

APAT
Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici

**“ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI
DISCARICHE DI RIFIUTI: LE GARANZIE FINANZIARIE”**

**Dr.ssa Rosanna Laraia, Dr. ssa Silvia Marinelli, Dr.ssa Loredana
Valente**

Marzo 2004

PREFAZIONE

L'entrata in vigore del decreto legislativo n. 36 del 13 gennaio 2003, di attuazione della direttiva 99/31/CE, e del D.M. del 13 marzo 2003 ha introdotto importanti modifiche nella gestione delle discariche. Con le nuove disposizioni le discariche sono classificabili in tre categorie: per rifiuti inerti, per rifiuti non pericolosi, per rifiuti pericolosi.

Uno degli aspetti innovativi del decreto è l'obbligo, per il richiedente l'autorizzazione, di presentare cinque piani gestionali. Tra questi è compreso il Piano Finanziario, il quale prevede che tutti i costi derivanti dalla realizzazione dell'impianto e dall'esercizio della discarica, i costi sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria, i costi stimati di chiusura e di gestione post-operativa per un periodo di almeno trent'anni, siano coperti dal prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento.

Le rigide prescrizioni tecniche descritte, contenute nel decreto 36/2003 e nel decreto 13 marzo 2003, hanno anche lo scopo di riequilibrare i costi di smaltimento in discarica rispetto ai costi relativi ad altre forme di smaltimento e/o recupero, al fine di incentivare maggiormente le opzioni di recupero e riciclo.

Il costo dello smaltimento in discarica tende ad essere troppo basso rispetto ad altre forme di trattamento come ad esempio il recupero e tale situazione spesso determinava di fatto il ricorso diffuso a tale forma di gestione dei rifiuti.

Il presente elaborato analizza gli aspetti relativi alle garanzie finanziarie, e fornisce informazioni su quanto legiferato in materia a livello internazionale (Europa e Stati Uniti).

ABSTRACT

La discarica è stata per anni la principale forma di smaltimento dei rifiuti, grazie anche ai costi più competitivi rispetto alle altre forme di trattamento quali il riciclaggio ed il recupero di materia e di energia.

Il D.Lgs 36/2003, che ha recepito la direttiva 99/31/CE in materia di discariche, dovrebbe determinare un'inversione di tendenza attraverso la riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti ammessi in discarica e l'innalzamento dei costi di smaltimento.

Tra le principali novità introdotte dal decreto vi è la previsione di due garanzie finanziarie: una legata alla fase di gestione operativa (e trattenuta per ulteriori due anni dalla data di comunicazione della chiusura della discarica) e l'altra relativa alla gestione post operativa (trattenuta per almeno trenta anni, nel caso di discariche per rifiuti non pericolosi e pericolosi, dalla data di comunicazione della chiusura). Entrambe le garanzie devono essere presentate prima dell'attivazione dell'impianto e sono indispensabili al rilascio dell'autorizzazione.

Le garanzie suddette devono essere prestate in una delle seguenti forme tecniche:

- reale e valida cauzione;
- fideiussione bancaria;
- polizza fidejussoria assicurativa.

Tra queste tre forme gli operatori hanno privilegiato, fino ad ora, la polizza fidejussoria, che evita gli immobilizzi finanziari propri della cauzione e non implica il trasferimento del rischio proprio della polizza assicurativa. Tale polizza consiste nella garanzia del fideiussore a pagare la somma pattuita al beneficiario, in caso di inadempimento del gestore.

L'indisponibilità delle banche e delle compagnie di assicurazioni a rilasciare tali polizze riguarda principalmente la garanzia relativa alla fase post-gestionale di durata trentennale. Tale garanzia è caratterizzata da un elevato livello di rischio perché relativa ad una fase in cui la discarica non riceve

rifiuti e non realizza ricavi. Essendo questa fase caratterizzata da soli costi è abbastanza probabile che il gestore sia tentato dal tenere un comportamento di “moral hazard” (comportamento sleale), abbandonando il sito senza rimborsare le somme anticipate dal fideiussore.

Si deduce che la difficoltà delle aziende di assicurazione e degli istituti di credito a rilasciare tali garanzie dipende dalla struttura temporale dei costi e dei ricavi che contraddistingue l’attività di discarica.

Si deve aggiungere anche la difficoltà di effettuare una corretta valutazione del rischio, poiché le condizioni esistenti al momento “attuale” possono cambiare in un arco di tempo così lungo, facendo sorgere la necessità di modificare gli elementi essenziali del contratto (massimale, premio, durata).

Per ovviare a questo inconveniente è stata avanzata la proposta (accolta da alcune Regioni) di strutturare tali garanzie finanziarie su piani quinquennali rinnovabili, dando così modo al fideiussore di controllare i fattori di rischio al momento del rinnovo.

Un ultimo aspetto, che completa il quadro della situazione, è dato dalla discrezionalità nella determinazione dell’ammontare delle garanzie finanziarie lasciato a Regioni e Province, e causa di potenziale disparità territoriale. Questo aspetto potrebbe comportare una concorrenza sleale tra gli operatori delle diverse regioni, inducendo a trasferire i rifiuti in quelle aree dove è più basso il costo di smaltimento in discarica. Si rende perciò necessaria una omogeneizzazione delle tipologie e degli ammontari delle garanzie finanziarie sia a livello nazionale che europeo.

A livello europeo, non solo non si è giunti ad una omogeneizzazione delle garanzie finanziarie, ma si ha difficoltà ad individuare una soluzione soddisfacente gli interessi delle parti. L’unica proposta avanzata (da un Paese che non fa parte dell’U.E.) riguarda una vera e propria polizza assicurativa appositamente studiata per le discariche. Tale polizza combina il tradizionale elemento di trasferimento del rischio con una soluzione di finanziamento, che consente al gestore di autofinanziarsi durante la gestione post operativa

attraverso il surplus di premi accantonato (presso l'assicuratore) durante la gestione operativa. Questo tipo di assicurazione implica un'attenta valutazione del rischio ed un'attiva partecipazione dell'assicuratore nella gestione della discarica.

L'assicurazione appena descritta, frutto dell'esperienza delle imprese di assicurazione svizzere, darebbe la possibilità ai Paesi Membri dell'U.E. di uniformarsi al modello americano, dove tale soluzione è combinata con altre forme di garanzia finanziaria, allo scopo di coprire tutti i costi di chiusura e di post-chiusura.

ABSTRACT (versione inglese)

The landfill has been for years the main procedure of disposal of the waste thanks also to the more competitive costs than the other treatment procedures like the recycling and the recovery of matter and energy.

The D.Lgs. 36/2003 that has implemented the directive 99/31/CE in matter of landfill has the aim to reduce the amount and the dangerousness of the waste admitted in landfill and to increase the disposal costs.

Among the main innovations introduced from the decree, there is the forecast of two financial guarantees: the first concerning the operating management stage (and withheld for further two years from the closing communication date of the landfill) and the other concerning the post operating management (withheld at least for 30 years from the closing communication date). They must be introduced before the plant activation and they are necessary to grant the authorization.

The aforesaid guarantees must be lend in one of the following ways:

- bond
- bank guarantee
- surety policy

Among these three ways the surety policy is preferred by operators as it avoids the typical financial immobilizations of the bail and it does not imply the transfer of the own risk of the insurance policy.

Such policy consists in the guarantee of the guarantor to pay the fixed sum to the beneficiary, in case of non-fulfilment of the manager.

The banks and the insurance companies don't grant the coverage concerning the thirty years post closure. Such guarantee is characterized by an elevated level of risk, as it is relative to a phase in which the landfill doesn't receive waste and doesn't achieve incoming.

As this phase is characterized only by costs it is quite probable that the manager is tempted to hold a moral hazard behaviour, abandoning the site without to reimburse the sums anticipated by the guarantor.

We deduce that the insurance companies and the credit institutions difficulty to allow such guarantees depends from the temporal structure of the costs and the revenues that characterizes the activity of the landfill.

We must also add the difficulty to carry out one correct risk assessment, since the existing conditions can change in a such a long period, making to rise the necessity to modify the essential elements of the contract (insured sum, premium, period). In order to obviate this disadvantage it has been advanced the proposal (accepted from some Regions) to structure such financial guarantees on five years renewable financial plans, thus giving therefore the way to the guarantor to control the factors of risk at the moment of the renewal.

A last aspect, that completes the picture of the situation, is due to the determination discretionally in the amount of the financial guarantees given by the authority to the Regions and the Provinces, which is cause of potential territorial disparity. This could involve a treacherous competition among the various regions operators, inducing to transfer the waste to those areas where the landfill cost of disposal is lower. A typology and an amounts of the financial guarantees standardization is therefore necessary at a national and European level.

At European level we haven't reached the financial guarantees standardization, and there is a difficulty to individuate one satisfactory solution for the interests of the parts. The only proposal advanced (from a Country that isn't part of the U.E.) regards a downright insurance for the landfills. This policy arranges the traditional element of the transfer of the risk with a solution of financing, that allows the operator to self-financing during the post operative stage by the surplus of the prizes set aside (at the insurer) during the operative stage. This type of insurance demands a careful risk analysis and an active participation of the insurer in the management of the landfill.

The insurance described, resulting from the experience of the Swiss insurance companies, would give to the possibility to the Countries Members of the U.E. to conform themselves to the American model in which such solution is arranged with other guarantee procedures, in order to cover all the costs of closure and post closure.

INDICE

PREFAZIONE.....	2
ABSTRACT.....	3
ABSTRACT (versione inglese).....	6
INDICE.....	9
INTRODUZIONE.....	10
METODOLOGIA.....	13
CAPITOLO I - NORMATIVA.....	14
1.1 PREMESSA.....	14
1.2 DECRETO LEGISLATIVO N. 36/2003.....	18
CAPITOLO II - GARANZIE FINANZIARIE SITUAZIONE ITALIANA ED EUROPEA..	
24	
2.1 PREMESSA.....	24
2.2 SITUAZIONE ITALIANA.....	25
2.3 MERCATO ASSICURATIVO E DISCARICHE: UN'ANALISI ECONOMICA..	29
2.4 SITUAZIONE EUROPEA.....	36
CAPITOLO III - LE GARANZIE FINANZIARIE PER LE DISCARICHE IN AMERICA..	
48	
3.1 PREMESSA.....	48
3.2 STRUMENTI DI GARANZIA FINANZIARIA.....	49
CONCLUSIONI.....	54
BIBLIOGRAFIA.....	57

INTRODUZIONE

Il Decreto legislativo del 13 gennaio 2003 n. 36, di recepimento della Direttiva comunitaria 99/31/CE, ha introdotto nuovi requisiti operativi e tecnici che devono essere rispettati dalle nuove discariche e da quelle già esistenti. Tali requisiti hanno innalzato notevolmente i costi di questa forma di smaltimento che cessa, così, di essere più competitiva rispetto ad altre forme di trattamento e recupero.

Con il presente lavoro si è voluto affrontare il delicato problema delle garanzie finanziarie, partendo dall'esame delle nuove disposizioni introdotte dal decreto legislativo.

In particolare, la nuova normativa prevede una serie di prescrizioni (stabilite dal piano di gestione operativa, post-operativa e di ripristino ambientale) e di misure di manutenzione, sorveglianza e controllo del sito che devono essere rispettate dal gestore durante la fase della gestione operativa e post operativa. Per assicurare il rispetto di questi obblighi, la normativa in questione ha previsto l'onere per il gestore di prestare due garanzie finanziarie a cui è subordinato il rilascio dell'autorizzazione ad operare: una relativa all'attivazione e alla gestione operativa, e una relativa alla gestione post-operativa. Tali garanzie hanno la funzione di assicurare le disponibilità finanziarie necessarie per far fronte alle prescrizioni previste dall'autorizzazione per la chiusura e la gestione post operativa della discarica, in caso di inadempienza del gestore.

Si è passati, quindi, ad analizzare da un punto di vista prettamente economico, le difficoltà incontrate dai gestori all'ottenimento di tali garanzie (e in particolare di quella relativa alla gestione post operativa) sul territorio nazionale e la situazione allo stato attuale.

