Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO n. 484

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di giovedì 14 gennaio 2021

INDICE

Commissioni congiunte

4ª (Difesa-Senato) e IV (Difesa-Camera):
Uffici di Presidenza (Riunione n. 19) . . . . . *Pag.* 3

Commissioni permanenti

10ª - Industria, commercio, turismo:
Plenaria . . . . . *Pag.* 4

11ª - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale:
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 62) . . . . . » 13

12ª - Igiene e sanità:
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 171) . . . . . » 14

Commissione straordinaria

Per la tutela e la promozione dei diritti umani:
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 10) . . . . . *Pag.* 15

Commissioni bicamerali

Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 55) . . . . . *Pag.* 16

Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti:
Plenaria . . . . . » 17
Ufficio di Presidenza . . . . . » 18

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az.

COMMISSIONI CONGIUNTE

4ª (Difesa)

del Senato della Repubblica

con la Commissione

IV (Difesa)

della Camera dei deputati

Giovedì 14 gennaio 2021

Uffici di Presidenza integrati dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 19

Presidenza della Presidente della 4ª Commissione del Senato
PINOTTI

Orario: dalle ore 8,35 alle ore 9,30

AUDIZIONE INFORMALE DEL CAPO DI STATO MAGGIORE DELL'AERONAUTICA MILITARE, GEN. SQ. A. ALBERTO ROSSO, NELL'AMBITO DELL'ESAME DELL'A.G. N. 223 (SCHEMA DECRETO ACQUISIZIONE PIATTAFORMA AEREA MULTI-MISSIONE)

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10ª)

Giovedì 14 gennaio 2021

Plenaria

130ª Seduta

Presidenza del Presidente
GIROTTO

Interviene il sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico Alessandra Todde.

La seduta inizia alle ore 8,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Interrogazioni

Il sottosegretario TODDE risponde all'interrogazione 3-00966 della senatrice Boldrini ed altri, che fa riferimento al fallimento dell'*ex* Mercatone Uno, chiedendo quali siano le azioni che il Ministero dello sviluppo economico abbia posto in essere per salvaguardare e tutelare anche i diritti e i risparmi di quei cittadini che hanno acquistato in buona fede prodotti dell'azienda. A riguardo risponde anche sulla base di quanto riferito dalla competente Direzione generale del Ministero dello sviluppo economico. In via preliminare, ripercorre le principali circostanze che hanno interessato il gruppo Mercatone Uno. Ricorda che, con ricorso del 2 aprile 2015, il gruppo Mercatone ha presentato istanza per l'ammissione immediata alla procedura di amministrazione straordinaria. La procedura è stata aperta in data 7 aprile 2015. Dopo tale data, sono stati nominati i commissari straordinari e i membri del comitato di sorveglianza. Contestualmente, sono state ammesse in procedura sei società. A gennaio 2016 è stato autorizzato il programma predisposto dai commissari, secondo l'indirizzo della cessione dei complessi aziendali. L'allora procedura ha dovuto esperire tre gare di vendita che hanno impegnato la procedura di amministrazione straordinaria da giugno 2016 fino a maggio 2018. A conclusione del terzo esperimento di vendita, l'offerta migliore per la vendita unitaria è stata ri-

tenuta quella della società Shernon, mentre l'offerta migliore per il perimetro residuale è stata ritenuta quella della società Cosmo. Conseguentemente, i commissari hanno proposto, all'allora Ministero dello sviluppo economico, l'accettazione di dette offerte. A maggio 2018 è stata autorizzata la vendita e sono state avviate le previste consultazioni sindacali (ai sensi degli articoli 63 e 47 della legge 29 dicembre 1990, n. 428 – Legge comunitaria per il 1990). Nel caso della società Shernon gli obblighi contrattualmente assunti erano garantiti, quanto al pagamento del prezzo, da un pegno sulle azioni della società e dalla riserva di proprietà sui complessi aziendali ceduti, quanto alla prosecuzione dell'attività, alla stabilità occupazionale ed al piano industriale, da una clausola risolutiva espressa per il caso di mancata consegna, entro 90 giorni dalla stipula, della fideiussione di 4 milioni di euro. Tuttavia, la società Shernon, che si era resa inadempiente agli obblighi contrattualmente assunti con l'acquisto del complesso aziendale di Mercatone Uno, ad aprile 2019 riferisce agli allora Organi della procedura dell'intenzione di presentare al Tribunale di Milano, domanda di ammissione alla procedura di concordato preventivo, ai sensi dell'articolo 161, comma 6, della legge fallimentare, segnalando che il ricorso alla stessa si era reso necessario per preservare anche la continuità aziendale di fronte all'avvio di iniziative monitorie ed esecutive da parte di alcuni creditori. La procedura di amministrazione straordinaria rimaneva tuttavia estranea a tale procedimento. Con sentenza del 23 maggio 2019, il Tribunale di Milano ha dichiarato il fallimento della Shernon e autorizzato il curatore a sciogliersi dal contratto di cessione – che prevedeva, come detto, la riserva di proprietà – al fine di procedere alla restituzione ai commissari del gruppo Mercatone Uno dei complessi aziendali, dando contestualmente avvio ad una procedura di consultazione sindacale *(ex* articolo 47 della legge n. 428 del 1990) per il trasferimento dei lavoratori, con l'obiettivo dichiarato di salvaguardare il valore delle aziende in una prospettiva di futura cessione ad altro imprenditore. Nel prendere atto di tale situazione, il 27 maggio 2019 il Ministro dello sviluppo economico *pro tempore* ha convocato un tavolo di confronto presso il Ministero, che ha visto la partecipazione dei commissari straordinari, del commissario giudiziale, dei rappresentanti delle Regioni coinvolte e dei sindacati. Durante l'incontro, i commissari straordinari e il commissario giudiziale hanno illustrato la situazione finanziaria che ha portato il Tribunale di Milano a dichiarare il fallimento dell'azienda, in considerazione dell'enorme passivo maturato dalla Shernon in un lasso di tempo brevissimo e delle ingenti perdite gestionali mensili quantificate in via di approssimazione in 5 o 6 milioni di euro. Per cercare di risolvere questa situazione, il tavolo ha convenuto che la procedura di amministrazione straordinaria dovesse avanzare richiesta di autorizzazione al Tribunale di Bologna a riprendere l'esercizio provvisorio dell'attività, così da consentire di ricorrere agli ammortizzatori sociali, far partire la fase della reindustrializzazione e pensare alla cessione dell'attività aziendale con un bando che contemplasse varie possibilità. Inoltre, nel corso del tavolo si è dovuto affrontare un altro problema urgente: quello relativo ai fornitori e ai cre-

ditori della società. Il 30 maggio 2019 è stata dunque istituita, presso il Ministero dello sviluppo economico, una sede di confronto permanente, al fine di individuare soluzioni per venire incontro alle esigenze dei fornitori e dei creditori, che hanno dovuto sopportare una situazione di estrema criticità a causa delle difficoltà operative, finanziarie e gestionali in cui si è trovato il gruppo Mercatone Uno. L'11 giugno 2019 gli allora commissari straordinari rassegnarono le dimissioni, sono stati, attraverso un bando pubblico estratti i nuovi componenti dell'attuale Organo commissariale (il dottor Giuseppe Farchione, l'avvocato Luca Gratteri, il dottor Antonio Cattaneo). Contemporaneamente, a seguito del citato fallimento della Shernon il curatore, all'uopo autorizzato dal giudice delegato, ha comunicato alla procedura di amministrazione straordinaria lo scioglimento dal contratto di vendita con patto di riservato dominio ai sensi dell'articolo 73 della legge fallimentare. È stato sottoscritto un verbale di presa d'atto per disciplinare la restituzione dei compendi aziendali da parte del Fallimento (avvenuta solo parzialmente, in quanto, per circa un terzo dei 55 punti vendita, i contratti di locazione degli immobili di proprietà di terzi erano stati precedentemente risolti, stante la morosità di Shernon Holding). In ogni caso, la citata resa dei compendi aziendali non ha riguardato le merci (ovvero le rimanenze), espressamente escluse dalla riserva di proprietà (cfr. articolo 14.5 del contratto di cessione del 9 agosto 2018), in quanto saldate all'atto della cessione del 9 agosto 2018 ed acquisite quindi all'attivo del Fallimento. Inoltre, secondo quanto comunicato dagli attuali Commissari straordinari, nel corso della gestione dell'attività da parte di Shernon Holding S.r.l. *in bonis*, diversi clienti si sono impegnati ad acquistare i beni commercializzati nei punti di vendita tramite le cosiddette «proposte di commissione», versando acconti a Shernon Holding e sottoscrivendo appositi contratti di finanziamento. Quindi, non essendo le rimanenze ricomprese nella riserva di proprietà, gli ordini dei clienti, al pari degli eventuali acconti e dei relativi beni, laddove già presenti nel magazzino della società fallita, sono rimasti in capo al fallimento Shernon Holding (di ciò è stata fornita evidenza anche nella presa d'atto di avvenuto scioglimento di contratto di cessione d'azienda con riserva di proprietà sottoscritto in data 2 luglio 2019). Il curatore, come dallo stesso dichiarato, non ha inteso dare esecuzione agli ordini e, in base alla disciplina di cui all'articolo 72 della legge fallimentare, si è sciolto dai contratti e/o proposte di commissione, non dandovi esecuzione, con conseguente eventuale ammissione allo stato passivo dei crediti dei consumatori per gli acconti versati – ove documentati con proposte di commissione, scontrini o fatture; al riguardo, i beni giacenti in magazzino sono stati messi in vendita dal curatore tramite un invito pubblico a presentare offerte di acquisto vincolanti, pubblicato in data 26 ottobre 2019. La tutela dei diritti dei consumatori, in relazione all'acquisto di beni commercializzati da Shernon Holding, con insegna Mercatone Uno, pertanto, può avvenire esclusivamente nell'ambito della procedura fallimentare di Shernon Holding, dinanzi al Tribunale di Milano – Sezione Fallimentare. La procedura, dal canto suo, al fine di permettere la conclusione vendita dei com-

plessi aziendali e consentire il ricorso agli ammortizzatori sociali per 1689 lavoratori, ha chiesto ed ottenuto due proroghe del programma di cessione dei complessi aziendali (in scadenza nel mese di novembre 2020). Non sussistendo i presupposti per la prosecuzione dell'esercizio di impresa, i commissari hanno fatto istanza di cessazione al Tribunale di Bologna, che ha disposto la cessazione a far data dal 24 novembre 2020. Attualmente la procedura di amministrazione straordinaria prosegue nella sua fase liquidatoria. È stata fatta istanza per l'accesso al trattamento di integrazione salariale di cui all'articolo 44 del decreto-legge n. 109 del 2018 per tutti i 1.333 dipendenti rimanenti in capo alla società, a fronte dei 1.824 dipendenti iniziali. Obiettivo dell'organo commissariale è stato, quindi, utilizzare il trattamento di Cigs per tutelare da un lato i creditori e, dall'altro, perfezionare le cessioni dei singoli punti vendita attualmente in corso e portare avanti il programma di reindustrializzazione e ricollocazione degli addetti, accompagnando tale processo con percorsi di riqualificazione professionale con il supporto delle Regioni interessate, in sinergia con Anpal Servizi. Il tutto non soltanto per prevenire un rischio di depauperamento delle attività in Italia, ma anche e soprattutto per salvaguardare i lavoratori coinvolti.

La senatrice BOLDRINI *(PD)* ringrazia il Sottosegretario e si dichiara soddisfatta della risposta fornita, con cui sono state dettagliatamente ricordate tutte le vicende relative al fallimento dell'*ex* Mercatone Uno, di cui era solo in parte a conoscenza. Sottolinea con favore l'ottimo lavoro svolto dal Ministero a tutela dei lavoratori coinvolti nella vicenda, soprattutto con riferimento ai programmi di reindustrializzazione e ricollocazione professionale degli addetti. Per quanto concerne invece le problematiche relative ai diritti dei consumatori, comprende come queste risultino di difficile soluzione a causa dei limiti propri della legge fallimentare che tutela poco i diritti degli acquirenti.

Il sottosegretario TODDE risponde quindi all'interrogazione 3-01092 della senatrice Papatheu, ricordando che, a seguito dell'emanazione del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 132, le funzioni in materia di commercio internazionale e di internazionalizzazione del Sistema Paese, precedentemente esercitate dal Ministero dello sviluppo economico, sono state attribuite al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Sul punto sollevato dalla senatrice interrogante è stato sentito dunque quest'ultimo, il quale ha rappresentato quanto segue. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ricorda che la materia degli investimenti diretti esteri è divenuta competenza dell'Unione europea, in quanto parte integrante della politica commerciale comune, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009. Negli ultimi anni, nel contesto del dibattito sull'applicazione della politica di protezione degli investimenti, si sono moltiplicate le critiche contro il sistema arbitrale di risoluzione delle controversie investitore-Stato *(Investor State*

Dispute Settlement ISDS), ritenuto non sufficiente a garantire la correttezza e la coerenza tra di loro dei vari lodi arbitrali. A seguito di un'ampia consultazione pubblica svoltasi nel 2013, la Commissione europea ha elaborato uno schema innovativo di risoluzione delle controversie tra investitori e Stato basato su un nuovo sistema di tribunali permanenti degli investimenti. Questo schema è stato progressivamente inserito dalla Commissione UE, con l'accordo del Consiglio, nei suoi più recenti accordi commerciali sotto la denominazione di «Investment Court System» (ICS). La formula è stata presentata e promossa anche a livello multilaterale, con il nome di *Multilateral Investment Court (MIC).* I negoziati per una riforma del sistema di regolamentazione delle controversie investitore-Stato sono attualmente in corso in ambito UNCITRAL (Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale). Rimangono tuttavia in vigore a livello globale ancora numerosi accordi bilaterali di protezione degli investimenti che riguardano anche Paesi dell'UE e che contengono la clausola ISDS. Nel 2014, l'Italia aveva in vigore 91 accordi di questo tipo e ha nel frattempo denunciato quelli con Paesi dell'UE dopo l'entrata in vigore del TFUE. Nel 2014, l'Italia ha denunciato anche *l'Energy Charter Treaty,* ossia il Trattato sulla Carta dell'energia. Delle clausole ISDS possono avvalersi non solo gli investitori stranieri in Italia, ma anche gli investitori italiani all'estero. Una richiesta di revisione di tali accordi di protezione verosimilmente rischierebbe di portare alla denuncia delle intese che l'Italia ha con Paesi terzi, con la conseguenza di lasciare privi di protezione i nostri investitori nelle more della stipula di un nuovo accordo. Anche per questo l'Unione europea, al fine di modernizzare e ampliare gli accordi di investimento, non prevede più l'inclusione di clausole ISDS. Gli altri arbitrati internazionali di investimento contro il Governo italiano presso il Centro internazionale per il regolamento delle controversie (ICSID), oltre ai contenziosi menzionati dalla senatrice interrogante, riguardano i casi: Veolia, relativo allo smaltimento dei rifiuti in Toscana e Calabria; Hamburg Commercial Bank, relativo al settore dell'energia eolica; Silveridge, VC Holding e Encavis, in materia di fotovoltaico, l'ultimo dei quali ancora in fase di avvio. Oggetto di questi arbitrati sono presunte violazioni dell'*Energy Charter Treaty:* seppure l'Italia sia uscita da questo trattato il 1º gennaio 2016, tuttavia essa ha l'obbligo di accettare reclami arbitrali per 20 anni dal recesso, a causa di una clausola di accompagnamento contenuta nell'ECT stesso. Come segnalato dalla senatrice interrogante, sono stati emessi contro l'Italia lodi parzialmente sfavorevoli dall'istituto arbitrale della Camera di commercio di Stoccolma nei contenziosi Greentech/Novenergia e Cef energia, a cui si aggiunge la condanna del settembre 2020 a 15,8 milioni di euro nel caso ESPF Beteiligungs. È tuttavia opportuno precisare che in tutti e tre i casi in questione il Governo italiano ha proceduto ad impugnazione dei lodi, con effetto sospensivo. I lodi in questione non hanno dunque prodotto al momento alcun effetto e non vi è stato alcun pagamento pecuniario da parte dell'Italia. Sul merito delle questioni, si precisa inoltre che, nei casi Greentech/Novenergia e Cef, il tribunale arbitrale ha ritenuto che vi fosse stata una violazione

solo rispetto a una delle otto contestazioni mosse al nostro Governo da parte dei ricorrenti. Si segnala inoltre che l'Italia è risultata vincitrice nei mesi scorsi negli arbitrati in materia energetica Blusun, Belenergia e Eskosol (in ambito ICSID) e Sunreserve (presso la Camera di commercio di Stoccolma), relativi a contestazioni delle norme del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 («Decreto Romani») e del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 116 («Spalma incentivi»). Nei casi citati, le richieste di risarcimento presentate dai ricorrenti ammontavano a oltre 550 milioni di euro. Circa le valutazioni su una revisione degli accordi commerciali gravati dalla clausola ISDS, in forza della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso ACHMEA del 6 marzo 2018, le clausole arbitrali nei trattati di investimento bilaterali intra-UE sono state dichiarate incompatibili con il diritto dell'Unione. La sentenza conseguentemente ha portato a delle dichiarazioni da parte degli Stati membri dell'Unione europea dirette ai Tribunali arbitrali in cui viene sottolineata l'inefficacia delle clausole arbitrali in relazione a controversie commerciali e di investimento intra-unionali. In ambito multilaterale, nel Gruppo di lavoro III dell'UNCITRAL, l'Italia sta attivamente collaborando ad una riforma dell'attuale sistema di risoluzione delle controversie tra Stato e investitori. In tale contesto, si stanno discutendo soluzioni che vengano incontro ad alcune delle critiche che lo strumento arbitrale ha recentemente sollevato. Sono altresì in corso tentativi per rafforzare gli elementi di tutela delle ragioni dello Stato, come ha fatto l'Italia nel suo recente nuovo modello di «Trattato Bilaterale d'investimento» (model BIT), che dal punto di vista tecnico e di merito si pone come uno dei modelli più moderni ed avanzati nell'attuale panorama internazionale. In conclusione, per ulteriori dettagli sul tema dei contenziosi arbitrali internazionali, si rimanda al competente Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

La senatrice PAPATHEU *(FIBP-UDC)* ringrazia il Sottosegretario e si dichiara non soddisfatta della risposta fornita. L'interrogazione, che risale al 2019, intendeva porre in evidenza un problema particolarmente grave per lo Stato e per i cittadini, che causa ogni anno ingenti costi a carico della collettività. Evidenzia come la clausola ISDS sia all'origine di molte delle problematiche evidenziate in quanto legittima anche gli altri Stati a rivalersi nei confronti del nostro Paese: ritiene pertanto indispensabile un'iniziativa decisa, affinché ne vengano rivisti i contenuti.

Il sottosegretario TODDE risponde infine all'interrogazione 3-02181 della senatrice Botto ed altri, ringraziando innanzitutto la senatrice interrogante per aver toccato un tema, quello dell'utilizzo dell'idrogeno e del suo ruolo nell'ambito del percorso nazionale di decarbonizzazione, molto sensibile e di grande attualità. Premette che il piano nazionale per l'energia e il clima (PNIEC) è frutto del Regolamento sulla *governance* dell'unione dell'energia e dell'azione per il clima (UE) 2018/1999, entrato in vigore il 24 dicembre 2018, nell'ambito del pacchetto

Energia pulita per tutti gli europei. Il meccanismo di *governance* europeo si basa su piani nazionali integrati per l'energia e il clima (NECP) che coprono periodi di dieci anni dal 2021 al 2030, strategie a lungo termine dell'Unione europea e nazionali al 2050, nonché il monitoraggio e la pubblicazione dei dati. L'Italia, nella presentazione del Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC) al 31 dicembre del 2019, ha attribuito all'idrogeno una quota pari all'1 per cento dei consumi ai 2030. Per raggiungere tale obiettivo, il Ministero dello sviluppo economico ha istituito nel 2019 il Tavolo Idrogeno al fine di avviare lo sviluppo dell'uso dell'idrogeno in Italia. Il Tavolo ha registrato la partecipazione di sessanta società operanti nel settore energetico e la raccolta di un ampio spettro di proposte progettuali, emersa dal confronto, avviando la definizione della Strategia nazionale per l'idrogeno. Il percorso intrapreso dal Ministero dello sviluppo economico, per l'introduzione dell'idrogeno, è stato caratterizzato da una serie di interventi mirati a livello internazionale e nazionale, tra i quali, l'adesione nel luglio 2018 alla *Renewable and Clean Hydrogen Innovation Challenge* per accelerare lo sviluppo di un mercato globale dell'idrogeno nell'ambito dell'iniziativa multilaterale *«Mission lnnovation»,* che impegna l'Italia a raddoppiare gli investimenti pubblici per le attività di ricerca e sviluppo sulle *clean-technologies* entro il 2021. È indubbio che il cambio di passo della Commissione europea con il lancio della «Strategia Idrogeno della UE», che fissa gli obiettivi della nuova tecnologia al 2050, ha accelerato gli esiti del Tavolo Idrogeno mettendo in luce la necessità di una specifica progettualità nazionale dell'idrogeno da incardinarsi all'interno del PNIEC. La prima elaborazione della Strategia Idrogeno «Linee Guida Preliminari Strategia Nazionale Idrogeno», curata dal Ministero dello sviluppo economico, è stata pubblicata in consultazione il 24 novembre 2020 e conclusasi il 21 dicembre 2020. A riguardo, il Ministro Patuanelli ha sottolineato che «Tale iniziativa ha permesso ai ricercatori e alle aziende italiane di acquisire un vantaggio in termini di capacità e conoscenze sull'idrogeno, che oggi consente al nostro Paese di avere un ruolo centrale nella definizione dei piani europei di investimento previsti per lo sviluppo e l'implementazione della produzione e utilizzo dell'idrogeno. Inoltre, l'Italia si candida a diventare l'*hub* del Mediterraneo per la produzione, il trasporto e lo stoccaggio di idrogeno verde». La consultazione ha registrato la partecipazione e il contributo in termini di proposte di 130 *stakeholder*, che andranno ad arricchire e completare la stesura finale del documento, la cui pubblicazione è prevista nei primi mesi del 2021. La Strategia nazionale sull'idrogeno ha, quindi, l'obiettivo di tracciare il percorso della decarbonizzazione dell'economia italiana accelerando la transizione energetica verso un'economia sostenibile inclusiva e tecnologicamente avanzata, nel quadro più ampio del piano nazionale per l'energia e il clima (PNIEC). Pertanto, nel favorire e accelerare il cambiamento verso un nuovo modello energetico sostenibile, la Strategia Idrogeno prevede l'utilizzo degli strumenti finanziari di accompagno al *NEXT Generation EU:* il *Recovery and Resilience Fund,* l'IPCEI (Progetti importanti di comune interesse europeo) e il *Just Transition Fund.* Il rilan-

cio degli investimenti varati dalla Commissione Europea – rientranti nel pacchetto del *Green Deal,* tra i quali si colloca appunto *il Recovery and Resilience Fund,* costituisce una grande opportunità per accelerare l'ingresso di nuove tecnologie, determinanti per il rilancio dell'economia dei territori. In questa prospettiva il Ministero dello sviluppo economico nello spazio dedicato all'idrogeno nel *Recovery Fund,* ha individuato le applicazioni industriali più mature e in grado di rispondere ai criteri e alle tempistiche del piano degli investimenti. Nello specifico del PNRR (approvato al Consiglio dei ministri) sono stati inseriti progetti diversificati per avviare la profonda e capillare evoluzione del sistema energetico italiano. In particolare, nell'ambito della missione «Transizione energetica», la seconda componente, «Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile», ha come obiettivo l'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e lo sviluppo di una filiera industriale in questo ambito, inclusa quella dell'idrogeno. Un contributo rilevante verrà dai parchi eolici e fotovoltaici *offshore.* Nell'industria siderurgica primaria, l'idrogeno rappresenta in prospettiva un'alternativa al gas naturale per la produzione di ferro ridotto diretto (DRI). Una specifica linea di azione, tra l'altro, è rivolta allo sviluppo della mobilità sostenibile attraverso il potenziamento delle infrastrutture per il trasporto rapido di massa e delle ciclovie e a un imponente rinnovamento del parco circolante di mezzi per il trasporto pubblico locale. I settori maggiormente individuati e che saranno oggetto di interventi a breve e medio termine, sono perciò quelli che consentono una prima attuazione. Le aree di intervento più immediate prevedono: l'uso del *blending* col metano nella rete di trasporto gas esistente; l'impiego dell'idrogeno nei trasporti pesanti (stradali e ferroviari); la sperimentazione dell'uso di idrogeno in alcuni cicli industriali, con la creazione di una *gigafactory* di elettrolizzatori, in grado di sostenere la domanda interna e internazionale; il recupero nelle aree industriali dismesse per la sperimentazione e produzione di idrogeno; l'avvio del processo di decarbonizzazione dell'industria, con particolare attenzione ai segmenti caratterizzati da elevate emissioni di CO_2 e climalteranti (acciaierie, raffinerie, vetrerie, cementifici); non ultima un'attenzione dedicata alla formazione e riqualificazione dei tecnici alla nuova tecnologia.

Occorre, tuttavia, rilevare che la produzione d'idrogeno esige la disponibilità di elevati volumi di energia rinnovabile, una significativa riduzione dei costi, l'incremento dell'efficienza lungo l'intero ciclo, un aggiornamento del quadro normativo, regolatorio e di sicurezza, nuove soluzioni per la sua logistica. Nel dettaglio, il Ministero dello sviluppo economico si è fatto parte attiva per colmare il quadro normativo e di sicurezza dell'idrogeno in collaborazione con il Ministero dell'interno. Inoltre, è in corso un intenso programma di ricerca e sviluppo con i principali enti di ricerca nazionali.

