

Garanzie fideiussorie per la gestione di impianti smaltimento rifiuti: problematiche e possibili soluzioni

16 Giugno 2020

Intervento di Giovanni Brambilla Pisoni, Presidente Forum Cauzioni e Credito

La gestione dei rifiuti è una delle numerose attività per le quali l'ordinamento italiano richiede agli operatori una garanzia finanziaria o assicurativa.



Secondo il **D.Lgs. 152/2006** (Testo Unico Ambientale) per ottenere l'autorizzazione all'attività, le imprese che gestiscono impianti di smaltimento e recupero rifiuti sono obbligate a presentare apposite garanzie finanziarie, in modo da tenere indenne la pubblica amministrazione dalle conseguenze economiche derivanti dall'inosservanza delle prescrizioni da parte del gestore.

Gli operatori possono quindi alternativamente presentare: una **valida cauzione reale, una fideiussione bancaria, una polizza assicurativa riconducibile al ramo assicurativo 15** – Cauzioni, di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 209/2005 (Codice delle Assicurazioni Private), come garanzia per l'attivazione e la gestione operativa dell'impianto, comprese le procedure di chiusura.

Se fino al 2014 le garanzie finanziarie per gli impianti di smaltimento rifiuti e delle discariche era materia gestita a livello regionale, con la sentenza n.67/2014 (giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39) la Corte Costituzionale ha riportato il tutto tra le competenze statali: "Lo Stato provveda sollecitamente a definire i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie dovute dai gestori degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti". La decisione della Corte Costituzionale ha tuttavia determinato un vuoto legislativo, visto che l'atteso provvedimento dello Stato non è stato ancora emanato. La lacuna legislativa avrebbe dovuto essere colmata nel 2019 tramite un decreto del Ministro dell'Ambiente sulle modalità di funzionamento e sui criteri univoci da adottare a livello nazionale per il calcolo dei massimali delle garanzie fideiussorie, ma le complicate vicende politiche della scorsa estate hanno rallentato le procedure e il decreto, ancora in bozza, è tuttora parcheggiato in qualche cassetto.

Tuttavia, la versione del decreto circolata tra gli addetti ai lavori, confermava peraltro l'impostazione seguita fino a oggi: la garanzia finanziaria per la gestione successiva alla chiusura dell'impianto va presentata al momento del rilascio dell'autorizzazione operativa.

Si tratta di uno schema penalizzante per le compagnie che esercitano il Ramo Cauzioni, tenuto conto che parliamo di garanzie su rischi complessi a fronte di impegni ragguardevoli e di lunga durata. Gli assicuratori devono infatti emettere fideiussioni a copertura del periodo autorizzato di attività dell'impianto (almeno 10 anni) in combinazione con la garanzia relativa al periodo post-mortem (successivo alla chiusura dell'impianto). Considerato che quest'ultima fideiussione va emessa al momento dell'attivazione dell'impianto, significa un impegno, nei confronti del gestore, di almeno 42 anni (10 anni per il periodo di attività + 2 anni di ultrattività come richiesto dalle attuali disposizioni normative + 30 anni per la fase post-chiusura). Davanti a questi numeri è facilmente intuibile l'estrema cautela nell'offerta di tali protezioni, senza contare che l'ente beneficiario ha facoltà di non liberare il garante alle scadenze previste, qualora ritenga la sussistenza di rischi per l'ambiente. Fattore, quest'ultimo, che va a introdurre un ulteriore elemento di indeterminazione sulla durata della garanzia, accrescendo le difficoltà di misurazione del rischio.