Le banche e le compagnie di assicurazioni, infatti, non sono propense a concedere una polizza fidejussoria caratterizzata da una lunga durata (almeno 30 anni) e da un alto rischio di perdita dei capitali anticipati. Innanzitutto perché si riferisce ad una fase in cui l'impianto non consegue ricavi, ma

anche perché tale polizza viene rilasciata sulla base dell'attuale situazione finanziaria e patrimoniale dell'azienda che nel corso degli anni potrebbe cambiare. A tale proposito la proposta di prestare la suddetta garanzia secondo piani quinquennali rinnovabili sino alla copertura dei 30 anni, può essere favorevolmente accolta dalle imprese assicuratrici e dagli istituti di credito ma non soddisfa gli interessi di tutte le parti coinvolte.

Si è esaminata, poi, la situazione a livello europeo per comprendere come gli altri Paesi dell'Unione Europea hanno affrontato ed eventualmente risolto il problema, al fine di avanzare ed applicare un'analogia proposta anche nel nostro Paese. Tuttavia dall'esame dei siti delle varie agenzie europee per la protezione dell'ambiente non è stato rilevato nessun documento che attestasse una soluzione in tal senso.

Una proposta interessante è quella elaborata dalle compagnie di assicurazioni svizzere, che hanno previsto un'assicurazione specifica per le discariche. Tale assicurazione può essere di lungo e di breve termine. L'assicurazione di lungo termine copre sia la gestione operativa che quella post-operativa e si caratterizza per la particolarità di combinare al tradizionale elemento di trasferimento del rischio (tipico delle polizze assicurative) una soluzione di finanziamento. Infatti, attraverso questa polizza il gestore può disporre di una copertura assicurativa contro i danni che nel breve e nel lungo termine possono verificarsi ma, per come è strutturata questa polizza, può anche accantonare, durante la gestione operativa, i mezzi finanziari necessari per far fronte agli oneri connessi alla gestione post-operativa.

L'assicurazione di breve durata copre solo la gestione post-operativa e si differenzia dalla precedente perché basata esclusivamente sul trasferimento del rischio, mancando dunque l'elemento finanziario. Si ricorre a questo tipo di assicurazione in quei casi in cui si cerca una copertura essendo la discarica prossima alla chiusura.

Si è concluso il presente lavoro esaminando i meccanismi di garanzia finanziaria adottati per le discariche americane, considerato che il modello economico americano è quello al quale l'Europa si ispira.

METODOLOGIA

La metodologia impiegata per l'elaborazione del presente lavoro si avvale di molteplici strumenti. Inizialmente è stata condotta una ricerca bibliografica facendo riferimento alle principali riviste in materia di ambiente, al fine di reperire informazioni sulle nuove disposizioni in materia di discariche introdotte dal D.Lgs. 36/2003. Successivamente si è continuata la ricerca su internet al fine di analizzare quanto disposto in materia, dai diversi piani regionali.

Per esaminare in che modo è stata affrontata la scadenza del 27 settembre (data in cui i titolari di autorizzazione dovevano presentare all'Ente territoriale competente i piani di adeguamento comprensivi delle garanzie finanziarie) e in che modo si è fatto fronte agli obblighi di legge in materia di garanzie finanziarie, sono stati contattati i gestori delle discariche associate a Federambiente.

Analogamente, sono stati inviati dei questionari alle principali imprese di assicurazione, agli istituti di credito e alle relative associazioni di categoria, al fine di reperire informazioni su come intendono far fronte alle richieste di polizze fidejussorie di durata ultratrentennale, in ossequio a quanto imposto dalla legge, a livello nazionale.

Il presente lavoro è stato realizzato anche grazie al materiale raccolto partecipando ai vari congressi e seminari aventi per oggetto il tema in questione.

Per quanto riguarda la ricerca condotta a livello europeo, sono stati consultati tutti i siti delle Agenzie per la protezione dell'ambiente e del Ministero dell'Ambiente di tutti i Paesi Membri dell'Unione Europea.

CAPITOLO I - NORMATIVA

1.1 PREMESSA

La discarica costituisce il più antico e semplice sistema di smaltimento dei rifiuti, basato sul loro razionale interrimento, al fine di evitare ogni rischio di inquinamento per l'ambiente e l'insorgere di pericoli per la salute pubblica. Nonostante si siano affermate nuove tecnologie di smaltimento come l'incenerimento e il compostaggio, la discarica controllata resta il metodo più diffuso soprattutto per i suoi costi, ancora oggi competitivi.

Un notevole contributo alla progressiva riduzione del ricorso alla discarica è stato dato dal nuovo sistema di gestione integrata dei rifiuti delineato dalle direttive comunitarie (91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio) recepite nel nostro ordinamento con il decreto legislativo del 5 febbraio 1997 n°22, e ancor di più dal recente recepimento della direttiva comunitaria 1999/31/CE avente come obiettivo quello di portare i costi di smaltimento in discarica in linea con quelli delle altre forme di trattamento e di recupero.

Il D.Lgs. n° 22/97 prevede, all'art. 18, la competenza dello Stato a definire i criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento, e le norme tecniche per l'individuazione delle tipologie di rifiuti che per comprovate ragioni tecniche, ambientali ed economiche possono essere smaltiti direttamente in discarica. Tale previsione si ricollega al divieto di smaltimento disposto dall'art. 5, comma 6, del decreto stesso, il quale sancisce che "dal 1° gennaio 2000 è consentito smaltire in discarica solo i rifiuti inerti, i rifiuti individuati da specifiche norme tecniche e i rifiuti che residuano dalle operazioni di riciclaggio, recupero e smaltimento". Tuttavia la mancanza delle apposite norme tecniche e l'insufficiente grado di maturità del nuovo sistema di gestione dei rifiuti non ha consentito di rendere effettiva tale disposizione,

che prima ha subito slittamenti ed infine è stata “ancorata” all’entrata in vigore del decreto di trasposizione della direttiva 99/31/CE.

La discarica rappresenta comunque un elemento ineliminabile della gestione dei rifiuti in quanto è un recettore finale delle ceneri derivanti dall’incenerimento degli stessi. Per questo motivo le nuove normative impongono precise prescrizioni sulla costruzioni di nuovi impianti controllati che, se ben gestiti, dovrebbero limitare gli impatti negativi sull’ambiente.

A chiusura della discarica il sito dovrà essere ripristinato utilizzando soprattutto tecniche di ingegneria ambientale.

Fino al recepimento della direttiva comunitaria 99/31/CE nel nostro ordinamento, lo smaltimento in discarica era disciplinato dal D.M. 141/98 che, sotto certi aspetti, ha anticipato l’attuazione di alcune disposizioni contenute nella direttiva stessa, individuando un elenco di rifiuti pericolosi non ammissibili in discarica.

In base alla precedente normativa (delibera del 27 luglio 1984), le discariche si classificano (in relazione alle loro caratteristiche geologiche e idrogeologiche, ai mezzi tecnologici e alle misure di protezione ambientale adottate nella costruzione o gestione) nelle seguenti categorie:

- 1) discariche di prima categoria dove vengono smaltiti i rifiuti solidi urbani, i rifiuti speciali assimilabili agli urbani, i fanghi di depurazione civili non tossici e nocivi stabilizzati e palabili;
- 2) discariche di seconda categoria, a loro volta distinte in:
 - a) discariche di tipo A, in cui possono essere smaltiti solo i rifiuti inerti (sfridi di materiali da costruzione e materiali provenienti da demolizione, costruzioni e scavi, materiali ceramici cotti, rocce e materiali litoidi da costruzione);
 - b) discariche di tipo B, nelle quali possono essere smaltiti sia i rifiuti speciali che i rifiuti tossici e nocivi, tal quali o trattati, contenenti:

- sostanze dei gruppi 9-20, 24, 25, 27 e 28 di cui all'allegato al D.P.R. 915/82 in misura non superiore ad un centesimo delle concentrazioni limite (CL) fissate dalla stessa deliberazione;
- metalli con eluato conforme all'allegato 5 tabella 3 del D.Lgs 152/99;
- polveri e fibre libere d'amianto in concentrazioni non superiori a 10.000 mg/kg;
- se le caratteristiche di permeabilità del suolo danno sufficienti garanzie sono ammessi anche i rifiuti di cui sopra con eluato fino ad un massimo di 10 volte i limiti dell'allegato 5 tabella 3 del D.Lgs. 152/99.

c) discariche di tipo C per rifiuti speciali quali:

- residui derivanti da lavorazioni industriali, da attività agricole, artigianali, commerciali e di servizi che per quantità o qualità, non siano dichiarati assimilabili ai rifiuti urbani;
- residui dell'attività di trattamento dei rifiuti e della depurazione degli effluenti (se fanghi, stabilizzati e palabili);
- tutti i rifiuti tossici e nocivi, tal quali o trattati, contenenti le sostanze dei gruppi 9-20, 24, 25, 27 e 28 allegato al D.P.R. 915/82 in concentrazioni non superiori a 10 CL

3) discariche di terza categoria per rifiuti tossici e nocivi contenenti le sostanze dei gruppi 9-20, 24, 25, 27 e 28 dell'allegato al D.P.R. 915/82 in concentrazione superiore a 10 CL, per i quali non risulti possibile smaltire con sistemi diversi e adeguati.¹

¹ Deliberazione del 27 luglio 1984, "Disposizioni per la prima applicazione dell'art. 4 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, concernente lo smaltimento dei rifiuti, G.U. 13

Con la nuova normativa tale classificazione è stata abrogata prevedendo solo tre tipologie di discariche: per rifiuti inerti, per rifiuti non pericolosi e per rifiuti pericolosi. Per quanto riguarda, invece, i limiti di accettabilità dei rifiuti nelle nuove discariche, la Delibera del 27 luglio 1984, il D.P.R. 8/8/94 in materia di amianto e le deliberazioni regionali ad esso connesse, rimangono in vigore fino al 16 luglio 2005 relativamente alle seguenti prescrizioni:

- a) i rifiuti destinati a discariche di II categoria tipo A potranno essere smaltiti in discariche per rifiuti inerti;
- b) i rifiuti destinati alle discariche di prima categoria e alle discariche di II categoria tipo B potranno essere smaltiti in discariche per rifiuti non pericolosi;
- c) i rifiuti destinati alle discariche di II categoria tipo C e terza categoria potranno essere smaltiti in discariche per rifiuti pericolosi.

Il recepimento della Direttiva 99/31/CE ha spinto gli Stati Membri ad apportare delle profonde modifiche nel sistema di gestione dei rifiuti e in particolare nella tradizionale forma di smaltimento rappresentata dalla discarica. Ne sono un esempio l'ampliamento dell'elenco dei rifiuti non ammissibili in discarica e le politiche adottate per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione della frazione biodegradabile da smaltire fissati dalla direttiva stessa. Tale normativa ha per intento quello di relegare ad un ruolo residuale lo smaltimento dei rifiuti in discarica prediligendo ad esso il riciclaggio e il recupero energetico. Questo è dovuto all'alto fattore di rischio che le discariche comportano non solo nella fase del loro funzionamento ma soprattutto nella fase successiva alla chiusura.

Per questo motivo la direttiva ha definito:

settembre 1984, n. 253, S.O

- livelli di sicurezza più elevati non solo nella fase di progettazione e di gestione della discarica, ma soprattutto nella fase successiva alla chiusura al fine di prevenire e ridurre l'impatto sull'ambiente e i rischi per la salute pubblica;
- trattamenti preliminari a cui dovranno essere sottoposti i rifiuti prima di essere conferiti in discarica;
- modalità, anche temporali, per la chiusura della discarica e le procedure a cui dovranno attenersi i gestori nello svolgimento delle attività di ispezione e controllo .

Infine, la direttiva 99/31/CE ha imposto ai Paesi Membri di prevedere e di configurare delle particolari garanzie finanziarie che consentano, in un arco temporale superiore ai 30 anni, di garantire all'autorità competente, le disponibilità finanziarie necessarie per adempiere alle prescrizioni previste dall'autorizzazione per la chiusura e la gestione post operativa della discarica, in caso di inadempienza del gestore.

