

REMTECH EXPO
Digital Edition

Ferrara, 23 settembre 2020
ore 14.30 – 16.30

**NOVITA' NORMATIVE, RECENTI SENTENZE, TEMI APERTI
E IL RUOLO DELL'ENVIRONMENTAL FORENSICS**

=====

“LE GARANZIE IN MATERIA AMBIENTALE...SOLO UNA CHIMERA?”

Avv. Stefania Gaiba – Studio Legale Effeffe & Partners

=====

INDICE

1. Introduzione: l'importanza delle garanzie finanziarie nella prevenzione e riparazione del danno ambientale;
2. Dove ci eravamo lasciati: il decreto Terra Mia e gli schemi di garanzie finanziarie in materia ambientale sono rimasti una vana promesse;
3. Le dichiarazioni dell'On. Stefano Vignaroli (Presidente Commissione Bicamerale di Inchiesta sugli Illeciti Ambientali) e del Dott. Stefano De Polis (Segretario Generale di IVASS);
4. Le linee programmatiche del Ministro dell'Ambiente per il “Green New Deal”: il D.L. Semplificazioni ed il Collegato Ambientale 2020;
5. Conclusioni: il Collegato Ambientale 2020 risolverà il problema delle garanzie finanziarie in materia ambientale?

=====

1. Introduzione: l'importanza delle garanzie finanziarie nella prevenzione e riparazione del danno ambientale

Buon pomeriggio a tutti,
ringrazio il Dott. Igor Villani per l'invito alla Sessione giuridica del Comitato Scientifico di RemTech, che quest'anno si svolge in digital edition ed i Colleghi che mi hanno preceduto con le loro interessanti relazioni.

Il titolo dell'intervento “Le garanzie in materia ambientale...solo una chimera?” termina, come quello dello scorso anno, con un punto interrogativo, per significare, ancora a distanza di un anno, la grande incertezza che investe il tema delle garanzie in materia ambientale.

Il problema della prevenzione e riparazione del danno ambientale riguarda le amministrazioni competenti in materia, gli enti di ricerca, le imprese di assicurazione, gli operatori delle attività economico produttive, le associazioni di tutela dell'ambiente e l'intera collettività.

In definitiva, abbiamo tutti preso coscienza che la disciplina della prevenzione e riparazione del danno ambientale, che non investe soltanto problemi prettamente tecnici, non può più prescindere dall'utilizzo di strumenti tipicamente giuridici, quindi assicurativi, che devono necessariamente essere idonei a garantire la prevenzione e la riparazione del danno ambientale.

=====

2. Dove ci eravamo lasciati: il decreto Terra Mia e gli schemi di garanzie finanziarie in materia ambientale sono rimasti una vana promessa

In Italia non esiste un sistema di garanzie finanziarie tipiche per i danni ambientali, in quanto il legislatore italiano per tale materia si è limitato a prevedere garanzie fideiussorie per ciascuna delle attività connesse con i rifiuti:

Il legislatore, comunque, non ha previsto alcuno schema-tipo di garanzia fideiussoria e, pertanto, a fronte della legislazione statale, talmente carente da rivelarsi quasi inutile, le singole Regioni hanno cercato di colmare il "vuoto" normativo mediante delibere di giunta per disciplinare le garanzie fideiussorie, creando uno schema (più o meno) condiviso di garanzia bancaria o assicurativa, anche se la Corte Costituzionale, in più occasioni (sentenza n. 67/2014 e n. 93/2019) ha ricondotto il tema delle garanzie finanziarie alla competenza esclusiva statale in tema di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" ed ha affermato l'opportunità che lo stato provveda sollecitamente a definire i criteri generali per le determinazioni delle garanzie finanziarie.