Il nuovo Piano industriale che stiamo disegnando per l'Italia avrà tra le sue sfide anche gli investimenti e la collaborazione fattiva con gli altri Paesi europei, per affrontare con successo la transizione tecnologica, digitale e *green.* In tal senso, il Ministero dello sviluppo economico ha av-

viato nel corso del 2020 una intensa azione di sensibilizzazione delle imprese nella catena strategica del valore dell'idrogeno, con l'obiettivo di sviluppare nuove progettualità altamente innovative per la creazione di un nuovo importante progetto di comune interesse europeo (IPCEI). A tal fine, i competenti uffici tecnici sono impegnati in interlocuzioni a livello italiano ed europeo, con aziende e istituzioni anche di altri Stati membri, per sviluppare tali iniziative progettuali e sono stati organizzati alcuni incontri per presentare le opportunità di questo strumento, che garantisce ai progetti radicalmente innovativi un sostegno pubblico che può coprire, a certe condizioni, il 100 per cento dei costi di ricerca, sviluppo e innovazione, nonché la fase di prima industrializzazione del prodotto. Ricorda che il ministro Patuanelli ha firmato insieme ad altri 22 ministri dell'Unione europea un manifesto per lo sviluppo di nuove progettualità altamente innovative nel campo dell'idrogeno, con l'impegno di far nascere entro il 2021 l'IPCEI idrogeno, che garantirà all'Europa un vantaggio innovativo nel settore e la *leadership* in ambito internazionale. Sono attualmente in corso iniziative di *matchmaking* con i principali *partner* europei (Francia e Germania) e, al tempo stesso sono previste, nel prossimo mese di febbraio, analoghe iniziative a Bruxelles, anche con la partecipazione della stessa Commissione europea.

La sfida è grande e occorre lavorarci con ricerca, sviluppo, innovazione, a livello nazionale, ma anche promuovendo la cooperazione europea e internazionale, per affrontare con successo la transizione tecnologica, digitale e *green.* In tale ottica, si dovrà tener conto di un'azione di semplificazione normativa, amministrativa e procedurale al passo con le iniziative messe in campo, già intrapresa con le misure introdotte dal decreto-legge «semplificazioni», che prevede un pacchetto di misure mirate ad avviare un importante processo di sburocratizzazione del Paese, rivolto anche alla *green economy,* alla tutela ambientale e alle reti energetiche.

La senatrice BOTTO *(M5S)* ringrazia il Sottosegretario e si dichiara soddisfatta della risposta fornita. Manifesta apprezzamento per la linea politica che è stata intrapresa dal Ministro sugli aspetti oggetto dell'interrogazione. È importante che venga confermato il ruolo trainante dell'Italia su determinate tematiche che, a partire dall'idrogeno, coinvolgono l'intero quadro delle fonti rinnovabili. Ritiene, in conclusione, fondamentale che venga confermata l'attuale strategia portata avanti dal Governo, anche grazie al lavoro che viene svolto congiuntamente dal Ministro dello sviluppo economico e da quello dell'ambiente.

Il presidente GIROTTO ringrazia il sottosegretario Todde e dichiara conclusa la procedura informativa.

La seduta termina alle ore 9,20.

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)

Giovedì 14 gennaio 2021

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 62

Presidenza della Presidente
MATRISCIANO

Orario: dalle ore 8,35 alle ore 9,20

AUDIZIONE INFORMALE IN VIDEOCONFERENZA SULL'ATTO N. COM(2020) 682 DEFINITIVO (PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVA A SALARI MINIMI ADEGUATI NELL'UNIONE EUROPEA)

IGIENE E SANITÀ (12ª)

Giovedì 14 gennaio 2021

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 171

Presidenza della Presidente
PARENTE

Orario: dalle ore 8,35 alle ore 9,35

AUDIZIONI INFORMALI, IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'ESAME DELL'AFFARE ASSEGNATO SUL POTENZIAMENTO E RIQUALIFICAZIONE DELLA MEDICINA TERRITORIALE NELL'EPOCA POST *COVID (ATTO N. 569) E NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1660 (SANITÀ PUBBLICA VETERINARIA)*

COMMISSIONE STRAORDINARIA
per la tutela e la promozione dei diritti umani

Giovedì 14 gennaio 2021

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 10

Presidenza della Presidente
PUCCIARELLI

Orario: dalle ore 13,30 alle ore 14

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Giovedì 14 gennaio 2021

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 55

Presidenza del Presidente
MORRA

Orario: dalle ore 14,13 alle ore 14,54

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti

Giovedì 14 gennaio 2021

Plenaria

Presidenza del Presidente
Stefano VIGNAROLI

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Seguito dell'esame della proposta di relazione sulle garanzie finanziarie nel settore delle discariche – Relatori: on. Vignaroli, sen. D'Arienzo, on. Potenti

(Seguito dell'esame e conclusione)

Stefano VIGNAROLI, *presidente e relatore*, ricorda che nella seduta dello scorso 16 dicembre ha presentato, anche per conto dei relatori sen. D'Arienzo *(PD)* e on. Potenti *(Lega)*, una proposta di relazione in ordine alla quale non sono state trasmesse osservazioni né proposte di modifica.

Intervenendo sull'ordine dei lavori, il senatore Tullio PATASSINI *(Lega)* rammenta che l'attuale contingenza politica, contrassegnata dalle avvenute dimissioni di due ministri del Governo, richiede che si sospendano tutti i lavori parlamentari in attesa di una opportuna chiarificazione della situazione. Ravvisa, pertanto, l'esigenza di un rinvio dell'esame della relazione.

Stefano VIGNAROLI, *presidente e relatore*, propone di sottoporre la questione testè sollevata alle valutazioni dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

La Commissione concorda.

Stefano VIGNAROLI, presidente e relatore, sospende quindi la seduta per consentire lo svolgimento della riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

La seduta, sospesa alle ore 14,10, è ripresa alle ore 14,20.

Stefano VIGNAROLI, presidente e relatore, comunica che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è espresso a maggioranza nel senso di procedere all'esame della relazione.

Intervengono quindi, preannunciando il loro voto favorevole, i deputati Manfredi POTENTI *(Lega)*, *relatore*, Chiara BRAGA *(PD)*, Tullio PATASSINI *(Lega)*, Rossella MURONI *(LeU)* e Alberto ZOLEZZI *(M5S)*, nonché i senatori Vincenzo D'ARIENZO *(PD)*, *relatore*, e Fabrizio TRENTACOSTE *(M5S)*.

Stefano VIGNAROLI, *presidente e relatore*, svolge alcune considerazioni e pone in votazione il testo della proposta di relazione.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di relazione *(vedi allegato)*.

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, avverte che la presidenza si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato, che sarà stampato come *Doc*. XXIII, n. 7.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, segnala che la comunicazione sulle attività svolte dalla Commissione nel corso dell'anno 2020 sarà riportata nel resoconto stenografico della seduta.

La seduta termina alle ore 14,50.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 14,10 alle ore 14,20 e dalle ore 14,50 alle ore 15,15.

Licenziato per la stampa dal Direttore del Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 21

ALLEGATO

Relazione sulle garanzie finanziarie nel settore delle discariche
(Relatori: on. Vignaroli, sen. D'Arienzo, on. Potenti)

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti
e su illeciti ambientali ad esse correlati

Proposta di relazione sulle garanzie finanziarie nel settore delle discariche

Relatori: On. S. Vignaroli, Sen. V. D'Arienzo, On. M. Potenti,

1. Premesse
2. Il quadro normativo
   - 2.1 Norme nazionali e norme regionali sulle garanzie
   - 2.1.1 Forme di garanzia finanziaria
   - 2.1.2 In particolare: per gli impianti successivi e per quelli già autorizzati all'entrata in vigore del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36
   - 2.1.3 Legislazione regionale e questioni di costituzionalità
   - 2.2 Attuazione della direttiva UE 2018/850 (di modifica della direttiva 1999/31/CE) relativa alle discariche di rifiuti
3. Garanzie e mancate garanzie
   - 3.1 Le criticità e gli illeciti
   - 3.2 Il sistema assicurativo
   - 3.3 Il sistema bancario
4. L'indagine sulla situazione delle garanzie
   - 4.1. Il metodo di lavoro, le richieste alle regioni
   - 4.2 I primi dati significativi. Rinvio
5. Conclusioni: gli strumenti e le norme

1. Premesse

La tematica delle garanzie finanziarie in materia di discariche non si riduce a una questione di natura meramente contrattuale o finanziaria, essendo la relativa normativa finalizzata "ad assicurare, attraverso la imposizione di speciali oneri economici, una elevata protezione ambientale e la salvaguardia della salute dell'uomo per tutto il ciclo di vita di una discarica di rifiuti in considerazione dell'alto rischio di contaminazione dei siti che ospitano i relativi impianti"[1].
La Commissione ha ritenuto di deliberare lo svolgimento di un'inchiesta che ha preso le mosse dai segnali critici percepiti nell'ambito di più attività e acquisizioni di informazioni nel corso della presente e della precedente Legislatura.
Segnali critici che si sostanziano nei forti dubbi circa la reale efficacia di una normativa che dovrebbe essere finalizzata a garantire che l'ente pubblico di riferimento (regione o provincia territorialmente competenti) sia sempre ristorato nel caso di eventuali ripercussioni negative sull'ambiente causate dall'esercizio di una discarica, sia con riferimento alla gestione operativa che a quella *post mortem*.
L'inchiesta della Commissione è dedicata all'analisi del tema dal punto di vista del suo effettivo atteggiarsi nella realtà concreta, e darà luogo alla presentazione di due relazioni: la presente è dedicata al preventivo esame del quadro giuridico di riferimento che presenta rilevante incompletezza di disciplina, a cui seguono la valutazione delle criticità segnalate dagli interlocutori della Commissione, e una prima analisi dei dati sugli impianti e sulle garanzie in concreto prestate, basata su una ricognizione delle informazioni richieste alle regioni.
Si intende in tal modo anticipare una valutazione generale di istituti e fenomeni, a cui farà seguito un'ulteriore analitica relazione, nella quale sarà compiutamente riportata e valutata l'imponente mole di dati sulla totalità degli impianti di discarica presenti sul territorio nazionale.
Va considerato che il sistema delle garanzie non riguarda le sole discariche, oggetto specifico dell'inchiesta deliberata dalla Commissione; si ritiene peraltro che, pur considerando le caratteristiche diverse di altra impiantistica rilevante per ciclo dei rifiuti, le considerazioni generali qui svolte possano essere di più ampia utilità.

2. Il quadro normativo

2.1 Norme nazionali e norme regionali sulle garanzie

[1] TAR Puglia, Sez. I, 9 giugno 2017 n. 982

2.1.1 Forme di garanzia finanziaria

Il quadro normativo di riferimento si fonda sulla direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, modificata dalla direttiva UE 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018[2], la quale persegue tra l'altro l'obiettivo di promuovere l'adozione da parte dei gestori di "disposizioni appropriate in forma di garanzia finanziaria o qualsiasi altra equivalente per assicurare che tutti gli obblighi derivanti dall'autorizzazione siano rispettati, compresi quelli relativi alla procedura di chiusura e alla successiva gestione dell'area" (*considerando*, 28).
Dell'attuazione della direttiva UE 2018/850 nell'ordinamento italiano si tratterà nel successivo § 2.2, anticipando che non risulta mutata la disciplina della materia qui esaminata.
Le norme comunitarie prevedono una regolamentazione che può essere sintetizzata come segue:

1. nella domanda di concessione dell'autorizzazione devono essere indicati i dati relativi alla garanzia finanziaria e/o equivalente connessa all'impianto di nuova installazione (articolo 7, lettera i, della direttiva 1999/31/CE, del 26 aprile 1999);
2. la garanzia finanziaria deve essere prestata prima dell'inizio dell'attività di smaltimento, deve essere finalizzata ad assicurare l'adempimento delle prescrizioni (compresa la gestione successiva alla chiusura) derivanti dall'autorizzazione e, infine, deve essere trattenuta per tutto il tempo necessario alle operazioni di manutenzione e di gestione successiva alla chiusura della discarica (articolo, 8, lettera a, punto IV, della direttiva 1999/31/CE, del 26 aprile 1999);
3. il prezzo applicato dai gestori deve coprire i costi derivanti dall'impianto e dall'esercizio delle discariche, i costi della garanzia finanziaria e/o equivalente ed i costi stimati della gestione post-operativa che deve avere una durata trentennale (articolo 10, della direttiva 1999/31/CE, del 26 aprile 1999);
4. le discariche preesistenti devono presentare un piano di adeguamento alla normativa sopravvenuta che deve essere approvato dalla competente autorità nazionale, ferma restando la chiusura dell'impianto in caso di mancata approvazione dello stesso (articolo 14, della direttiva 1999/31/CE, del 26 aprile 1999).

La direttiva 1999/31/CE è stata recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 che ha costituito un vero e proprio spartiacque rispetto al datato decreto interministeriale del 27 luglio 1984, fino ad allora vigente.

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0850&from=IT

Ulteriori disposizioni sono contenute nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e in una serie di leggi regionali nonché, più nel dettaglio, in singole delibere di giunta regionale.
Costituisce la chiave di volta dell'intero sistema delle garanzie finanziarie la suddivisione – ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 36 del 2003 - del ciclo vitale delle discariche in due fasi: la gestione operativa e la gestione post-operativa.
Tale distinzione è funzionale all'individuazione dei diversi tipi di garanzie finanziarie normativamente prescritte.
La garanzia per l'attivazione e la gestione operativa della discarica (comprese le procedure di chiusura[3]) ha come scopo quello di assicurare l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, deve essere prestata (anche per singoli lotti) per una somma commisurata alla capacità autorizzata della discarica e alla classificazione della stessa (articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 36 del 2003) e deve essere trattenuta dall'ente garantito per tutto il periodo necessario al compimento delle operazioni di tale fase e, in ogni caso, per un periodo di almeno due anni dalla comunicazione di approvazione della chiusura, salvo che la competente amministrazione non indichi un lasso di tempo superiore che deve essere giustificato dalla sussistenza di rischi per l'ambiente (articolo 14, comma 3, del decreto legislativo n. 36 del 2003).
Per contro, la garanzia per la gestione successiva alla chiusura della discarica deve assicurare il compimento delle operazioni tipiche di questa fase (la manutenzione, la sorveglianza e i controlli della discarica ai sensi dell'articolo 13), può essere prestata anche per singoli lotti, deve essere commisurata al costo complessivo del *post mortem* (articolo 14, comma 2) e, infine, deve essere trattenuta dall'ente garantito per tutto il periodo necessario al compimento delle operazioni di tale fase e, in ogni caso, per un periodo di almeno trent'anni dalla comunicazione di approvazione della chiusura, fatta eccezione la determinazione di periodi superiori a causa dell'eventuale sussistenza di rischi per l'ambiente (articolo 14, comma 3, lettera b).
Da quanto sopra emerge un'elencazione di rischi garantiti che non include la copertura della responsabilità per danni connessi ad altre ipotesi altrettanto importanti in materia ambientale (come, ad esempio, il caso di pregiudizi a terzi provocati da inquinamento).
Detta limitazione risulta imposta dalla disciplina comunitaria, che contempla una lista chiusa di rischi assicurabili, e può essere spiegata con l'evidente specificità degli scopi, tutti strettamente legati alla

[3] La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la gestione operativa include anche la procedura di chiusura della discarica, con ciò lasciando intendere come non sia sufficiente la materiale cessazione del conferimento dei rifiuti e che sia necessario (al duplice fine di ritenere definitivamente archiviata la gestione operativa ed aperta quella post-operativa) l'integrale espletamento della procedura dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 36/2003, che termina quando la competente autorità comunica al gestore l'approvazione della chiusura (cfr. Tar. Lazio Sez. I-ter, 5 aprile 2012, n. 3162, confermata in appello da Cons. Stato, Sez. I, 21 novembre 2014, n. 5758).

gestione delle attività delle discariche, al cui conseguimento è istituzionalmente deputato il congegno negoziale in esame.
Le garanzie finanziarie sono classificabili non solo in base al momento della vita della discarica in cui le medesime operano, ma anche con riferimento alla tipologia contrattuale utilizzata e in relazione alla natura del garante (come previsto dall'articolo 1, della legge 10 giugno 1982, n. 348, richiamato dall'articolo 14, comma 4, del decreto legislativo n. 36 del 2003). Sintetizzando il gestore può ricorrere:

1. alla cauzione ai sensi dell'articolo 54 del regio decreto 23 maggio 1924 n. 827, che può essere costituita in numerario o può essere prestata in titoli di Stato o garantiti dallo Stato;
2. alla fideiussione bancaria rilasciata da aziende di credito e/o intermediari finanziari autorizzati in base alla normativa bancaria (normativa di riferimento è il decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia")[4];
3. alla polizza assicurativa rilasciata da imprese di assicurazione debitamente autorizzate all'esercizio del ramo cauzioni ed operanti nel territorio italiano in regime di libertà di stabilimento o di libertà di prestazione di servizi (normativa di riferimento è il decreto legislativo 9 settembre 2005, n. 209, "Codice delle assicurazioni private").

Alla luce di quanto precede e di quello che si evidenzierà in seguito, appare chiaro che la normativa in esame prevede la possibilità di fare ricorso agli strumenti sopra elencati che conservano delle differenze giuridiche sostanziali, nonostante il comune scopo di assicurare che il gestore della discarica adempia alle prescrizioni contenute nell'autorizzazione.
La cauzione (costituita da una dazione in garanzia di una somma di danaro, pur potendo però avere ad oggetto anche altri tipi di beni o

[4] La giurisprudenza amministrativa attesta la "totale parificazione tra aziende di credito e intermediari finanziari di cui all'articolo 107 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia e il riconoscimento di questi ultimi come "enti creditizi", riconosciuta da ultimo dal decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze del 27 dicembre 2006 rubricato "Recepimento della nuova disciplina sul capitale delle banche" che per l'appunto recepisce le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 relative all'accesso all'attività degli enti creditizi e al suo esercizio e all'adeguatezza patrimoniale degli enti creditizi e delle imprese di investimento da recepire nell'ordinamento nazionale entro il 31 dicembre 2006" (Tar Puglia, Sez. I, 20 aprile 2009, n. 920). Da tale armonizzazione (affermata proprio con riferimento al tema qui trattato) è derivato "che in base alla nuova disciplina quale richiamata, la garanzia finanziaria a favore dello Stato e degli enti pubblici può essere rilasciata oltre che dalle imprese che esercitano attività bancaria e assicurativa *strictu iure* anche da un intermediario finanziario così come definito dall'articolo 1 del T.U. 1° settembre 1993, n. 385 purché iscritto nell'elenco generale di cui all'articolo 106 e nell'elenco speciale tenuto dalla Banca d'Italia di cui all'articolo 107 del medesimo Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia e sia sottoposto a revisione contabile da parte di una società di revisione iscritta all'albo previsto dall'articolo 161 del d. lgv. n. 58 del 1998 e munito dell'autorizzazione ministeriale contemplata dal d.p.r. 30 marzo 2004, n. 115" (Tar Puglia, Sez. I, 20 aprile 2009, n. 920)

valori) è codificata, ad esempio, nella materia delle locazioni (articolo 11, legge 27 luglio 1978, n. 392) e ha in quel caso come funzione quella di "garantire il proprietario del corretto adempimento di tutte le obbligazioni, legali e convenzionali, assunte dal e gravanti sul conduttore"[5]. La fideiussione è, invece, un accordo in forza del quale un soggetto si obbliga a garantire l'adempimento di obbligazione assunta da un altro soggetto nei confronti di un terzo (articolo 1936 c.c.).
Differisce dalla figura contrattuale sopra citata la polizza assicurativa che la giurisprudenza di legittimità assimila al contratto autonomo di garanzia che costituisce una forma atipica di garanzia personale[6].
A quanto precede, si aggiunga che la già richiamata disciplina specifica in materia - l'articolo 1, legge 10 giugno 1982, n. 348, richiamato dall'articolo 14, comma 4, del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 - impone necessariamente che la fideiussione sia emessa da un ente creditizio, risultando quest'ultima alternativa alla polizza assicurativa emessa da impresa debitamente autorizzata all'esercizio nel ramo cauzioni (ramo del settore assicurativo espressamente previsto all'articolo 1, comma 1, lettera r, n. 2, ed all'articolo 2, comma 3, n. 15, del decreto legislativo 9 settembre 2005, n. 209)[7].
Il quadro normativo individua dunque strumenti giuridicamente diversi che però perseguono il medesimo obiettivo di costituire adeguata garanzia finanziaria per la gestione operativa e post-operativa delle discariche.
La disciplina delle garanzie finanziarie è stata confermata anche dall'articolo 208, comma, 11, lettera g, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che prevede che l'autorizzazione unica debba contenere le garanzie finanziarie di cui all'articolo 14, del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36.
Va altresì citato l'articolo 29-*sexies*, comma 9-*septies*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che contempla l'inserimento

---

[5] Cass. Civ. 9442/2010, 14655/2002, 4725/1989

[6] Cass. Civ., SS.UU. 18 febbraio 2010 n. 3947. A titolo esemplificativo, si evidenzia che la caratteristica fondamentale che distingue il contratto autonomo di garanzia dalla fideiussione è l'assenza dell'elemento dell'accessorietà della garanzia che si deve sostanziare nell'espressa previsione contrattuale (in deroga all'articolo 1945 c.c.) dell'esclusione della facoltà del garante di opporre al creditore le eccezioni che spettano al debitore principale. Altra giurisprudenza ha escluso che, in difetto di diversa previsione da parte dei contraenti, possa trovare applicazione al contratto autonomo di garanzia l'articolo 1957 c.c. che prevede l'onere del creditore garantito di far valere tempestivamente le sue ragioni nei confronti del debitore principale, poiché la norma citata si collega al carattere accessorio dell'obbligazione fideiussoria (Cass. Civ. Sez. I, 17 ottobre 2011, n. 21399).

[7] Appartengono al ramo cauzioni i "contratti assicurativi che assolvono la stessa funzione giuridico-economica (e pertanto sono sostitutivi) di una cauzione in danaro o in altri beni reali, ovvero di una garanzia fideiussoria, che un determinato soggetto (il contraente dell'assicurazione) è tenuto a costituire, a favore del beneficiario della prestazione (privato o pubblico), al fine di garantire proprie future obbligazioni pecuniarie o per inadempimento degli obblighi assunti o a titolo di risarcimento di danni o di penale" (Circolare I.S.V.A.P. 24 ottobre 1991, n. 162).

nell'autorizzazione integrata ambientale della prescrizione di adeguate garanzie finanziarie da prestarsi, entro il termine di dodici mesi dall'adozione del citato provvedimento, in favore della regione o della provincia territorialmente competente, relative all'adempimento da parte del gestore all'obbligo di bonificare il sito dall'eventuale inquinamento del suolo e delle acque sotterranee.

Per completezza, si rileva che la disciplina che precede è stata attuata nel dettaglio dal decreto ministeriale 26 maggio 2016, n. 141, il quale, con particolare riferimento agli impianti che rilevano in questa sede, dispone: "Le garanzie finanziarie prestate ai sensi dell'articolo 208, comma 11, lettera g, del decreto legislativo n. 152 del 2006, per le attività di gestione dei rifiuti, coprono l'eventuale obbligo di prestare le garanzie finanziarie di cui all'articolo 29-*sexies*, comma 9-*septies*, del decreto legislativo n. 152 del 2006, per tali attività, a condizione che esse possano essere escusse dalla regione o dalla provincia territorialmente competente anche in ogni caso in cui ciò risulta necessario per le finalità di cui all'articolo 29-*sexies*, comma 9-*quinquies*, lettera c), del decreto legislativo n. 152 del 2006" (articolo 1, comma 2).

Anche tale ultima disposizione, rinviando all'articolo 208, comma, 11, lettera g, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, conferma l'articolo 14 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 nel suo ruolo di norma di riferimento in materia di garanzie finanziarie connesse alla gestione delle discariche.

La sintetica ricostruzione del quadro normativo che precede restituisce l'idea del peso economico (non indifferente) che le garanzie comportano per il gestore.

Si comprende, quindi, il motivo dell'esistenza di disposizioni come l'articolo 15 del decreto legislativo n. 36 del 2003 che, dando attuazione all'articolo 10, della direttiva 1999/31/CE, del 26 aprile 1999 al fine di commisurare gli oneri gravanti sui titolari degli impianti, prevede che il prezzo corrispettivo per lo smaltimento in discarica debba coprire i costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto, i costi sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria ed i costi stimati di chiusura, nonché i costi di gestione successiva alla chiusura per un periodo pari alla durata trentennale della stessa.

Questa disposizione è stata oggetto dell'attenzione della giurisprudenza di legittimità che ha escluso che esista attualmente nel nostro ordinamento un obbligo di accantonamento e d'indisponibilità delle somme percepite a titolo di corrispettivo e/o di tariffe per la gestione dei rifiuti, esistendo lo specifico strumento delle garanzie finanziarie che non può essere sostituito da altre tipologie di vincoli economici nell'espletamento della funzione di tutela della salute e dell'ambiente[8].