1.2 DECRETO LEGISLATIVO N. 36/2003

Con il decreto legislativo 13 gennaio 2003 n. 36 la legislazione italiana si è adeguata alle normative comunitarie in materia di discariche di rifiuti, recependo la direttiva 99/31/CE.

Questo decreto legislativo (collegato a un decreto ministeriale di contestuale emanazione che fissa i criteri di ammissibilità dei rifiuti conferiti in discarica), si compone di 17 articoli e di due allegati tecnici; la maggior parte di questi articoli riprende le disposizioni dettate dalla direttiva comunitaria.

Tali disposizioni si applicano a tutte le discariche intese come “aree adibite a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché

qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno”.²

Tra le principali novità introdotte dal presente decreto vi è la nuova classificazione delle discariche e la previsione di un nuovo sistema di garanzie finanziarie come presupposto per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio. La nuova classificazione prevede tre tipologie di discariche in sostituzione delle precedenti cinque:

1. discariche per rifiuti inerti;
2. discariche per rifiuti pericolosi;
3. discariche per rifiuti non pericolosi.

La ratio di tale decreto (conformemente a quanto disposto dalla Direttiva 99/31/CE) è quella di ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti ammessi in discarica e di innalzare i costi di smaltimento al fine di prediligere altre forme di gestione come il recupero, il riciclaggio e la termovalorizzazione. I criteri più restrittivi di ammissibilità (introdotti dal D.M. 13 marzo 2003³) hanno, infatti, imposto l'obbligo di subordinare l'accettazione dei rifiuti (debitamente pre-trattati) ad apposite procedure di controllo volte ad attestare il rispetto dei valori limite definiti per i parametri critici.

Le nuove discariche devono soddisfare rigorosamente i requisiti tecnici di costruzione imposti, al fine di ottenere dall'autorità competente l'autorizzazione ad operare. Tali requisiti (legati all'ubicazione dell'impianto, alla protezione delle acque, alla copertura finale, al controllo del biogas, alla stabilizzazione dei rifiuti, alle modalità e ai criteri di coltivazione) innalzeranno notevolmente i costi della gestione operativa e in particolare quelli della gestione post-operativa.

² Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n° 36, “Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”, art. 2, comma 1, lettera g) in *Gazzetta Ufficiale* 12 marzo 2003 n.59, S.O. n.40.

³ I nuovi criteri di ammissibilità entreranno in vigore il 16 luglio 2005 ma potranno già essere applicati alle nuove discariche o a quelle già adeguate alla nuova normativa.

Al riguardo, il decreto legislativo disciplina che i costi di smaltimento in discarica derivanti dalla realizzazione dell'impianto e dal suo esercizio, i costi sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria, nonché i costi per la chiusura e la 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.

Con riferimento alle discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del decreto (27 marzo 2003), l'art. 17 detta specifiche disposizioni transitorie che disciplinano il loro graduale adeguamento alla nuova normativa. In particolare, viene disposto che le discariche già esistenti possano continuare a ricevere, fino al 16 luglio 2005, i rifiuti oggetto dell'autorizzazione.

Con l'espressione "discariche già autorizzate" si intende fare riferimento:

- a. alle discariche già in esercizio sulla base dell'art. 28 del D.Lgs. 22/97;
- b. alle discariche autorizzate ma non ancora in esercizio;
- c. alle discariche non realizzate che hanno però completato l'iter di approvazione previsto dall'art.27 del D.Lgs.22/97.

Le disposizioni transitorie prevedono l'obbligo, per il titolare dell'autorizzazione, di presentare un piano di adeguamento comprensivo delle garanzie finanziarie all'Ente territoriale competente (Regioni o Province delegate), entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto (27 settembre 2003). Tale piano rappresenta il presupposto fondamentale per ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività della discarica ed è una sintesi delle valutazioni effettuate dal gestore per attestare la conformità del proprio impianto alle prescrizioni di carattere costruttivo-strutturale e gestionale-operativo imposte dal decreto. In definitiva, la nuova normativa prevede, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, la presentazione di una

dettagliata documentazione consistente in:

- un piano di gestione operativa nel quale vengono definiti i criteri adottati per la gestione della discarica, le procedure di ammissione dei rifiuti e le modalità di chiusura della stessa;
- un piano di gestione post-operativa nel quale definire i programmi di sorveglianza e di controllo successivi alla chiusura e per tutto il tempo durante il quale l'impianto può comportare rischi per l'ambiente;
- un piano di sorveglianza e controllo in cui devono essere indicate tutte le misure necessarie per prevenire e limitare eventuali rischi ambientali causati dal funzionamento della discarica sia nella fase operativa che in quella post-operativa;
- un piano di ripristino ambientale del sito dopo la chiusura della discarica;
- un piano finanziario contenente tutti i costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto, i costi connessi alla costituzione della garanzia finanziaria (prevista dall'art. 14) e i costi stimati di chiusura e di post chiusura per un periodo di almeno trenta anni;⁴
- l'indicazione del modo con cui si intendono prestare le garanzie finanziarie previste dall'art.14.

L'autorità competente, con l'approvazione del piano, autorizza la prosecuzione dell'esercizio della discarica, determina gli eventuali lavori di adeguamento, le modalità di esecuzione e il termine finale per la loro ultimazione (che non può essere successivo al 16 luglio 2009).

In sede di approvazione del piano, l'Ente territoriale, procede all'inquadramento della discarica in una delle tre nuove categorie individuate dal decreto, all'individuazione dei rifiuti in essa ammissibili e alla determinazione dell'ammontare delle garanzie finanziarie da prestare. In caso

⁴ Tali costi dovranno essere coperti dal prezzo praticato dal gestore per lo smaltimento dei rifiuti

di mancata approvazione, le autorità dovranno, invece, definire i tempi e le modalità da seguire per la chiusura della discarica.

Le garanzie finanziarie previste dall'art. 14 servono a garantire il rispetto da parte del gestore di quanto disposto dall'autorizzazione nonché tutte le procedure di manutenzione, sorveglianza e controllo del sito durante la fase successiva alla chiusura. Queste sono trattenute per tutto il tempo necessario alle operazioni di gestione operativa e di gestione successiva alla chiusura della discarica, ma l'autorità competente può prevedere un termine anche maggiore, qualora ritenga che la discarica rappresenti ancora un rischio per l'ambiente e per la salute pubblica.⁵

La determinazione dell'entità delle garanzie finanziarie non avviene sulla base di parametri omogenei validi a livello nazionale. Di conseguenza, il loro ammontare, per le discariche esistenti, verrà determinato di volta in volta in base al contenuto del piano di adeguamento, agli oneri aggiuntivi che i conseguenti lavori di adattamento comportano, al grado di riempimento della discarica e alla durata della sua vita residua. La norma prevede che nel caso di discariche che, alla data di entrata in vigore del decreto, abbiano acquisito rifiuti fino all'80% della capacità autorizzata, il massimale da garantire è ridotto nella misura del 40%.

L'ammontare della garanzia potrà inoltre essere ridotto proporzionalmente alla progressiva diminuzione del rischio ambientale che la discarica può comportare, comprovata dal gestore e attestata dalla Provincia competente.

Nel calcolo dell'ammontare della garanzia finanziaria si dovrà tenere conto del principio di equilibrio del piano finanziario in base al quale i costi della gestione operativa (compresa la chiusura della discarica) e della gestione post-operativa dovranno essere coperti dai proventi di esercizio dell'impianto.⁶

⁵ Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n° 36 “Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”, art.14 , comma 3, in *Gazzetta Ufficiale* 12 marzo 2003 n.59, S.O. n.40

⁶ *Circolare associativa FISE Assoambiente n. 173/2003 del 7 agosto 2003.*

Ai sensi dell'art. 14, comma 7, gli oneri riguardanti le garanzie finanziarie sono coperti interamente dalla tariffa, nel caso in cui le Regioni e gli enti (di cui all'art. 2 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) gestiscano direttamente la discarica.

Infine per gli impianti realizzati e gestiti secondo le modalità dettate dal presente decreto, le Regioni possono decidere di non applicare la garanzia finanziaria relativa alla fase post-operativa alle discariche per rifiuti inerti.

CAPITOLO II - GARANZIE FINANZIARIE SITUAZIONE ITALIANA ED EUROPEA

2.1 PREMESSA

Il recente D.Lgs. 36/2003 sancisce, all'art.14, l'obbligo di fornire, per i soggetti pubblici e privati in possesso di autorizzazione, due tipi di garanzie finanziarie:

- una relativa all'attivazione e alla fase operativa della discarica, commisurata alla tipologia di rifiuti conferiti e alla classificazione della discarica;
- una relativa alla gestione successiva alla chiusura, commisurata al costo complessivo della gestione post-operativa.

La prima garanzia ha la funzione di obbligare il gestore al rispetto delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione.

La seconda ha l'obiettivo di garantire che sia eseguita la manutenzione ordinaria e straordinaria, la sorveglianza della discarica, nonché l'osservanza delle prescrizioni stabilite dai piani di gestione post-operativa e di ripristino ambientale.

Il suddetto decreto stabilisce che queste due garanzie devono essere presentate contestualmente e devono essere valide per tutto il periodo di svolgimento delle operazioni di gestione operativa e post-operativa.

Quanto disposto dal D.Lgs. 36/2003 innalza notevolmente i costi di realizzazione e gestione delle nuove discariche, non solo perché queste debbono adeguarsi alla qualificazione tecnologica imposta dal nuovo sistema di smaltimento dei rifiuti, ma soprattutto per gli oneri relativi alle due garanzie finanziarie. La prima garanzia è della durata della gestione operativa ed è trattenuta per ulteriori due anni dalla data di comunicazione della chiusura della discarica; la seconda garanzia è trattenuta per tutto il periodo della gestione post-operativa (almeno 30 anni). E' proprio quest'ultima

garanzia a destare maggiori problemi e a rendere difficile l'applicazione delle disposizioni di legge, a causa dell'indisponibilità delle banche e delle compagnie di assicurazione a fornire una copertura di tale durata e per l'impossibilità di trovare un accordo che soddisfi gli interessi delle parti.

2.2 SITUAZIONE ITALIANA

Le garanzie finanziarie di cui ai commi 1 e 2 dell'art.14 del D.Lgs. 36/2003 devono essere prestate in uno dei seguenti modi previsti dall'art. 1 della legge 10 giugno 1982, n. 348:

- reale e valida cauzione;
- fideiussione bancaria rilasciata da aziende di credito;
- polizza fidejussoria rilasciata da imprese di assicurazione autorizzate all'esercizio del ramo cauzioni.

Tra le tre forme di garanzia si dà maggiore preferenza al rilascio della polizza fidejussoria, che evita gli immobilizzi finanziari propri dei depositi cauzionali.

Tale assicurazione, stipulata dal soggetto obbligato (in questo caso dal titolare dell'autorizzazione), pone in essere un rapporto contrattuale a tre, assumendo la natura di "polizza fidejussoria" che assolve ad una duplice funzione:

- salvaguardare i diritti dell'assicurato/beneficiario;
- fornire al contraente i mezzi finanziari necessari per garantire alla controparte il risarcimento del danno, in caso di suo inadempimento dell'obbligazione contrattuale.⁷

Dopo l'entrata in vigore dell'art. 145, comma 50, della legge 388/2000, oltre le banche e le assicurazioni, anche gli intermediari finanziari con particolari caratteristiche (iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art.107

⁷ N. DI CAGNO, T. ONESTI, *Ramo cauzioni* in *L'economia delle imprese di assicurazione e la stima del capitale economico*, ed. Giappichelli, 1998

del D.Lgs.385/93) sono abilitati a rilasciare cauzioni valide sotto forma di polizze fidejussorie.

Le polizze fidejussorie (o assicurazioni cauzionali) sono delle “garanzie sul fare” che comprendono:

- la responsabilità civile verso terzi per i danni non accidentali (conseguenti al non fare) che possono scaturire dall’attività svolta dal contraente;
- l’assicurazione presso più compagnie in modo da ripartire il rischio tra le stesse e raggiungere più agevolmente il castelletto di affidamento richiesto.⁸

In esse il fideiussore (l’istituto assicurativo o bancario) si obbliga a pagare all’Ente territoriale competente (Regione o Provincia delegata) la somma garantita nel caso di mancato rispetto delle prescrizioni previste dall’art.13 del D.Lgs.36/2003 da parte del gestore.

