

Brescia il 17 giugno 2015, confermava che la individuazione e la determinazione del pregiudizio ambientale, oggetto dei contenziosi SNIA già segnalati, era frutto di una attività di indagine espletata da ISPRA sui SIN di Brescia, Colleferro, Torviscosa e che il Ministero dell'ambiente, con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano, aveva proposto domanda di ammissione al passivo di SNIA Spa in liquidazione – dichiarata in stato di insolvenza dal tribunale di Milano e in amministrazione straordinaria – del credito complessivo, riferito cioè ai tre SIN, dell'importo complessivo di euro 3.439.037.876,46, sulla base della quantificazione operata dall'ISPRA nelle relazioni sopra citate, per il recupero degli oneri di bonifica e il risarcimento del danno ambientale (doc. 1876/5, doc. 1876/11, doc. 1876/12).

A seguito del rigetto della domanda di ammissione allo stato passivo del credito dell'importo sopra indicato, da parte del giudice delegato della procedura SNIA in amministrazione straordinaria, l'Avvocatura dello Stato proponeva opposizione avanti il tribunale di Milano e il relativo giudizio è tuttora pendente.

L'Avvocatura dello Stato di Milano, con le note anzidette, rappresentava di aver chiesto di essere insinuata in prededuzione, invocando una decisione della Cassazione (Cass. n. 5705/13), emessa in relazione ad omologa procedura concorsuale relativa al SIN Stoppani di Cogoleto, nella quale i giudici di legittimità avevano riconosciuto il rango prededuttivo del credito oggetto di istanza di ammissione, enunciando il principio secondo cui il necessario collegamento occasionale o funzionale con la procedura concorsuale, ex articolo 111 della legge fallimentare, andava inteso non soltanto con riferimento al nesso tra l'insorgere del credito e gli scopi della procedura, ma anche con riguardo alla circostanza che il pagamento del credito, ancorché avente natura concorsuale, rientrava negli interessi della massa e, dunque, rispondeva agli scopi della procedura stessa, in quanto utile alla gestione fallimentare.

Quanto al merito, l'Avvocatura dello Stato riferiva che la domanda di ammissione al passivo e il successivo giudizio di opposizione si fondano sulle relazioni di ISPRA relative al pregiudizio ambientale subito dai siti Caffaro di Brescia, Colleferro e Torviscosa (Laguna di Grado e Marano), nel contesto delle quali l'ISPRA aveva indicato gli specifici interventi necessari per risanare i prefati siti, individuando le voci di ripristino e la misura economica per il ristoro.

Si tratta – secondo l'opinione dell'Avvocatura dello Stato – di relazioni che costituiscono un compendio tratto dalla mole di documenti stratificata negli anni, prodotte in giudizio a seguito di una selezione del materiale a disposizione dell'Avvocatura distrettuale dello Stato in Milano.

L'udienza relativa al giudizio di opposizione allo stato passivo, già tenuta in data 8 novembre 2016 (R.G. 70240/14 – sez. II civile del tribunale di Milano, era stata fissata dopo che il tribunale, nella precedente udienza, aveva invitato le parti (Avvocatura dello Stato per il Ministero dell'ambiente e commissario straordinario) a verificare la possibilità di definire la vertenza in via conciliativa, tant'è che il giudice aveva rinviato di sei mesi l'udienza fissata, motivando la

propria decisione con l'esigenza di consentire alle parti un percorso di dialogo, in funzione della definizione consensuale del contenzioso.

Tuttavia, non risulta in atti che tali trattative abbiano sortito sinora effetto alcuno, tant'è che la causa è stata dapprima rinviata per trattazione all'udienza del 6 giugno 2017 (doc. 1842/14) e, successivamente, è stata rinviata sempre per trattazione all'udienza del 19 dicembre 2017.

Nella sostanza, il giudizio di opposizione allo stato passivo di SNIA si trova in una situazione di stallo, in attesa che le parti raggiungano un improbabile accordo sulla valutazione del danno ambientale.