[8] La Corte di Cassazione ha chiarito "che nel "prezzo corrispettivo" per lo smaltimento dei rifiuti in discarica rientrano, quale quota parte, oltre agli altri costi, tanto il costo stimato di gestione dell'impianto successivamente alla chiusura - il c.d. *post mortem* -, quanto il costo sostenuto per la prestazione della garanzia finanziaria" ed ha precisato

Gli ammortizzatori sopra individuati non escludono però l'esistenza di problemi, quali:
la sovrapposizione temporale delle due tipologie di contratti (considerato che, come si avrà modo di precisare in seguito, la garanzia per la post-gestione deve essere presentata unitamente a quella per la gestione operativa);
la difficoltà di reperimento nel mercato di società disposte a concedere garanzie di durata pluriennale (come nel caso della garanzia trentennale per la post-gestione che, in probabile difformità alla vigente normativa primaria, viene concessa per periodi quinquennali rinnovabili, alle volte con il corredo di clausole che, impedendo il rinnovo automatico, potrebbero favorire periodi di assenza di copertura);
l'onerosità dei contratti (ad esempio, sotto il profilo dell'ammontare del premio che viene abitualmente corrisposto in unica soluzione, al momento della stipulazione dell'accordo).
I profili critici del sistema verranno approfonditi nel seguito.

2.1.2 In particolare: per gli impianti successivi e per quelli già autorizzati all'entrata in vigore del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36

Ricostruito il quadro normativo generale, appare opportuno svolgere alcune considerazioni sulle garanzie finanziarie relative agli impianti nuovi (vale a dire quelli autorizzati dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 avvenuta in data 27 marzo 2003), prestando una particolare attenzione alla controversa tematica dei termini di presentazione delle stesse che risulta disciplinata dall'articolo, 8, lettera a, punto IV, della direttiva 1999/31/CE, del 26 aprile 1999.
Tale disposizione prevede l'obbligo per il gestore di adottare idonei provvedimenti (sotto forma di garanzie finanziarie), prima dell'inizio delle operazioni di smaltimento.
Sul piano interno, il profilo in esame è preso in considerazione dall'articolo 208, comma 11, lettera g, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che stabilisce che l'autorizzazione per la gestione delle

che "dal disposto dell'articolo 14, commi 2 e 3, emerge chiaramente che ciò che deve essere trattenuto "per almeno trenta anni" non è la quota parte del prezzo destinata a coprire i costi per la gestione successiva alla chiusura della discarica, bensì la garanzia costituita a tale scopo"; è stato osservato "che in nessuna parte del decreto legislativo del 2003 è prescritto che detta quota parte debba rimanere fisicamente accantonata, essendo, di contro, previsto che la garanzia per l'adempimento della gestione post operativa dell'impianto sia assicurata dalle garanzie finanziarie cui è subordinato il rilascio dell'autorizzazione alla gestione dell'impianto e che (solo) queste debbano rimanere indisponibili per l'intervallo temporale di trenta anni dalla chiusura dell'invaso" (Cass. Pen., Sez. VI, 28 gennaio 2015 n. 12656).

discariche debba contenere l'indicazione delle garanzie finanziarie disciplinate dall'articolo 14, del decreto legislativo n. 36 del 2003, da prestarsi entro la messa in esercizio dell'impianto.
Questa norma richiama l'articolo 14 senza tuttavia distinguere tra garanzie per la gestione operativa e/o post-operativa (con ciò potendosi ritenere che siano invocate entrambe).
Peraltro non è stato abrogato l'articolo 9, comma 1, lettera d, del decreto legislativo n. 36 del 2003 (la cui applicazione è, al contrario, rinvenibile in recenti sentenze[9]) che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di una discarica alla condizione che il richiedente abbia prima prestato le garanzie previste dall'articolo 14 del medesimo provvedimento (anche in questo caso, non si operano distinzioni tra le due diverse tipologie di contratti).
Inoltre, risulta ancora in vigore l'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo n. 36 del 2003 che stabilisce che l'autorizzazione all'esercizio della discarica (senza riferimento alcuno alla costruzione della predetta) sia rilasciata solo dopo l'accettazione delle garanzie finanziarie da parte della competente amministrazione.
Le norme non chiariscono tuttavia le modalità con cui l'ente beneficiario debba procedere a tale adempimento, né le stesse circoscrivono l'ampiezza dei poteri di valutazione e controllo attribuiti al predetto ente in sede di accettazione[10].

---

[9] T.A.R. Puglia, Sez. I, 9 giugno 2017, n. 982; T.A.R. Puglia, Sez. 26 settembre 2018, n. 1356

[10] Ha affermato la giurisprudenza amministrativa che il "quadro normativo vigente *in subiecta materia* … consente un controllo penetrante della pubblica amministrazione nella decisione se accettare o meno le garanzie finanziarie fornite da un gestore di rifiuti ex articolo 14 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, valutando (anche in applicazione del superiore principio di precauzione in materia ambientale, di matrice comunitaria) la effettiva e concreta capacità finanziaria del soggetto (pur se autorizzato) che presta la polizza fideiussoria, nell'ipotesi in cui ci si trovi in carenza (iniziale, come nella specie) della (pertinente) attestazione di idoneità da parte dell'IVASS o dell'omologa autorità di vigilanza del paese straniero (nel caso in questione, Malta). Sicché, la pubblica amministrazione è legittimata ad attivare una interlocuzione diretta sia con il soggetto che fornisce la garanzia, sia (anche e soprattutto) con l'organo nazionale che esercita il controllo sulla società estera garante (oltre che con l'IVASS)" (Tar Puglia, Sez. III, 2 agosto 2018, n. 883).
I principi sopra esposti, ricavati dall'impianto generale del decreto legislativo n. 36 del 2003, stridono con l'adozione di disposizioni basate sul discutibile meccanismo dell'accettazione tacita (riconducibile all'istituto del silenzio assenso), già noto nella materia ambientale. Tale impostazione è rintracciabile nell'articolo 5, d.m. 26 maggio 2016, n. 141, che prevede: "Le garanzie finanziarie si intendono accettate decorsi trenta giorni dalla data di effettiva acquisizione, salvo diverse indicazioni dell'amministrazione beneficiaria". Analoghe disposizioni sono riprodotte in norme e provvedimenti regionali: ad esempio nell'articolo 5 del Documento tecnico allegato alla deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 755 del 24 ottobre 2008 (come modificata dalla deliberazione della Giunta regionale n. 239 del 17 aprile 2009), si prevede che "le garanzie finanziarie, qualora presentate nel rispetto di tutto quanto riportato nel presente atto, si intendono accettate dall'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione, decorsi 30 giorni dalla data di effettiva consegna".

In ogni caso va rilevata un'incertezza nel dato positivo in esame, posto che, in base a una distinzione tra l'autorizzazione alla realizzazione e l'autorizzazione all'esercizio della discarica, il decreto legislativo n. 36 del 2003 individua in maniera non del tutto chiara due diversi possibili momenti entro cui le garanzie finanziarie dovrebbero essere prestate: prima del rilascio dell'autorizzazione alla costruzione della discarica[11] o, in alternativa, prima dell'adozione dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto[12].
Un'indicazione può essere tratta della giurisprudenza che ha aderito alla seconda delle due soluzioni sopra prospettate[13] con riferimento ai provvedimenti autorizzatori[14].

Si può dubitare della legittimità di tali disposizioni considerando che le garanzie finanziarie rientrano nella disciplina dei rifiuti che a sua volta è stata ricondotta nell'ambito della "materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»" (Corte Cost. 2 dicembre 2013, n. 285; Corte Cost. 22 dicembre 2010, n. 373; Corte Cost. 26 marzo 2014, n. 67), si deve ritenere che la previsione (in norme di rango secondario) del meccanismo dell'accettazione tacita sia inibita dall'articolo 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 che esclude l'operatività del silenzio assenso rispetto "agli atti e procedimenti riguardanti … l'ambiente … la salute e la pubblica incolumità". La *ratio* della disposizione sopra richiamata appare strettamente connessa alla rilevanza costituzionale dei valori dell'ambiente e della salute che (nel quadro dell'articolato e complesso dibattito sulla questione dei limiti dell'istituto del silenzio assenso nella materia ambientale) ha indotto la Corte Costituzionale a censurare "alcune leggi regionali, che prevedevano il silenzio-assenso in procedimenti complessi, caratterizzati da un elevato tasso di discrezionalità e dall'inclusione di specifiche valutazioni in materia ambientale, per le quali è richiesto un pronunciamento espresso" (Consiglio di Stato, Sez. VI, 28 dicembre 2008, n. 6591). In ossequio a tale approccio, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge Regione Veneto 23 aprile 1990, n. 28 che prevedeva "per lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi, la possibilità dell'autorizzazione tacita in luogo di quella espressa", introducendo in sostanza "l'istituto del silenzio-assenso in una fattispecie nella quale, attesa la natura degli interessi protetti e le finalità da raggiungere, cioè la tutela della salute e dell'ambiente, che sono beni costituzionalmente protetti (articoli 9 e 32 della Costituzione) e stante l'obbligo dell'osservanza di direttive comunitarie (n. 75/442/CEE; n. 76/403/CEE; n. 78/319/CEE, n. 91/156/CEE che modifica la n. 75/442/CEE), sono indispensabili per il rilascio dell'autorizzazione accurate indagini ed accertamenti tecnici, nonché controlli specifici per la determinazione delle misure e degli accorgimenti da osservarsi per evitare danni facilmente possibili per la natura tossica e nociva dei rifiuti accumulati" (Corte Costituzionale, 27 aprile 1993, n. 194).

[11] Tale ipotesi se si aderisce all'interpretazione basata sull'applicabilità degli articoli 9, comma 1, lettera d, e 10, comma 3, del decreto legislativo n. 36 del 2003.

[12] Qualora si preferisca ancorare la soluzione del dubbio interpretativo all'10, comma 3, del decreto legislativo n. 36 del 2003 ed all'articolo 208, comma 11, lettera g, del decreto legislativo n. 152 del 2016.

[13] L'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo n. 36 del 2003 è stato richiamato dalla giurisprudenza di legittimità che (con riferimento alla discarica laziale di Borgo Montello-Latina) ne ha chiarito la *ratio*: "Non a caso, il legislatore del 2003 ha previsto, all'articolo 10, comma 3, che l'autorizzazione all'esercizio della discarica sia rilasciata subordinatamente alla prestazione delle garanzie finanziarie di cui all'articolo 14 e solo dopo l'accettazione da parte della regione delle garanzie medesime, ciò all'evidente scopo di garantire che il concessionario del pubblico servizio di smaltimento dei rifiuti in discarica, non venga meno, alla chiusura dell'impianto,

In ogni caso, qualunque sia l'opzione interpretativa scelta, si perviene sempre all'affermazione dell'infondatezza delle tesi prospettate a livello regionale che negano la necessità di pretendere la garanzia per la post-gestione della discarica prima dell'inizio di tale fase[15].
Anche la giurisprudenza amministrativa sembra avere aderito all'interpretazione per cui anche la garanzia finanziaria per la gestione post-operativa debba essere prestata entro la messa in esercizio dell'impianto [16].
Le discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 36 del 2003 sono disciplinate dall'articolo 17, del medesimo provvedimento.
Il primo comma della norma in esame prevedeva che le tipologie di impianti in menzione potessero continuare a ricevere rifiuti fino al 31 dicembre 2006, mentre il terzo comma prevedeva l'obbligo di presentare (entro il 27 settembre 2003) un piano di adeguamento alla

all'obbligo di bonificare il sito, per le chiare implicazioni in tema di tutela dell'ambiente e della salute […] la prestazione delle garanzie […] costituisce *conditio sine qua non* del rilascio della concessione alla gestione della discarica" (Cass. Pen., Sez. VI, 28 gennaio 2015 n. 12656).

[14] In tal senso la giurisprudenza amministrativa: "per quanto attiene […] all'asserito obbligo per la Regione di pretendere le garanzie fideiussorie prima del rilascio dell'autorizzazione, va evidenziato che l'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo n. 36 del 2003 dispone nel senso che l'accettazione da parte dell'amministrazione regionale delle garanzie finanziarie di cui al susseguente articolo 14 costituisce condizione per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della discarica, e non anche per il rilascio dell'autorizzazione alla sua realizzazione" (Cons Stato, Sez. II, Ad. Sez., Parere n. 1065 dell'1 aprile 2014).

[15] La regione Lazio ha sostenuto: "si fa presente che non esiste una normativa nazionale in materia. Nella regione Lazio è vigente la DGR 239/2009 […] In base a questa normativa la polizza di postgestione va presentata al momento in cui viene effettuato il collaudo del capping ed inizia l'attività post operativa" (l'affermazione, resa n corso di audizione davanti a questa Commisisone, è riportata in nota n. 12, pag. 19 della Relazione di questa Commissione d'inchiesta, approvata nella XVII Legislatura, sul ciclo dei rifiuti di Roma Capitale e fenomeni illeciti nel territorio del Lazio). Al contrario, come si è visto, norme nazionali relative al profilo in esame esistono e sono state riportate nel testo.

[16] "Esiste una naturale correlazione tra l'effettiva gestione dei rifiuti e l'obbligo di prestare le garanzie finanziarie, allo scopo di tenere l'amministrazione indenne dai costi (eventualmente sopportati per inadempienze del gestore) per lo smaltimento dei rifiuti e il ripristino ambientale. È quindi chiaro che le garanzie vanno prestate solo qualora l'attività di gestione dei rifiuti sia intrapresa (o, comunque, continuata, senza che vi sia differenza), non giustificandosi altrimenti l'imposizione dell'onere, che in tal caso sarebbe privo di giustificazione (essendo preordinato a coprire un rischio inesistente, mancando l'attività foriera di possibili effetti negativi sull'ambiente). Ciò non esclude che le garanzie finanziarie debbano essere prestate anche per la fase successiva alla chiusura della discarica, come disposto dall'articolo 14 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (il cui terzo comma dispone che le stesse "devono essere trattenute per tutto il tempo necessario alle operazioni di gestione operativa e di gestione successiva alla chiusura della discarica")" (TAR Puglia, Sez. I, 13 dicembre 2013, n. 2480, riformata in appello da Cons. Stato, Sez. V, 2 marzo 2015 n. 1016, per sopravvenuta incostituzionalità dichiarata dalla sentenza della Corte Costituzionale, n. 67 del 26 marzo 2014, quindi per motivi diversi da quelli di cui all'inciso sopra trascritto).

nuova normativa che includesse anche entrambe le garanzie finanziarie. Se tale piano non fosse stato approvato, l'ente competente avrebbe dovuto disporre la chiusura della discarica ai sensi dell'articolo 12, del decreto legislativo n. 36 del 2003 (comma 5 dell'articolo 17).
La questione è stata oggetto di un contenzioso che si è sviluppato intorno al duplice profilo della sussistenza e dell'estensione degli obblighi di cui al citato articolo 17 e che ha costituito l'occasione per un orientamento giurisprudenziale[17] che ha elaborato i seguenti principi:

[17] "Come questo Tribunale ha già avuto modo di precisare, la circostanza che la discarica di cui trattasi fosse in attività alla data di entrata in vigore del D.Lg. 36/03, la fa indiscutibilmente rientrare tra quelle per cui è obbligatoriamente prevista la presentazione del Piano di Adeguamento, nonché fra quelle per le quali - qualsiasi sia l'esito del procedimento di approvazione del Piano stesso - sussiste l'obbligo di effettuarne quantomeno la chiusura e la gestione post mortem nel rispetto di tutte le previsioni normative sopravvenute. La discarica, inoltre, essendo operativa alla data di entrata in vigore della legge (2003), ha potuto beneficiare dell'ulteriore periodo di attività nelle more dell'espletamento del procedimento di valutazione del Piano (conclusosi solo nel 2008), per cui non sussiste alcuna ragione per pretendere, ora, di sottrarsi alla puntuale applicazione della nuova normativa, nella cui piena vigenza ha operato. Queste osservazioni generali valgono, a maggior ragione, per le garanzie finanziarie: l'articolo 17, comma 3, del D.Lg. 36/03 stabilisce infatti che "entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il titolare dell'autorizzazione di cui al comma 1 o, su sua delega, il gestore della discarica, presenta all'autorità competente un piano di adeguamento della discarica alle previsioni di cui al presente decreto, incluse le garanzie finanziarie di cui all'articolo 14". Il secondo comma di tale articolo precisa che "la garanzia per la gestione successiva alla chiusura della discarica assicura che le procedure di cui all'articolo 13 siano eseguite ed è commisurata al costo complessivo della gestione post-operativa" e, al comma 5, che 'nel caso di impianti di discarica la cui coltivazione ha raggiunto, alla data di entrata in vigore del presente decreto, l'80% della capacità autorizzata, il massimale da garantire secondo i parametri previsti è ridotto nella misura del 40%.' E' pertanto evidente che il legislatore ha avuto ben presente anche la situazione delle discariche già in avanzata fase di coltivazione al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, per le quali non è stata peraltro prevista l'esenzione delle garanzie, bensì una riduzione delle stesse; così come ha avuto presente la situazione delle discariche che essendo già esaurite (ma non ancora ricomposte) sono gravate solo dall'onere di fornire garanzie per la gestione *post-mortem*. Dal complesso delle disposizioni ricordate si evince che tutte le discariche ancora attive al momento dell'entrata in vigore del D.Lgs. 36/03 sono soggette - in misura ovviamente diversa, secondo la singola situazione di fatto - alla prestazione delle garanzie di durata trentennale. Ciò che rileva, infatti, non è che il Piano di Adeguamento sia stato o meno approvato, bensì che la discarica fosse in funzione al momento dell'entrata in vigore della legge, e abbia continuato, successivamente, a ricevere rifiuti". E' del tutto logico, infine, che il legislatore abbia imposto la gestione *post mortem* per la durata di trent'anni ed il supplemento di garanzie anche a carico delle discariche "non adeguabili". Infatti, se una discarica viene ritenuta non adeguabile è perché il modo in cui è costruita (e che non può essere modificato o "adeguato") non dà sufficienti garanzie di sicurezza ovvero di non produrre inquinamento o danno all'ambiente in misura consona alle nuove cautele introdotte" (Tar Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 21 maggio 2009 n. 377; nel medesimo senso: Tar Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 8 maggio 2009, n. 302, Tar Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 21 maggio 2009, nn. 378 e 379 e Tar Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 24 ottobre 2011, n. 489). Il Consiglio di Stato ha in seguito affermato: "dalla stessa previsione normativa che consente la possibilità di presentare il piano di adeguamento della discarica in questione alle disposizioni contenute nel d.lgs. n.

sussiste l'obbligo di presentare le garanzie finanziarie per la gestione operativa e post-operativa delle discariche che siano ancora attive alla data di entrata in vigore del citato provvedimento normativo (in quanto non ancora dichiarate chiuse ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 36 del 2003);

1. le discariche in avanzata fase di coltivazione non beneficiano dell'esenzione dall'obbligo di prestare le garanzie di legge, potendo al massimo usufruire delle agevolazioni ex articolo 14, comma 5, del decreto legislativo n. 36 del 2003 (secondo cui gli impianti che abbiano raggiunto la misura dell'80 per cento della capacità di rifiuti autorizzata, possono accedere ad una riduzione del massimale contrattuale pari al 40 per cento);
2. le discariche esaurite (che, in assenza del provvedimento ex articolo 12 del decreto legislativo n. 36 del 2003, non possono essere considerate formalmente chiuse anche se è cessato il conferimento) sono obbligate a fornire garanzie solo per la gestione post-mortem,

---

36/2003, deriva ragionevolmente che la chiusura della stessa, quale effetto della mancata approvazione del piano, sia assoggettata alle disposizioni dello stesso decreto, ivi comprese quelle relative alla prestazione delle garanzie ai sensi dell'articolo 14 del d. lgs. 36 del 2003" (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 8 aprile 2014, n. 1662 e Consiglio di Stato, sez. V, 21 novembre 2014, n. 5758).

Quest'ultimo articolo prevede che la discarica sia dotata in ogni fase del suo ciclo (attivazione, gestione, chiusura, post-chiusura) di un'adeguata garanzia finanziaria onde evitare di porre a carico della collettività i costi ed i rischi connessi alla sua gestione. Tale disposizione trova applicazione sia per le discariche nuove e adeguate, sia (e a maggior ragione) per quelle il cui piano di adeguamento non sia stato approvato. Infatti, non può ammettersi che il principio di precauzione possa non operare nell'ipotesi di discarica il cui piano di adeguamento non sia stato approvato e ritenuta pertanto meritevole di chiusura, ponendosi peraltro in questo caso inammissibilmente ed irragionevolmente a carico della collettività i costi ed i rischi della chiusura di un impianto non adeguabile, così che non possono essere invocati al riguardo i principi costituzionali di cui all'articolo 41 e 53 (cfr. Consiglio di Stato 8 aprile 2014, n. 1662). Occorre, inoltre, evidenziare che una discarica il cui piano di adeguamento non sia stato approvato e di cui sia stata disposta la chiusura non è considerata dal legislatore un impianto chiuso, semmai un impianto che non può ricevere ulteriori conferimenti. Ai sensi dell'articolo 12, comma 3, d.lgs. n. 36 del 2003, infatti, "la discarica, o una parte della stessa, è considerata definitivamente chiusa solo dopo che l'ente territoriale competente al rilascio dell'autorizzazione, di cui all'articolo 10, ha eseguito un'ispezione finale sul sito, ha valutato tutte le relazioni presentate dal gestore ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera l), e comunicato a quest'ultimo l'approvazione della chiusura". Fino alla chiusura della discarica, nei termini anzidetti, il gestore è responsabile, in conformità all'articolo 13 del decreto legislativo de quo, della corretta gestione operativa dell'impianto, che prevede, tra le altre cose, il rispetto delle prescrizioni dell'autorizzazione, comprese quelle relative alla chiusura, il rispetto della normativa ambientale (rifiuti, scarichi, acque, emissioni), nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le opere funzionali ed impiantistiche della discarica. La garanzia di gestione operativa (articolo 14, comma 1) assicura, dunque, tali adempimenti e deve essere prestata fino alla definitiva chiusura della discarica ai sensi del citato articolo 12 comma 3" (Cons. Stato, Sez. V, 11 giugno 2018, n. 3610 che ha confermato Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I 21 maggio 2009 n. 377).

Dello stesso tenore anche altre pronunce di secondo grado (Cons. Stato, Sez. V, 1 ottobre 2015, n, 4595, Cons Stato, Sez. V, 1 ottobre 2015).

anche nel caso d'inadeguabilità ai sensi dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo n. 36 del 2003.

In questo quadro s'inserisce l'annosa vicenda della discarica di Malagrotta (in Roma), rispetto alla quale l'articolo 17 del decreto legislativo n. 36 del 2003 ha consentito al giudice amministrativo di accertare l'obbligo per l'inadempiente gestore a provvedere all'aggiornamento delle garanzie finanziarie per entrambe le fasi (con riferimento ai rischi connessi ai lotti esauriti ma non ancora chiusi)[18].

Si deve peraltro evidenziare che il quadro ermeneutico che precede è stato messo in discussione dalla Corte di Cassazione che ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea la questione avente ad oggetto l'applicabilità degli articoli 15 e 17 del decreto legislativo n. 36 del 2003 agli impianti preesistenti.