L’assicurazione cauzionale è una figura contrattuale intermedia fra la cauzione e la fideiussione: differisce dalla prima per il mancato obbligo del debitore di immobilizzare le somme di denaro che costituirebbero il deposito cauzionale;⁹ si differenzia dalla seconda perché dà la possibilità al creditore garantito di esigere dal garante il pagamento immediato a semplice richiesta per il ripristino dei siti; il fideiussore, infatti, dovrà provvedere ad erogare l’importo garantito entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento provinciale che dispone l’escussione (debitamente motivata) della garanzia.¹⁰

Da quanto appena detto si può facilmente desumere come le compagnie di assicurazioni e le banche siano restie a concedere garanzie di tale tipo, rappresentando queste un’operazione ad alto rischio di perdita dei capitali

⁸ Polizze fidejussorie, www.easywork.com/polizze.htm, 19/01/04

⁹ LAZZINI S., *Natura e funzione di una polizza fideiussoria a semplice richiesta*, www.assinews.it/entilocali/testi/laz35=150501cauz.html, 19/01/2004

¹⁰ GIUNTA REGIONE PIEMONTE, *Allegato A della delibera della Giunta della Regione Piemonte* in Bollettino Ufficiale Regione Piemonte, n. 13 del 28 marzo 2001.

anticipati. Innanzitutto perché tale garanzia si riferisce al periodo di gestione in cui l'impianto non riceve rifiuti e perciò non consegue ricavi, poi per l'assenza di un obbligo da parte del gestore di accantonare i fondi su cui dovrebbe rivalersi il garante. A ciò si aggiunge anche quanto disposto dal principio di equilibrio finanziario, secondo il quale i costi di chiusura della discarica e della gestione post-operativa devono essere controbilanciati esclusivamente dai proventi di esercizio dell'impianto, precludendo così la possibilità di ulteriori future prestazioni patrimoniali nel caso in cui l'attività svolta non trovasse equilibrio economico nel piano.

Ai fini dell'assunzione del rischio, l'impresa assicurativa procederà ad una preventiva indagine, denominata "istruttoria di affidamento", consistente nella valutazione dell'opportunità di concedere al richiedente il rilascio delle suddette garanzie, nei limiti del fido accordabile. A tale proposito si procederà all'analisi degli ultimi due bilanci dell'azienda, dello Stato Patrimoniale, della dichiarazione IVA e di una documentazione integrativa (atto costitutivo, certificato di iscrizione alla Camera di Commercio, visura protesti, ecc). In seguito all'esame dell'affidabilità e della solidità patrimoniale (se ci sono, cioè, beni sui quali il fideiussore può rivalersi in caso di escussione della polizza) del contraente e della valutazione del rischio, l'impresa procederà a determinare il tasso di premio; tale premio dovrà essere corrisposto in anticipo e in un'unica soluzione.¹¹

La novità introdotta dal D.Lgs. 36/2003 (con riferimento alla durata ultratrentennale della garanzia di post-gestione) mette le compagnie di assicurazione nella condizione di dover rilasciare in data odierna una

¹¹ GIUNTA REGIONE PIEMONTE, *Allegato A - Criteri e modalità di presentazione e di utilizzo delle garanzie finanziarie per l'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti previste dal D.Lgs.22/97 art.3*, Delibera della Giunta Regionale n° 20-192 del 12/06/2000

copertura sulla base di una situazione finanziaria e patrimoniale dell'azienda che nell'arco di 30 anni potrebbe cambiare, esponendole ad un rischio veramente notevole.

Per ovviare a questo inconveniente, e in attesa di ulteriori definizioni, è stata avanzata in Italia la proposta di prestare la suddetta garanzia secondo piani quinquennali rinnovabili, sino alla copertura dei 30 anni.

Questa soluzione è facilmente accettabile da parte delle imprese assicuratrici, che potranno periodicamente controllare la solidità patrimoniale dell'azienda e di conseguenza rinnovare la polizza; mentre sarà a svantaggio dei gestori che, in caso di mancato rinnovo (per scelte discrezionali dell'impresa), saranno costretti a ricercare un nuovo garante per poter proseguire la propria attività, e dell'Ente beneficiario che non potrà godere del beneficio di escussione in caso di mancato rinnovo.

Tuttavia, da un punto di vista ambientale, questa decisione costringerebbe il gestore a:

- rispettare le prescrizioni imposte dalla legge;
- accumulare in un fondo di riserva i proventi destinati alla copertura della gestione post-operativa;
- garantire costantemente un quadro patrimoniale e finanziario a fronte del quale verrà poi concessa l'assicurazione cauzionale.

L'eccessiva estensione o generalizzazione dello strumento assicurativo, infatti, fa diminuire il livello di diligenza del singolo nello svolgimento della propria attività e nella cura impiegata per evitare il rischio di danno altrui; a ciò si aggiunge il fatto che nel nostro ordinamento è stato depenalizzato il reato ambientale, punito semplicemente con una sanzione amministrativa.

A tale proposito, la determinazione della misura del risarcimento può avvenire, ai sensi dell'art. 18 della Legge n.349/86, in via equitativa qualora sia impossibile una prova completa del danno ambientale, in quanto alcune

conseguenze emergono a distanza di tempo (come nel caso di infiltrazioni inquinanti nelle falde acquifere).¹²

Infine, si suggerisce alle imprese che gestiscono discariche senza suddivisioni per lotti, di optare per una gestione a lotti dei volumi restanti al fine di ridurre l'impatto finanziario derivante dall'applicazione delle garanzie di post-gestione, essendo minore l'ammontare del castelletto di affidamento richiesto.¹³

2.3 MERCATO ASSICURATIVO E DISCARICHE: UN'ANALISI ECONOMICA

Il concetto espresso più sopra – mancata offerta, da parte delle imprese bancarie e assicurative, di strumenti tecnico-finanziari conformi alle richieste della legge – può essere ulteriormente approfondito con la finalità ultima di individuare una possibile giustificazione “tecnica” a questo dato di fatto. Motivazione che non sia solo di contributo alla chiarificazione di “ciò che è” ma che consenta anche di intravedere possibili soluzioni.

I punti salienti da esplorare sono i seguenti:

- l'individuazione delle ragioni della peculiarità del *business* “discarica”;
- l'influenza di queste peculiarità sulla natura del rischio associato a questa attività;
- le differenze effettive tra strumento fidejussorio e strumento assicurativo.

Secondo lo scrivente è opportuno partire dall'esplicazione del terzo punto.

Nonostante non si tratti di una vera e propria polizza assicurativa (dunque in assenza di trasferimento di rischio), una valutazione del grado di rischio associato all'attività deve essere comunque attuata.

¹² P. PERLINGERI, L. CORSARO, *Responsabilità per c.d. danno ambientale*, in Manuale di diritto civile, EdizioniScientifiche Italiane, 2000, pag. 638.

¹³ FISE-ASSOAMBIENTE, *Testo circolare associativa FISE Assoambiente n.173/2003 del 7 agosto 2003 – Prot. n. p44295CE*

La differenza sostanziale è che, nel caso della fidejussione, il rischio da valutare è dato dalla combinazione di due tipi di eventualità:

- 1) che l'evento ambientalmente-legalmente scorretto si verifichi (e questo è il rischio unico che si avrebbe nel caso di assicurazione);
- 2) che le somme versate, nel caso in cui l'evento al punto 1 si manifesti, non vengano restituite dal gestore al posto del quale il fidejussore ha pagato.

Così, la combinazione dei due punti può portare a tre risultati:

- 1) l'evento ambientalmente/legalmente negativo *non* si verifica;
- 2) l'evento ambientalmente/legalmente negativo si verifica: il fidejussore effettua il pagamento al posto dell'assicurato, sostenendo l'onere finanziario a questo associato e conseguendone successivamente il rimborso;
- 3) l'evento ambientalmente/legalmente negativo si verifica: il fidejussore effettua il pagamento al posto dell'assicurato ma non ottiene il rimborso dal gestore/assicurato, facendo incorrere l'impresa di assicurazione in una perdita secca.

Negli ultimi due casi sussiste la frase "l'evento ambientalmente negativo si verifica", il rischio tipico delle forme assicurative.

L'ultimo caso il più grave, poiché risulta di difficile valutazione e si configura come una polizza assicurativa (con trasferimento del rischio) e non come una polizza fidejussoria assicurativa (senza trasferimento del rischio).

L'impresa di assicurazione deve allora determinare il "prezzo" della fidejussione (il premio) da richiedere all'assicurato sulla base di tre tipi di probabilità:

- 1) probabilità che si verifichi l'evento dannoso;
- 2) probabilità che, una volta verificato il danno, il beneficiario restituisca il denaro;
- 3) probabilità che, una volta verificato il danno, il beneficiario non restituisca il denaro.

Se la valutazione dell'importo di questi costi non è un problema (dato che l'ammontare delle garanzie è determinato dall'Ente autorizzante), lo è di certo la determinazione del rischio dei due eventi speculari alle possibili probabilità di cui sopra:

- rischio dell'evento “versare l'importo e ottenerne il rimborso dall'assicurato”;
- rischio dell'evento “versare l'importo e non riceverne il rimborso”.

Se è vero che questi due rischi sono tra loro mutuamente esclusivi, è pur corretto rendersi conto che l'evento indicato al primo punto è quasi solo il risultato di un lavoro teorico: è molto improbabile che un'impresa che sia incorsa in mancanze tanto gravi da obbligare la P.A. a svolgere le operazioni di gestione o post-gestione in sua vece, sia tanto solida finanziariamente da essere in grado di rimborsare quanto anticipato dall'impresa di assicurazione o dall'istituto di credito.

Dunque, le problematicità maggiori derivano dal rischio più grave: il mancato rimborso.

Ancora, ricorrendo a quanto l'economia ci insegna, si nota come la cosiddetta fase post-gestionale sia anche caratterizzata da notevoli problemi di “moral

hazard”¹⁴ (comportamento sleale), anche se in senso più ampio rispetto alla versione classica.

Fondamentalmente, comportarsi “male” nella fase post-gestionale non determina alcun costo per il gestore, è la fase in cui non ci sono ricavi ma solo costi da sostenere. L’unico costo è, appunto, quello di natura penale ed eventualmente connesso alle procedure concorsuali.

Tuttavia, se si tratta di società a responsabilità limitata, dove le passività della società possono essere coperte solo dalle attività (senza coinvolgere i patrimoni personali dei singoli soci), anche quest’ultima “minaccia” ha un peso molto limitato.

A conferma di quanto appena detto, le imprese di assicurazioni, di fronte alla richiesta di presentare delle soluzioni tecniche adeguate a questa nuova necessità, hanno risposto ponendo in risalto che in questo caso non si tratta di assicurare un evento incerto (rischio) ma un evento pressoché certo (dunque non più rischio): tutto questo fuoriesce dalle competenze e dalle possibilità operative delle imprese di assicurazione.

Possiamo dire, dunque, che l’evento negativo è solo uno (“pagamento senza rimborso”) e si presenta con una probabilità di verificarsi molto alta per le ragioni descritte poco sopra.

¹⁴ Il fenomeno del “moral hazard” si verifica allorché l’assicurato, proprio in forza dell’esistenza del contratto di assicurazione che ha trasferito il rischio a un soggetto terzo, modifica il suo comportamento in un modo tale da aumentare la probabilità dell’evento dannoso (ad esempio facendo meno attenzione, prendendo meno precauzioni) rispetto al livello di rischio che si avrebbe in assenza di assicurazione e sul quale il premio stesso è stato calcolato. L’effetto di tutto questo è quello di rendere troppo basso il premio pagato e dunque sconveniente, per l’assicuratore, offrire quel contratto. Dunque, il fenomeno qui descritto determina un livello di rischio ex-ante (più basso) e uno ex-post (più alto) rispetto al momento in cui il contratto di assicurazione è stipulato. Insieme al fenomeno della “selezione avversa”, il “moral hazard” è uno delle cause di “fallimento” del mercato assicurativo e si configura come una specificazione delle solite asimmetrie informative.