Nel frattempo, nel mese di febbraio 2016, il tribunale di Milano ha sospeso il riparto parziale proposto dal commissario straordinario (doc. 1657/2).

1.2.6 Il contenzioso amministrativo

Inserendosi nel solco delle azioni civili promosse nei confronti della SORIN Spa sopra rappresentate, il Ministro dell'ambiente, con atto prot. n. 0014568 del 24 luglio 2015 (doc. 712/1), invitava e diffidava, ai sensi dell'articolo 305, del decreto legislativo n. 152 del 2006, le società BIOS Spa, GE Capital Spa, Monte dei Paschi di Siena, Unipol gruppo finanziario Spa, Mittel Spa che, tramite la società Bios controllavano SNIA ad « adottare con effetto immediato tutte le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo qualsiasi fattore di danno nei siti di Torviscosa, Brescia e Colleferro, osservando il programma di bonifica dell'amministrazione straordinaria a disposizione presso questo Ministero », in qualità di corresponsabili del loro inquinamento.

Anche la SORIN Spa (ora Livanova PLC) veniva inclusa tra i soggetti destinatari della diffida.

La diffida del Ministro origina anche dalla comunicazione, con la quale il commissario straordinario SNIA aveva reso noto di non potere mantenere in sicurezza i siti produttivi di Torviscosa, Colleferro e Brescia, per assenza di risorse proprie.

Tuttavia, il TAR Lazio, con le sentenze n. 3441-3443-3445-3448-3449/2016 del 3 febbraio 2016 (doc. 1192/2 e doc. 1192/3), ha annullato l'ordinanza ministeriale, sostenendo che il provvedimento, seppure muova da una concezione sostanziale di impresa, in quanto comprendeva anche i gruppi societari, ai quali attribuiva il ruolo di « operatore economico », tuttavia, era affetto da vizi procedurali, non avendo le società coinvolte preso parte al procedimento, né emergendo una adeguata attività istruttoria di supporto, da parte del Ministero dell'ambiente.

In particolare, il TAR Lazio, dopo aver rilevato che nell'esame concreto della vicenda balza evidente che le attività inquinanti per due siti (Brescia e Torviscosa) erano cessate prima dell'ingresso degli istanti (BIOS Spa, GE Capital Spa, Monte dei Paschi di Siena, Unipol gruppo finanziario Spa, Mittel Spa) nel gruppo societario di SNIA, mentre solo per i siti di Colleferro le attività inquinanti erano cessate nel 2005 e nel 2006 (dunque, mentre era in corso la partecipazione

del gruppo di società di cui sopra, nel 2002-2005), censura il provvedimento ministeriale, in quanto non contiene alcuna puntualizzazione in ordine al particolare, concreto e differenziato ruolo effettivamente svolto dalle suddette società a livello decisionale e con specifico riferimento al ramo industriale interessato, ritenuto responsabile della condotta inquinante.

Sta di fatto — prosegue la sentenza del TAR — che, a fronte della carenza di approfondita attività istruttoria e di motivazione del decreto impugnato in ordine alla sussistenza del controllo ai fini della qualificabilità di ciascuno dei ricorrenti, quale « operatore economico », allo scopo di individuarne le specifiche responsabilità, nei documenti versati in atti vi erano i provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 7614 del 1999 e 10410 del 2002, con cui l'Autorità stessa si era pronunciata sull'operazione di acquisizione del capitale sociale di SNIA da parte di BIOS e sul patto parasociale dei soci di BIOS, affermando sul punto che « BIOS non è soggetta al controllo, né individuale né congiunto, di alcuno dei suoi azionisti ».

La carenza nell'individuazione della qualifica di « operatore in concreto » — prosegue la sentenza del TAR — trova ancora maggiore dimostrazione nel fatto che manca nel provvedimento ministeriale impugnato quella analisi puntuale del nesso causale tra il danno e l'attività di ciascuno dei ricorrenti, richiesto dalla direttiva 204/35/CE del Parlamento europeo, direttiva cui il decreto legislativo n. 152 del 2006 ne costituisce l'attuazione, nel caso caso di danni causati da inquinamenti di carattere diffuso (articolo 4, par. 5).