La vicenda prende le mosse dalla sentenza n. 2668/14 del 22 aprile 2014, pronunciata dalla corte d'appello di Roma che (nell'ambito della valutazione della pretesa del COLARI "di vedersi riconosciuti i maggiori oneri connessi alla gestione post-operativa della discarica di Malagrotta, prolungata da dieci anni a trenta") ha rigettato "l'impugnazione ex articolo 829 codice di procedura civile, proposta da AMA Azienda Municipale Ambiente Spa, avverso il lodo arbitrale 8.2.2012 […] nella parte in cui l' AMA era stata condannata a pagare in favore del COLARI la somma di euro 76.391.533,29 a titolo di rimborso dei maggiori oneri connessi al sopravvenuto obbligo del Consorzio di assicurare la gestione post-operativa della discarica per almeno trenta

[18] Come già sottolineato nel testo, l'articolo 17 del decreto legislativo n. 36 del 2003 fa genericamente riferimento alle "garanzie finanziarie di cui all'articolo 14" senza distinguere tra le due diverse tipologie. Va da sé, quindi, che la data del 27 settembre 2003 debba essere intesa come data entro le quali dovevano essere prestate entrambe le garanzie finanziarie. Tale conclusione può essere confermata dalla lettura dell'epigrafe della sentenza di primo grado relativa alla vicenda della discarica di Malagrotta (Tar. Lazio Sez. I ter, 5 aprile 2012, n. 3162), da cui si ricava che la E. Giovi S.r.l. abbia impugnato la "nota prot. 142603/11 con la quale è stata contestata alla società ricorrente la congruità delle garanzie finanziarie finalizzate ad assicurare la realizzazione degli obiettivi connessi alla gestione e alla post gestione della discarica di Malagrotta". In estrema sintesi, la pretesa in parola è stata ritenuta legittima dal giudice adito, in quanto "l'articolo 17 citato si applica anche alle discariche già esaurite che però si considerano in esercizio in quanto si deve ancora completare la fase di chiusura e messa in sicurezza del sito", considerato che il gestore "non ha dimostrato e/o documentato di aver prestato alcuna garanzia finanziaria relativa (anche) ai lotti della discarica esauriti ma non ancora chiusi, nemmeno per importi corrispondenti alla disciplina antecedente alla delibera G.R. n. 239 del 2009" (Tar Lazio Sez. I-*ter*, 5 aprile 2012, n. 3162). Ciò in linea con le argomentazioni della Regione Lazio che si è difesa in appello, sostenendo (con riferimento agli impianti autorizzati prima del 2003 e non ancora formalmente chiusi) che "le garanzie finanziarie devono essere prestate per tutto il periodo di esercizio della discarica oltre che per il periodo successivo alla chiusura della stessa ad eventuale copertura dei danni prodotti dall'attività imprenditoriale all'ambiente ed alla salute umana senza che possa esservi soluzione di continuità" (Cons. Stato, Sez. I, 21 novembre 2014, n. 5758 che ha integralmente confermato la sentenza di primo grado, ribadendo i principi ivi affermati).

anni, anziché per dieci anni come contrattualmente previsto" (Cass. Civ. Sez. I, 18 dicembre 2018 n. 32743).
Quanto sopra con riferimento al contratto del 26 gennaio 1996, con cui l'AMA Spa ha affidato (fino al 31 dicembre 2005) al citato consorzio l'appalto del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani presso la discarica di Malagrotta, prevedendo (l'accordo in parola) un periodo di post-gestione dell'impianto della durata di dieci anni (in luogo dei trenta prescritti a partire dalla successiva entrata in vigore del decreto legislativo n. 36 del 2003).
Inquadrata la vicenda dal punto di vista fattuale, si evidenzia che i quesiti posti nel quadro della questione pregiudiziale[19] in esame vertono sulla conformità agli articoli 10 e 14 della direttiva 99/31 CE:

[19] Si trascrivono i quesiti della Suprema Corte di Cassazione: "1) «se risulti conforme agli artt. 10 e 14 Dir CEE 1999/31 l'interpretazione accolta dal giudice del gravame che ha inteso applicare retroattivamente gli artt. 15 e 17 d.lgs. 36 del 2003, attuativi in ambito domestico delle predette disposizioni eurounitarie, con l'effetto di rendere incondizionatamente soggette agli obblighi così imposti, segnatamente nella parte in cui si stabilisce il prolungamento da dieci a trenta anni della gestione post-operativa, le discariche preesistenti e già in possesso dell'autorizzazione all'esercizio»;
2) «se, in particolare, - in rapporto al contenuto precettivo degli artt. 10 e 14 Dir CEE 1999/31 che, rispettivamente, invitavano gli Stati membri ad adottare «misure affinché tutti i costi derivanti dall'impianto e dall'esercizio delle discariche, nonché, per quanto possibile, quelli connessi alla costituzione della garanzia finanziaria o del suo equivalente di cui all'articolo 8, lettera a), punto iv), e i costi stimati di chiusura nonché di gestione successiva alla chiusura per un periodo di almeno trenta anni siano coperti dal prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento di qualsiasi tipo di rifiuti» e «misure affinché le discariche che abbiano ottenuto un'autorizzazione o siano già in funzione al momento del recepimento della presente direttiva possano rimanere in funzione» -, risulti ad essi conforme l'interpretazione accolta dal giudice del gravame che ha inteso applicare gli artt. 15 e 17 d.lgs. 36/2003 alle discariche preesistenti e già in possesso dell'autorizzazione all'esercizio, quantunque nel dare attuazione agli obblighi così imposti, anche con riguardo a dette discariche, l'articolo 17 limiti le misure attuative alla previsione di un periodo transitorio e non rechi alcuna misura intesa a contenere l'impatto finanziario discendente sul "detentore", dal prolungamento»;
3) «se, ancora, risulti conforme agli artt. 10 e 14 Dir CEE 1999/31 l'interpretazione accolta dal giudice del gravame che ha inteso applicare gli anzidetti artt. 15 e 17 d.lgs. 36/2003 alle discariche preesistenti e già in possesso dell'autorizzazione all'esercizio, anche con riguardo agli oneri finanziari discendenti dagli obblighi così imposti e, segnatamente, dal prolungamento della gestione post-operativa da dieci a trenta anni, facendone gravare il peso sul "detentore" e legittimando in tal modo la modificazione *in peius* per il medesimo delle tariffe consacrate negli accordi negoziali disciplinanti l'attività di smaltimento»;
4) «se, infine, risulti conforme agli artt. 10 e 14 Dir CEE 1999/31 l'interpretazione accolta dal giudice del gravame che ha inteso applicare gli anzidetti artt. 15 e 17 d.lgs. 36 del 2003 alle discariche preesistenti e già in possesso dell'autorizzazione all'esercizio anche con riguardo agli oneri finanziari discendenti dagli obblighi così imposti e, segnatamente, dal prolungamento della gestione post-operativa da dieci a trenta anni, ritenendo che - ai fini della loro determinazione - vadano considerati non solo i rifiuti conferendi a partire dall'entrata in vigore delle disposizioni attuative, ma anche quelli già conferiti precedentemente»"(Cass. Civ. Sez. I, 18 dicembre 2018 n. 32743).

1. dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 36 del 2003 che annovera il costo per la prestazione delle garanzie finanziarie (inclusa quella per la post-gestione che deve avere una durata trentennale) tra gli elementi costitutivi del prezzo da corrispondere per l'accesso in discarica.
2. dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 36 del 2003 che estende ai gestori delle discariche preesistenti (già in possesso di autorizzazione) l'obbligo di munirsi delle garanzie finanziarie ex articolo 14 del medesimo provvedimento.

Il lodo impugnato e la sentenza della Corte d'appello hanno applicato le due disposizioni interne sopra richiamate che incrementano la durata della post-gestione, limitandosi a prevedere un periodo transitorio, senza l'adozione di misure atte a contenere il peso economico di tale prolungamento sul detentore e senza distinguere tra rifiuti nuovi e preventivamente conferiti.

In buona sostanza, i due provvedimenti sopra richiamati hanno prodotto il concreto effetto d'incidere *in peius* sul preesistente rapporto contrattuale del 1996, provocando un aggravamento della posizione di AMA Spa che si è vista addossare retroattivamente gli oneri economici connessi ad una gestione post-operativa di durata (trentennale) più lunga rispetto a quella (decennale) originariamente concordata con il COLARI.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha risposto al rinvio pregiudiziale della Corte di Cassazione, pronunciando una sentenza con il seguente dispositivo: "Gli articoli 10 e 14 della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, devono essere interpretati nel senso che non ostano all'interpretazione di una disposizione nazionale secondo la quale una discarica in funzione alla data di recepimento di detta direttiva deve essere assoggettata agli obblighi derivanti da quest'ultima, segnatamente a una proroga del periodo di gestione successiva alla chiusura, senza che occorra distinguere in base alla data in cui i rifiuti sono stati abbancati né prevedere alcuna misura intesa a contenere l'impatto finanziario di tale proroga sul detentore dei rifiuti" (sentenza del 14 maggio 2020, causa C-15/19).

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte di Giustizia si caratterizza prima di tutto per l'affermazione dell'applicabilità degli agli articoli 10 e 14 della direttiva 99/31/CE anche alle discariche già autorizzate e/o ancora in funzione (incluse quelle soggette ad un procedimento di chiusura, come nel caso di Malagrotta), potendo sfuggire alle disposizioni sopra indicate solo gli impianti già chiusi alla data di recepimento della summenzionata direttiva (il 16 luglio 2001) o non più interessati a tale data da obblighi di chiusura discendenti dal citato provvedimento comunitario (fermo restando l'unico beneficio del periodo transitorio entro cui conformarsi ai nuovi requisiti).

Ne risulta la conferma dell'obbligo di prestare la garanzia finanziaria per la gestione post-operativa (il cui costo deve essere oltretutto

considerato nella quantificazione del prezzo di conferimento) anche nei confronti degli impianti preesistenti ancora attivi[20].
Il giudice europeo considera irrilevante l'esistenza di eventuali rifiuti conferiti in discarica prima della scadenza del termine di recepimento della direttiva 99/31/CE che (non contemplando trattamenti temporali differenziati in base alla data di accesso in discarica del materiale da smaltire) non consente di ritenere che i predetti siano soggetti ad una post-gestione più breve di quella trentennale; la quale, dunque, costituisce il periodo di durata della relativa garanzia anche per le discariche precedenti alla trasposizione della normativa comunitaria del 1999, purché ancora attive.
Né si deve trascurare il principio "chi inquina paga" che impone che il costo del rifiuto debba gravare sul detentore e non sul gestore[21].
In conclusione, alla luce di tale ultima circostanza e dell'assunto (già evidenziato) per cui la garanzia per la gestione post-operativa debba avere una durata trentennale anche con riferimento alle preesistenti discariche ancora attive (senza che quanto precede possa costituire una violazione dei principi d'irretroattività e di certezza del diritto[22]), la

[20] La sentenza richiama "l'articolo 10 della direttiva, il quale prevede, in particolare, che gli Stati membri adottino misure affinché i costi stimati di chiusura della discarica e di gestione successiva alla chiusura per un periodo di almeno 30 anni siano coperti dal prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento di qualsiasi tipo di rifiuti in tale discarica. La Corte ha già accertato l'effetto diretto di tale articolo, che pone a carico degli Stati membri, in termini non equivoci, un obbligo di risultato preciso e non subordina ad alcuna condizione l'applicazione della previsione da esso enunciata.
Detta disposizione esige, infatti, l'adozione di misure da parte degli Stati membri al fine di garantire che il prezzo chiesto per lo smaltimento dei rifiuti mediante deposito in discarica venga determinato in modo tale da coprire l'insieme dei costi connessi con la creazione e la gestione di una discarica. La Corte ha precisato che tale disposizione non impone agli Stati membri alcun metodo specifico per quanto attiene al finanziamento dei costi delle discariche (sentenza del 24 maggio 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, punti 34 e 35). Ne consegue in primo luogo che, conformemente agli articoli 10, 13 e 14 della direttiva 1999/31, il gestore di una discarica in funzione al momento del recepimento di tale direttiva deve essere tenuto a garantire, per almeno 30 anni, la gestione successiva alla chiusura della discarica" (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 14 maggio 2020, causa C-15/19).
[21] In merito alla posizione del detentore, si osserva che "le normative nazionali che disciplinano le discariche devono garantire che tutti i costi di gestione di tali discariche gravino effettivamente sui detentori dei rifiuti che li depositano nelle discariche ai fini del loro smaltimento. In effetti, far gravare sui gestori tali oneri condurrebbe ad imputare ai medesimi i costi connessi allo smaltimento di rifiuti che non hanno prodotto essi stessi, ma di cui garantiscono semplicemente lo smaltimento nell'ambito della loro attività di prestatori di servizi (v., in tal senso, sentenza del 25 febbraio 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, punti 37 e 38)" (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 14 maggio 2020, causa C-15/19)
[22] Con riferimento alla lamentela per cui "i principi della certezza del diritto e di irretroattività della legge sarebbero violati da una proroga del periodo di gestione dei rifiuti che prescinda dalla data in cui i rifiuti sono stati abbancati e non preveda alcuna limitazione dell'impatto finanziario sul loro detentore", la Corte di Giustizia precisa "che, per garantire l'osservanza dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, le norme dell'Unione di diritto sostanziale devono essere interpretate come applicabili a situazioni createsi anteriormente alla loro entrata in

sentenza si chiude statuendo che "l'importo che il COLARI è legittimato ad esigere da parte dell'AMA deve essere determinato tenendo conto degli elementi menzionati ai precedenti punti 60 e 61 e presentati nel piano di riassetto della discarica sottoposto all'autorità competente, conformemente all'articolo 14, paragrafo 1, lettera a, della direttiva 1999/31. Il livello di tale importo deve inoltre essere fissato in modo da coprire esclusivamente l'aumento dei costi di gestione connesso alla proroga di 20 anni del periodo di gestione successiva alla chiusura della discarica, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare" (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 14 maggio 2020, causa C-15/19).

Si deve rammentare che le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia in via pregiudiziale vincolano il giudice remittente e le giurisdizioni domestiche di grado superiore deputate a occuparsi del medesimo caso[23].

---

vigore solo nella misura in cui dalla lettera, dallo scopo o dallo spirito di tali norme risulti chiaramente che deve essere loro attribuita una tale efficacia (sentenza del 14 marzo 2019, Textilis, C-21/18, EU:C:2019:199, punto 30 e giurisprudenza ivi citata)".

Sennonché, si aggiunge che "una norma giuridica si applica a partire dall'entrata in vigore dell'atto che la introduce e che, sebbene non si applichi alle situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite anteriormente a tale entrata in vigore, essa si applica immediatamente agli effetti futuri di una situazione sorta in vigenza della legge precedente, oltre che alle situazioni giuridiche nuove, a meno che, fatto salvo il principio di irretroattività degli atti giuridici, la nuova norma sia accompagnata da disposizioni particolari che determinano specificamente le sue condizioni di applicazione nel tempo (v. in tal senso la sentenza del 26 marzo 2015, Commissione/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, punto 32 e giurisprudenza ivi citata)". Pertanto, si giunge alla conclusione di escludere (nella fattispecie in esame) le violazioni lamentate, dato "che la fissazione del periodo di gestione successiva alla chiusura di una discarica ad almeno 30 anni, prevista all'articolo 10 della direttiva 1999/31, non concerne le discariche chiuse prima della data di recepimento di detta direttiva. Essa non riguarda, quindi, le situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite anteriormente a tale data e, pertanto, non ha efficacia retroattiva. Per contro, essa costituisce, nei confronti sia del gestore di tale discarica sia del detentore dei rifiuti in essa depositati, un'ipotesi di applicazione di una nuova norma agli effetti futuri di una situazione sorta in vigenza della norma precedente. - 59 Nel caso di specie, la discarica di Malagrotta era in funzione alla data di recepimento di detta direttiva e la sua chiusura è avvenuta mentre vigeva quest'ultima" (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 14 maggio 2020, causa C-15/19).

[23] Come noto, la decisione pregiudiziale ha portata vincolante per il Giudice remittente, con ulteriore ed eventuale obbligo di discostarsi dalla diversa interpretazione offerta alla stessa normativa dal giudice nazionale di ultimo grado (v.G. Giust. Ue, 5 ottobre 2010, causa C-173/09, Elchinov e 15 gennaio 2013, causa C-416/10, Križan), nonchè vincola anche le giurisdizioni di grado superiore chiamate a pronunciarsi sulla medesima causa. L'obbligatorietà è tale che il rifiuto, da parte di una giurisdizione nazionale, di tener conto di una sentenza della Corte può implicare l'apertura di una procedura di infrazione e la presentazione da parte della Commissione del ricorso di inadempimento di cui all'articolo 258 TFUE. Tuttavia il sistema del rinvio pregiudiziale di cui all'art 267 TFUE ripartisce nettamente i compiti delle autorità, conferendo alla Corte il ruolo di interpretazione del diritto dell'Unione, senza attribuzioni nella risoluzione del caso, ed al Giudice nazionale il ruolo di decisione della controversia in virtù delle emergenze processuali e del diritto interno,

Acquisita l'influenza della sentenza della Corte di Giustizia del 14 maggio 2020 (causa C-15/19) nel contenzioso in corso tra AMA Spa e COLARI, non si può trascurare il profilo delle conseguenze che il pronunciamento europeo in commento potrebbe produrre sul piano generale.

Va richiamata la sentenza n. 113 del 19 aprile 1985 con cui la Corte Costituzionale conferma il principio della diretta applicabilità dei regolamenti comunitari negli ordinamenti statali e lo estende alle sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia in via pregiudiziale ai sensi dell'articolo 177, Trattato CEE (ora articolo 268 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), giustificando tale affermazione con l'esigenza di garantire un'interpretazione uniforme del diritto comunitario che può essere conseguita attribuendo alle sentenze interpretative la medesima efficacia delle norme interpretate.

In tal modo le sentenze in questione non restano confinate entro i limiti del giudizio *a quo*, ma (al contrario) diventano esse stesse atti generali immediatamente applicabili[24], potendo essere considerate alla stregua di vere e proprie fonti del diritto europeo non in quanto creatrici di norme comunitarie, ma tali da indicarne il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia *erga omnes* nell'ambito dell'Unione[25].

Alla luce dei principi che precedono, si può affermare che la sentenza della Corte di Giustizia del 14 maggio 2020 (causa C-15/19) abbia interpretato gli articoli 10 e 14 della direttiva 99/31/CE in maniera vincolante per i singoli giudici nazionali, confermando (peraltro) la legittimità degli articoli 15 e 17 del decreto legislativo n. 36 del 2003 ed intaccando (infine) tutti i contratti afferenti discariche preesistenti che disciplinano la post-gestione in maniera non conforme alla regolamentazione comunitaria ed interna sopravvenute (anche con riferimento alla durata di tale fase e della relativa garanzia finanziaria che, incidendo sull'ammontare degli oneri a carico del detentore, produce un evidente riflesso di natura economica).

Sia nel prosieguo del giudizio nazionale che ha dato origine alla pronuncia della Corte di Giustizia, sia, più in generale, alla luce

---

tramite eventualmente la disapplicazione della norma nazionale contraria al diritto dell'Unione. Con la restituzione degli atti al Giudice a quo ed il riavvio del giudizio emergono, quindi, i profili di autonomia dell'autorità nazionale la quale potrebbe ritornando sulla disamina degli atti anche ritenere irrilevante la disposizione normativa per cui si era sollevata la questione pregiudiziale o rinterrogare la Corte ritenendo la decisione non chiara (articolo 158 Regolamento procedura della Corte) o non esaustiva (proposizione di ulteriore questione pregiudiziale).

[24] Infatti, la Corte Costituzionale afferma: "La normativa comunitaria … entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio … vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi CEE mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti … dalle sentenze interpretative della Corte Giustizia" (Corte Cost. 19 aprile 1985, n. 113).

[25] In tal senso Cass. Civ. Sez. V, 11 dicembre 2012, n. 22577 e Cass. Civ. Sez. Lav., 17 maggio 2019, n. 13425.

dell'interpretazione vincolante, potrebbe emergere la questione della possibile parziale nullità (ai sensi dell'articolo 1419, comma 2, del codice civile) [26] delle clausole contrattuali disciplinanti durate inferiori a quella prescritta per la gestione post-operativa, con la conseguente operatività del meccanismo di cui all'articolo 1339 del codice civile [27], che dunque potrebbe consentire l'automatica inserzione della durata trentennale prevista dalle norme comunitarie ed interne sopra esaminate, all'interno delle pattuizioni negoziali che prevedono durate inferiori.
Un ulteriore elemento che rende necessario un adeguamento del quadro normativo nazionale.

2.1.3 Legislazione regionale e questioni di costituzionalità

Nel corso del tempo, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, le singole regioni hanno provveduto a disciplinare la materia delle garanzie per gli impianti di discarica mediante leggi regionali e provvedimenti attuativi di rango secondario, generalmente delibere di giunta regionale.
La regolamentazione specifica della materia delle garanzie finanziarie per gli impianti di discarica progressivamente intervenuta sulla base di leggi regionali e di atti amministrativi delle giunte regionali, costituisce un rilevante corpo normativo.
L'acquisizione di questo complesso normativo da parte della Commissione e la sua prima generale ricognizione, fornisce la base necessaria per valutare che cosa è stato regolamentato e come lo si è fatto, in vista dell'esame di eventuali criticità e di indicazioni per lo sviluppo della regolazione della materia; e per esaminare con consapevolezza dei presupposti i dati sui singoli impianti e sulle relative garanzie, pure acquisiti dalla Commissione, dei quali si tratterà analiticamente in un seguito della presente relazione e con una prima sintesi valutativa nel § 4.
In sintesi, i temi di cui si occupa la normativa regionale risultano essere:

- oggetto di copertura della garanzia (gestione operativa, gestione post-operativa; singoli lotti);
- soggetti obbligati (ed eventuali esclusioni);
- strumenti per la prestazione di garanzia;
- termine per la presentazione (e rinnovo delle autorizzazioni);

[26] L'articolo 1419, comma 2, c.c. prevede: "La nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative".
[27] L'articolo 1339 c.c. è rubricato "Inserzione automatica di clausole" e stabilisce: "Le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge o da norme corporative sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti"

- importo (differenziato per tipologia di impianto; parametri di riferimento; incremento);
- riduzioni (in presenza di certificazione UNI, ISO, EMAS, o di polizza assicurativa per la responsabilità civile);
- rivalutazione;
- durata (post-chiusura, ed eventuale frazionabilità, generalmente per quinquenni);
- svincolo (anticipato o parziale);
- recesso del garante;
- escussione (deroghe al codice civile; utilizzo parziale in corso di gestione).

A fronte di questo quadro normativo, consolidatosi nel corso del tempo, la sentenza della Corte Costituzionale 2 dicembre 2013, n. 285 ha ricondotto la tematica della gestione dei rifiuti nell'ambito della "materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione, alla legislazione esclusiva dello Stato", escludendo altresì che possa "riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente», anche se le regioni possono stabilire «per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati», pur sempre nel rispetto «della normativa statale di tutela dell'ambiente" .

In altri termini, la competenza statale è considerata esclusiva nella materia in esame, anche se non si esclude "la concomitante possibilità per le regioni di intervenire", ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato, nel caso in cui "accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie" (Corte Cost. 24 luglio 2009, n. 249).

Vanno altresì considerati l'articolo 195 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (che elenca le competenze attribuite esclusivamente allo Stato) e l'articolo 196 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (che individua le competenze rimesse alle regioni, che devono essere esercitate "nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195"), due disposizioni che completano ed integrano il sistema di riparto delle competenze tra Stato e regioni in materia ambientale di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s, della Costituzione.

Tanto premesso, si osserva che il quadro normativo e giurisprudenziale sopra tratteggiato è stato caratterizzato, nel corso del tempo, da seri problemi applicativi che si sono verificati anche con riferimento al tema dei criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 67 del 26 marzo 2014, ha ritenuto illegittimo l'articolo 22, comma 2, della legge della regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39, che stabiliva che la "regione provvede entro trenta giorni, in via transitoria, alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero

dei rifiuti mediante adozione di apposito regolamento", essendo tale disposizione finalizzata "a dettare illegittimamente una disciplina transitoria rispetto all'individuazione dei criteri generali ai fini della determinazione delle garanzie finanziarie, la quale spetta invece in via esclusiva allo Stato".

Né la censura d'incostituzionalità è stata scalfita dal carattere transitorio della disciplina regionale (suppletivamente intervenuta "in ragione dell'inadempienza dello Stato circa l'individuazione dei criteri generali ai fini della determinazione delle garanzie finanziarie"), se si considera che la Regione "in assenza dei criteri che soltanto lo Stato può determinare, è comunque priva – anche in via transitoria – di titoli di competenza legislativa e regolamentare" (Corte Costituzionale, sentenza n. 67 del 2014).

La regione non avrebbe dunque potuto normare autonomamente la materia a causa della mancata adozione (a livello statale) dei criteri generali relativi alle garanzie finanziarie, fermo restando che (stante l'inerzia del legislatore nazionale) la Corte Costituzionale non si è potuta esimere "dall'affermare l'opportunità che 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, secondo il disposto del più volte richiamato articolo 195, comma 2, lettera g, del decreto legislativo n. 152 del 2006" (Corte Costituzionale, sentenza n. 67 del 2014).

La pronuncia della Corte Costituzionale produce conseguenze pratiche sulla regolamentazione regionale della materia.

Va intanto detto che la dichiarata illegittimità delle norme legislative regionali, per violazione della riserva di legge statale, comporta l'invalidità dei provvedimenti attuativi regionali di rango secondario (generalmente delibere di giunta regionale) basati sulle disposizioni dichiarate incostituzionali: a questa affermazione della giurisprudenza amministrativa[28] accede il chiarimento che l'intervento della Corte

[28] "La Corte costituzionale con sentenza n. 67 del 2 aprile 2014 ha accolto la questione e dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 2 legge regione Puglia n. 39/2006 evidenziando, come in un settore (tutela dell'ambiente) attribuito dalla Costituzione (articolo 117, comma 2, lett. s) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la regione, in assenza dei criteri che soltanto lo Stato può determinare, è comunque priva - anche in via transitoria - di titoli di competenza legislativa e regolamentare. Per effetto della sentenza costituzionale n. 67/2014 viene meno la base giuridica dell'impugnato regolamento regionale n. 18/2007 che, conseguentemente, deve ritenersi integralmente caducato" (Tar Puglia, Sez. I, 11 maggio 2015, n. 677).

Si rammenta anche la vicenda relativa alla Delibera della Giunta della regione Lombardia 7 ottobre 2014 n. X/2461 di approvazione delle "Linee guida per la progettazione e gestione sostenibile delle discariche", con riferimento alla quale la giurisprudenza amministrativa ha escluso l'esistenza di "un generale potere regionale di stabilire livelli di tutela più elevati di quelli stabiliti dalla normativa statale, potendo tale potere esplicarsi solo in relazione ad ambiti che la normativa statale affida, anche in via di completamento della disciplina, alla competenza regionale" (Tar Lombardia, Sez. III, 17 marzo 2016, n. 522). Ciò implica che si debba verificare caso per caso se il legislatore statale abbia autorizzato la singola regione ad intervenire

Costituzionale non esonera comunque i gestori dall'obbligo di prestare le garanzie di legge[29].
In conclusione, il problema sopra evidenziato presenta il serio rischio di creare una situazione di vuoto normativo che riguarda l'intero territorio nazionale.
Infatti, esistono, allo stato, complessi normativi e provvedimenti regionali tuttora in vigore ma suscettibili di essere dichiarati incostituzionali o illegittimi; vi è stata di fatto una sospensione dell'iniziativa regionale in materia; è mancata l'adozione di norme da parte dello Stato.
L'unica iniziativa in tal senso proveniva dal Ministero dell'ambiente, che però ha lasciato giacere uno schema di normazione secondaria ("Determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delie attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie a favore delle regioni e province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dell'articolo 195, comma 2, lettera g, e comma 4 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152") censurato in due pareri sfavorevoli del Consiglio di Stato.
In una prima interlocuzione – a cui ha fatto seguito un'informativa più recente di cui si darà conto più oltre - la presidenza della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, ha informato la Commissione[30] dello sviluppo della vicenda:
"[Lo] schema di regolamento è stato trasmesso al Consiglio di Stato per il prescritto parere in data 14 febbraio 2018 (Affare n. 250/2018);

---

nella materia con il proprio potere normativo (di carattere integrativo). Nella vicenda in esame, tale indagine si è conclusa con esito negativo: "Nel caso di specie tale potere non sussiste, atteso che, come visto, il citato articolo 196, comma 1, lett. o), del TU ambiente non legittima la competenza regionale sulla materia disciplinata dalle linee guida impugnate" (Tar Lombardia, Sez. III, n. 522/2016).
Le statuizioni che precedono sono state confermate dal Consiglio di Stato che ha ribadito che debba "intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Nella fattispecie la Regione Lombardia, però, non risulta aver esercitato una competenza diversa da quella esercitata dal legislatore statale con il citato d.lgs. 36/2003" (Cons. Stato, Sez. IV, 9 giugno 2016 n. 4616).