Questo significa, prima d'ogni altra cosa, che il premio assicurativo che dovrebbe essere pagato è di importo molto vicino a quello del costo dell'evento negativo, cioè del valore della garanzia finanziaria. Il pagamento di questo premio equivarrebbe al versamento di una cauzione, che diviene allora l'unica delle tre soluzioni possibili attuabili allo stato presente.

Ma il versamento di una cauzione non è cosa del tutto semplice: in quanto si deve prevedere una notevole disponibilità finanziaria da parte del soggetto versante e la quasi completa impossibilità di ottenere detti finanziamenti dall'esterno per le stesse ragioni che rendono difficoltoso il recupero di fidejussioni (bancarie o assicurative che esse siano). Inoltre, se si pensa alla dimensione dell'arco temporale prescritto (più di trent'anni), davvero si comprende la non sostenibilità anche di quest'ultima forma tecnica.

Le società di assicurazione hanno comunque offerto garanzie finanziarie fidejussorie strutturate mediante piani quinquennali rinnovabili, in maniera tale da avere un maggiore controllo sui fattori di rischio nei momenti di rinnovo dei contratti.

I piani di adeguamento dei gestori delle discariche dovrebbero contenere le forme di garanzia finanziaria strutturate su piani quinquennali rinnovabili, che i diversi Enti preposti al rilascio dell'autorizzazione dovranno valutare. La normativa di alcune regioni come Piemonte, Veneto, Sardegna ha previsto l'accettabilità delle garanzie finanziarie strutturate come detto sopra¹⁵.

¹⁵ La "soluzione" costituita dai piani quinquennali determina, comunque, una riduzione del grado di tutela per l'amministrazione pubblica. Infatti, la divisione in periodi ristretti implica necessariamente che, al termine di uno di questi sub-periodi, la fidejussione non venga rinnovata. Se questo succede, quali sono le conseguenze? Teoricamente, essendo la mancanza della garanzia finanziaria assimilabile al venir meno di una delle condizioni indispensabili all'autorizzazione alla conduzione della discarica, questa fatto dovrebbe essere ricondotto a un mancato rispetto delle condizioni di autorizzazione, dunque la garanzia stessa dovrebbe essere escussa dall'amministrazione pubblica. Ma se la garanzia è scaduta, essa, in teoria, non può più essere escussa, non esistendo più; così, da quando si è potuto osservare in questi mesi di transizione, molte Province/Regioni hanno pensato

Un commento è stato sollevato a fronte della situazione descritta: tutti gli strumenti sopra esposti richiedono principalmente una valutazione della “bontà” della posizione debitoria del richiedente, in termini di capacità finanziaria (prima che economica) di far fronte agli impegni assunti. Sulla base di questa capacità finanziaria si valuta la possibilità del gestore di ricevere credito dall'esterno (posizione che conta sia nel caso di richiesta di un prestito per far fronte al versamento della cauzione, sia nel caso di strumenti fidejussori). Una misura rozza di questa capacità può essere dedotta dal confronto tra costi e ricavi, e in particolare dalla capacità dei primi di coprire i secondi.

Nell'ambito di nostro interesse, i ricavi devono coprire i costi (e questo in forza del già citato articolo 8, comma 1, lettera m, del D.Lgs. 36/2003); di conseguenza, non sussiste un problema finanziario legato alla copertura degli oneri derivanti dalle garanzie tale da impedire di ottenerle con facilità. Tuttavia, le difficoltà sollevate dalle aziende di assicurazione e dagli istituti di credito di offrire polizze fidejussorie dipendono dalla particolare struttura temporale dei costi e dei ricavi associata all'attività di scarica.

Passando all'esame delle peculiarità del *business* scarica (con riferimento a quelle particolarità che rendono difficoltoso applicare pratiche comuni ad altri settori industriali) la prima da ricordare è proprio la specifica distribuzione nel tempo delle uscite e delle entrate. Quello dello smaltimento in scarica è uno dei pochissimi casi di attività produttiva con una distribuzione temporale costi/ricavi anomala e sintetizzabile nei tre punti che seguono:

- un primo periodo che vede l'esistenza di costi di investimento iniziali relativi alla progettazione e costruzione dell'impianto;

di modificare la struttura dei piani quinquennali prevedendo l'escussione della garanzia nel caso in cui essa non fosse rinnovata. Situazione simile è quella che si verifica nell'ipotesi in cui il gestore fallisca.

- un secondo periodo, quello che si può definire “operativo”, durante il quale hanno luogo i conferimenti dei rifiuti (quindi si producono ricavi) e si sostengono i costi operativi ordinari e straordinari (manutenzioni ordinarie e straordinarie, personale, controlli analitici, ecc.);
- un terzo ed ultimo periodo (per lo più della durata maggiore) che è caratterizzato dall’esaurimento della capacità ricettiva della discarica.

A partire da questo momento non si conseguiranno più ricavi ma si sosterranno solo costi (per le operazioni di chiusura e di assistenza post-gestionale della durata minima di 30 anni per le discariche di rifiuti pericolosi e non pericolosi).

Solitamente la struttura dei costi delle attività produttive è esattamente invertita: solo costi in un primo periodo, costi più ricavi nel secondo periodo e solo costi nel terzo.

È chiaro, dunque, come il periodo post-gestionale sia più problematico rispetto a quello “gestionale”. Una discarica, nel momento stesso in cui termina di ricevere rifiuti, perde qualsiasi valore come *asset*, cioè come immobilizzazione materiale.

Il fideiussore (l’assicurazione) non ha alcun valore tangibile sul quale rivalersi nel caso in cui debba recuperare il pagamento effettuato in vece dell’assicurato.

Quanto appena descritto pone in luce come, nel caso delle discariche, venga meno una delle caratteristiche implicite nella teoria dell’assicurazione: il danno deve colpire gli interessi dell’assicurato e l’assicurato dovrebbe continuare a preferire che l’evento negativo non si verifichi, nonostante la presenza dell’assicurazione a cui ha trasferito il rischio. Dunque, è implicitamente necessario che il “bene” assicurato abbia un qualche valore. Con la discarica questo non succede.

Va infine rilevato che il danno ambientale che può scaturire dall’attività di smaltimento in discarica è particolare per il semplice fatto che il suo prodursi

non è istantaneo ma progressivo nel tempo. Il danno da garantire non è quello che si produce in un limitato periodo di tempo (come un incidente automobilistico, un furto, un incendio, ecc), ma quello derivante da un insieme di mancanze e imperizie i cui effetti tendono a manifestarsi gradualmente nel lungo termine. La copertura di tale danno richiede, quindi, un'attiva partecipazione alla gestione da parte dell'assicuratore o comunque un controllo costante dell'operato del gestore, al fine di rivelare tempestivamente le suddette mancanze. Questo però richiederebbe la sussistenza di un insieme di fattori quali la competenza tecnica dell'assicuratore e la trasparenza dell'operato del gestore in modo da superare le asimmetrie informative tipiche di ogni attività specialistica.

2.4 SITUAZIONE EUROPEA

La definizione delle modalità di prestazione e di calcolo della garanzia finanziaria trentennale, relativa alla gestione post mortem delle discariche, rappresenta un problema ancora in fase di discussione anche a livello europeo. Non sono stati reperiti, infatti, documenti dei vari Stati Membri che attestino l'individuazione, da parte delle principali associazioni di categoria interessate, di un'adeguata soluzione finanziaria rispondente alle prescrizioni imposte dalla Direttiva 99/31/CE.

In Germania manca ancora un Regolamento comune in materia di garanzie fidejussorie, tuttavia sono state avanzate delle proposte alternative alla polizza trentennale, tra le quali la possibilità di richiedere una garanzia bancaria di 10 anni per dare la possibilità ai gestori delle discariche di accantonare, in questo intervallo di tempo, le riserve necessarie per la gestione post-operativa.

In Inghilterra, l'Agencia per l'Ambiente ha raccolto una serie di rapporti che evidenziano la propensione per un fondo obbligatorio di cui però non è stata ancora data una precisa definizione.¹⁶

In Francia, con la circolare DPR/SPDP n.532 del 25 aprile 1999, sono stati regolati solamente i criteri e le modalità di calcolo delle garanzie finanziarie, ma nulla è stato detto su come le compagnie di assicurazione e le aziende di credito interessate hanno provveduto alla prestazione delle suddette garanzie. La circolare stabilisce soltanto che le garanzie devono essere rilasciate da banche, compagnie di assicurazione o società operanti nel ramo cauzioni. Il calcolo delle garanzie finanziarie può essere fatto secondo un metodo forfettario dettagliato o in base a un metodo forfettario totale, in entrambi i casi l'ammontare delle garanzie finanziarie non può essere inferiore a 381.123 euro.¹⁷ Tale somma può essere suddivisa anche in diversi sottoperiodi. Se la garanzia è stata valutata secondo il metodo forfettario dettagliato, ad ogni periodo verrà indicato il relativo ammontare di copertura. Se invece la garanzia è stata valutata secondo il metodo forfettario totale l'ammontare della copertura sarà uguale in ogni periodo. Tuttavia è doveroso precisare che tale garanzia non copre le indennità pagate a terzi a titolo di risarcimento danni causati dal funzionamento della discarica.¹⁸

In attesa che si trovi un adeguato meccanismo di garanzia finanziaria rispondente agli interessi delle parti, le compagnie assicuratrici stanno sfruttando le loro competenze e la loro esperienza nella gestione del rischio per elaborare delle assicurazione appositamente destinate alle discariche.

¹⁶ FISE Assoambiente, *Sintesi prestazione garanzie fidejussorie post-gestione discariche in Europa*, 18 settembre 2003.

¹⁷ MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Circulaire du 14 février 2002 relative aux garanties financières pour les installations de stockage de déchets*, www.aida.ineris.fr/textes/circulaires/text4221.htm

¹⁸ MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Circulaire DPPR/SDPD/BGTD/SD n° 532 du 23 avril 1999 relative aux garanties financières pour les installations de stockage de déchets*.

Il mercato delle assicurazioni di responsabilità da danno ambientale in Europa si è largamente sviluppato, tanto che tale tipo di assicurazione può essere offerta nei vari Paesi o da un pool di imprese di assicurazione o da singole imprese. Tale sviluppo è dovuto principalmente a due fattori:

- 1) garantire che le imprese abbiano i mezzi finanziari necessari per pagare le azioni di ripristino nel caso di incidente ambientale;
- 2) prevenire l'evento dannoso, in quanto un danno non assicurato può assorbire tutto o parte dei profitti di un'azienda o addirittura può determinare una perdita economica tale da provocarne la fuoriuscita dal mercato.¹⁹

Nel caso delle discariche questa esigenza è particolarmente avvertita perché il danno da queste prodotto non è improvviso e accidentale ma si manifesta in maniera graduale e a distanza di tempo. Ne consegue una difficile valutazione del rischio (in quanto sostanze oggi considerate inoffensive potrebbero diventare, con il passare del tempo, nocive) e l'impossibilità di individuare tra i vari prodotti assicurativi un'appropriata polizza da applicare. Una costruttiva soluzione per il futuro sembrerebbe essere quindi, la creazione di una polizza appositamente studiata per le discariche. A questo hanno provveduto alcune compagnie che qualche anno fa hanno introdotto sul mercato (inizialmente in Svizzera e successivamente in Inghilterra e in America) un modello di assicurazione contro i danni ambientali prodotti da una discarica.

L'applicazione pratica di questo tipo di assicurazione si basa su un'attenta analisi del rischio. Attraverso ispezioni sistematiche sul sito e informazioni dettagliate fornite dall'assicurato (sulle misure di controllo, prevenzione e di manutenzione adottate e sugli eventuali incidenti verificatisi nel corso dell'attività di gestione), l'assicuratore e il riassicuratore sono in grado di

¹⁹ ZURICH INSURANCE, *Environmental Impairment Liability*,
www.zurich.com/main/aboutus/corporateresponsability/corporate.../theenvironment.ht,
12/01/2004

valutare più precisamente il rischio e di verificare se la discarica è assicurabile.