Peraltro, il decreto legislativo di recepimento della direttiva (articolo 303, lett. g) dispone espressamente — e conseguentemente — che esso non si applica al danno in relazione al quale siano trascorsi più di trent'anni dall'emissione, dall'evento o dall'incidente che l'hanno causato.

Ne consegue — conclude sul punto la sentenza del TAR Lazio — che la parte VI del codice dell'ambiente, almeno sulla base della carente istruttoria espletata, non poteva essere *sic et simpliciter* invocata dal Ministero a sostegno della pretesa nei confronti dei nuovi soggetti (le ricorrenti) individuati ora (per allora) come « operatore ». Non poteva dunque farsi riferimento, senza la necessaria personalizzata istruttoria alle misure di cui all'articolo 305 del codice ambientale.

Il Ministero dell'ambiente ha impugnato senza sospensiva tale pronuncia e allo stato pende il giudizio di appello avanti il Consiglio di Stato.

Appare, comunque, evidente che la carenza di prova, rilevata dal TAR Lazio, ben difficilmente potrà portare il Consiglio di Stato a una riforma della sentenza impugnata.

1.3 I procedimenti penali

Nella nota dell'Avvocatura distrettuale dello Stato in Milano, pervenuta in data 27 maggio 2015 (doc. 440/1), si riferisce ancora che la procura della Repubblica presso il tribunale di Milano aveva chiesto

e ottenuto il rinvio a giudizio degli amministratori che deliberarono la scissione di SNIA, con la creazione della SORIN che, secondo la tesi accusatoria, era frutto di una scissione distrattiva, volta a rendere SNIA una sorta di « scatola vuota », in quanto la nuova società (SORIN Spa) sarebbe stata costituita allo scopo di evitare il pagamento degli oneri ambientali (sez. II penale – r.g.n.r. 38643/12 – r.g.g.i.p. 2103714 – prima udienza 26 novembre 2015).

Gli imputati in tale procedimento penale sono: Umberto Rosa, Carlo Callieri, Leonardo Bossini, Giorgio Cirila, Emilio Gnutti, Maurizio Dallochio, Mauro Gambaro, i quali sono chiamati a rispondere dei seguenti reati:

a) *ex* articoli 110 del codice penale, 223, commi primo e secondo, n. 2, R.D. n. 267 del 1942 (legge fallimentare), 3, e 95 del decreto legislativo n. 270 del 1999 per avere, in concorso tra loro (nonché con Tiberio Lonati, poi, deceduto), quali amministratori di SNIA Spa, dichiarata insolvente con sentenza del tribunale di Milano del 15 aprile 2010, distratto beni della società, operando la scissione parziale di SNIA, deliberata dal consiglio di amministrazione in data 13 maggio 2003, con conseguente attribuzione e trasferimento a favore della beneficiaria SORIN Spa di tutte le partecipazioni sociali nel comparto biomedicale, così evitando di sanare il disastro ambientale e di ottemperare agli oneri di bonifica;

b) *ex* articoli 110 del codice penale, 223, secondo comma, numeri 1 e 2, della legge fallimentare, 2629 e 2622 del codice civile, 3 e 95 del decreto legislativo n. 270 del 1999, perché, quali amministratori di SNIA, concorrevano a cagionare il dissesto della società, compiendo la scissione in pregiudizio dei creditori e – con false comunicazioni sociali in danno della società e dei creditori – omettevano dolosamente di rappresentare nella situazione patrimoniale di riferimento per la scissione (bilancio 2002) le passività connesse agli oneri di bonifica gravanti sulle partecipate, passività di cui gli amministratori erano consapevoli e dovevano prudenzialmente tenere conto (cfr. l'allegato decreto che dispone il giudizio in doc. 813/2).