[29] "Su tale obbligo non ha poi inciso la sentenza della Corte costituzionale n. 67 del 2 aprile 2014, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 2, della Regione Puglia n. 39/2006, con il quale era stabilito che "la regione provvede entro trenta giorni, in via transitoria, alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti mediante adozione di apposito regolamento". Tale pronuncia si è infatti limitata a rilevare che, secondo l'articolo 195, comma 2, lett. g, del d.lgs. n. 152 del 2006, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle regioni. L'intervento della Corte non ha quindi eliso l'obbligo di prestazione delle garanzie, previsto dalla normativa in precedenza esaminata come *condicio sine qua non* per l'attivazione, gestione e chiusura della discarica" (Cons. Stato, Sez. IV, 30 gennaio 2020, n. 803).

[30] Con nota del 30 dicembre 2019, e atti allegati, Doc. n. 440/1-3.

- l'affare è stato discusso nell'adunanza del 22 febbraio 2018. La sezione si è espressa con il parere interlocutorio n. 693 data spedizione 20 marzo 2018 […] richiedendo al Ministero, per una compiuta espressione del parere e considerata la rilevanza e sensibilità del settore, di fornire ulteriori elementi e chiarimenti istruttori;
- in data 6 agosto 2019 il Ministero ha trasmesso un nuovo schema di regolamento corredato della relazione illustrativa, dell'AIR, dell'ATN e della relazione tecnico-finanziaria. Il nuovo testo regolamentare è stato sottoposto all'esame della sezione nell'adunanza del 26 settembre 2019. In detta adunanza la sezione, con parere n. 2584/19 data spedizione 8 ottobre 2019 […] ha rilevato l'omessa trasmissione degli atti di concerto, richiesti dalla legge, dei Ministri dello sviluppo economico, della salute, dell'interno nonché del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e, ritenendo l'affare non definibile, ha invitato il Ministero dell'ambiente a fornire i predetti atti di concerto;
- l'adozione del parere definitivo è, pertanto, sospesa in attesa degli adempimenti istruttori, al momento ancora non pervenuti."

Va a questo proposito riportato quanto era stato affermato dal ministro dell'ambiente nel corso di un'audizione svoltasi davanti alla Commissione il 31 gennaio 2019:

"È in corso di definizione uno schema di regolamento, che disciplina i requisiti e le capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, nonché i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie, ai sensi dell'articolo 195 del codice dell'ambiente. La preparazione del decreto è stata avviata già da molti anni (parliamo del 2014, quindi non mi sono inventato nulla, stiamo provando a «portarla a casa») e la lunga istruttoria tecnica ha interessato anche altri dicasteri per l'acquisizione del concerto previsto dalla medesima legge. Dopo un primo parere interlocutorio reso dal Consiglio di Stato, il testo del decreto sarà inoltrato nuovamente all'organo consultivo, con il quale siamo in contatto continuo, e in parallelo anche alla Conferenza permanente Stato-regioni che ha la sua quota parte di competenza, cosa che abbiamo già fatto nell'ultimo incontro con la Conferenza permanente.

Nel decreto le disposizioni relative alla prestazione delle garanzie finanziarie interessano esclusivamente i soggetti che esercitano attività di recupero e di smaltimento dei rifiuti ai sensi dell'articolo 208 del codice dell'ambiente[31], che sarebbe l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero di rifiuti, cioè si escludono le cosiddette «procedure semplificate», che sarebbe l'articolo 214 del codice dell'ambiente proprio perché sono procedure semplificate e quindi hanno già un'autorizzazione rilasciata dalla provincia per determinate quantità e con un controllo esercitato dalle polizie provinciali o dai loro equivalenti.

[31] La citazione deve intendersi riferita al decreto legislativo n. 152 del 2006, Testo unico dell'ambiente.

Per gli impianti che esercitano più operazioni di gestione dei rifiuti sono definite particolari modalità di determinazione della garanzia, al fine di scongiurare duplicazioni di fideiussioni, altrimenti sarebbe un costo eccessivo senza senso perché già hanno una fideiussione.
Per gli impianti autorizzati ai sensi dell'articolo 208, quindi quelli a cui si applica, la durata della garanzia è commisurata alla durata dell'autorizzazione o comunque a periodi di tempo inferiore ma non meno di cinque anni, in modo da dare una continuità di garanzia. La mancata presentazione entro i termini prescritti o la mancata accettazione della nuova garanzia da parte dell'organo titolato, regione o provincia, comporta la sospensione delle attività fino all'accettazione della garanzia da parte degli enti regioni e province autonome.
Per le discariche, in conformità con il decreto legislativo n. 36 del 2003, è prevista la prestazione di due distinte garanzie fideiussorie, per l'attivazione e la gestione operativa, quindi nel momento in cui la discarica è in funzione, comprese le procedure che portano alla sua chiusura nel tempo previsto, e per la gestione della discarica in chiusura, cioè successiva, il *post mortem.*
I nuovi criteri andranno a incidere sul sistema imprenditoriale legato alla gestione dei rifiuti, con particolare riferimento alla definizione dei soggetti tenuti alla presentazione delle garanzie e alla determinazione dei relativi importi.
Il Ministero, nel quadro di una più ampia iniziativa di modifica normativa tesa a regolamentare le procedure di prevenzione, trattamento e repressione del danno ambientale, mira anche a modificare l'attuale sistema delle garanzie fideiussorie, che spesso si sono rivelate inadeguate a garantire la riparazione dei danni cagionati, in quanto fornite da società, spesso purtroppo non italiane, di comodo o comunque non aventi capacità economica necessaria a garantire la medesima fideiussione. Sappiamo di indagini che conosco da vicino a causa della mia precedente vita, dove noti *clan* camorristici sono andati ad aprirle all'estero, cioè sono andate ad aprire l'assicurazione per avere la fideiussione, cioè la loro stessa mano all'estero ha aperto questo percorso criminale. Sarebbe quindi interessante immaginare un *ranking* minimo di affidabilità fideiussoria, che garantisce il cittadino, per cui poi la riparabilità cagionata è assicurata nei fatti concreti e non è soltanto un adempimento amministrativo senza significato."
In una nota trasmessa alla Commissione nell'ambito di altra inchiesta[32], il ministero dell'ambiente riferisce che nella circolare n. 1121 del 21 gennaio 2019 in materia di gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi, "con riferimento alla prestazione delle garanzie finanziarie, nelle more della definizione del decreto ministeriale ex articolo 195, comma 2, lettera g), del decreto legislativo n. 152 del 2006, ulteriore obiettivo delle nuove

[32] Doc. n. 191/1, nota del 29 maggio 2019

linee guida è stato quello di evidenziare l'opportunità che le autorità competenti, con riferimento alla funzione autorizzatoria, esercitino la propria discrezionalità amministrativa tenendo conto dei rischi significativi per la salute e per l'ambiente connessi all'ipotesi di incendi in impianti di gestione rifiuti. In particolare, risulta opportuno che le autorità competenti includano, tra le «misure precauzionali e di sicurezza» che l'autorizzazione deve contenere, quelle concernenti il rischio di incendio correlato alle tipologie e quantitativi di rifiuti autorizzati. Con le nuove linee guida si è voluta segnalare, dunque, l'opportunità che le autorità competenti indichino le misure precauzionali e di sicurezza volte a prevenire il rischio di incendi nell'ambito dell'autorizzazione adottata e che la connessa garanzia finanziaria prestata dal richiedente sia commisurata, oltre che alla capacità autorizzata e alle tipologie dei rifiuti stoccati (pericolosi e non pericolosi), anche allo specifico rischio di incendio correlato alle tipologie di rifiuti autorizzati".

Nonostante queste enunciazioni, tuttavia, sino ad ora non è stata comunicata alcuna adozione o proposta di adozione di norme primarie in materia.

Quanto alla vicenda ormai pluriennale del regolamento sulle garanzie finanziarie, dopo i pareri negativi e interlocutori del Consiglio di Stato, da ultimo dell'8 ottobre 2019, il 22 aprile 2020 il ministero ha trasmesso un nuovo schema di regolamento, che è stato sottoposto all'esame della Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 21 maggio 2020; la Sezione il 4 giugno 2020 ha spedito un parere di particolare severità, trasmesso alla Commissione[33].

Osserva innanzitutto il Consiglio di Stato che lo schema di regolamento, nonostante i rilievi a suo tempo mossi "risulta tuttora carente del concerto del Ministro della salute"; prosegue lamentando che "l'Amministrazione ha fornito solo in minima parte gli elementi di conoscenza richiesti" relativi ai risultati concreti delle realtà operative, determinate dalle diverse normative regionali; il Consiglio di Stato censura la mancanza di una disciplina estesa alle imprese che si occupano di amianto (il Ministero dell'ambiente aveva risposto invocando l'urgenza del regolamento: i giudici osservano che "lo schema di regolamento è stato trasmesso per la prima volta al Consiglio di Stato con nota del 13 febbraio 2018").

Alcuni rilievi del Consiglio di Stato risultano particolarmente critici quanto all'indirizzo politico sotteso allo schema di regolamento.

Così è a dirsi della materia dei requisiti degli operatori e della funzione delle garanzie, rispetto a cui il Ministero dell'ambiente ha scritto di non aver ritenuto opportuno "dettagliare tali aspetti per non gravare ulteriormente le imprese di oneri burocratici e, soprattutto, per non limitare la diffusione di innovazioni tecnologiche e l'aumento della produttività"; secondo il Consiglio di Stato "tale impostazione non può

[33] Doc. n. 722/1-2 del 10 novembre 2020

essere condivisa, in quanto appare di tutta evidenza come l'obbiettivo fondamentale e prioritario della normativa dell'Unione europea e nazionale sia quello di assicurare la tutela dell'ambiente e della salute, in primo luogo attraverso la selezione di operatori in possesso delle necessarie competenze e capacità tecniche e professionali, che costituiscono la migliore garanzia per evitare il prodursi dei predetti danni, in secondo luogo, per mezzo dell'acquisizione di idonee garanzie per il caso in cui tali danni vengano a prodursi, in modo da assicurarne la copertura. E' evidente quindi che la fase più importante e delicata per il raggiungimento dei predetti obbiettivi è quella della scelta degli operatori in possesso di adeguati requisiti e capacità tecniche, che devono essere chiaramente e rigorosamente stabiliti".
Analogamente, rispetto ai criteri di capacità finanziaria dei garanti, a fronte di un'impostazione del Ministero dell'ambiente che parla di "perimetro ampio" e di "margine di flessibilità", il Consiglio di Stato sottolinea, con fermezza: "la finalità del provvedimento in esame, come già evidenziato, non è quella di consentire al maggior numero possibile di imprese di svolgere queste delicate e rischiose (per la salute e per l'ambiente) attività, ma consentirne l'accesso solo a quelle in possesso di adeguate capacità tecniche e finanziarie, e la capacità finanziaria non può evidentemente considerarsi 'dimostrata' con la semplice presentazione di 'referenze bancarie' o bilanci, estratti di bilanci e documenti o scritture contabili, soprattutto se si considera che tali capacità devono essere calibrate e verificate con riferimento alle dimensione e alla rischiosità delle singole imprese e relative attività e che i requisiti devono essere mantenuti nel tempo".
Nel contesto di altri rilievi critici si paventa poi che l'impostazione data dal Ministero dell'ambiente possa portare "alla prestazione di garanzie non commisurate ai rischi effettivi e, addirittura, di ammontare irrisorio".
Di fronte al sostanziale fallimento dell'iniziativa normativa secondaria del Ministero dell'ambiente, assume particolare rilievo il razionale auspicio del Consiglio di Stato: "ai fini della effettiva e necessaria omogeneizzazione della normativa di settore, in modo anche da favorire lo sviluppo di un mercato competitivo ed efficiente, da un lato, di gestori e operatori specializzati e responsabili e, dall'altro lato, di fornitori della garanzia finanziaria alle migliori condizioni, valuti l'Amministrazione eventuali iniziative legislative in tal senso".

2.2 Attuazione della direttiva UE 2018/850 (di modifica della direttiva 1999/31/CE) relativa alle discariche di rifiuti

L'attuazione della direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti è avvenuta con l'entrata in vigore del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121, che non

contiene tuttavia alcuna norma in materia di garanzie finanziare per gli impianti di discarica.
Il decreto legislativo n. 121 del 2020, modificando il decreto legislativo n. 36 del 2003, reca una nuova disciplina organica in materia di conferimento di rifiuti in discarica, conformemente alla direttiva che prevede la progressiva riduzione del ricorso alla discarica, fino a raggiungere l'obiettivo di un conferimento non superiore al 10 per cento dei rifiuti urbani al 2035; prevede altresì nuovi metodi di calcolo per misurare il raggiungimento degli obiettivi, il divieto di collocare in discarica rifiuti provenienti da raccolta differenziata e destinati al riciclaggio o alla preparazione per il riutilizzo, o comunque (a partire dal 2030) idonei al riciclaggio o al recupero.
Va rammentato, come premessa, che la legge 4 ottobre 2019, n. 117 aveva conferito apposita delega al Governo per l'attuazione delle direttive UE sui rifiuti e all'articolo 15 ha stabilito i principi e criteri direttivi per il recepimento della direttiva (UE) 2018/850 relativa alle discariche:
a) riforma del sistema dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica ai fini dell'adeguamento alle disposizioni di cui all'articolo 1, numero 4, direttiva (UE) 2018/850, nonché la semplificazione del procedimento per la modifica degli allegati tecnici;
b) adozione di una nuova disciplina organica in materia di utilizzazione dei fanghi, anche modificando il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, per il perseguimento degli obiettivi di conferimento in discarica previsti dall'articolo 1, numero 4, direttiva (UE) 2018/850 cit.;
c) adeguamento al progresso tecnologico dei criteri di realizzazione e di chiusura delle discariche favorendo l'evoluzione verso requisiti tecnici di tipo prestazionale;
d) definizione di modalità, criteri generali e obiettivi progressivi, anche in coordinamento con le regioni, per raggiungere gli obiettivi della direttiva (UE) 2018/850 in termini di percentuali massime di rifiuti urbani che è possibile conferire in discarica.
I criteri di delega mettevano in evidenza la volontà di rendere residuale lo smaltimento in discarica attraverso azioni specifiche e precisamente:
riformulazione dei criteri di ammissibilità; inserimento dei nuovi divieti; modifica, in senso prestazionale, dei criteri costruttivi e gestionali degli impianti; coinvolgimento delle regioni in quanto soggetti responsabili della pianificazione territoriale e della concessione delle autorizzazioni.
L'articolo 15 disponeva che il recepimento avvenisse mediante decreti legislativi adottati, previa acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, su proposta del ministro per gli affari europei e del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i ministri degli affari esteri e della cooperazione

internazionale, della giustizia, dell'economia e delle finanze, delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo e della salute.
Il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121 ("Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti") è in vigore dal 29 settembre 2020.
Il nuovo decreto legislativo sussume in un unico complesso normativo le disposizioni sostanziali e quelle tecniche di ammissibilità in discarica; infatti, ha modificato il tenore del decreto legislativo n. 36 del 2003 facendo confluire tutto nello stesso testo e abrogando il d.m. 27 settembre 2010.
Nel testo confluiscono anche in buona parte le linee guida ISPRA del 7 dicembre 2016, n. 145 recanti «Criteri tecnici per stabilire quando il trattamento non è necessario ai fini dello smaltimento dei rifiuti in discarica ai sensi dell'articolo 48, della legge 28 dicembre 2015, n. 221».
La novella introdotta dal decreto legislativo n. 121 del 2020, in omaggio al dettato comunitario, prevede le seguenti principali novità:

- progressiva riduzione del ricorso alla discarica, fino a raggiungere l'obiettivo di un conferimento non superiore al 10 per cento dei rifiuti urbani al 2035;
- metodi uniformi di calcolo per misurare il raggiungimento degli obiettivi;
- divieto di collocare in discarica rifiuti provenienti da raccolta differenziata e destinati al riciclaggio o alla preparazione per il riutilizzo, o comunque (dal 2030) idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo.

Il decreto legislativo si sofferma anche su: criteri generali, contenuti dell'autorizzazione, procedura di chiusura degli impianti, gestione, monitoraggio e controllo nella fase operativa e post-operativa delle discariche.
Gli otto allegati contengono le norme tecniche sull'ammissibilità dei rifiuti in discarica e i criteri sul pretrattamento e sull'analisi di rischio per le sottocategorie di discarica. Gli allegati potranno essere modificati con successivi decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con l'obiettivo di semplificare e ridurre i tempi per adattare le norme tecniche al progresso tecnico e scientifico.
Sempre per ottemperare ai criteri di delega, con l'ulteriore obiettivo di ridurre gli impatti negativi sull'ambiente derivanti dalla costruzione e dall'esercizio delle discariche, il decreto (utilizzando criteri riconosciuti dalla comunità scientifica internazionale) definisce criteri generali, modalità autorizzative e criteri gestionali e costruttivi che favoriscono l'evoluzione verso requisiti tecnici di tipo prestazionale, superando l'attuale approccio prescrittivo.
L'articolo 1 del decreto legislativo n. 121 del 2020 incide profondamente sull'articolato del decreto legislativo n. 36 del 2003, il cui articolo 1, dedicato alle "finalità" è stato integralmente sostituito. La nuova norma, nella logica dell'economia circolare, deve garantire "una

progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti, in particolare di quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, al fine di sostenere la transizione verso un'economia circolare e adempiere i requisiti degli articoli 179 e 182 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e di prevedere, mediante requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque di falda, del suolo e dell'aria, sul patrimonio agroalimentare, culturale e il paesaggio, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica."
Dove spiccano gli elevati livelli di tutela dell'ambiente e della salute umana.
L'articolo 2 è relativo alle definizioni. Per quelle di: «rifiuto», «rifiuto pericoloso», «rifiuto non pericoloso», «rifiuti urbani», «produttore di rifiuti», «detentore di rifiuti», «gestione dei rifiuti», «raccolta differenziata», «recupero», «preparazione per il riutilizzo», «riciclaggio», «smaltimento» rinvia alla Parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006.
Sono modificate esclusivamente le seguenti definizioni:
"percolato" (lettera m): "qualsiasi liquido che si origina prevalentemente dall'infiltrazione di acqua nella massa dei rifiuti o dalla decomposizione degli stessi e che sia emesso da una discarica o contenuto all'interno di essa;"
"eluato" (lettera n): la soluzione ottenuta in una prova di eluizione in laboratorio;"
"rifiuti biodegradabili" (lettera i): qualsiasi rifiuto che per natura subisce processi di decomposizione aerobica o anaerobica, quali, ad esempio, rifiuti di alimenti, rifiuti dei giardini, rifiuti di carta e di cartone, rifiuti in plastica biodegradabile e compostabile certificata EN 13432 o EN 14995"
L'articolo 3, relativo all'ambito di applicazione, sostituisce così la lettera d) del comma 2 del decreto legislativo n. 36 del 2003: "La gestione dei rifiuti provenienti dalle industrie estrattive sulla terraferma, vale a dire i rifiuti derivanti dalle attività di prospezione, estrazione, compresa la fase di sviluppo pre-produzione, trattamento e stoccaggio di minerali, e dallo sfruttamento delle cave è esclusa dall'ambito di applicazione del presente decreto, laddove rientri nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 117."
L'articolo 5, comma 4-*bis*, dal 2030 introduce il divieto di smaltire in discarica tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, esclusi quei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale in conformità all'articolo 179 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Mediante un "elenco anche non esaustivo" questi rifiuti saranno definiti dal ministro dell'ambiente con apposito decreto.

Le regioni devono conformare la propria pianificazione per garantire il raggiungimento dell'obiettivo. Inoltre devono modificare le autorizzazioni per lo smaltimento in discarica dei rifiuti non più ammessi, entro il 31 dicembre 2029.
L'articolo 5, il comma 4-*ter* riduce al 10 per cento il totale in peso dei rifiuti urbani prodotti e collocati in discarica; anche in questo caso le regioni sono chiamate a modificare i loro piani di gestione.
L'articolo 5-*bis* introduce un rigoroso metodo di calcolo per quantificare i rifiuti allocati in discarica e al comma 4 prevede obiettivi progressivi di percentuali massime di urbani collocati in discarica; infatti, stabilisce che "Fatti salvi i criteri stabiliti dalla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 5-*bis*, paragrafo 4, della direttiva 1999/31/UE del Consiglio, del 26 aprile 1999, le modalità, i criteri generali per il raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'articolo 5 e gli eventuali obiettivi progressivi in termini di percentuali massime di rifiuti urbani conferibili in discarica sono definiti con decreto del ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.".
L'articolo 6 vieta lo smaltimento in discarica dei rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo e poi aggiunge all'elenco originale "i rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata e destinati alla preparazione al riutilizzo e al riciclaggio, a eccezione degli scarti derivanti da successive operazioni di trattamento dei rifiuti da raccolta differenziata per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale conformemente all'articolo 179 del decreto legislativo n. 152 del 2006" (lettera n)[34].

[34] a) rifiuti allo stato liquido;
b) rifiuti classificati come Esplosivi (HP1), Comburenti (HP2) e Infiammabili (HP3), ai sensi dell'allegato III alla direttiva 2008/98/CE;
c) rifiuti che contengono una o più sostanze corrosive classificate come H314 – Skin Corr. 1A in concentrazione totale maggiore o uguale a 1%;
d) rifiuti che contengono una o più sostanze corrosive classificate come H314 – Skin Corr. 1A, H314 – Skin Corr. 1B e H314 Skin Corr. 1C in concentrazione totale maggiore o uguale al 5%;
e) rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo - HP9 ai sensi dell'allegato III alla direttiva 2008/98/CE ed ai sensi del D.P.R. 15 luglio 2003, n. 254;
f) rifiuti contenenti sostanze chimiche non identificate o nuove provenienti da attività di ricerca, di sviluppo o di insegnamento, i cui effetti sull'uomo e sull'ambiente non sono noti (ad esempio rifiuti di laboratorio, ecc.);
g) rifiuti della produzione di principi attivi per biocidi, come definiti ai sensi del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 174, e per prodotti fitosanitari come definiti dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194;
h) rifiuti che contengono o sono contaminati da PCB come definiti dal decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 209, in quantità superiore a 50 ppm; l'elenco dei policlorodifenili (PCB) da prendere in considerazione è riportato nella tabella 1A dell'Allegato 3;

L'articolo 7 ribadisce l'obbligo di pretrattamento dei rifiuti da allocare in discarica e individua le eccezioni nelle seguenti:
a) rifiuti inerti il cui trattamento non sia tecnicamente fattibile;
b) rifiuti il cui trattamento non contribuisce al raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1, riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana e l'ambiente.
L'allegato 8 individua le condizioni per l'esclusione dal trattamento del rifiuto residuo da raccolta differenziata e di quelli da spazzamento strade (EER 200301 e 200399).
Si ritiene che debba essere chiarito il significato della locuzione "valutazione dell'efficacia del trattamento" di cui al comma 2.
I rifiuti potranno essere ammessi in discarica solo se conformi ai criteri di ammissibilità stabiliti per la corrispondente categoria di discarica.
L'allegato 6 individua i metodi di campionamento e analisi che garantiscono l'utilizzazione delle tecniche e delle metodiche riconosciute a livello nazionale e internazionale per l'ammissibilità dei rifiuti in discariche previo campionamento e caratterizzazione di base e verifica di conformità.
Lo smaltimento dei rifiuti POPs (inquinanti organici persistenti) deve avvenire in conformità con le previsioni del regolamento (CE) n. 2019/1021.
Negli articoli 7-*bis* e successivi sono riproposti (con alcune modifiche) i decreti sull'ammissibilità dei rifiuti in discarica (27 settembre 2010 e 24 giugno 2015); la caratterizzazione di base (articolo 7-*bis*) recepita per le specifiche nell'allegato 5; il gestore deve conservare i dati richiesti per cinque anni; la verifica di conformità (articolo 7-*ter*) rinvia all'allegato 6 per la descrizione dei metodi di campionamento e analisi (il quale ripropone l'allegato 3 al decreto ministeriale 27 settembre 2010); le discariche per rifiuti inerti (articolo 7-*quater*) sono dotate di criteri e

---

i) rifiuti che contengono o sono contaminati da diossine e furani in quantità superiore a 10 ppb; l'elenco delle diossine (policlorodibenzodiossine, PCDD) e dei furani (policlorodibenziofurani, PCDF) da prendere in considerazione ai fini della verifica di ammissibilità in discarica, con i rispettivi fattori di equivalenza, è riportato nella tabella 1B;
l) rifiuti che contengono fluidi refrigeranti costituiti da CFC e HCFC, o rifiuti contaminati da CFC e HCFC in quantità superiore al 0,5% in peso riferito al materiale di supporto;
m) pneumatici interi fuori uso a partire dal 16 luglio 2003, esclusi i pneumatici usati come materiale di ingegneria, ed i pneumatici fuori uso triturati a partire da tre anni da tale data, esclusi in entrambi i casi quelli per biciclette e quelli con un diametro esterno superiore a 1.400 mm.
n) i rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata e destinati alla preparazione al riutilizzo e al riciclaggio, a eccezione degli scarti derivanti da successive operazioni di trattamento dei rifiuti da raccolta differenziata per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale conformemente all'articolo 179 del decreto legislativo n. 152/2006;
o) tutti gli altri tipi di rifiuti che non soddisfano i criteri di ammissibilità stabiliti a norma dell'articolo 7 e dell'Allegato 6 al presente decreto.