L'obiettivo principale dell'assicurazione delle discariche (sia nella versione di lungo termine che nella più recente versione di breve termine) è di spingere l'assicurato ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire il danno e a tenere un comportamento diligente in modo da ridurre la probabilità che l'evento si manifesti. L'assicurazione, infatti, garantisce la copertura non solo dei danni alle persone, ai beni e alle potenzialità economiche conseguenti a pagamenti di indennizzo, ma anche di tutti i costi sostenuti dal gestore per prevenire tali danni. Inoltre, una volta stipulato il contratto, il gestore è tenuto a presentare periodicamente all'assicuratore una relazione (analoga a quella presentata all'Autorità che gli ha rilasciato l'autorizzazione a operare) attraverso la quale questi può monitorare periodicamente il rischio nel lungo periodo di tempo.

L'assicurazione di lungo termine è applicabile alle discariche di nuova generazione o che sono in funzionamento da pochi anni. Il relativo periodo di polizza comprende sia la gestione operativa sia la più rischiosa gestione post-operativa; tuttavia un impegno così duraturo nel tempo non permette di poter prendere in considerazione eventuali cambiamenti tecnici e legali verificatisi o che si potrebbero verificare nel corso del tempo. Per ovviare a questo inconveniente, le imprese di assicurazioni svizzere hanno avanzato la proposta di suddividere l'originario periodo di polizza in sottoperiodi, al fine di meglio controllare lo sviluppo del rischio²⁰ e di adeguare le varie condizioni di polizza ai cambiamenti incorsi e ciò ovviamente non fa venire meno la propensione dell'assicuratore o del riassicuratore ad assumersi un impegno così duraturo, né il loro interesse a rinnovare la validità della copertura assicurativa allo scadere dei vari sottoperiodi.

²⁰ Il rischio ambientale tende ad aumentare con il riempimento della discarica e raggiunge livelli sempre più alti durante la fase successiva alla chiusura.

Il modello base di questo particolare tipo di assicurazione è caratterizzato dalla combinazione di una soluzione di finanziamento con il tradizionale elemento di trasferimento del rischio.

Infatti questo modello si compone di:

- una somma finanziaria destinata ad aumentare nel corso di un periodo di tempo prefissato, fino a raggiungere un'ammontare massimo stabilito in anticipo (*basic sum*).
- una somma a rischio che viene ridotta costantemente (in misura corrispondente ai premi di riempimento o *filling premium*) durante lo stesso periodo di tempo fino a raggiungere un ammontare minimo determinato in anticipo (*excess*). Questa in sostanza rappresenta quella parte di somma assicurata non ancora finanziata dal versamento dei premi periodici o *basic premium*.

L'impresa di assicurazione, nel determinare il premio totale annuale, deve tenere conto del fatto che la gestione post operativa è caratterizzata da un rischio ambientale crescente a fronte del quale la discarica non riceve rifiuti e non consegue ricavi.

Tale premio viene determinato in base alla tipologia di rifiuti conferiti in discarica, al volume di riempimento annuale, alla lunghezza del periodo di polizza, all'ammontare della somma assicurata e al rischio stimato. Esso si compone di un premio base (*basic premium*) e di un premio di riempimento (*filling premium* o *risk premium*).

Il premio base è un contributo fisso annuale che serve a garantire la copertura contro i rischi della gestione post operativa e contro quei rischi che gradualmente si manifestano nel lungo termine.

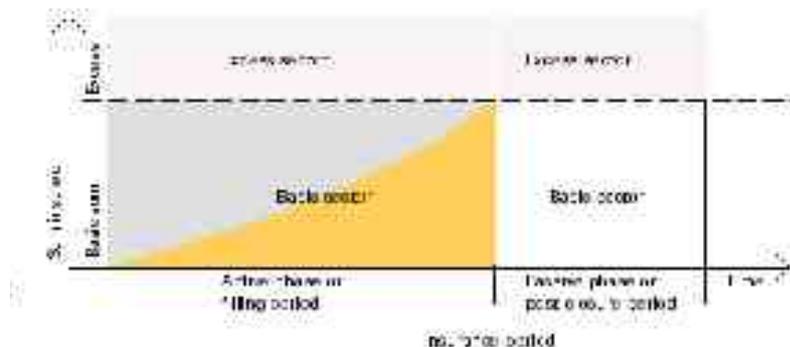
Il premio di riempimento (*risk premium*) serve a fronteggiare i rischi improvvisi e accidentali limitatamente alla parte di somma assicurata che non è stata ancora finanziata dai *basic premiums* e *dall'excess*. Esso, in sostanza, consente all'impresa di assicurazione di cautelarsi contro il rischio di scostamenti negativi nella stima della sinistrosità.

Il premio annuale totale così strutturato permette, quindi, di coprire sia i danni improvvisi che quelli di lunga durata.

Poiché, come già detto, non vi sono ricavi durante la fase passiva, i premi necessari per compensare i rischi ambientali sono addebitati al produttore dei rifiuti durante la fase attiva, attraverso un corrispondente aumento della tassa di deposito che questi paga all'atto del conferimento dei propri residui (in conformità con il principio di "chi inquina paga").

Come si può notare dalla figura 1, la somma assicurata (che rappresenta l'ammontare massimo di indennità pagabile dall'assicuratore durante il periodo di polizza) si compone di una quota base (*basic sum*) e di una quota eccedente (*excess*).

Figura 1: mostra i due elementi essenziali dell'assicurazione per le discariche (*basic sum* e *excess*) e come questi interagiscono all'interno del modello base descritto



- Premio base
- Premio di riempimento

La quota base (*basic sum*) si incrementa attraverso il premio base (*basic premium*) dall'inizio della copertura fino alla fine della fase attiva, mentre la quota eccedente (*excess*) rimane a un livello costante per tutto il periodo di polizza e servirà per finanziare la gestione post operativa.

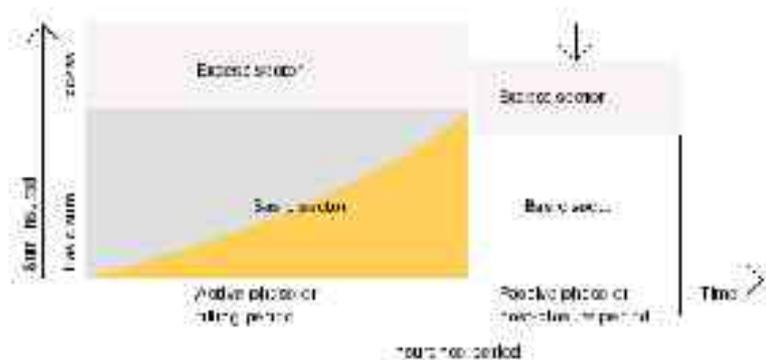
Alla fine della fase attiva viene redatto un rendiconto delle entrate e delle uscite che mostra tutti i premi base pagati (comprensivi degli interessi), i costi di indennizzo e le spese relative alle misure di prevenzione dei danni. Nel caso in cui il saldo risultasse positivo (cioè i premi pagati sono superiori ai costi di indennizzo e di prevenzione dei danni), l'assicurato può chiedere il rimborso totale o parziale dei premi pagati in eccesso, oppure può decidere di lasciarli accantonati in apposite riserve tecniche. In quest'ultimo caso, la somma base (*basic sum*) risulterà interamente accantonata e resteranno da pagare solo i premi relativi all'*excess*.

In assenza di ricavi, tali premi potranno essere finanziati (durante la fase passiva) con gli interessi attivi maturati sul surplus dei premi accantonato.

Nel caso in cui l'assicurato chieda il rimborso di una parte del surplus dei premi pagati, sarà minore la somma garantita per il successivo periodo di copertura.

La figura 2 mostra, appunto, come viene ridotta la somma assicurata nel successivo periodo, riscuotendo una parte del surplus dei premi.

Figura 2: diminuzione della quota eccedente in seguito al rimborso di una parte del surplus di premi accumulato

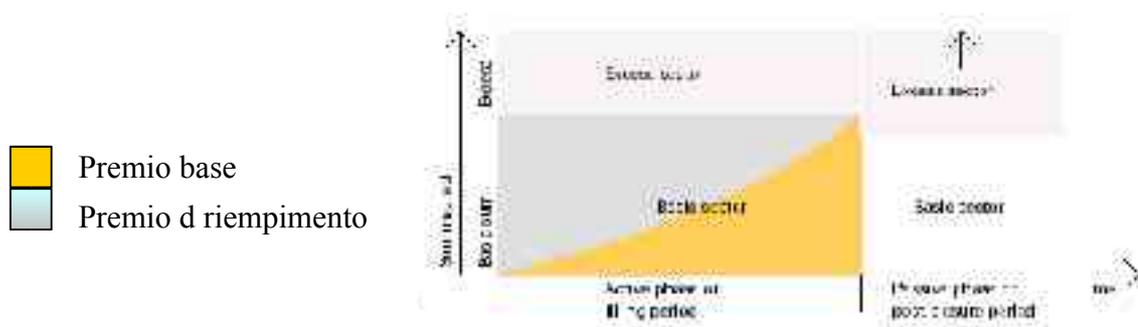


- Premio base
- Premio d'riempimento

Tale somma sarà insufficiente a fronteggiare i crescenti rischi propri della gestione post operativa, di conseguenza sarà necessario aumentare (in misura corrispondente alla somma prelevata) i premi relativi all'*excess*. Tuttavia tale aumento potrà essere in parte assorbito dai minori interessi attivi maturati sul surplus dei premi rimasto accantonato.

La figura 3 mostra come la somma assicurata ridotta del premio accumulato richiesto è compensata dal corrispondente incremento nell'*excess* per ripristinare l'originaria copertura assicurativa.

Figura 3: Situazione in cui la somma assicurata ridotta viene reintegrata attraverso un corrispondente incremento dell'excess



Infine, nel caso in cui l'assicurato riscuota interamente il surplus di premi pagati viene meno la base finanziaria di questo tipo di assicurazione e resta solo l'excess. Di conseguenza la polizza assicurativa si estingue automaticamente alla fine della gestione operativa.

Il surplus dei premi pagati viene rilevato e pagato solo alla fine della fase attiva, in quanto rappresenta la garanzia finanziaria che il gestore della discarica adotterà tutte le misure necessarie, imposte dalla legge, per la chiusura e per la successiva gestione post operativa. Queste misure implicano un notevole impiego di risorse finanziarie, che potrà essere coperto solo dal surplus di premi precedentemente accumulato.

L'assicurazione di breve termine si differenzia dalla precedente perché è basata solamente sul trasferimento del rischio, manca quindi l'elemento finanziario. Si tratta di una semplice assicurazione alla quale si ricorre in quei casi in cui si ricerca una copertura quando la discarica è ormai prossima alla chiusura. E' questo il caso di discariche gestite da Comuni che non riescono a trarre dai bilanci correnti le somme necessarie per compensare gli oneri di chiusura e di post gestione.

Tale soluzione può essere anche ampiamente utilizzata per coprire i soli sottoperiodi della gestione post-operativa. Ciò accade soprattutto perché, durante la gestione operativa, il gestore della discarica può contare sui ricavi conseguiti per Kg di rifiuto depositato e sulle garanzie bancarie rilasciate più

agevolmente dagli istituti di credito, dato il rischio più basso e la durata più breve di tale copertura.

Il recente obbligo, imposto dalla legge, di fornire una garanzia finanziaria relativa alla gestione post operativa può essere, invece, ottemperato ricorrendo alla polizza assicurativa.

A fronte del più elevato rischio che contraddistingue questa fase, i premi fissati saranno alti e saranno determinati non più in base al volume annuale di riempimento, ma all'ammontare totale del materiale depositato in discarica.

Inoltre, poiché non vi sono introiti, tali premi saranno finanziati liberando le riserve di surplus accumulate precedentemente.