Secondo la pubblica accusa, dalle ingannevoli operazioni compiute si evince l'intento di non adempiere i gravosi debiti di SNIA, dipendenti da costi ed oneri per il ripristino ambientale, ben noti alla società.

Attualmente, è tuttora in corso il dibattimento davanti una sezione penale del tribunale di Milano.

Il Ministero dell'ambiente e il comune di Brescia, nella fase predibattimentale, avevano chiesto di costituirsi parte civile, individuando specifiche voci risarcitorie, ma, con ordinanza del 22 marzo 2016, il tribunale li ha esclusi, ritenendo che non vi è spazio per profili di pregiudizio ambientale in un processo penale per bancarotta e che, in ogni caso, le domande proposte dalle suddette parti pubbliche si sovrapponevano a quelle che erano state già avanzate dal commissario SNIA, il quale non si era costituito nel processo penale, avendo esercitato, come sopra indicato, in sede civile l'azione di responsabilità nei confronti degli ex amministratori (compresi gli imputati) sindaci e soci di riferimento di SNIA (doc. 1714/9).

1.4 Il problema della quantificazione del danno ambientale dei tre SIN

Come si è detto, in ciascuna delle tre procedure di amministrazione straordinaria il Ministero dell'ambiente, con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, competente per territorio, ha proposto domanda di ammissione al passivo del credito complessivo, riferito cioè ai tre SIN (Brescia, Colleferro e Torviscosa) dell'importo di euro 3.439.037.876,46, sulla base della prima quantificazione operata dall'ISPRA, nel 2009 e nel 2010, per il recupero degli oneri di bonifica e il risarcimento del danno ambientale (doc. 1876/5, doc. 1876/11, doc. 1876/12).

Successivamente, nel mese di settembre 2016, l'ISPRA, in funzione dello stato di avanzamento delle procedure di bonifica, ha operato un aggiornamento delle valutazioni preliminari del valore economico degli interventi necessari alla riparazione del danno ambientale nei siti Brescia-Caffaro, Laguna di Grado e Marano, Bacino del fiume Sacco (doc. 1576/2).

In particolare, riportando i valori complessivi dei costi già finanziati dagli organi pubblici e dei costi ritenuti necessari al completamento degli interventi di ripristino, l'ISPRA ha concluso come segue:

- Caffaro Brescia:

- Fondi stanziati per il SIN: 13.069.086 euro (*rectius*: euro 14.769.806).

- Valutazioni dei costi per il completamento degli interventi: euro 43.911.290 – 95.598.690.

- Caffaro Torviscosa

- Fondi stanziati per il SIN: euro 46.342.562.

- Valutazioni dei costi per il completamento degli interventi: euro 759.162.965.

- Caffaro Colleferro

- Fondi stanziati per il SIN: euro 14.500.000.

- Valutazioni dei costi per il completamento degli interventi: euro 381.822.500.

In conclusione, secondo l'ultima valutazione dell'ISPRA, considerati i fondi stanziati, per l'importo complessivo di 73.911.648, il costo degli interventi di ripristino ambientale necessari per i tre SIN ammonta complessivamente a euro 1.236.584.155, a fronte della precedente valutazione di euro 3.439.037.876,46.

L'ISPRA, a fondamento di questa seconda valutazione del danno, pone alcune perizie genericamente indicate, come fonte, nella parte introduttiva della sua relazione, ma senza alcuna ulteriore specificazione e analisi degli elaborati peritali citati in premessa (doc. 1576/2).

Tuttavia, ad oggi, la nuova determinazione del danno ambientale operata dall'ISPRA non risulta dedotta nell'unico giudizio di oppo-

sizione, pendente ancora nella fase del merito, quello davanti il tribunale di Milano, posto che i decreti del tribunale di Udine, che hanno rigettato l'opposizione all'esclusione dallo stato passivo della Caffaro Chimica Srl in amministrazione straordinaria e della Caffaro Srl in amministrazione straordinaria del credito preteso dal Ministero dell'ambiente per danno ambientale, non pendono davanti ai giudici di merito (nella specie, la Corte d'appello di Trieste), bensì pendono in Cassazione, che è giudice di legittimità e, come tale, non può entrare nel merito della domanda di ammissione al passivo del credito anzidetto.