Il Ministro dell'Ambiente, Sergio Costa, consapevole delle criticità sopra delineate, in data 31/1/2019 ha dichiarato alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati:

- da un lato, che era in corso di definizione *"uno schema di Regolamento, che disciplina i requisiti e le capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, nonché i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie, ai sensi dell'articolo 195 del Codice dell'ambiente..."*;
- dall'altro lato, che sarebbe stato necessario *"nel quadro di una più ampia iniziativa di modifica normativa tesa a regolamentare le procedure di prevenzione, trattamento e repressione del danno ambientale, mira anche a modificare l'attuale sistema delle garanzie fideiussorie, che spesso si sono rivelate inadeguate a garantire la riparazione dei danni cagionati, in quanto fornite da società, spesso purtroppo non italiane, di comodo o comunque non aventi capacità economica necessaria a garantire la medesima fideiussione"*

Il decreto Terra Mia, che avrebbe dovuto contenere il suddetto schema di regolamento e che, soprattutto, avrebbe dovuto essere depositato nel mese di giugno 2019, è rimasto solo una promessa, purtroppo.

Dopo il Remtech nel mese di settembre 2019 a fronte della crescente necessità di provvedere in maniera efficace alla prevenzione e riparazione del danno ambientale, il mio studio, unitamente al Dott. Brambilla Pisoni di Munich Re a al Dott. Ferrari del Pool Ambiente, ha creato schemi condivisi di polizze fideiussorie, partendo da quello relativo all'attività di bonifica, proponendoli al Ministero dell'Ambiente.

=====

3. Le dichiarazioni del Dott. Stefano De Polis (Segretario Generale di IVASS) e dell'On. Stefano Vignaroli (Presidente Commissione Bicamerale di Inchiesta sugli Illeciti Ambientali)

Tutte le criticità relative alle garanzie finanziarie in materia ambientale sono state ampiamente esposte dal Segretario Generale di IVASS, Dott. Stefano De Polis, in sede di audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sugli illeciti ambientali in data 3/2/2020.

Il Dott. De Poli correttamente evidenzia che le garanzie in materia ambientale comportano impegni ragguardevoli e di lunga durata, nonché rischi complessi, pertanto sia le banche che le compagnie di assicurazione italiane sono caute e selettive nel rilasciare dette garanzie.

Molto spesso le garanzie in materia ambientale vengono rilasciate da imprese estere operanti in Italia in libera prestazione di servizi, a condizioni molto favorevoli.

Spesso vengono rilasciate polizze false, mediante contraffazione del nome della compagnia di assicurazione, in genere estera, regolarmente abilitata ma non operativa.

Spesso le compagnie estere operanti in Italia nel settore cauzioni vengono dichiarate fallite oppure messe in liquidazione.

Ne consegue un rischio concreto di mancanza di una effettiva garanzia per gli enti beneficiari.

Esistono altresì criticità nell'ipotesi di polizze valide, in quanto spesso le condizioni di polizza non sono chiare e ciò consente alle imprese di negare ovvero ritardare l'escussione della garanzia.

L'IVASS si è resa disponibile ad offrire il proprio contributo per un confronto con tutti i soggetti interessati con l'obiettivo di:

-individuare i fattori che impediscono e rendono difficile l'offerta della garanzia finanziaria, in modo da approntare idonee proposte di modifica, anche sul piano normativo;

- definire schemi di contratti tipo per le garanzie fideiussorie, come quelle previste dall'art. 103, comma 9, d.lgs. 50/2016 (Codice degli Appalti).

Le criticità delle garanzie finanziarie in materia ambientale sono state evidenziate anche dall'On. Stefano Vignaroli, Presidente della Commissione Bicamerale di Inchiesta sugli Illeciti Ambientali, che nel corso dell'intervento a Hub Tecnologia Campania del 4/6/2020 ha affermato la necessità di modificare il d.lgs. 36/2003 (attuazione della direttiva 1999/31/CE sulle discariche dei rifiuti), che all'art. 14 prevede le garanzie finanziarie per l'attivazione e per la gestione operativa della discarica, nonché per la chiusura della discarica stessa.