modalità di smaltimento e specifici divieti di accesso. I limiti di accettabilità sono stabiliti dalle tabelle del paragrafo 1 dell'allegato 4.
La tabella 1 dell'allegato 4 riporta, come detto, i rifiuti, considerati inerti per definizione; essi corrispondono a quelli elencati in precedenza nella tabella 1 dell'articolo 5 del decreto ministeriale 27 settembre 2010, e in parte ripresi dalla tabella di cui al paragrafo 2.1.1 della decisione 2003/33/CE.
E' vietato il conferimento in discarica di rifiuti inerti che contengono PCB, diossine e furani, calcolati secondo i fattori di equivalenza di cui alla tabella 1B dell'allegato 3, in concentrazione superiore ai limiti riportati nella tabella 3 dell'allegato 4.
Per gli altri inquinanti organici persistenti si applicano i limiti previsti dall'allegato IV del regolamento (CE) n. 2019/1021.
Le discariche per rifiuti non pericolosi (articolo 7-*quinquies*), sono dotate di criteri, modalità di smaltimento e divieti riguardanti i rifiuti da allocare.
I valori limite di concentrazione degli inquinanti nei rifiuti ammessi sono tutti inseriti nel paragrafo 2 dell'allegato 4.
Sono ammessi senza caratterizzazione analitica, i rifiuti urbani di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, classificati come non pericolosi nel capitolo 20 dell'elenco europeo dei rifiuti (non possono andare in aree in cui sono ammessi rifiuti pericolosi stabili e non reattivi)[35].
Le sottocategorie di discariche per rifiuti non pericolosi (articolo 7-*sexies*) sono suddivise in tre tipologie:
a) discariche per rifiuti inorganici a basso contenuto organico o biodegradabile;

[35] Sono ammessi in discariche per non pericolosi, rifiuti pericolosi stabili e non reattivi
a) sottoposti a test di cessione di cui all'allegato 6 devono presentare un eluato conforme alle concentrazioni fissate in tabella 5a dell'allegato 4;
b) non devono essere smaltiti in aree destinate ai rifiuti non pericolosi biodegradabili;
c) sottoposti a idonee prove geotecniche, devono dimostrare adeguata stabilità fisica e capacità di carico (il riferimento è fatto ai criteri di accettazione WAC dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente del Regno Unito. Le modalità e i criteri per le valutazioni sono definiti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare);
d) essere sottoposti alla valutazione della capacità di neutralizzazione degli acidi, utilizzando i test di cessione secondo i metodi CEN/TS 14429 o CEN/TS 14997. Le modalità operative e i criteri per effettuare le valutazioni sono definiti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
Nelle discariche per rifiuti non pericolosi sono ammessi anche:
a) i rifiuti costituiti da fibre minerali artificiali, pericolosi o non pericolosi, in celle dedicate e realizzate con gli stessi criteri adottati per le discariche dei rifiuti inerti e coltivate ricorrendo a sistemi che prevedano la realizzazione di settori o trincee. Questi rifiuti possono essere conferiti anche in discariche o celle dedicate per i rifiuti contenenti amianto;
b) i materiali non pericolosi a base di gesso
c) i materiali edili contenenti amianto legato in matrici cementizie o resinoidi in conformità con quanto stabilito nel DM del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 29 luglio 2004, n. 248, senza essere sottoposti a prove.

b) discariche per rifiuti in gran parte organici da suddividersi in discariche considerate bioreattori con recupero di biogas e discariche per rifiuti organici pretrattati;
c) discariche per rifiuti misti non pericolosi con elevato contenuto sia di rifiuti organici o biodegradabili che di rifiuti inorganici, con recupero di biogas.
I criteri di ammissibilità sono individuati dalle autorità competenti in sede di rilascio dell'autorizzazione e sono stabiliti, caso per caso, in base alla tipologia di sottocategoria, tenendo conto delle caratteristiche dei rifiuti, della valutazione di rischio con riguardo alle emissioni della discarica, dell'idoneità del sito e prevedendo deroghe per specifici parametri, secondo le modalità indicate nell'allegato 7 relativo alle procedure per l'analisi di rischio.
Le autorità competenti possono, altresì, autorizzare discariche monodedicate per i rifiuti non pericolosi da operazioni di messa in sicurezza d'emergenza e da operazioni di bonifica dei siti inquinati di cui al titolo V, parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006.
Le discariche per rifiuti pericolosi (articolo 7-*septies*), sono provviste di criteri, modalità di smaltimento e divieti per i rifiuti ammissibili. In tali discariche sono smaltiti i rifiuti pericolosi che hanno le caratteristiche individuate nella tabella 6-*bis* dell'allegato 4 e che, sottoposti a test di cessione di cui all'allegato 6, presentano un eluato conforme alle concentrazioni fissate nella tabella 6 dell'allegato 4. Sono previsti specifici criteri di ammissibilità in depositi sotterranei (articolo 7-*octies*) secondo le modalità di valutazione di cui al punto 3, allegato 1. Questo allegato trasfonde nella legislazione nazionale il contenuto dell'allegato A della decisione 2003/33/CE e dell'allegato 4 del decreto ministeriale 27 settembre 2010. È necessario effettuare un'analisi integrata della valutazione delle prestazioni, che comprenda le seguenti valutazioni: geologica; geomeccanica; idrogeologica; geochimica; dell'impatto sulla biosfera; della fase operativa; a lungo termine; dell'impatto di tutti gli impianti di superficie del sito.
L'articolo 8 (Domanda di autorizzazione) elenca i dati e le informazioni che devono essere fornite nella domanda all'autorità competente per la costruzione e l'esercizio di una discarica[36].

[36] In particolare, vengono modificate in maniera parziale le lettere c) e d) e), f) del precedente decreto che sono sostituite dalle seguenti:
«c) l'indicazione della capacità totale della discarica, accompagnata dalla indicazione del volume effettivamente utile per il conferimento dei rifiuti, tenendo conto degli strati di copertura giornalieri nonché del volume dei materiali utilizzati per le coperture giornaliere;
d) la descrizione del sito, ivi comprese le caratteristiche idrogeologiche, geologiche e geotecniche, finalizzata alla identificazione della natura dei terreni e degli ammassi rocciosi presenti nell'area e dello schema di circolazione idrica del sottosuolo, corredata da un rilevamento geologico di dettaglio e da una dettagliata indagine stratigrafica, eseguita con prelievo di campioni e relative prove di laboratorio con riferimento al decreto 11 marzo 1988 del Ministro dei lavori pubblici, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 127 del 1° giugno 1988, nonché della valutazione di tutte le grandezze fisico-meccaniche che contribuiscono alla scelta della localizzazione

L'articolo 10 (Contenuto dell'autorizzazione), viene modificato solo in ordine alla lettera c) che viene sostituita dalla seguente: "c) l'indicazione della capacità totale della discarica, accompagnata dalla stima del volume effettivamente utile per il conferimento dei rifiuti, nonché del volume dei materiali utilizzati per le coperture giornaliere".
L'articolo 11 (Verifica *in loco* e procedure di ammissione) viene interamente sostituito ma le modifiche non cambiano l'impostazione di quanto finora vigente. Tuttavia, in ordine alle procedure di ammissione, ora non è più prevista l'ispezione visiva prima e dopo lo scarico; e di nuova formulazione sono le disposizioni riguardanti le modalità relative al prelievo dei campioni da sottoporre ad analisi.
L'articolo 12 (procedure di chiusura delle discariche), dispone che la procedura di chiusura della discarica può essere attuata solo dopo la verifica della conformità della sua morfologia e, in particolare, della capacità di allontanamento delle acque meteoriche, in conformità al progetto di cui all'articolo 9, comma 1, e tenuto conto di quanto indicato all'articolo 8, comma 1, lettere c), e) e f-*bis*).
L'articolo 13 (Gestione operativa e post-operativa) stabilisce l'obbligo per il gestore di presentare un'ampia documentazione con una valutazione del responsabile tecnico sull'effettiva assenza di rischio della discarica, con particolare riguardo alle emissioni di percolato e biogas e alla trascurabilità del potere inquinante del percolato estratto e degli assestamenti della massa di rifiuti e l'impatto ambientale (anche olfattivo) delle emissioni residue di biogas. L'allegato 7 al decreto legislativo n. 36 del 2003 introduce un'apposita analisi di rischio.
L'articolo 16 (Sanzioni) aggiorna i riferimenti relativi al nuovo decreto per l'applicazione delle sanzioni che, tuttavia, non subiscono modifiche (articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006, commi 3 e 5).
L'articolo 16-*bis* (Adeguamento della normativa tecnica) dispone che gli allegati da 3 a 8 siano modificati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.
A tal fine, il Ministero dell'ambiente deve presentare una richiesta di istruttoria tecnica a ISPRA che, entro 120 giorni, trasmette al Ministero apposita relazione. L'inutile decorrenza di tale termine non pregiudica l'adozione del provvedimento da parte del Ministero.

---

dell'opera, alla sua progettazione e al suo esercizio come previsto dalle vigenti Norme Tecniche per le Costruzioni;
e) i metodi previsti per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento, con particolare riferimento alle acque superficiali, all'acqua di falda, al terreno di fondazione e all'aria;
f) la descrizione delle caratteristiche costruttive e di funzionamento dei sistemi, degli impianti e dei mezzi tecnici prescelti, in particolare per quanto riguarda i sistemi barriera, secondo quanto indicato nell'Allegato 1.»

Le deroghe all'ammissibilità sono concesse in base a specifiche condizioni previste nell'articolo 16-*ter*:

a) valutazione di rischio conforme alle modalità di cui all'allegato 7, con particolare riguardo alle emissioni della discarica;

b) l'autorità competente concede un'autorizzazione presa, caso per caso, per rifiuti specifici per la singola discarica, tenendo conto delle caratteristiche della stessa discarica e delle zone limitrofe;

c) fino al 30 giugno 2022, i valori limite autorizzati per la specifica discarica non superano, per più del triplo, quelli specificati per la corrispondente categoria di discarica e, limitatamente al valore limite relativo al parametro TOC nelle discariche per rifiuti inerti, il valore limite autorizzato non superi, per più del doppio, quello specificato per la corrispondente categoria di discarica;

d) a decorrere dal 1° luglio 2022 i valori limite autorizzati per la specifica discarica non superano, per più del doppio, quelli specificati per la corrispondente categoria di discarica e, limitatamente al valore limite relativo al parametro TOC nelle discariche per rifiuti inerti, il valore limite autorizzato non superi, per più del 50 per cento, quello specificato per la corrispondente categoria di discarica.

In presenza di concentrazioni elevate di metalli nel fondo naturale dei terreni circostanti la discarica, l'autorità competente può stabilire limiti più elevati coerenti con tali concentrazioni.

Per le discariche di rifiuti inerti, oltre alla deroga già citata per il TOC, non sono possibili deroghe per i parametri carbonio organico disciolto (DOC), BTEX, olio minerale (da C10 a C40) e PCB.

Non sono derogabili i parametri DOC, TOC e PH nelle discariche per rifiuti non pericolosi che smaltiscono rifiuti pericolosi stabili e non reattivi e il TOC e DOC nelle discariche per pericolosi.

L'articolo 17 (Disposizioni transitorie e finali) pospone al 1° gennaio 2024 i limiti di cui alla tabella 5, relativi alla nota h), vale a dire la deroga del parametro DOC per i fanghi di depurazione di acque reflue urbane (codice EER 190805) che a tal fine devono essere effettivamente stabilizzati e presentare un valore di IRDP non superiore a 1.000 mgO2/kgSVh. Dopo l'allegato 2 sono inseriti gli allegati da 3 a 8.

L'articolo 2 (Abrogazioni e disposizioni transitorie), dispone l'abrogazione del decreto ministeriale 27 settembre 2010, con la precisazione che i limiti previsti dalla tabella 5, nota lettera a, dell'articolo 6 decreto legislativo n. 36 del 2003 si applicano fino al 1° gennaio 2024.

Le disposizioni di cui all'articolo 1, lettere i), m) e n) (articoli 8 "Domanda di autorizzazione", 12 "Procedura di chiusura" e 13 "Gestione operativa e post operativa"), si applicano alle discariche di nuova realizzazione e alla realizzazione di nuovi lotti delle discariche esistenti le cui domande di autorizzazione siano state presentate dopo la data dell'entrata in vigore del decreto.

Come risulta dall'illustrazione che precede, si tratta di una revisione organica, che adegua il nostro ordinamento in materia alla disciplina e

alle prospettive sovranazionali, e che, tuttavia, non ha affrontato direttamente il tema delle garanzie finanziarie, le cui criticità rimangono aperte. Nondimeno la novellata disciplina delle discariche avrà riflessi sugli aspetti gestionali e post-gestionali delle discariche che costituiscono il presupposto per l'applicazione di istituti ad oggi ancora regolati dal vigente complesso normativo in materia di garanzie finanziarie: il che ne rende ancor più necessaria una rivisitazione tecnicamente adeguata e giuridicamente fondata.

3. Garanzie e mancate garanzie

3.1 Le criticità e gli illeciti

Le criticità relative all'attuale situazione delle garanzie finanziarie riguardano principalmente le modalità con cui vengono prestate; e la possibilità effettiva di escussione.
Per esaminare tali criticità l'attività istruttoria della Commissione si è orientata ad acquisire documentazione e a svolgere audizioni nell'ambito del sistema bancario, del sistema assicurativo, delle autorità giudiziarie e della polizia giudiziaria, secondo le modalità di seguito riassunte:
il 20 novembre 2019, sono stati auditi i rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana[37] (ABI) e quelli dell'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici[38] (ANIA); il 3 febbraio 2020, sono stati auditi i rappresentanti della Banca d'Italia[39] e quelli dell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni[40] (IVASS); il 19 maggio 2020, è stato audito il comandante del Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza[41]; alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo sono state richieste delle note riassuntive[42].
In termini generali – e prima di passare all'analisi delle fonti suindicate - si può affermare che esistono dei problemi gestionali che si riflettono sulle cennate criticità.
Le imprese che gestiscono rifiuti da tempo lamentano la difficoltà di adempiere all'obbligo (articolo 2, comma 1, lettera o, del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36)[43], sancito dalla disciplina legislativa

[37] Avv. Gianni Staiano, responsabile dell'ufficio legale dell'ABI.
[38] Dott. Umberto Guidoni, Direttore business dell'ANIA.
[39] Dott. Fabio Bernasconi, Capo del Servizio Rapporti Istituzionali di Vigilanza della Banca d'Italia.
[40] Dott. Stefano De Polis, segretario generale dell'IVASS.
[41] Gen. B. Giovanni Padula, Comandante del Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di finanza.
[42] Doc. n. 245/1
[43] Tale norma restituisce la definizione di "gestore" nei seguenti termini testuali "il soggetto responsabile di una qualsiasi delle fasi di gestione di una discarica, che vanno dalla realizzazione e gestione della discarica fino al termine della gestione post-

di riferimento, di prestare le garanzie finanziarie relative alle operazioni di post-gestione degli impianti di discarica.
Come si è visto, le garanzie per l'attivazione e la gestione operativa della discarica e la gestione successiva alla sua chiusura, per realizzare gli obiettivi indicati dalla legge[44], devono essere prestate, in base all'articolo 14, comma 4, del decreto legislativo n. 36 del 2003, dai soggetti indicati nell'articolo 1 della legge 10 giugno 1982, n. 348[45], cioè da banche e assicurazioni, attraverso le garanzie personali, rappresentate rispettivamente dalla fideiussione bancaria e dalla polizza assicurativa, cui si affianca la «reale e valida cauzione in numerario o in titoli di Stato», prestata direttamente dal gestore all'ente autorizzante.
Anche la prestazione delle garanzie finanziarie mediante cauzione appare, a giudizio dei gestori di discariche (articolo 54 regio decreto 23 maggio 1924, n. 827), gravosa da un punto di vista della sostenibilità economica e, quindi, impraticabile da parte delle stesse.
L'obbligazione del fideiussore nell'articolo 14, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 36 del 2003 è stata prevista per consentire l'adempimento degli obblighi di legge imposti al gestore degli impianti di discarica ed ha un contenuto diverso: la cauzione è di dare, la fideiussione è di fare; infatti, il garante è chiamato a corrispondere una prestazione di natura diversa rispetto a quella dovuta dal debitore originario, cioè la somma di denaro stabilita nel contratto di garanzia.
La cennata impossibilità di adempiere deriverebbe dal rifiuto, in ragione dalla durata minima trentennale (articolo 14, comma 3, lettera b, del decreto legislativo n. 36 del 2003), opposto dalle imprese di assicurazione autorizzate all'esercizio del ramo cauzioni e dagli istituti di credito; inoltre, dai costi troppo elevati delle operazioni per la fase di post-gestione delle discariche. Si aggiunge, in concreto, il rischio di insolvenza delle imprese operanti nella gestione dei rifiuti, nonché l'abbandono dell'impianto al termine della fase di gestione operativa.

---

operativa compresa; tale soggetto può variare dalla fase di preparazione a quella di gestione successiva alla chiusura della discarica".

[44] L'articolo 1 del decreto legislativo n. 36 del 2003 è riferito alla prevenzione o alla riduzione delle ripercussioni negative sull'ambiente, che si manifestano nelle forme dell'inquinamento delle matrici ambientali, ossia acque superficiali, acque sotterranee, suolo e atmosfera, e ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana, che possano derivare dalla coltivazione delle discariche di rifiuti.

[45] I modi di costituzione delle garanzie in favore dello Stato o di altri enti pubblici sono rappresentati:
a) da reale e valida cauzione, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (Rd 23 maggio 1924, n. 827);
b) da fideiussione bancaria rilasciata da aziende di credito di cui all'articolo 5 Rdl 12 marzo 1936, n. 375;
c) da polizza assicurativa rilasciata da imprese di assicurazione 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.

La direttiva 99/31/CE relativa alle discariche dei rifiuti stabilisce la durata minima trentennale della gestione successiva alla chiusura della discarica e invita gli Stati membri ad adottare misure affinché tutti i costi di esercizio della discarica, nonché quelli di chiusura e di post-gestione ed anche le garanzie finanziarie o altre misure equivalenti siano voci di costo da imputare nel prezzo per lo smaltimento applicato dal gestore (articolo 10).
L'inserimento nel contratto di fideiussione bancaria di una clausola «a semplice richiesta» o «senza eccezioni» determina, in deroga agli articoli 1936, 1941 e 1945 del codice civile, secondo la sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione del 18 febbraio 2010, n. 3947, la trasformazione del negozio fideiussorio in contratto autonomo di garanzia, poiché incompatibile con il principio di accessorietà che caratterizza la fideiussione e, quindi, discostandosi nettamente dalla garanzia tipica personale rappresentata dalla fideiussione.
I gestori e le amministrazioni lamentano la indisponibilità degli istituti di credito e delle imprese di assicurazione a rilasciare garanzie finanziarie per il periodo di post-chiusura, anche se prestate secondo piani quinquennali rinnovabili, sino alla copertura dei trent'anni.
L'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo n. 36 del 2003 subordina il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di una discarica all'accettazione delle garanzie finanziarie per la gestione operativa e successiva alla chiusura della discarica.
I gestori in molti casi chiedono di adempiere all'obbligo ricorrendo a società di intermediazione finanziaria, ma questo non risulta possibile[46].
Alcune significative vicende giudiziarie hanno posto in luce i limiti della legislazione vigente.
In ordine al destino delle somme impegnate per le garanzie finanziarie la Corte di Cassazione ha stabilito che sono sottoposte a vincolo di indisponibilità le garanzie finanziarie prestate dall'appaltatore quale condizione per l'ottenimento dell'autorizzazione alla gestione di un servizio pubblico di discarica rifiuti, in quanto volte a garantire la copertura dei costi per la gestione dell'impianto dopo la chiusura. Al contrario, la componente del corrispettivo pagato per ciascun rifiuto, anche se diretta a compensare i costi necessari per l'ottenimento delle garanzie finanziarie, entra immediatamente nella piena disponibilità dell'appaltatore, non avendo alcun carattere di altruità rispetto al patrimonio del gestore. Il caso esaminato dai giudici di legittimità riguardava l'accusa di peculato per avere distratto la somma di oltre 34 milioni di euro (somma che, secondo l'ipotesi accusatoria, era destinata alla gestione *post mortem* della discarica) dalla società e di averla trasferita in favore di altre società collegate, in particolare alla

[46] Corte dei Conti Terza Sezione Centrale di Appello, 22 giugno 2017 n. 317.

capogruppo che, successivamente, le aveva trasferite a società lussemburghesi[47].

Un ulteriore ed emergente problema è quello delle false garanzie fideiussorie.

A seguito di un'indagine svolta dalla Direzione distrettuale antimafia di Brescia, partita dal settore dei servizi ambientali, inseguendo movimenti di rifiuti e di capitali intorno a un presunto traffico illecito organizzato di rifiuti in Lombardia, ma che ha presto intercettato diversi altri ambiti dell'economia e della finanza che sono in contatto con il mondo dello smaltimento dei rifiuti, è emerso un esteso traffico di polizze assicurative false, poste a garanzia di impianti industriali e appalti pubblici. Assicurazioni e fidejussioni – che dovrebbero garantire la collettività contro eventuali danni causati da un'attività produttiva o dal fallimento di un'impresa – in realtà fasulle e prive di reale copertura finanziaria.

Un fenomeno esteso che investe quasi tutti i settori dell'economia, dal trattamento e smaltimento dei rifiuti, agli stabilimenti industriali, alle grandi opere, potenzialmente riguardante tutti gli appalti pubblici e non solo al campo del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti; il

[47] Cass. Pen. Sez. VI, 25 marzo 2015 n. 12656. Gli indagati – rappresentanti della Indeco s.r.l., interamente partecipata da Green Holding s.p.a., gestori della discarica di Borgo Montello, in provincia di Latina, avevano subito una misura cautelare personale nonché il sequestro preventivo delle quote sociali della società da essi amministrata intesa come "strumento mediato" della distrazione dell'ingente somma. Il tribunale del riesame aveva annullato l'ordinanza custodiale e il provvedimento era divenuto oggetto del ricorso in Cassazione proposto dal pubblico ministero. Afferma la Corte di Cassazione che il vincolo di indisponibilità riguarda "le garanzie prestate al fine di assicurare che l'appaltante non venga meno all'obbligo di gestione post mortem dell'invaso, e ciò pacificamente se si tratti di somme oggetto di accantonamento reale ai sensi della legge n. 348 del 1982, articolo 1, lettera a) - che sono vincolate e non possono essere diversamente impiegate -, ma anche nel caso in cui si tratti di fideiussione bancaria o di polizza assicurativa ex art. 1, lett. b) e c), che non possono essere revocate ne' cedute, dovendo - come la cauzione reale - rimanere vincolate per i trenta anni successivi alla chiusura dell'impianto. In questo senso si è pronunciata anche la Corte dei conti sezione delle Marche, in data 24 ottobre 2008, allorché, invitata ad esprimere un parere sul tema, ha evidenziato che "ove la garanzia fosse costituita in forma diversa dall'accantonamento reale le somme potrebbero essere diversamente impiegate ove, ad esempio, rimanessero vincolate ma nella disponibilità della società che si occupa della gestione, pur con il vincolo di restituzione e di indisponibilità (patrimonio vincolato, *trust* o altro)". Conclusivamente, nel sistema disegnato dal legislatore in attuazione della direttiva Europea in materia di rifiuti, l'adempimento degli obblighi di gestione successivi alla chiusura dell'invaso è assicurato non dalla fatturazione separata né dall'accantonamento in bilancio con rateo distinto, bensì dalle garanzie da prestare nelle modalità delineate dalla legge n. 348 del 1982, articolo 1, lettera a), prestazione delle garanzie che - si ribadisce - costituisce *conditio sine qua non* del rilascio della concessione alla gestione della discarica […] il denaro percepito quale corrispettivo per la gestione post operativa dell'invaso, in quanto incluso pro quota nel prezzo di conferimento dei rifiuti in discarica, [è] entrato a far parte del patrimonio dell'appaltatore ed [ha] perso la caratteristica dell'altruità e della finalizzazione esclusiva al soddisfacimento dell'interesse pubblico, con la conseguenza non può costituire oggetto della condotta appropriativa *sub specie* peculato".

codice degli appalti prevede infatti che, a garanzia di un'offerta e dell'esecuzione di un'opera, venga stipulata una polizza assicurativa che tenga indenni le stazioni appaltanti da tutti i rischi di esecuzione e dai danni che possono essere causati nel corso dello svolgimento dei lavori.

Le assicurazioni false, secondo quanto emerso dall'inchiesta della DDA di Brescia, sono di due tipi: polizze "fasulle", cioè società assicurative vere e proprie con sede in Romania e Bulgaria, dietro cui però non esiste una reale copertura finanziaria; e polizze "false", i cui documenti ingannevoli e creati ad arte proverrebbero da "antichi e prestigiosi Paesi dell'Unione europea".