Ciò precisato sul piano processuale, va preso atto del fatto che finora tutti i giudici di merito (tribunale di Milano e di Udine, nelle loro articolazioni), che si sono occupati del credito per danno ambientale, preteso dall'Avvocatura dello Stato, in nome e per conto del Ministero dell'ambiente e del Ministero delle finanze, non lo hanno riconosciuto.

Le valutazioni ISPRA, poste a fondamento della pretesa creditoria, sono state ritenute dai giudici di merito di Udine e di Milano del tutto inidonee a tale scopo, fino al punto da non rappresentare neanche quell'inizio di prova, che consente al giudice di merito di disporre una consulenza tecnica d'ufficio, allo scopo di accertare quale sia il danno effettivo subito dal Ministero dell'ambiente nei tre SIN interessati.

A scanso di equivoci, osserva questa Commissione di inchiesta che non si può non essere d'accordo con tali decisioni giudiziarie, ove si consideri che l'ISPRA, nell'aggiornamento del mese di settembre 2016, ha rivisto le proprie valutazioni del 2009, ma ha adottato criteri e modalità che appaiono altrettanto prive di certezza, come le prime valutazioni, in quanto non corrispondono a costi effettivi, sostenuti o da sostenere, dal momento che non rappresentano dati desunti da accertamenti svolti sulle condizioni « attuali » di inquinamento dei siti, né da progetti quantomeno presentati, pur se non ancora regolarmente approvati.

Invero, si è in presenza di valutazioni desunte da perizie di parte, di cui ISPRA si limita a indicarne la fonte.

Sul punto, va ricordato che il Ministero dell'ambiente, cui competono gli interventi di bonifica dei siti di interesse nazionale, si avvale di soggetti pubblici operanti sul territorio per l'accertamento del danno ambientale, ai sensi degli articoli 299 e 312 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Sulla valutazione del danno ambientale si tornerà di seguito, esaminando le valutazioni ISPRA per ciascuno dei tre SIN anzidetti.

Tuttavia, a titolo di esempio, la Commissione di inchiesta richiama la grande divergenza esistente tra i costi previsti dall'ISPRA per il risanamento ambientale e la riqualificazione industriale delle aree « Caffaro » di Torviscosa — ancora denominato sito di interesse nazionale di « Laguna di Grado e Marano », pur dopo la ripermutazione del SIN, che ha escluso dal SIN proprio l'area lagunare — e quelli presentati dalla società Environ Italy Srl, incaricata dal commissario straordinario.

Invero, l'ISPRA, nell'ultima valutazione del danno ambientale del mese di settembre 2016 (doc. 1576/2), ha stimato il costo complessivo per il completamento degli interventi nell'area anzidetta nella somma

di euro 759.162.965, ivi compreso il costo di euro 593.490.623, per gli interventi di dragaggio e smaltimento dei sedimenti lagunari, che viceversa non vanno rimossi, sulla base degli approfondimenti eseguiti in sede di ripermimetrazione, che ne hanno escluso la pericolosità.

Viceversa, la società Environ Italy che, su incarico del commissario straordinario, ha redatto il « Progetto operativo di MISO e bonifica delle aree di competenza della società Caffaro in amministrazione straordinaria nel sito di Torviscosa (UD) », ha calcolato i relativi costi di bonifica nella misura di euro 31,85 milioni (cfr. allegato al doc. 1156/5).

Sulla base del progetto della Environ Italy, le amministrazioni interessate (Presidenza della regione Friuli Venezia Giulia, Ministero dell'ambiente, Ministero dello sviluppo economico, comune di Torviscosa e commissario straordinario della Caffaro in amministrazione straordinaria), hanno sottoscritto, in data del 2 dicembre 2016, un protocollo d'intesa (doc. 1658/5), che prevede uno stanziamento di 40 milioni di euro (di cui 35 milioni di parte ministeriale e 5 milioni della regione Friuli Venezia Giulia).