L'On. Vignaroli, riassumendo in poche e pungenti parole le criticità evidenziate dal Dott. Stefano De Polis di IVASS, in relazione alle garanzie finanziarie afferma che *"lo strumento non ha raggiunto lo scopo in quanto vengono rilasciate da società "farlocche"*.

6. Le linee programmatiche del Ministro dell'Ambiente per il "Green New Deal": il D.L. Semplificazioni ed il Collegato Ambientale 2020.

Nell'ambito del *Green New Deal*, il Ministro Costa indica tra gli obiettivi la "prevenzione ed il contrasto ai danni ambientali e alle terre dei fuochi, intensificando controlli, azioni di recupero, interventi di bonifica e risanamento".

Nel corso dell'intervento ad Hub Tecnologia Campania del 4/6/2020, il Ministro Costa prende atto che le bonifiche sono il lato oscuro della tutela ambientale, in quanto non hanno dato le risposte che tutti si aspettavano, anche a causa della carenza di un idoneo sistema di garanzie finanziarie.

Nel suddetto intervento il Ministro Costa preannunciava, per l'immediato, il D.L. Semplificazioni, che definiva una occasione irripetibile per semplificare i procedimenti di bonifica, e, per il futuro, il Collegato Ambientale, in cui chiedere al Parlamento una legge di delega al Governo con la modifica del Titolo V del Testo Unico Ambientale, poiché a distanza di 15 anni dall'emanazione del TUA serve un restyling della normativa tecnica sulle bonifiche, facendo tesoro dell'esperienza maturata negli anni.

Il D.L. Semplificazioni n. 76 del 16/7/2020, convertito con modificazioni nella legge n. 120 dell'11/9/2020 negli artt. dal 50 al 55 *bis* contiene "semplificazioni in materia ambientale" (le modifiche introdotte sui SIN dall'art. 53 sono state commentate dall'Avv. Peres), ma nulla ha previsto e/o modificato rispetto al TUA in relazione alle garanzie finanziarie.

Il Collegato Ambientale 2020 è, invece, ancora nella fase embrionale e, allo stato, non vi è ancora un testo definitivo da presentare al Consiglio dei Ministri.

Il Ministero dell'Ambiente ha anticipato alcuni dei contenuti del Collegato Ambientale 2020, in cui sarebbero previste modifiche sul fronte "bonifiche", agendo sulla normativa esistente e intervenendo sulle debolezze del sistema oggi vigente". Il riferimento è soprattutto al Titolo V del TUA, in relazione agli articoli che disciplinano gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati definendone procedure, criteri e modalità.

7. Conclusioni: il Collegato Ambientale 2020 risolverà il problema della garanzie finanziarie in materia ambientale?

Nel Collegato Ambientale 2020, allo stato embrionale in cui si trova, quindi oggetto di modifiche, sono previste garanzie finanziarie per le attività potenzialmente inquinanti (individuate con DM del Ministro dell'Ambiente) e per le attività di realizzazione e gestione di impianti di trattamento di rifiuti, pericolosi e non pericolosi, con procedura semplificata.

Per le attività potenzialmente inquinanti il Collegato Ambientale demanda al Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, della Salute e dell'Interno la determinazione dei criteri generali per le garanzie finanziarie.

Per le attività di realizzazione e gestione di impianti di trattamento rifiuti con procedure semplificate, l'ammontare della garanzia finanziaria è determinata dall'autorità competente-beneficiaria (e deve consentire il recupero dei costi derivanti da violazioni e inosservanza di disposizioni da parte del gestore), ma il Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, della Salute e dell'Interno possono determinare ulteriori criteri generali per la determinazione di dette garanzie, ciò non lascia presagire nulla di imminente.

Gli auspicati schemi di garanzie finanziarie in materia ambientale, allo stato, sembrano davvero una chimera!