Nel caso in cui è il Comune a gestire la discarica i premi saranno pagati usando le risorse risultanti dal bilancio comunale corrente andando contro il principio di "chi inquina paga" poiché la copertura assicurativa non è finanziata dai produttori dei rifiuti ma dai contribuenti.²¹

Tali polizze di assicurazione relative alla gestione operativa e post-operativa offrono una copertura alternativa ai tradizionali meccanismi di garanzia finanziaria quali obbligazioni di garanzia, lettere di credito e fondi fiduciari.

Queste polizze permettono alle imprese assicurate di fornire un sistema di garanzie finanziarie riducendo al minimo l'accantonamento del capitale di funzionamento e lasciando disponibili i crediti per future operazioni. Inoltre usando una polizza di assicurazione per coprire i costi di chiusura e di post chiusura si dà la possibilità all'assicurato di detrarre interamente i premi pagati, poiché le spese di assicurazione sono fiscalmente detraibili.²²

Entrambe le versioni, di breve e di lungo termine, assumono una politica di limitazione del rischio volta a lasciare a carico dell'assicurato una parte del danno, e ad indurre il gestore a tenere dei comportamenti prudenti e di

²¹ SPUHLER J., *Environmental impairment liability insurance for landfills*, Swiss Re Publishing, 2000, <http://www.swissre.com/INTERNET/pwswwspr.nsf/fmBookMarkFrameSet?ReadForm&BM=../vwAllbyIDKeyLu/WWIN-4VZH7W?OpenDocument>

²²www.environmentalinsurance.com/home.htm, 23/12/2004

prevenzione del sinistro, tali da rafforzare la comunione di interessi che caratterizza le assicurazioni contro i danni.

Inoltre, attraverso il meccanismo della riassicurazione²³ le imprese di assicurazione possono non solo assumere rischi in misura maggiore di quanto potrebbero fare contando solo sulle proprie forze, ma possono anche frazionarli tra più imprese ripartendoli nel tempo e nello spazio.

L'assicurato in questo modo potrà:

- disporre della protezione finanziaria fornitagli dall'assicuratore sostenuto dal riassicuratore;
- ridurre la propria responsabilità per tutti i danni che si verificheranno;
- dare la garanzia di gestire la propria discarica in conformità con le più avanzate tecnologie.

Il concetto che è alla base di questo strumento assicurativo non si discosta molto da quello proprio delle polizze fidejussorie previste dalla Direttiva 99/31/CE. Anche qui sono previste due specie di garanzie: una per la gestione operativa e un'altra per la gestione post operativa, con la differenza che la compagnia di assicurazione ha la certezza (attraverso il pagamento dei premi) di avere il rimborso delle somme pagate a titolo di risarcimento danni.

Tramite il pagamento dei premi di riempimento la compagnia garantisce il gestore contro i rischi che possono insorgere nel breve periodo, mentre a fronte del pagamento dei premi base si ha una copertura contro i rischi che si manifestano a distanza di tempo.

Tale polizza è una vera e propria assicurazione sulla vita della discarica che (analogamente alla tradizionale polizza sulla vita) prevede un premio crescente commisurato ad un rischio crescente. Poiché con la morte della discarica cessano i ricavi necessari a fronteggiare i crescenti oneri, come per le assicurazioni sulla vita, anche qui si adotta il meccanismo del premio

²³ La riassicurazione è il meccanismo attraverso il quale un'impresa di assicurazione cede ad un'altra i rischi assunti in modo da dividere con essa i rischi che altrimenti sarebbero troppo gravosi per sé stessa.

costante. Sulla base di tale meccanismo l'assicurato pagherà, durante la gestione operativa (in cui consegue ricavi), un premio superiore alle somme commisurate al corrispondente minor rischio. In questo modo si dà la possibilità all'impresa di assicurazione di accantonare, durante la prima parte di durata del contratto, il surplus dei premi pagati necessari per compensare:

- 1) i costi di ripristino, manutenzione e controllo del sito dopo la chiusura della discarica;
- 2) il minore ammontare dei premi costanti rispetto al più alto livello di rischio che contraddistingue la gestione post operativa.

Infine, per come è stata strutturata questa polizza assicurativa, la ridondanza dei controlli (sia da parte dell'assicuratore sia da parte dell'Ente territoriale competente) svolge un ruolo centrale, perché consente al riassicuratore e all'assicuratore di controllare l'andamento della gestione e la diligenza del gestore. Le imprese di assicurazione in tal modo sono più propense ad assumersi un impegno di così lungo termine, durante il quale possono costantemente controllare la rischiosità dell'operazione e cautelarsi da eventuali rischi di moral hazard.

Tuttavia sono ancora poche le assicurazioni di responsabilità del danno ambientale in grado di offrire una protezione di lungo termine contro i rischi associati alle discariche: tali assicurazioni implicano una stretta collaborazione dell'assicuratore con l'assicurato durante la gestione della discarica e una specifica competenza tecnica in materia, utile a valutare correttamente il rischio e ad individuare un'adeguata azione preventiva.

In definitiva, gli assicuratori non si limitano a fornire una sufficiente copertura assicurativa, ma offrono un servizio di consulenza sulla più efficace strategia di gestione del rischio da adottare, configurandosi come dei veri e propri *managers del rischio*.

CAPITOLO III - LE GARANZIE FINANZIARIE PER LE DISCARICHE IN AMERICA

3.1 PREMESSA

Dai documenti reperiti dalle varie Agenzie per la protezione dell'ambiente americane, si è potuto constatare che anche in America la discarica rappresenta la forma di smaltimento più diffusa alla quale sono destinati tutti quei rifiuti che non possono essere riciclati o riutilizzati.

Le discariche, nel corso del loro funzionamento, devono attenersi non solo alle leggi federali, ma anche alle disposizioni emanate dalle Agenzie di protezione dell'ambiente del proprio Stato di appartenenza. Elemento comune dei vari regolamenti promulgati è la richiesta di una garanzia finanziaria, sia per le discariche già esistenti sia per le discariche di nuova generazione. Queste garanzie vengono richieste per assicurare che i costi di bonifica dei siti (dopo la chiusura delle discariche) e i costi relativi alla gestione post operativa non siano posti a carico della comunità, nell'eventualità che il gestore abbandoni il sito o si trovi a sostenere dei costi superiori alle sue capacità finanziarie.²⁴

A tale riguardo, le Agenzie per la protezione dell'ambiente hanno elaborato delle linee guida sulla forma più appropriata attraverso la quale devono essere presentate tali garanzie e sulle procedure di determinazione del relativo ammontare. Queste linee guida sono applicabili a tutti gli operatori del settore anche se, nel caso di discariche gestite da Enti pubblici, i meccanismi a disposizione delle amministrazioni locali sono differenti.

Il gestore pubblico rappresenta di per sé una garanzia, in quanto non può abbandonare il sito e per legge ha il potere di imporre le tasse aumentando le entrate di bilancio in misura corrispondente alla copertura dei costi di bonifica. I vari Enti pubblici possono fornire all'EPA (agenzia per la

²⁴ www.epa.gov/ill/waste/landfill.sp, 10/11/2003

protezione dell'ambiente) un piano di gestione finanziario per la copertura di tutti i costi derivanti dalla chiusura, dalla gestione operativa e dalla gestione post-operativa, comprensivo dei vari strumenti di garanzia finanziaria previsti. Tali strumenti possono consistere in:

- riserve accumulate, per coprire i costi di ripristino ambientale;
- fondi comuni di investimento a capitale variabile o assicurazioni, per coprire i costi delle misure adottate per far fronte a eventuali danni ambientali;
- una strategia di programmazione finanziaria per coprire i costi di ripristino e quelli derivanti dalla gestione post-operativa.

In questo modo gli Enti locali garantiscono una certa trasparenza nella gestione del rischio, conseguente al funzionamento della discarica, mostrando alle autorità competenti il livello di responsabilità che si intende coprire, il modo in cui questo livello è stato calcolato e come è stato garantito.

3.2 STRUMENTI DI GARANZIA FINANZIARIA

Il danno a terzi rappresenta un grave rischio per le potenzialità economiche del gestore di una discarica, in quanto, in assenza di un'adeguata polizza assicurativa, la richiesta di risarcimento potrebbe comportare il fallimento dell'operatore. Per questo motivo l'EPA subordina il rilascio dell'autorizzazione al possesso da parte del richiedente di un'apposita assicurazione per responsabilità civile verso terzi. Tale assicurazione si aggiunge al pacchetto di garanzie finanziarie oggetto di questa trattazione. In sostanza in America vengono richieste tre diverse garanzie volte a coprire i costi della gestione operativa, della gestione post operativa, nonché tutti i costi sostenuti per fronteggiare i possibili danni derivanti dalla gestione operativa e post-operativa.

Tale pacchetto di garanzie ha come beneficiario l'EPA ed obbliga il garante a pagare (al posto del debitore) in tutti i casi, indipendentemente dal fatto che l'evento dannoso sia frutto dell'azione intenzionale o involontaria del gestore. Tuttavia le attività di prevenzione poste in essere dal gestore continuano anche dopo la chiusura della discarica, in quanto egli è obbligato dalla legge a prendere tutte le misure necessarie a prevenire il danno ambientale. Nel momento in cui l'operatore non interviene tempestivamente o in modo appropriato, l'EPA può escutere le garanzie finanziarie. Poiché il rischio tipico di una discarica è caratterizzato dal fatto che il danno può manifestarsi a distanza di molto tempo, è necessario che le garanzie date siano tali da fornire una copertura che vada oltre la vita del gestore. Per soddisfare quest'ultimo requisito l'EPA ha stabilito che tali garanzie siano rinnovabili ogni 5 anni. Nell'eventualità che il monitoraggio della discarica e la valutazione del rischio dimostrino una stabilizzazione dei rifiuti e che l'impianto non rappresenti più una minaccia per l'ambiente, l'EPA può decidere di ridurre la garanzia prima che il periodo di gestione post-operativa (30 anni dopo la chiusura) sia concluso. Al contrario, se la discarica rappresenta ancora un rischio per l'ambiente, la garanzia finanziaria può essere richiesta per un periodo superiore a 30 anni.²⁵

Gli strumenti attraverso i quali possono essere rilasciate le suddette garanzie finanziarie sono:

- fideiussioni;
- lettere di credito;
- fondi fiduciari;
- assicurazioni;
- e tutte le altre forme di garanzia considerate idonee dall'autorità.²⁶

²⁵ EPA, *Determination of financial for landfills*, Information Bulletin, september 2001
[www.epanote2.epa.gov/.../d85500aOd7f5f07b4a2565d1002268f3/b276a7df84637b1dca256abd001e5796/\\$FILE/777.pdf](http://www.epanote2.epa.gov/.../d85500aOd7f5f07b4a2565d1002268f3/b276a7df84637b1dca256abd001e5796/$FILE/777.pdf), 19/11/03

Il gestore o il titolare dell'autorizzazione può scegliere quali tra questi strumenti, meglio si adatta alle proprie esigenze, in modo tale che la somma garantita sia uguale alla somma dei costi stimati per la chiusura, per la gestione operativa e per quella post-operativa.

Per coprire i costi di chiusura e di post chiusura si ricorre, in genere, a garanzie bancarie, mentre per far fronte agli eventuali danni ambientali (che possono insorgere durante la gestione operativa e post-operativa) è preferibile ricorrere a fondi comuni di investimento a capitale variabile o a polizze assicurative. In quest'ultimo caso, tali polizze possono essere fornite solo da un assicuratore autorizzato ad esercitare le assicurazioni commerciali o avente i requisiti per fornire assicurazioni con eccesso di copertura in uno o più Stati.