A tale rappresentazione del danno non può non conseguire una considerazione sull'esatto importo del credito di cui l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano, per il SIN di Torviscosa, dovrà chiedere l'ammissione allo stato passivo di SNIA, nel giudizio di opposizione in corso e, cioè, se il credito debba essere quello di euro 759.162.965, di cui alla valutazione ISPRA, ovvero quello di euro 31,85 milioni, di cui al progetto operativo di bonifica predisposto dalla Environ Italy Srl.

1.5 La disciplina dei crediti delle amministrazioni pubbliche nella procedura di amministrazione straordinaria

Nella nota del 5 aprile 2017 (doc. 1901/2), il commissario straordinario delle procedura di amministrazione straordinaria del gruppo SNIA- Caffaro, avvocato Marco Cappelletto, ribadisce il principio secondo cui il rappresentante dei creditori di qualsiasi procedura concorsuale (ordinaria, straordinaria, conservativa o liquidatoria), in quanto soggetto non responsabile dell'inquinamento, non può essere reso destinatario dell'obbligo di ripristino ambientale.

Di conseguenza, il comune, la regione e lo Stato, i quali sono chiamati ad agire in sostituzione – in ordine alle spese sostenute per la messa in sicurezza, la bonifica, il ripristino ambientale e per la realizzazione delle eventuali misure di sicurezza – vanteranno un credito, a garanzia del quale l'articolo 17, comma 11, del decreto legislativo 22 del 1997 attribuisce un privilegio speciale immobiliare e un privilegio generale mobiliare.

Ciò premesso, occorre porre mente al fatto che, ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 270 del 1999, l'accertamento dei crediti da ammettere allo stato passivo delle procedure di amministrazione straordinaria prosegue, sulla base delle disposizioni della sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza, secondo il procedimento previsto dagli articoli 93 e seguenti della legge fallimentare, sostituito al « curatore » la figura del « commissario straordinario ».

Di conseguenza, le pubbliche amministrazioni che chiedono il riconoscimento del loro credito devono presentare domanda di ammissione al passivo della procedura di amministrazione straordinaria.

In tal caso, il giudice delegato valuta tali domande — come tutte le altre domande — e, su parere del commissario straordinario, decide, in primo luogo, sulla loro ammissione allo stato passivo della procedura, quindi, decide se il credito debba essere considerato chirografario o privilegiato, nel concorso con gli altri creditori ammessi al passivo o se, viceversa, debba essere ammesso in prededuzione rispetto a tutti i creditori ammessi al passivo, nel senso che deve essere pagato prima di tutti gli altri crediti.

Quest'ultima ipotesi si verifica quando si tratta di debiti assunti dallo stesso commissario straordinario, come, per fare un esempio, quelli concernenti le spese per la messa in sicurezza dei siti o le spese legali delle cause promosse dal commissario straordinario.

Tutto ciò osservato, il commissario straordinario, nella nota del 5 aprile 2017 (doc. 1901/2) riferisce che la domanda di ammissione al passivo della procedura di amministrazione straordinaria dei crediti delle pubbliche amministrazioni in ordine alle spese sostenute per la messa in sicurezza, la bonifica, il ripristino ambientale avrà la seguente sorte: (a) vanno al rango prededuttivo i costi effettivamente sostenuti dal commissario straordinario per l'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza e di bonifica, trattandosi di credito assistito dai requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità, dopo l'esecuzione di tali interventi; (b) vanno al privilegio (articolo 2748, secondo comma, del codice civile) le somme effettivamente e legittimamente impegnate nei bilanci degli enti per tutti tali interventi; (c) vanno al chirografo i crediti di diversa natura.