Insomma, trovare una garanzia finanziaria o assicurativa è alquanto problematico per chi intende operare nel settore dei rifiuti, vista l'alta selettività adottata in questo campo anche dalle banche. Questo è uno dei motivi che spingono i gestori a rivolgersi sempre più spesso agli operatori esteri operanti in Italia in regime di LPS che solitamente offrono condizioni di polizza molto favorevoli, salvo rivelarsi poco affidabili, o di incerta solvibilità, nel momento del bisogno, per non parlare dei casi in cui vengono presentate alle pubbliche amministrazioni polizze palesemente false, con conseguenze prevedibili in caso di danno. Serve quindi un'azione concreta per rimuovere il divario tra gli obiettivi della legge in materia di garanzie finanziarie connesse al ciclo dei rifiuti e il loro effettivo funzionamento. Una soluzione per ampliare l'offerta di polizze fideiussorie per gli impianti di smaltimento rifiuti e discariche, oggi estremamente rarefatta, la suggerisce il Forum Cauzioni e Credito (FCC), libera associazione a cui aderiscono le imprese di assicurazione e riassicurazione che esercitano i rami cauzione e credito.

Secondo **Brambilla Giovanni Pisoni**, Presidente del FCC, sono sostanzialmente quattro i punti di intervento:

- consentire una durata frazionata (ad esempio per un periodo massimo di 5 anni) della fideiussione per l'autorizzazione alla gestione dell'impianto, rispetto al periodo di durata dell'autorizzazione, prevedendo la possibilità di stipulare una nuova fideiussione in sostituzione della precedente o di rinnovare quella in corso alla scadenza (previo consenso preventivo del fideiussore) e così di seguito fino al termine della durata dell'autorizzazione (oltre al periodo di ultrattività esteso alla durata di un anno dalla scadenza dell'autorizzazione); l'eventuale mancato rinnovo della copertura fideiussoria in scadenza non potrà ragionevolmente essere motivo esclusivo della chiamata in garanzia della stessa;
- individuare meccanismi per vincolare il gestore dell'impianto a mantenere in fondi separati, parte dei ricavi ottenuti dalla gestione operativa della discarica a fini di copertura dei costi post-gestione;
- posticipare l'obbligo di stipula della copertura post-mortem (che potrebbe verosimilmente essere integralmente sostituita dalla costituzione del fondo vincolato di cui al Punto 2) al momento della effettiva cessazione dell'attività e in coincidenza dell'effettivo avvio della fase post-operativa dell'impianto;
- consentire che la durata iniziale della garanzia per la fase di post-gestione possa essere costituita attraverso piani quinquennali di copertura con scadenza predefinita e con la possibilità di stipulare una nuova garanzia di pari durata in sostituzione della precedente (da parte dello stesso fideiussore previo relativo consenso preventivo o da altro soggetto garante), previa presentazione di idonea documentazione attestante la regolarità degli adempimenti della fase di post-gestione, e così di seguito fino allo scadere del termine della durata prevista dalla legge; l'eventuale mancato rinnovo della copertura fideiussoria in scadenza non potrà essere motivo di escussione della garanzia in scadenza.

Nell'ottica di consentire il reperimento delle garanzie fideiussorie indicate da parte dei gestori degli impianti e per la maggiore tutela degli interessi della stessa pubblica amministrazione, sarebbe auspicabile estendere l'obbligo di legge alla prestazione della polizza assicurativa per le responsabilità derivanti dalla gestione dell'impianto, fin dal momento dell'avvio dell'esercizio dell'attività dello stesso: un modello simile di sistema combinato di garanzie fideiussorie e polizze assicurative è stato adottato in precedenza dalla Regione Veneto prima che la materia venisse riaccorpata alla competenza statale. Insomma, una proposta concreta quella del Presidente del Forum Cauzioni e Credito che andrebbe discussa, magari attraverso la costituzione di un tavolo tecnico, con le altre Istituzioni coinvolte, al fine di arrivare a una razionalizzazione e revisione del quadro normativo di riferimento.

Sarebbe infine auspicabile che le stesse Istituzioni, Ministero dell'Ambiente in primis, procedessero alla definizione (previo accordo con le Associazioni di categoria del comparto creditizio e assicurativo) di uno schema-tipo di fideiussione da recepirsi in apposito Decreto ministeriale che consenta di omogenizzare l'operatività a livello nazionale, in particolare in relazione alle tipologie di rischio coperte, ai meccanismi di determinazione dell'importo garantito, alle modalità di rilascio, escussione e svincolo delle garanzie.

