confrontabilità degli strumenti.

6. Conclusioni e proposte

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.

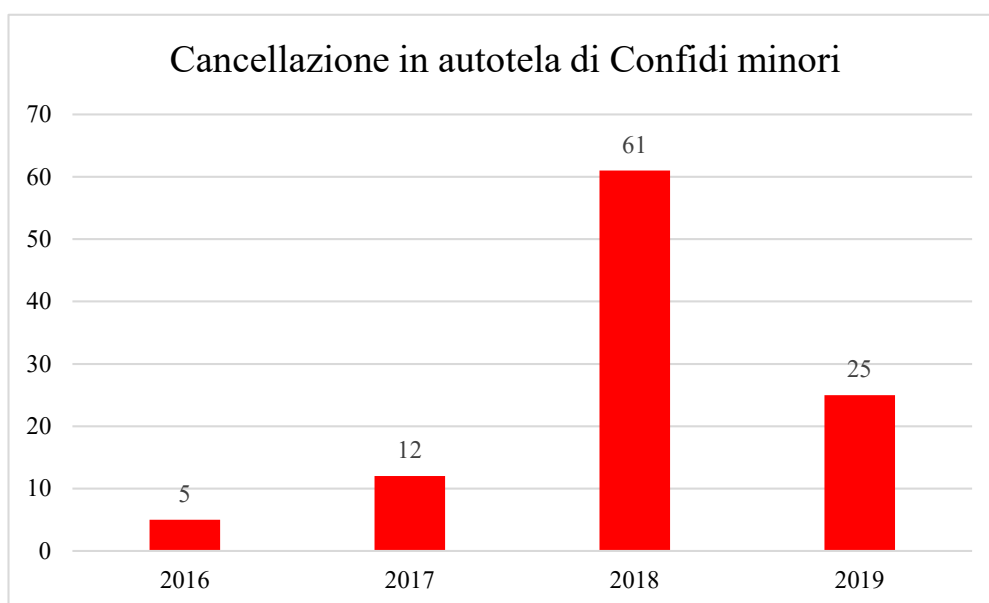
Una sede appropriata potrebbe essere rappresentata proprio dai lavori del citato tavolo tecnico tra Autorità, nell'ambito del quale potrebbero essere definite eventuali proposte per una razionalizzazione del quadro normativo.

I lavori potrebbero favorire – tenendo conto anche 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 attrattivo 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 controlli ex ante, utili agli enti locali che autorizzano gli operatori del comparto, idonei a prevenire casi di ammissione di polizze fideiussorie 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.

FIGURE

**Confidi minori ex art. 155, comma 4 TUB cancellati
in autotutela dalla Banca d'Italia.**



**Collaborazione con l'Autorità giudiziaria in merito a ipotesi
di abusiva emissione di fidejussioni da parte di confidi iscritti
nell'elenco ex art. 155, comma 4 TUB.**