La posizione del commissario straordinario appare corretta poiché in linea con i criteri suggeriti dalla sentenza della Cassazione n. 14935/16 del 14 giugno 2016 pronunciata in una controversia tra il Ministero dell'ambiente e la Lucchini Spa in amministrazione straordinaria.

Di conseguenza, i criteri di ammissione al passivo della procedura SNIA sono i seguenti:

- 1) vanno ammesse in prededuzione (che significa pagamento prima dei creditori ammessi al passivo) le somme che il Ministero ha effettivamente speso;
- 2) vanno ammesse in privilegio le somme che il Ministero ha accantonato con vincolo di destinazione e di spesa;
- 3) vanno, infine, ammesse al chirografo tutte le altre somme.

Sulle prime due voci (prededuzione e privilegio) non vi sono problemi di quantum, in quanto si tratta di somme già determinate nel loro importo.

Viceversa, è problematico l'importo delle somme da ammettere al passivo, sotto la voce « chirografo ».

Si tratta della voce che comprende tutte le spese non ancora stanziare per sostenere il ripristino ambientale e su queste il com-

missario straordinario ha raccomandato maggiore puntualità, dal momento che, a fondamento delle stesse, vi sono solo valutazioni di ISPRA, molto differenti tra di loro, come si è sopra accennato.

Tuttavia, in questa sede, va detto che i creditori chirografari quasi sicuramente non saranno pagati (in quanto vengono dopo i preducibili e i privilegiati) e la procedura non ha fondi necessari a pagare i creditori privilegiati, forse neanche *pro quota*.

In conclusione, allo stato, l'aspettativa di soddisfo di creditori ammessi al passivo appare molto problematica, poiché consegue da riparto concorsuale, la cui effettiva realizzazione resta essenzialmente condizionata dall'assai problematico esito delle operazioni liquidatorie.

Com'è noto, l'amministrazione straordinaria è la procedura concorsuale della grande impresa industriale insolvente e persegue finalità conservative del patrimonio produttivo, mediante la prosecuzione, la riattivazione o la riconversione delle attività imprenditoriali (articolo 1, del decreto legislativo n. 270 del 1999).

Dopo l'avvenuta cessione dei complessi aziendali o la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, si passa alla fase della liquidazione, com'è avvenuto nel caso di specie.

A tale proposito, il commissario straordinario sottolinea: 1) che la procedura aveva proceduto alla cessione dei siti produttivi di Brescia e Torviscosa ed era quindi traslata dalla fase dell'amministrazione a quella liquidatoria (articolo 73, comma 3, del decreto legislativo n. 270 del 1999); 2) che difficilmente la procedura avrebbe potuto disporre di attivo, astrattamente realizzabile con la liquidazione dei beni immobili appresi, in quanto il mercato, già sollecitato con avvisi pubblicati su quotidiani nazionale e locali, non aveva manifestato interesse alcuno ad avviare operazioni di acquisto di cespiti pressoché pregiudicati da assai onerose problematiche ambientali.

Pertanto, il commissario straordinario, già con la nota del 25 marzo 2015 (doc. 1156/2), ha rappresentato agli enti competenti che era necessario dare previa soluzione alle rispettive problematiche ambientali, per poter procedere: 1) alla vendita dei residui beni immobili di Brescia e di Torviscosa, compresi nei rispettivi SIN e rimasti invenduti; 2) alla vendita di tutti gli stabilimenti e delle aree industriali di Colleferro, compresi nel SIN « Bacino del fiume Sacco »; 3) all'alienazione degli immobili e degli stabilimenti ex Siapa, posti nel comune di Galliera e non compresi in nessun SIN.

In difetto di tali iniziative assunte da soggetti pubblici e/o privati, il commissario straordinario, ai fini della chiusura delle operazioni di liquidazione, si riservava di considerare la possibilità di ricorrere allo strumento della *derelictio bonorum*, regolata dall'articolo 104-ter, comma 7, della legge fallimentare, secondo cui « il curatore, previa autorizzazione del comitato dei creditori, può non acquisire all'attivo o rinunciare a liquidare uno o più beni, se l'attività di liquidazione appaia manifestamente non conveniente. In questo caso, il curatore ne dà comunicazione ai creditori i quali, in deroga a quanto previsto nell'articolo 51, possono iniziare azioni esecutive o cautelari sui beni rimessi nella disponibilità del debitore ».