Caso emblematico che coinvolge i problemi delle polizze false e del danno erariale, è rappresentato dalla situazione della discarica di Cavenago d'Adda dopo l'infruttuoso tentativo di stilare con la società Waste Italia, proprietaria al 76 per cento di Ecoadda e quindi della collina di rifiuti di Soltarico, un piano per la post-gestione, cioè per le attività necessarie per i successivi trenta anni, fino a quando i rifiuti potranno considerarsi mineralizzati e non si dovrebbe più pensare allo smaltimento del percolato, e all'estrazione del biogas. Nell'anno 2014 la società Ecoadda aveva stipulato con una compagnia di assicurazioni romena, la Lig Insurance, le polizze fideiussorie finalizzate ad ottenere l'ampliamento della discarica; tuttavia nell'anno 2017 la predetta compagnia falliva, ponendo nel nulla le garanzie prestate a favore della provincia di Lodi e del comune di Cavenago d'Adda. Per la legge romena, in caso di fallimento della compagnia ciascun assicurato avrebbe potuto chiedere un rimborso fino a centomila euro, risarcimento che pare non essere stato richiesto, con conseguenti ripercussioni in punto danno erariale.

Sotto il profilo della responsabilità di funzionari provinciali che hanno accettato polizze fideiussorie rilasciate da intermediari finanziari inadeguati, la Corte dei conti[48] si è pronunciata per il danno erariale da omesso incameramento delle polizze a prima richiesta da parte dei pubblici funzionari. Secondo i giudici contabili costoro, dinanzi alle difficoltà gestionali riscontrate in due discariche, hanno posto in essere condotte caratterizzate da un grado di diligenza e perizia decisamente inferiore allo standard professionale pretendibile e tale da rendere prevedibile o probabile il concreto verificarsi del mancato incameramento delle somme garantite, giacché il lasciar decorrere del tempo senza intraprendere azioni effettive e incisive nei confronti di fidejussore e impresa, entrambi falliti, non poteva che rendere più difficile il recupero delle somme sino a renderlo impossibile e

[48] Corte dei conti, terza sezione centrale di appello, 22 giugno 2017 n. 317. Le problematiche attinenti al danno erariale sono spesso collegate alle vicende inerenti la mancata tempestiva escussione delle garanzie fideiussorie, soprattutto in ipotesi, non infrequenti, di fallimento delle imprese incaricate dello smaltimento rifiuti, di mancato corretto subingresso nelle garanzie in caso di cessione di impresa, mancati controlli o azioni intempestive in ordine al rinnovo delle garanzie fideiussorie.

definitivo. L'inerzia prolungata non fa che aumentare il rischio del mancato recupero del credito: vieppiù alla luce della considerazione che l'agire come portatore di un determinato ruolo sociale o professionale comporta l'assunzione della responsabilità di saper riconoscere ed affrontare le situazioni ed i problemi (anche di interpretazione delle norme giuridiche di riferimento) inerenti a quel ruolo secondo la misura di diligenza, di capacità e di conoscenze richiesta per il suo corretto svolgimento.

Il caso riguardava la gestione di due discariche, una per rifiuti speciali e una per rifiuti inerti, ambedue realizzate nel comune di Paese, in provincia di Treviso e assistite da garanzie fideiussorie rilasciate da società successivamente fallite. La responsabilità, secondo la Corte, era da ricollegare al tempo lasciato decorrere, mentre persistevano gravi inadempienze circa la gestione del percolato, senza procedere a escutere le garanzie. A tale condotta era da aggiungersi l'ulteriore grave negligenza consistente nell'avere consentito la prestazione di garanzie non consistenti in fideiussioni. Significativamente, la sentenza ricorda che le fideiussioni relative alla gestione delle discariche potevano essere rilasciate unicamente da banche o compagnie di assicurazioni e non anche da intermediari finanziari.

La Corte ha ravvisato il ricorrere delle condizioni che configurano un danno da perdita di *chances*, atteso che in ipotesi, un'azione appropriata, esercitata tempestivamente, avrebbe di certo portato a conseguire, quanto meno, una buona parte delle somme garantite.

La Commissione ha ricevuto dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo una nota di portata generale su fenomeni illeciti rientranti nell'oggetto istituzionale della propria attività[49], contenente anche considerazioni sulla materia oggetto della presente inchiesta, che si ritiene opportuno riprodurre integralmente nei passaggi pertinenti:

"Le ditte che gestiscono gli impianti di smaltimento e recupero rifiuti devono presentare apposite garanzie finanziarie previste dal decreto legislativo n. 152 del 2006. Per la maggior parte dei casi, dette garanzie consistono in:

- una polizza della responsabilità civile inquinamento a copertura dei danni a terzi provocati da inquinamento;
- una polizza fideiussoria assicurativa o bancaria a copertura dei costi necessari a sostenere gli oneri relativi all'attività di gestione rifiuti e alle conseguenze derivanti dall'inosservanza degli obblighi di legge.

In alternativa alla stipula della polizza fideiussoria, vi è la possibilità di effettuare un versamento nel conto cauzioni della provincia nel caso di gestione di piccoli quantitativi di rifiuti o per attività gestite dalle ONLUS.

Le polizze fideiussorie possono essere emesse da aziende di credito (banche) oppure da compagnie di assicurazioni autorizzate al rilascio di

[49] Doc. 245/1

cauzioni iscritte all'Albo ISVAP. Sono esclusi tutti gli altri soggetti ivi compresi gli intermediari finanziari e le società di intermediazione finanziaria (es. CONFIDI) a meno che non risultino iscritte all'elenco speciale ex-articolo 107 del testo unico bancario (TUB).
Le garanzie, che devono essere rinnovate almeno sei mesi prima della scadenza, devono essere prestate prima dell'avvio dell'impianto di smaltimento o recupero. Per le attività già esistenti che presentano domanda di rinnovo/modifica del provvedimento o iscrizione al registro delle attività di recupero in regime semplificato, le garanzie vanno prestate prima del rinnovo di iscrizione, come richiesto nella lettera di avvio del procedimento. Nella polizza va indicata la nuova comunicazione inviata alla provincia. Per tutte le altre attività per le quali viene rilasciato il provvedimento di autorizzazione a seguito istanza della ditta, deve essere effettuato l'adeguamento delle polizze dopo il rilascio del nuovo provvedimento in quanto le stesse devono riportare il nuovo numero e data dell'autorizzazione.
In merito a tale tematica viene indicato dalla procura di Velletri il procedimento penale n. 3482/17. In particolare, si segnala che nel corso delle indagini svolte in relazione all'incendio avvenuto presso l'impianto di stoccaggio e trattamento rifiuti di proprietà della Eco X Srl, gestito da Eco servizi per l'ambiente Srl[50], è emersa l'esistenza di una polizza fideiussoria rilasciata dalla società di diritto rumeno "City Insurance" con sede in Bucarest. Sebbene i primi accertamenti avevano lasciato ipotizzare che la stessa operasse illegalmente sul territorio italiano e ciò in quanto IVASS (Istituto di vigilanza sulle assicurazioni) in data 2 luglio 2012 - e poi nel 2014 - le aveva imposto di non assumere nuovi affari sul territorio italiano, a seguito dell'annullamento del provvedimento, già confermato dal TAR, da parte del Consiglio di Stato, è stata ritenuta regolare l'operatività di detta società sul territorio nazionale.
Dalla procura dell'Aquila viene segnalato che nel procedimento penale n. 2354/14 è stata emessa richiesta di rinvio a giudizio nei confronti di amministratori e sindaci della Confideuropa s.c.p.a. per truffa aggravata "per aver offerto al mercato, tramite la società, polizze fideiussorie fittizie e in realtà non monetizzabili a prezzi vantaggiosi, sì da attirare il maggior numero di sottoscrittori impossessandosi dei relativi premi attraverso falsi aumenti di capitale sociale, falsi verbali societari, distraendo i premi incassati per le polizze sottoscritte dai clienti, offrendo le polizze a prezzi fuori mercato e senza istruttoria sulla solvibilità dei clienti, inducendo in errore i soggetti garantiti dalle fittizie polizze fideiussorie ed i sottoscrittori di queste ultime sul possesso dei requisiti previsti dalla legge per l'attività di rilascio di garanzie e sull'effettiva solvibilità della società Confideuropa nonché sull'effettivo pagamento delle polizze in caso di sinistro (condotta posta in essere dal 2011 al 2014)".

[50] Della vicenda la Commissione si è occupata nella XVII Legislatura nell'ambito dell'inchiesta sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento dei rifuti.

Sempre con riferimento alle criticità riscontrare nell'ambito della prestazione di garanzie finanziarie, la Guardia di finanza, nell'audizione del 19 maggio 2020, ha ribadito che, tra i numerosi e insidiosi fenomeni illegali, produttivi di gravi effetti inquinanti e distorsivi sulla concorrenza, l'abusivismo è risultato quello maggiormente diffuso a livello nazionale.
Si tratta, in sostanza, di una pericolosa tipologia di illecito finanziario perpetrato da soggetti non abilitati all'esercizio di attività che, per legge, sono riservate a operatori preventivamente autorizzati, i quali devono essere iscritti, previa verifica dei necessari requisiti, in appositi albi pubblici e costantemente sottoposti alla vigilanza delle autorità di settore.
Il fenomeno in parola si riscontra sia con riferimento al settore finanziario[51] che in quello assicurativo[52], nell'ambito dei quali le autorità di vigilanza sono da individuarsi, rispettivamente, nella Banca d'Italia e nell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS).
I casi di abusivismo si manifestano sempre più spesso attraverso l'attivazione di siti Internet utilizzati per la truffaldina promozione e vendita di prodotti ovvero per veicolare offerte da parte di soggetti non abilitati.
Negli ultimi anni è stato rilevato un notevole aumento dei casi di abusivismo, dovuto anche al sempre maggiore ricorso alla rete quale canale che – comportando il moltiplicarsi delle possibilità di pubblicizzare, proporre e concludere attività finanziarie e/o polizze assicurative attraverso siti Web o via e-mail – ha fortemente orientato l'abitudine degli operatori economici e rappresenta, oggi, una delle

---

[51] La condotta illecita è prevista dall'articolo 166 del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, approvato con decreto legislativo n. 58 del 1998, che qualifica come delitto chiunque, tra l'altro:
a. svolge servizi o attività di investimento o di gestione collettiva del risparmio;
b. promuove o colloca mediante tecniche di comunicazione a distanza, prodotti finanziari o strumenti finanziari o servizi o attività di investimento;
c. esercita l'attività di consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede senza essere iscritto nell'apposito albo.

[52] L'articolo 305 del decreto legislativo n. 209 del 2005 (c.d. "codice delle assicurazioni private"), sanziona penalmente l'esercizio, da chiunque esercitato, di attività assicurativa o riassicurativa in mancanza di autorizzazione. Articolo. 305 del decreto legislativo n. 209/2005:
"1. Chiunque svolge attività assicurativa o riassicurativa in difetto di autorizzazione è punito con la reclusione da due a quattro anni e con la multa da euro ventimila ad euro duecentomila.
2. Chiunque esercita l'attività di intermediazione assicurativa o riassicurativa in difetto di iscrizione al registro di cui all'articolo 109 è punito con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da euro diecimila a euro centomila.
3. Se vi è fondato sospetto che una società svolga attività assicurativa o riassicurativa in violazione del comma 1 o di intermediazione assicurativa o riassicurativa in violazione del comma 2, l'IVASS richiede al tribunale l'adozione dei provvedimenti previsti dall'articolo 2409 del codice civile ovvero allo stesso fine denunzia i fatti al pubblico ministero."

modalità di realizzazione delle condotte illecite maggiormente utilizzata dai soggetti abusivi.
Questi ultimi, specie se di nazionalità estera, sempre più frequentemente si avvalgono dei cosiddetti *referral* (siti gestiti da soggetti di nazionalità italiana), al fine di diffondere l'iniziativa nei confronti del pubblico residente in Italia.
Non trascurabili, poi, sono i reati che possono eventualmente associarsi o scaturire da quello dell'abusivismo: essendo sufficiente, per la configurazione di quest'ultimo, la mera proposta al pubblico di effettuare investimenti, nel caso in cui gli eventuali destinatari dell'offerta procedano, concretamente, a investire i propri fondi o capitali, nel qual caso, potrebbero emergere elementi ulteriori per contestare anche i delitti di truffa (anche aggravata ai danni dello Stato) o appropriazione indebita.
Discorso a parte, secondo la Guardia di finanza, merita l'offerta di garanzie da parte di società di assicurazioni o finanziarie non residenti.
Nel settore assicurativo, le entità residenti in altri stati membri operano in Italia in relazione al principio del cosiddetto *home country control* (corollario del più ampio e noto postulato della "libertà di stabilimento"), ovvero del principio in base al quale le compagnie assicurative europee possono, nel rispetto delle norme di interesse generale recepite ed emanate dalle autorità di vigilanza dei singoli stati, offrire e distribuire i propri prodotti in ogni paese europeo, rimanendo soggette al solo controllo delle predette autorità competenti nel proprio paese di residenza[53]. Conseguentemente, un'entità operante in un altro Stato membro dell'Unione europea può rilasciare polizze in Italia a seguito di una semplice notifica all'autorità di vigilanza domestica, la quale non può far altro che limitarsi a prendere atto delle attestazioni di regolarità finanziaria e patrimoniale comunicate dall'organismo di vigilanza del paese di riferimento.
Di contro, appaiono più stringenti i requisiti per poter operare da parte delle cosiddette "finanziarie estere": in linea generale, gli intermediari finanziari esteri, per operare in Italia, devono disporre della qualifica di intermediari ammessi al mutuo riconoscimento oppure di intermediari finanziari (siano essi comunitari o extracomunitari), iscritti nel nuovo elenco unico degli intermediari finanziari.
In tal contesto, è evidente che il settore assicurativo risente in maniera più importante della presenza di fenomeni illeciti, quale conseguenza di un regime meno rigido rispetto a quello bancario e finanziario.

[53] In aderenza a questa previsione, l'IVASS pubblica, in appendice all'albo delle imprese di assicurazione, gli elenchi degli operatori di settore con sede legale in un altro stato membro ammessi ad operare in Italia in regime di stabilimento e in libertà di prestazione di servizi, nonché quello concernente le imprese di riassicurazione aventi sede legale in un altro stato membro ammesse ad operare in Italia in regime di stabilimento.

3.2 Il sistema assicurativo

Si è già detto che, nel novero degli strumenti previsti dal legislatore, le garanzie finanziarie possono essere prestate anche mediante polizze assicurative; in tale contesto, per avere un quadro generale sulla portata del fenomeno relativo alle polizze fideiussorie necessarie per la gestione degli impianti di discarica, la Commissione ha ritenuto essenziale acquisire ogni utile notizia e informazione da parte dei soggetti maggiormente rappresentativi del sistema assicurativo, vale a dire l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA) e l'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (IVASS), i quali, ciascuno in ragione delle proprie funzioni ed attribuzioni, presidiano il settore investigato.
In particolare, i rappresentanti dell'ANIA[54], nel precisare che, in quanto semplice associazione di categoria, essa non ha alcuna funzione di vigilanza sul comportamento delle singole imprese di assicurazione associate, hanno evidenziato, nel corso dell'intervento, una serie di criticità con riferimento alle polizze fideiussorie connesse alla gestione degli impianti di discarica.
In primo luogo, è stato precisato che il comparto delle polizze assicurative sottoscritte a garanzia degli adempimenti connessi allo smaltimento dei rifiuti rientra nel più vasto settore del ramo cauzioni, all'interno del quale il volume dei premi ad esse riferibili contabilizzati nel 2018 è stato di 36,4 milioni di euro, pari soltanto al 7 per cento di quelli complessivamente raccolti per il ramo cauzioni, con una flessione del 5 per cento rispetto all'anno precedente[55].
Con riferimento, invece, al volume dei sinistri relativi alle garanzie rilasciate per il periodo di operatività e quello relativo alla post-gestione, sono stati denunciati 73 eventi nel periodo 2008/2018[56] (di cui 11 non hanno avuto seguito), per un totale di somme liquidate e poste a riserva per il periodo di osservazione di circa 17 milioni euro (1,3 milioni euro nel 2018), con un costo medio per sinistro pari a circa 273.000 euro.
Sul fronte delle criticità, è stata, innanzitutto, evidenziata l'eccessiva ampiezza del periodo temporale che le polizze assicurative devono coprire, sia con riferimento alla gestione operativa (correlata alla durata dell'AIA) che a quella *post mortem* (trent'anni); tale situazione, infatti, riverbera negativamente sull'economicità della gestione degli impianti

[54] Resoconto stenografico dell'audizione tenutasi in data 20 novembre 2019, nonché Doc. n. 401/1, Doc. n. 506/1-2.
[55] Nel dettaglio, il valore dell'ammontare complessivo dei premi relativi alle garanzie finanziarie connesse alla gestione e smaltimento rifiuti (pari al 7% del totale incamerato nel ramo cauzioni) include anche i premi delle coperture transfrontaliere e quelli delle coperture di iscrizione all'albo dei gestori ambientali. E' stato anche precisato che, nel 2018, il ramo cauzioni ha rappresentato il 2,2% del totale del comparto danni "non auto", percentuale che si riduce all'1,4% se riferita al totale del comparto "rami danni".
[56] Si è registrato un significativo aumento nel triennio 2016/2018, passando dai 4 sinistri del 2016 ai 12 del 2018.

in considerazione dell'inevitabile maggiore entità dei premi da pagare coll'innalzarsi del rischio connesso ad un maggior periodo da garantire, nonché dell'esigenza di immediata disponibilità finanziaria degli importi all'inizio dell'attività. Sul punto, l'ANIA ha auspicato una rivisitazione del quadro legislativo di riferimento che preveda la possibilità di:

- fissare la durata della polizza fideiussoria (sia per la gestione operativa che per quella *post mortem*) in 5 anni (con possibilità di rinnovo alle scadenze per ulteriori periodi di 5 anni);
- sottoscrivere la garanzia post gestione solo al momento dell'inizio effettivo della fase *post mortem*.

Un intervento normativo è stato, altresì, invocato sia ai fini dell'adozione di uno schema tipo di polizza assicurativa in grado di garantire uniformità nel rilascio delle fideiussioni da parte degli operatori che per la fissazione di criteri di calcolo uniformi e meno standardizzati delle stesse garanzie fideiussorie[57], in maniera tale da evitare la differenziazione dei premi sulla base alla localizzazione degli impianti, rendendoli più adeguati alle effettive esigenze/attività degli stessi impianti.

Sul tema delle polizze fideiussorie emesse a garanzia degli adempimenti relativi alla gestione operativa e *post mortem* degli impianti di discarica, i rappresentanti dell' IVASS nell'audizione del 3 febbraio 2020, hanno preliminarmente osservato che l'attività di vigilanza demandata alla stessa IVASS – compresa la verifica della solidità economico-finanziaria dell'impresa – si esplica soltanto nei confronti delle compagnie di assicurazione italiane, vale a dire di quelle che hanno sede legale sul territorio nazionale. Nella pratica, però, potendo l'attività di assicurazione e riassicurazione essere svolta in Italia anche da società aventi sede in altro paese appartenente all'Unione europea[58] attraverso una sede secondaria ovvero in regime di libera prestazione dei servizi, l'attività di vigilanza è ricondotta in capo ai soli organismi di controllo dei rispettivi paesi di appartenenza.

Con riferimento alle criticità riscontrate nella prassi dalle compagnie di assicurazione, è stato sottolineato il diffondersi del fenomeno delle "polizze false", intendendosi per esse quelle completamente contraffatte, vale a dire quelle riportanti fraudolentemente il marchio, la denominazione ed altri segni distintivi di imprese del settore autorizzate[59], evidentemente all'oscuro di questa condotta illecita; con

[57] Come già ampiamente argomentato, fino al 2014, anno in cui è stata emessa la più volte citata sentenza della Corte Costituzionale, i limiti delle garanzie fideiussorie erano quantificati direttamente dalle regioni in base ai criteri di calcolo dalle stesse prescelte.

[58] Si precisa che anche le imprese extraeuropee devono comunque avere una sede legale in un paese dell'Unione europea per poter operare sul territorio.

[59] In alcuni casi, viene utilizzata la tecnica di alterare in minima parte i segni distintivi dell'impresa assicuratrice (ad es. si cambia una lettera nella denominazione della compagnia oppure vengono utilizzati termini non tecnici).

tale fattispecie delittuosa le amministrazioni pubbliche sono facilmente indotte in errore ritenendo valida la garanzia sottoscritta dopo aver verificato l'abilitazione ad operare della compagnia assicuratrice emittente attraverso la consultazione dell'elenco delle imprese dell'Unione europea abilitate ad operare tenuto proprio dall'IVASS.
Per quanto riguarda le distorsioni del mercato dovute all'operatività di imprese estere, sono stati rilevati due comportamenti censurabili:

- il primo si riferisce al fenomeno della "estero-vestizione", vale a dire la costituzione, da parte di soggetti italiani, di compagnie assicuratrici in paesi UE con giurisdizioni meno rigorose, allo scopo di poter tornare ad operare in Italia in regime di libera prestazione con minori vincoli;
- il secondo 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 e 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.

Avuto riguardo, invece, alle criticità riscontrate in sede di esame e valutazione delle polizze emesse a fronte di reclami avanzati dai contraenti[60], sono emerse, in particolare, l'indeterminatezza delle clausole contrattuali e l'utilizzo di tecnicismi contrattuali atti a negare o ritardare l'escussione della garanzia assicurativa prestata, evenienza, quest'ultima, che fa venir meno la certezza del pronto incameramento della cauzione da parte dell'ente pubblico beneficiario.
Al fine di trovare le giuste soluzioni alle problematiche emerse, l'IVASS ha precisato di:
cooperare con le altre Autorità interessate al settore (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;
partecipare al Comitato scientifico relativo ad una iniziativa sperimentale sull'utilizzo della tecnologia *blockchain*[61], promossa dal CeTIF, Centro di ricerca dell'Università Cattolica di Milano, e con il coinvolgimento di imprese di assicurazione, banche, intermediari e fornitori tecnologici per verificare l'efficacia di tale tecnologia affinché

[60] L'IVASS, nell'evidenziare che i reclami sono una modalità utilizzata dalla clientela *retail*, ha precisato che soltanto una minima parte delle istruttorie avviate riguarda soggetti operanti nel settore dei rifiuti.
[61] Si tratta di una struttura dati condivisa e immutabile. È definita come un registro digitale la cui integrità è garantita dall'uso della crittografia che seppur destinata a crescere nel tempo, rimane immutabile in quanto, di norma, il suo contenuto una volta scritto non è più né modificabile né eliminabile.

gli operatori possano essere garantiti sull'identità dell'impresa o dell'intermediario, sulla sottoscrizione del contratto e sulla certezza dell'emissione della polizza.
Da ultimo, allo scopo di eliminare o attenuare i fattori che possono rendere più difficile offrire la copertura da parte delle compagnie e di minimizzare il rischio che formulazioni contrattuali specifiche svuotino di fatto il contenuto atteso della garanzia, l'Istituto, oltre ad auspicare un intervento che miri a razionalizzare e semplificare la legislazione in materia di fideiussioni, ha posto l'attenzione sulla necessità di definizione di schemi di contratti tipo per le garanzie fideiussorie per evitare l'inserimento di clausole contrattuali speciali che di fatto rendono difficile l'escussione e spesso costituiscono fonte di contenzioso giudiziale; e di sensibilizzazione degli enti pubblici circa l'importanza della formazione specifica dei dipendenti che si occupano dell'accettazione delle fideiussioni.