Tale forma di garanzia deve essere stipulata prima del ricevimento dei rifiuti o comunque prima che sia stata cancellata un'altra garanzia finanziaria.²⁷

Tuttavia la legge prevede il ricorso allo strumento assicurativo anche per coprire i costi di chiusura e di post-chiusura, in questo caso l'assicuratore si impegnerà a svincolare, al proprietario o al gestore della discarica, i fondi necessari per sostenere tali costi fino ad un ammontare pari al valore nominale della polizza. Tale polizza deve essere emessa per un valore nominale almeno uguale alla somma dei correnti costi stimati di chiusura e post chiusura e (cosa molto importante) deve contenere una clausola che preveda il trasferimento dell'assicurazione al successore dell'assicurato.²⁸

Con la fideiussione si garantisce che, in caso di mancata costituzione di un fondo fiduciario da parte del gestore (o proprietario) durante la vita operativa della discarica, il fideiussore provvederà in sua vece a versare la somma garantita in un apposito conto fiduciario prima che si provveda alla chiusura del sito. Lo scopo del fondo fiduciario precedentemente menzionato è quello

²⁶ http://advertisers.americancityandcounty.com/ar/government_epa_grants_landfill, 04/12/2003

²⁷ Si tratta dello stesso tipo di assicurazione di cui si è ampiamente parlato 2° capitolo con riguardo alle assicurazioni per discariche concesse in Svizzera.

²⁸ www.legis.state.ia.us/Rules/2003/iac/gnac/gnac2114/gnac2225/gna2226.pdf, 22/11/2003

di evitare che il denaro destinato alla gestione post operativa venga accantonato in un fondo generico dove potrebbe essere utilizzato per altri scopi.

La lettera di credito è uno strumento finanziario che consente di estendere il credito vantato dalla banca emittente (nei confronti del proprietario della discarica) all'agenzia per la protezione dell'ambiente, in modo che questa possa attingere direttamente da tale linea di credito le somme necessarie per il ripristino dei siti inquinati in caso di inadempienza del gestore. La lettera di credito viene emessa per almeno un anno, ed è rinnovabile di anno in anno per una somma pari ai correnti costi stimati.²⁹

I fondi fiduciari, infine, sono dei contratti stipulati da una persona (costituente) e posti sotto il controllo di un *trustee* (amministratore), il quale amministra questo fondo e agisce nell'interesse del beneficiario (EPA). Il costituente (l'operatore della discarica) deve alimentare questo fondo con dei pagamenti annuali per 10 anni o per la restante vita operativa della discarica.

Dalla breve panoramica precedentemente esposta si evince chiaramente la propensione delle autorità a prediligere una forma di garanzia prevalentemente basata sull'immobilizzo finanziario di fondi nel tempo, che verranno debitamente svincolati per far fronte ad eventuali sopravvenienze passive.

Un altro interessante aspetto, che si può evincere da questa breve analisi, riguarda la diffusione di un'assicurazione prettamente studiata per le discariche. Tale assicurazione permette sia di fornire all'assicurato le disponibilità finanziarie necessarie per far fronte ai costi di chiusura e ai costi della gestione post operativa, sia di garantire una copertura assicurativa contro gli eventuali danni arrecati all'ambiente e alla salute pubblica.

In definitiva, attraverso un broker, il gestore cerca la combinazione più opportuna degli strumenti finanziari a disposizione, tale da garantire tutta la

²⁹www.pca.state.mn.us/publications/w-sw3-25.pdf, 05/12/2003

vita della discarica: la gestione operativa, la più lunga fase post gestionale e la copertura assicurativa contro i possibili danni ambientali.

CONCLUSIONI

Il D.Lgs 36/2003 ha introdotto nuove regole sulla classificazione e sulla gestione operativa e post operativa degli impianti di discarica. Tra queste particolare importanza riveste l'adozione di garanzie finanziarie a copertura dei costi di gestione e post chiusura.

Tali garanzie, secondo quanto stabilito dall'art.14 del suddetto decreto, servono a garantire, all'Ente territoriale competente, l'adempimento da parte del gestore di tutte le prescrizioni contenute nell'autorizzazione, nei piani di gestione operativa, post operativa e di ripristino ambientale nonché la sorveglianza e il controllo del sito.

La garanzia che desta maggiori problemi è quella relativa alla gestione post operativa che, riferendosi ad una fase caratterizzata da un'assenza di ricavi, espone gli istituti di credito e le imprese di assicurazione ad un alto rischio di perdita dei capitali anticipati.

La scarsa disponibilità degli istituti di credito a concedere tale polizza per un periodo di tempo di almeno 30 anni, risiede soprattutto nel fatto che le banche non possono monitorare costantemente il rischio e la diligenza del gestore, per questo sono più propense a rilasciare la suddetta garanzia secondo piani quinquennali rinnovabili.

Una interessante soluzione a questo problema potrebbe essere l'assicurazione per le discariche elaborata dalle compagnie di assicurazioni svizzere. Questo particolare tipo di assicurazione si basa su un'accurata analisi del rischio da parte dell'assicuratore attraverso ispezioni sistematiche sul sito e informazioni periodiche fornite dall'assicurato. La ridondanza dei controlli (sia da parte dell'assicuratore sia da parte dell'Ente territoriale competente) svolge poi, un ruolo cruciale perché dà, al riassicuratore e/o all'assicuratore, la possibilità di controllare la diligenza del gestore e di monitorare il rischio nel lungo periodo di tempo.

Tale prodotto assicurativo si differenzia dalla tradizionale assicurazione di responsabilità da danno ambientale in quanto combina al consueto elemento di trasferimento del rischio una soluzione di finanziamento.

Infatti per come è strutturata questa polizza, il gestore dovrà pagare, nel corso della gestione operativa, un premio più alto (rispetto al corrispondente rischio) al fine di accantonare, in apposite riserve tecniche presso l'assicuratore, l'eccedenza di premio che sarà utilizzata per far fronte agli oneri relativi alla chiusura e alla gestione post-operativa. In questo modo si dà la garanzia che le risorse accantonate saranno impiegate esclusivamente per lo scopo a cui sono destinate, mentre con gli interessi maturati si assicura il pagamento del premio costante in quella fase in cui non ci sono entrate per l'azienda.

Questo tipo di assicurazione offre indubbi vantaggi rispetto alla polizza fidejussoria, in particolare per la maggiore propensione delle compagnie di assicurazione a rilasciare tale garanzia.

Nonostante l'assicurato si liberi di ogni responsabilità (attraverso il trasferimento del rischio in capo all'assicuratore), viene mantenuta viva la comunione di interessi a che l'evento dannoso non si verifichi (tipica delle polizze assicurative), attraverso i controlli periodici che caratterizzano questo tipo di assicurazione.

Un altro aspetto positivo è che l'assicurazione in questione fornisce non solo la garanzia finanziaria richiesta dalla norma, ma offre all'assicurato una copertura contro i danni alle persone, ai beni e alle potenzialità economiche conseguenti a pagamenti di indennizzo: è risaputo che un danno non assicurato può determinare una tale perdita economica da provocare la fuoriuscita dell'azienda dal mercato.

L'applicabilità in Italia di questa particolare tipologia di assicurazione desta tuttavia qualche perplessità, in quanto si richiede che l'assicuratore disponga di specifiche competenze tecniche in materia di discariche per giungere a una corretta valutazione del rischio, cosa non sempre possibile.

In questa soluzione, l'assicuratore non si limita soltanto ad offrire un'adeguata copertura assicurativa, ma fornisce soprattutto un servizio di consulenza sulla più efficace strategia di gestione del rischio, configurandosi come un vero e proprio *manager del rischio*

BIBLIOGRAFIA

- **Burnett-Balga**, “EPA grants landfill compliance flexibility”
http://advertisers.americancityandcounty.com/ar/government_epa_grants_landfill, 04/12/2003
- Decreto legislativo del 13 gennaio 2003, n.36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relative alle discariche di rifiuti” in *G.U. n°59* del 12 marzo 2003
- **Rosanna Laraia, Fabrizio de Poli, Fabio Fior**, *Decreto Legislativo 13 Gennaio 2003, n. 36, Disciplina delle Discariche*
- **Rosanna Laraia**, *La nuova normativa in materia di discariche, Atti di Ecomondo, Maggioli Editore, 2003*
- **Di Cagno N., Onesti T.**, “Ramo cauzioni” in *L’economia delle imprese di assicurazione e la stima del capitale economico*, ed. Giappichelli, 1998
- Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti del 26 aprile 1999
- **Environmental Insurance Brokers Inc.**,
www.environmentalinsurance.com/home.htm, 23/12/2004
- **EPA**, “Determination of financial assurance for landfills” in
[www.epanote2.epa.gov/.../d85500aOd7f5f07b4a2565d1002268f3/b276a7df84637b1dca256abd001e5796/\\$FILE/777.pdf](http://www.epanote2.epa.gov/.../d85500aOd7f5f07b4a2565d1002268f3/b276a7df84637b1dca256abd001e5796/$FILE/777.pdf), 19/11/03
- **EPA**, “Landfill information” www.epa.gov/ill/waste/landfill.sp, 10/11/2003
- **FISE Assoambiente**, “Sintesi prestazioni garanzie fidejussorie post-gestione discariche in Europa”, 18 settembre 2003
- **FISE-Assoambiente**, “Testo circolare associativa FISE Assoambiente n.173/2003 del 7 agosto 2003”
- **Giunta della Regione Piemonte**, “Allegato A – Criteri e modalità di presentazione e di utilizzo delle garanzie finanziarie per l’esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti previste dal D.Lgs.22/97 art.3”, *Delibera della Giunta Regionale n.20-192*, 12/06/2000
www.provincia.torino.it/ambiente/rifiuti/dg20-192.htm

- **Giunta Regione Piemonte**, “Allegato A della delibera della Giunta della Regione Piemonte, in *Bollettino Ufficiale Regione Piemonte*, n.13 del 28 marzo 2001
- **Iowa**, “Financial assurance requirements for municipal solid waste landfills”
www.legis.state.ia.us/Rules/2003/iac/gnac/gnac2114/gnac2225/gna2226.pdf, 22/11/2003
- **Lanier Hickman H., Arner R., Leavitt C.**, “Dump now, pay later? Landfill financial-assurance mechanisms are burying the true costs”,
www.forester.net/msw_9912_dump.html, 15/12/2003
- **Lazzini S.**, “Natura e funzione di una polizza fidejussoria a semplice richiesta”, www.assinews.it/entilocali/testi/laz35=150501cauz.html, 19/01/2004
- **Ministero dell’Ambiente**, D.M. 13 marzo 2003 “Criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica” in *G.U. n. 67*, del 21 marzo 2003
- **Ministero dell’Ambiente**, D.M. 141/98 “Regolamento recante norme per lo smaltimento in discarica dei rifiuti e per la catalogazione dei rifiuti pericolosi smaltiti in discarica” in *G.U. n.108*, del 12 maggio 1998
- **Ministre de l’Environnement**, “Circulaire DPPR/SDPD/BGTD/SD n° 532 du 23 avril 1999 relative aux garanties financières pour les installations de stockage de déchets”
- **Ministre de l’Environnement**, “Circulaire du 14 février 2002 relative aux garanties financiers pour les installation de stockage de déchets”,
www.aida.ineris.fr/textes/circulaires/text4221.htm, 28/11/2003
- **Minnesota Pollution Control Agency**, “Solid waste financial assurance”,
www.pca.state.mn.us/publications/w-sw3-25.pdf, 05/12/2003
- **Perlinger P., Corsaro L.**, “Responsabilità per c.d. danno ambientale”, in *Manuale di diritto civile*, EdizioniScientifiche, 2000
- “Polizze fidejussorie” www.easywork.com/polizze.htm, 19/01/2004
- **Provincia di Ravenna, HERA S.p.A., Sotris S.p.A.**, “Criteri per la predisposizione e la valutazione del piano di adeguamento per le discariche già autorizzate”, 30/06/2003

- **Spuhler J.**, “Environmental impairment liability insurance for landfills”,
www.swissre.com/INTERNET/pwswpspr.nsf/fmBookMarkFrameSet?ReadForm&BM=../vwAllbyIDKeyLu/WWIN-4VZH7W?OpenDocument
- **Utah**, “Environmental quality, solid and hazardous Waste, Financial Assurance”,
www.hazardouswaste.utah.gov/ADOBE/rules/r315-309.pdf, 10/12/2003
- **Zurich Insurance**, “Environmental impairment liability” in
www.zurich.com/main/aboutus/corporateresponsability/corporat/theenvironment.htm
, 12/01/2004
- **XL Insurance**, www.xlenvironmental.com/international