3.3 Il sistema bancario

Così come per il comparto assicurativo, anche per quello bancario la Commissione ha ritenuto di richiedere un contributo qualificato da parte dei soggetti maggiormente rappresentativi del sistema bancario, vale a dire l'Associazione bancaria italiana (ABI) e la Banca d'Italia, rispettivamente, associazione di categoria ed organismo di vigilanza del comparto.
I rappresentanti dell'ABI, nell'audizione del 20 novembre 2019, prendendo le mosse dall'attuale quadro normativo di riferimento per la gestione degli impianti di discarica, hanno evidenziato come, nella prassi, le banche non siano particolarmente attive nella prestazione di garanzie finanziarie sotto forma di fideiussioni.
Le possibili ragioni sottostanti a tale disinteresse da parte del mondo bancario sarebbero, secondo l'ABI, da attribuire:
all'eccessiva durata temporale delle garanzie da prestare, sia per la fase operativa (prorogabile a discrezione dell'ente) che per quella *post mortem* (trent'anni), circostanze che rendono indeterminabile *ex ante* la valutazione del rischio da parte delle banche;
all'elevato importo richiesto in garanzia;
alla tipologia di garanzia, avuto particolare riguardo a quelle a prima richiesta[62], cioè senza il beneficio della preventiva escussione del gestore dell'impianto; in questi casi, gli istituti di credito, soprattutto nella fase successiva alla chiusura, avranno maggiori difficoltà a rivalersi sul gestore dal momento che quest'ultimo, non avendo più

[62] Si tratta di una tipologia di garanzia per cui, in caso di inadempimento del gestore dell'impianto, l'Ente potrà immediatamente escutere la garanzia e sarà quindi onere del garante (la banca) procedere al recupero di quanto pagato, con i conseguenti connessi rischi.

interesse all'esercizio dell'attività (che ormai non produce più ricavi, ma solo costi), potrebbe aver distratto le disponibilità residue;
alle diverse configurazioni giuridiche (società per azioni, società a responsabilità limitata, società miste pubbliche-private) dei gestori degli impianti, nonché alle diverse modalità operative (gestione di singole discariche, gestione di una pluralità di discariche ovvero gestione di discariche associata ad altre tipologie di servizi), che comportano per le aziende di credito una differenziazione dei rapporti e delle conseguenti valutazioni di rischio;
alla possibilità di rilascio di garanzie anche da parte di soggetti con un grado di affidabilità non adeguato.
Nel summenzionato contesto, l'ABI, oltre ad auspicare anche per le fideiussioni bancarie una modifica legislativa che preveda la definizione di uno schema tipo, ha anche formulato una serie di proposte per superare le difficoltà evidenziate e far avvicinare il mondo bancario al comparto delle garanzie finanziarie.
La prima consiste nell'individuazione di meccanismi che vincolino il gestore dell'impianto a mantenere in fondi segregati parte dei ricavi ottenuti dalla gestione della discarica, a fini di copertura dei costi post-gestione, attualmente accantonati solo contabilmente[63], che potrebbero mitigare il rischio per gli operatori finanziari che prestano la garanzia.
Un'alternativa potrebbe essere rappresentata dall'istituzione di un fondo nazionale di garanzia – eventualmente alimentato anche dalle sanzioni per danni ambientali - in grado di affiancare o per riassicurare, le garanzie rilasciate dagli operatori finanziari privati.
Uno spaccato del comparto relativo alle garanzie finanziarie prestate da parte del sistema bancario è stato fornito anche dai rappresentanti della Banca d'Italia, nell'audizione del 3 febbraio 2020.
In primo luogo, è stato sottolineato che l'attività di rilascio di fideiussioni bancarie è una modalità di prestazione dell'attività di concessione di finanziamento nei confronti del pubblico, 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; allo stato, oltre alle banche, possono rilasciare garanzie i confidi[64] cosiddetti "maggiori" (iscritti nell'albo

[63] I fondi per rischi ed oneri, quelli che, di norma, accolgono gli accantonamenti relativi a costi che, con certezza o presumibilmente, possano essere sostenuti finanziariamente negli esercizi successivi (come quelli relativi alla gestione *post mortem* di una discarica), si costituiscono al fine di ottenere la partecipazione del costo presunto/futuro all'esercizio in corso e la sua anticipazione rispetto all'esercizio futuro, nonché di evitare che l'onere possa inficiare soltanto il reddito dell'esercizio in cui si manifesterà finanziariamente. Tali fondi rappresentano poste di bilancio puramente contabili, di natura squisitamente economica, che servono per la rilevazione di presunte e future variazioni finanziarie negative: pertanto, gli accantonamenti nei fondi rischi ed oneri che vengono effettuati in ragione dei costi della gestione della discarica non costituiscono stanziamenti di denaro accantonato prontamente utilizzabili per futuri pagamenti.
[64] Per Confidi (sigla che designa il "consorzio di garanzia collettiva dei fidi"), si intende un consorzio che svolge attività di prestazione di garanzie per agevolare

unico e vigilati secondo un regime prudenziale equivalente a quello delle banche) ed altri intermediari finanziari (anche essi iscritti nell'albo unico e vigilati su base prudenziale).
Per contrastare il fenomeno dell'abusivismo finanziario, particolarmente significativo nella categoria dei confidi minori, la Banca d'Italia, pur non disponendo di specifici poteri di intervento ispettivi, agisce nei confronti di questi intermediari, segnalandone l'attività irregolare agli organi investigativi, procedendo alla cancellazione dal relativo elenco e inserendoli nella *black list* pubblicata sul sito in cui sono indicati i soggetti che rilasciano garanzie in assenza della relativa abilitazione.
Con riferimento all'attività degli intermediari finanziari nei confronti degli operatori del settore rifiuti, la Banca d'Italia ha confermato che l'esposizione del sistema finanziario italiano è molto contenuta: soltanto lo 0,30 per cento dei crediti per cassa e delle garanzie rilasciate dall'intero sistema è erogato nei confronti di soggetti operanti nel settore dei rifiuti.
La scarsa attrattività di questo settore per gli intermediari bancari e finanziari potrebbe dipendere:
dall'eccessiva durata degli impegni da assumere e dalla conseguente difficoltà per gli intermediari di valutare con esattezza il grado di esposizione al rischio;
dalla 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, introducendo, di fatto, un ulteriore elemento di incertezza, accrescendo le difficoltà di misurazione del rischio;
dalla particolare attenzione che deve essere prestata 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.
Per tali motivi, la Banca d'Italia si è espressa per una rivisitazione e razionalizzazione del quadro normativo di riferimento, con la definizione di condizioni contrattuali standardizzate che possano al contempo soddisfare l'esigenza di garanzia degli enti pubblici competenti e rendere attrattivo il mercato per gli intermediari finanziari. Al riguardo, 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.
Nondimeno, 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 fideiussorie false o emesse da soggetti privi delle necessarie abilitazioni

le imprese nell'accesso ai finanziamenti, a breve medio e lungo termine, destinati alle attività economiche e produttive.

o comunque non dotati di adeguato *standing* finanziario, riducendo in tal modo il rischio in capo all'ente nel caso di escussione della garanzia.

4. L'indagine sulla situazione delle garanzie

4.1 Il metodo di lavoro, le richieste alle regioni

Al fine di acquisire elementi di informazione in ordine agli impianti di discarica, avuto riguardo ai dati logistici, tecnico-amministrativi e gestionali degli stessi, in relazione alle garanzie finanziarie, è stato richiesto alle regioni di fornire:
"i dati relativi a ciascuna delle discariche presenti sul territorio regionale, siano esse operative oppure in gestione post operativa [...] e di [...] trasmettere, per ciascuno dei menzionati impianti, una sintetica relazione riportante:
l'ubicazione dell'impianto;
il soggetto gestore dell'impianto (denominazione, sede, nazionalità, partita Iva, codice fiscale, etc.);
gli estremi, l'oggetto e la durata del provvedimento autorizzativo originario e di quelli successivi (inclusi quelli relativi alla gestione post-operativa);
la classificazione e la capacità, espressa in metri quadri e metri cubi, dell'impianto;
la quantità (in tonnellate) di rifiuti conferiti alla data odierna e/o alla data di cessazione dell'impianto;
le motivazioni e le modalità dell'escussione, se avvenuta, delle garanzie finanziarie, avendo cura di evidenziare:
- l'esito della procedura, con indicazione degli importi eventualmente incassati;
- le eventuali criticità riscontrate nella riscossione del credito;
- gli eventuali contenziosi giudiziari che ne sono derivati,
nonché ad inviare la copia integrale:
degli atti normativi regionali (leggi regionali e/o DGR) che disciplinano le garanzie finanziarie
dei documenti accettati quali garanzie finanziarie per la gestione operativa e di quelli per la gestione post operativa".
Le risposte delle regioni, pervenute in tempi diversi e con modalità non omogenee, hanno dato luogo all'acquisizione di documentazione per un totale di oltre 13.000 pagine.
L'analisi della documentazione pervenuta sarà finalizzata a ricostruire una mappatura degli impianti di discarica presenti sui territori regionali e a valutare con dati quali-quantitativi la situazione delle garanzie finanziarie. Le informazioni fornite hanno poi riguardato in specifico le garanzie finanziarie relative agli impianti di discarica, con acquisizione di tutti i contratti stipulati dai gestori.
La Commissione, come si è chiarito nel § 1, intende anticipare con la presente prima relazione, una valutazione generale di istituti e

fenomeni, a cui farà seguito un'ulteriore analitica relazione, nella quale sarà compiutamente riportata e valutata la cennata imponente mole di dati sulla totalità degli impianti di discarica presenti sul territorio nazionale.

4.2 I primi dati significativi. Rinvio

Rinviando dunque all'analisi completa dei dati un report generale di natura quantitativa e statistica, nonché l'evidenza di anomalie e criticità, è possibile anticipare alcune osservazioni.
Le considerazioni sintetiche che seguono sono basate sulla compiuta analisi della documentazione pervenuta dalle regioni Umbria, Calabria, Puglia, Toscana, Friuli - Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Piemonte e quella della provincia autonoma di Bolzano; un campione che, seppur parziale, può comunque considerarsi idoneo ad evidenziare, *prima facie*, talune criticità.
A fattor comune, sul complesso delle risposte pervenute - anche al di là di quelle delle regioni sopra citate - va anzitutto osservato che, con le dovute eccezioni, le notizie sono state fornite in maniera frammentaria e disomogenea; in molti casi si è assistito, infatti, alla trasmissione di documenti con modalità poco chiare che hanno reso oltremodo difficile l'interpretazione dei dati. In linea generale, è emersa una significativa scarsità o non esaustività dei dati comunicati sia con riferimento alle peculiarità tecnico-operative degli impianti di discarica che alle caratteristiche delle correlate garanzie finanziarie.
Si tratta di un segnale interpretabile nel senso che la materia non costituisce oggetto di preminente interesse da parte dei soggetti a cui istituzionalmente ne è demandata la competenza, quantomeno nella conservazione e gestione dei dati rilevanti.
Sul fronte dei dati relativi alle caratteristiche tecniche degli impianti, la criticità più volte ricorrente ha riguardato l'operatività degli stessi: non sempre, infatti, gli enti hanno comunicato in maniera univoca lo stato operativo delle discariche. Non è quindi risultata netta l'evidenza tra la gestione operativa e quella post-operativa di ciascun impianto, riverberandosi negativamente questa indefinizione sulla conseguente correlazione con le rispettive garanzie finanziarie associate a ciascuna delle condizioni di operatività delle discariche.
Nondimeno, è stata riscontrata una ridotta attenzione a fornire i dati relativi alla capacità degli impianti, oltre a una non sempre esaustiva indicazione dei provvedimenti autorizzativi delle discariche.
Per quanto attiene, invece, all'analisi degli aspetti salienti relativi alle garanzie finanziarie correlate all'esercizio degli impianti di discarica, la documentazione fin qui analizzata ha consentito di evidenziare una serie di anomalie.
Tra di esse, quella che desta maggiori perplessità è riferibile alla totale mancanza di garanzie finanziarie relative alla gestione (operativa e

post-operativa) di molti impianti: nella maggior parte dei casi non sono stati indicati i motivi dell'assenza di copertura finanziaria; peraltro, quanto ad alcune discariche, è stato dichiarato superfluo il ricorso alle garanzie finanziarie in considerazione della gestione degli stessi impianti da parte di un ente pubblico.
Si rileva altresì con una certa frequenza che il ricorso alle garanzie finanziarie riguarda soltanto la gestione operativa, non avendo riscontrato, con riferimento ai medesimi impianti, nessuna fideiussione o polizza emessa per la gestione *post mortem*.
Avuto riguardo alle garanzie riferite alla gestione post-operativa delle discariche, è opportuno evidenziare la prassi ricorrente di procedere alla copertura dei rischi connessi per una durata inferiore all'intero periodo di riferimento: in molti casi, la durata della garanzia è stata fissata in soli cinque anni, eventualmente rinnovata alla scadenza per un ulteriore periodo di cinque anni.
Per quanto attiene alla tipologia di garanzia prestata, si è constatato che nella pressoché totalità dei casi esaminati le polizze fideiussorie rappresentano la principale, se non unica, opzione[65] utilizzata degli operatori: esse sono emesse prevalentemente da compagnie d'assicurazione di diritto italiano, senza trascurare un significativo apporto anche da parte di quelle con sede in paesi dell'Unione europea ed extra UE.
Sul fronte della funzione di protezione finanziaria che le garanzie devono assicurare, è stata finora rilevata la limitatissima escussione degli importi garantiti, seppure, in alcuni casi, è emersa l'impossibilità dell'ente a procedere per l'intervenuto fallimento del soggetto gestore dell'impianto.
Tenuto conto della parzialità dei dati analizzati, le osservazioni e anomalie appena citate rappresentano, nel loro insieme, degli spunti critici di partenza nell'ambito dell'esame sul funzionamento di un comparto, quello relativo alle garanzie finanziarie sugli impianti di discarica, sinora del tutto inesplorato.
Si rinvia, perciò, alla prevista completa e approfondita disamina dei dati complessivamente acquisiti dalle regioni, che confluiranno in una successiva relazione in cui le tematiche avranno modo di essere analizzate in dettaglio.

5. Conclusioni: gli strumenti e le norme

Il problema della prestazione delle garanzie finanziarie è di rilevanza nazionale, sia dal punto di vista dello sviluppo normativo che da quello dell'importanza intrinseca della questione.

[65] Riguardo alle altre tipologie di garanzia riscontrate, si annoverano, nell'ambito dei dati sinora esaminati, numeri limitati di fideiussioni bancarie, accantonamento su conto corrente vincolato e deposito cauzionale.

Una serie di aspetti sono stati chiariti e molte problematiche sono emerse sin dal presente primo approfondimento.
Una iniziale criticità si riscontra con riferimento alle imprese scelte quali soggetti garanti che possono essere società di diritto nazionale, di diritto comunitario e di diritto straniero.
Si è compreso che si tratta di imprese di diversa dimensione finanziaria, che talora – nel caso di imprese di altri paesi dell'Unione o paesi esteri - lasciano dubbi, in prima battuta, sulla effettiva solvibilità, non sottoposta a effettiva verifica.
Si è chiarito che il mercato delle garanzie finanziarie per le discariche si caratterizza per una preponderante utilizzazione di polizze assicurative, con limitatissimo utilizzo di fideiussioni bancarie e cauzioni.
Sono individuabili diversi possibili interventi, condizionati nella loro efficacia a un effettivo coordinamento tra il piano regolativo e quello informativo.
E' intanto necessario un adeguamento delle norme statali che tenga conto di tre capisaldi: la riconosciuta competenza in materia a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale; la necessità di coerenza con la norme sovranazionali sulle discariche e il loro recente recepimento; il riconoscimento di una ineffettività dell'istituto così come attualmente disciplinato.
Accanto alle norme possono essere messi in campo modelli di contratto o contratti-tipo che garantiscano reale efficacia all'istituto, con l'intervento attivo degli enti associativi-esponenziali del mondo bancario e assicurativo e con il coordinamento tra e con gli organi di controllo pubblico.
A quest'ultimo proposito, ferme restando le competenze istituzionali, dovrebbe essere riconosciuto e costruito un ruolo del Sistema nazionale di protezione ambientale, considerata l'inscindibile relazione tra aspetti tecnici e aspetti economico-finanziari dell'istituto delle garanzie in questo settore.
I fenomeni illeciti o elusivi necessitano di un contrasto basato innanzitutto sulla circolazione delle conoscenze a proposito dei soggetti che operano nel settore, mediante un coordinamento tra banche dati (a livello nazionale ovvero europeo), un monitoraggio da parte di enti esponenziali di categoria e istituzioni pubbliche, un superamento dei controlli meramente cartolari da parte delle pubbliche amministrazioni.
In prospettiva lo sviluppo dei temi dell'inchiesta e di questa prima relazione in termini di raccomandazioni ai soggetti pubblici interessati potrà andare nella direzione della elaborazione e aggiornamento dei dati statistici raccolti e analizzati dalla Commissione, della segnalazione di anomalie o criticità sul versante del rapporto con i gestori, su quello dei rapporti con gli enti pubblici, su quello della concorrenza con imprese comunitarie o straniere, della segnalazione di criticità relative alla fase di escussione delle garanzie, dello studio delle evidenze che qualificano il settore dal punto di vista del calcolo attuariale e dell'alea

contrattuale/finanziaria, dell'esame del rapporto esistente in concreto tra prestazione di garanzia e assicurazione sul danno ambientale.
Quanto alle ipotesi sulla regolazione della materia delle garanzie finanziarie nel settore delle discariche, possono essere formulate alcune proposizioni di premessa e alcuni indirizzi.

Proposizioni di premessa

- il recepimento della direttiva 2018/850 che modifica la direttiva 1999/31 non si è occupato della materia delle garanzie finanziarie;
- manca ad oggi un intervento normativo regolamentare, ampiamente annunciato dal ministero dell'ambiente ma non concretato;
- la sensibilità della materia sconsiglia interventi con norme inserite a margine di altri provvedimenti ma necessita di un approccio normativo complessivo, distinto e chiaro, di livello primario e secondario;
- le competenze in materia, sotto il profilo dell'amministrazione attiva e dei controlli, nella loro distribuzione tra Stato, regioni e province autonome e Sistema nazionale di protezione ambientale, devono essere determinate con chiarezza e assistite da adeguate risorse.

Indirizzi

Il contesto comunitario
Una modifica dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 36 del 2003 potrebbe affiancare alle garanzie fideiussorie altre forme di garanzie equivalenti come previsto dalla direttiva comunitaria (articolo 8, lettera a, punto IV, direttiva 1999/31/CE)[66]; si può infatti ritenere che non contrasti con la direttiva 1999/31/CE l'eventuale adozione di norme interne che autorizzino i gestori delle discariche ad adottare strumenti alternativi e/o sostitutivi delle garanzie finanziarie; il *considerando* 29 della direttiva 1999/31/CE prevede: "si dovrebbero adottare misure volte a garantire che i prezzi di smaltimento dei rifiuti in una discarica coprano l'insieme dei costi connessi con la creazione e la gestione della discarica, compresa, per quanto possibile, la garanzia finanziaria o il suo equivalente che il gestore deve prestare e i costi stimati di chiusura, compresa la necessaria manutenzione post-operativa"; e l'articolo 8, lettera a, punto IV della direttiva 1999/31/CE come si è visto fa riferimento al concetto di "garanzia finanziaria o altra equivalente".
Se l'individuazione delle garanzie finanziarie disciplinate dal decreto legislativo n. 36 del 2003 non è tassativa, il legislatore nazionale

[66] L'articolo 8, comma 1, lett. o, del decreto legislativo n. 36 del 2003, elenca le informazioni che devono essere contenute nella domanda di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di una discarica, menziona oltre alle garanzie finanziarie «qualsiasi altra garanzia equivalente»; del pari, l'articolo 9, comma 1, lett. d, in ordine alle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione alle discariche, richiama «le garanzie finanziarie o altre equivalenti». Entrambe le norme fanno riferimento all'articolo 14 della stessa legge, che però non menziona altre forme di garanzie equivalenti.

potrebbe consentire il ricorso anche a strumenti di natura diversa, purché dotati di efficacia equivalente.

Dalla garanzia all'accantonamento

E' ipotizzabile l'introduzione dell'obbligo a carico dei gestori di mantenere parte dei ricavi in fondi segregati, al preciso scopo di coprire i costi connessi alla post-gestione di una discarica, potendo tali risorse rappresentare un elemento rilevante di mitigazione del rischio per gli operatori finanziari che prestano la garanzia e nel contempo di efficace intervento.

A questo proposito, incidentalmente, si rammenta che:

l'articolo 238, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevede che la tariffa da corrispondere per l'accesso agli impianti sia composta anche da una quota rapportata "alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione";

l'articolo 15, del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 stabilisce che il prezzo corrispettivo per lo smaltimento in discarica debba coprire i "costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto, i cui costi sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria ed i costi stimati di chiusura, nonché i costi di gestione successiva alla chiusura".

Pertanto si potrebbe ipotizzare un obbligo di accantonamento delle quote di corrispettivo e/o di tariffa destinate a coprire i costi di gestione degli impianti e/o i costi delle garanzie finanziarie, con l'obbligo per i titolari delle discariche di versare le somme accantonate sul fondo segregato (prevedendo adeguate forme di controllo sulla sua gestione).

Si potrebbe valutare l'ipotesi di utilizzare il fondo degli accantonamenti effettuati nel corso della fase di gestione, quale garanzia stessa per il periodo di gestione post-operativa, in parziale sostituzione della garanzia fideiussoria.

Un'ipotesi di regolazione:

al momento dell'ottenimento dell'autorizzazione il gestore presta l'usuale garanzia finanziaria; contestualmente, a partire dall'inizio dei conferimenti e fino alla chiusura della discarica, accantona le somme necessarie per le attività di post-gestione, depositandole nel contesto di un rapporto bancario, di cui fornirà rendicontazione periodica e certificata all'autorità affidante; le somme così accantonate dovranno essere materialmente disponibili al momento della naturale chiusura della discarica;

a partire dal momento della chiusura dell'attività di gestione della discarica, e per i trent'anni successivi, l'effettivo accantonamento effettuato garantirà le attività di post-gestione in luogo della stipulazione della polizza fideiussoria e in forma assimilabile alla "reale e valida cauzione" di cui alla legge 10 giugno 1982, n. 348;

l'ente pubblico beneficiario dovrà poter disporre del fondo nel momento in cui il gestore si rendesse inadempiente e fosse necessario escutere le somme per le attività di gestione post-operativa.

La periodicità dell'accantonamento presenterebbe il vantaggio di non

gravare troppo sui bilanci dei gestori, attualmente costretti a sostenere tutti gli oneri economici delle garanzie finanziarie al momento dell'attivazione del contratto; e maggiori garanzie per l'ente pubblico non è più sottoposto al rischio che il gestore o la società assicuratrice non rinnovino la garanzia o si rendano inadempienti.
Vincoli di impignorabilità e di irrevocabilità fallimentare potrebbero essere posti a tutela degli scopi istituzionali del fondo.
In una visione dinamica, ma da assoggettare a forme di regolazione e controllo che tengano conto delle ragioni pubbliche preminenti, potrebbe essere prevista la possibilità per il gestore di rendere fruttifere le somme accantonate.

Istituzione di un fondo di garanzia
L'istituzione di un meccanismo esterno e suppletivo di garanzia è tema sensibile anche nel campo delle bonifiche, che presentano problemi analoghi a quelli della post-gestione delle discariche in presenza di fenomeni di abbandono dei siti o fallimento dei gestori.
L'alimentazione del fondo è ipotizzabile attraverso una destinazione di risorse di finanza pubblica, ovvero provenienti da sanzioni o da versamenti effettuati ai sensi del titolo VI-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, o da quote di risarcimenti per danni ambientali o da contributi regionali prelevati dal gettito del tributo speciale ex articolo 3, commi da 24 a 41, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Un possibile sistema misto
E' da sottoporre alle verifiche necessarie l'ipotesi di costruzione di un sistema misto che corrisponda agli scopi attualmente perseguiti dal sistema delle garanzie mediante un parallelismo degli altri istituti (accantonamento, fondo di garanzia) e che eventualmente veda una prestazione decrescente di garanzie a fronte della crescita degli accantonamenti.

Durata della polizza fideiussoria
Una questione emersa è quella della durata delle polizze fideiussorie che, se proiettate nell'orizzonte trentennale, creano difficoltà per le imprese che gestiscono gli impianti di discarica nel trovare sul mercato soggetti disposti a un rapporto negoziale di lunga durata.
Normative regionali e prassi si sono orientate su durate più brevi, generalmente quinquennali, con rinnovi successivi: fermo restando che il termine normato dal decreto legislativo n. 36 del 2003 per la garanzia per la gestione successiva alla chiusura della discarica è di trenta anni senza prevedere altre scansioni temporali. Questione sensibile e collegata è quella della prestazione immediata della garanzia anche per la fase di post-gestione, piuttosto che il suo rinvio al momento della chiusura della discarica: sul punto nella presente relazione si sono esaminati i parametri giuridici che orientano alla maggiore correttezza della prima soluzione.

Un ripensamento dell'intera questione è possibile a fronte di un cambiamento di sistema, che mantenga inalterate, o rafforzi, le garanzie effettive di tutela dell'ambiente attraverso gli istituti che più sopra si sono indicati.

Contratti-tipo, quadro normativo e informativo
Si deve ritenere opportuna la definizione di uno schema tipo di polizza assicurativa in grado di garantire uniformità nel rilascio delle fideiussioni da parte degli operatori, che tenga conto di criteri di calcolo uniformi e garantisca l'adeguatezza dei premi sulla base delle effettive esigenze/attività degli impianti: si tratta di un'evoluzione vista con favore dagli operatori ma che richiede un quadro rinnovato e stabile dal punto di vista normativo e uno scambio costante di informazioni per l'adeguamento degli schemi al mutare della realtà.

Provvedimento espresso di accettazione
Alla luce dell'imprescindibile necessità di tutelare valori costituzionalmente rilevanti come la salute e l'ambiente nel momento in cui si deve valutare l'idoneità di strumenti di salvaguardia come le garanzie finanziarie, rispetto ad attività potenzialmente inquinanti, potrebbe essere utile una modifica dell'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo n. 36 del 2003, nel senso di ritenere che l'accettazione delle garanzie finanziarie debba avvenire con provvedimento espresso.

Metodologie di controllo
Risulta necessario un coordinamento dei controlli, che superi la separatezza degli aspetti ambientali da quelli finanziari e che non si riduca a una mera verifica cartacea della sottoscrizione di un contratto.
Nella fase della prestazione della garanzia alcuni accorgimenti possono dare concretezza al controllo: la verifica di autenticità della firma e la legalizzazione della firma; la richiesta della documentazione in originale o copia autentica; la traduzione asseverata e la legalizzazione della firma sul contratto di garanzia stipulato con soggetti esteri, attraverso le rappresentanze diplomatiche (ai sensi della Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari); il coinvolgimento dell'IVASS per una valutazione delle polizze preventiva al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto, e in caso di soggetto residente in un paese estero con possibilità di richiedere informazioni ad omologo istituto straniero.
L'assunzione di informazioni può altresì essere finalizzata alla costruzione di una lista di operazioni o soggetti sospetti in condivisione con altri soggetti pubblici.
E' poi in particolare ipotizzabile l'analisi dei bilanci annuali per verificare la compatibilità tra la gestione finanziaria del sito e le caratteristiche delle garanzie.

I sintetici indirizzi sopra riassunti intendono fornire un primo spunto per l'esame della materia da parte dei soggetti pubblici e privati coinvolti nelle vicende gestionali e competenti in materia di tutela dell'ambiente, e saranno oggetto di ulteriore sviluppo sulla base della compiuta analisi dei dati e delle esperienze regionali, anche con riguardo alla ricognizione delle competenze in materia.
Inoltre, considerata la derivazione comunitaria delle norme che in generale regolano o saranno destinate a regolare la gestione degli impianti di discarica, l'esistenza di un mercato unico e dei principi di libera circolazione e libertà di stabilimento, pure fondamentali nell'ambito della presente inchiesta e dei suoi previsti sviluppi, la Commissione intende interloquire in materia, nell'ambito delle proprie competenze, con le istituzioni dell'Unione europea.

€ 4,80