Dunque, con l'abbandono da parte del commissario straordinario dei cespiti, appresi in nome e per conto della procedura fallimentare,

riprende vigore l'azione esecutiva e cautelare individuale in danno del debitore fallito, in quanto i beni ritornano nella disponibilità dello stesso.

Ma non è questo il caso di specie, trattandosi di siti industriali privi di ogni valore economico, perché contaminati.

In realtà, l'abbandono dei siti da parte del commissario straordinario ha un solo significato e, cioè, che tutti gli oneri per la bonifica sono destinati a ricadere sul Ministero dell'ambiente per i tre SIN di Brescia, Colleferro e Torviscosa, ai sensi dell'articolo 252 decreto legislativo n. 152 del 2006, e sulla regione Emilia Romagna per l'area industriale di Galliera (BO), ai sensi dell'articolo 250 dello stesso decreto legislativo.

5. La posizione delle società **SORIN** e **Livanova**

Infine, occorre fare un accenno alla posizione della **SORIN Spa**, il cui presidente del consiglio di amministrazione dell'epoca, Rosario Bifulco, rispondendo alla richiesta di informazioni rivoltagli in data 26 maggio 2015 (doc. 439/1) dal Presidente della Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti, comunicava, con la nota del 26 maggio 2015 (doc. 439/1), quanto segue:

1) che la società – quotata nella borsa italiana – opera nel campo biomedico e che, in Italia, l'azienda possiede e gestisce importanti siti industriali di ricerca e produzione, in particolare quelli di Saluggia, in provincia di Vercelli, e di Mirandola, in provincia di Modena, con la precisazione che **SORIN** non era invece titolare, né lo era mai stata, di alcun sito produttivo a Brescia;

2) che l'impianto Caffaro di Brescia, società controllata da **SNIA Spa** in liquidazione, in amministrazione straordinaria era stato utilizzato fino alla sua chiusura, nel 2009, per la produzione di composti organici derivati dal cloro, ma che **SORIN** non operava, né aveva mai operato nel campo della chimica;

3) che erano prive di merito e giuridicamente infondate le azioni legali proposte nei suoi confronti, assumendo di non essere coinvolta sostanzialmente in alcuna questione di carattere ambientale se non, molto indirettamente, nella vicenda del sito Caffaro a Brescia.

Tutto ciò premesso e osservato, il presidente del consiglio di amministrazione della **SORIN Spa**, concludeva la propria nota aprendo uno spiraglio, in quanto affermava che la società, « quale azienda impegnata e attiva nel Paese, come molte altre aziende guarda alla situazione ambientale di siti con alto tasso di industrializzazione – come Brescia – con costernazione e, pur nella difesa dei propri diritti, potrebbe considerare iniziative di soluzioni concrete e praticabili che pervenissero da parte del Ministero dell'ambiente, volte a rimediare a questa situazione nell'interesse della comunità locale ».

Ora non v'è dubbio che la posizione della incorporante **Livanova PLC** sia identica a quella della incorporata **SORIN spa**, in quanto la nuova società è subentrata in tutti i rapporti giuridici di quest'ultima

e, dunque, anche nelle eventuali ragioni debitorie, come si legge nella sopra illustrata sentenza del tribunale di Milano n. 4101/2016, pubblicata in data 1° aprile 2016 (doc. 1714/3).

1.6 Alcune considerazioni

In conclusione, il problema che oggi si pone è, per un verso, quello di individuare con maggiore certezza il danno ambientale da risarcire e, per altro verso di individuare, altresì, i limiti di responsabilità della SORIN, oggi Livanova PLC, alla stregua delle pronunzie della giustizia ordinaria e amministrativa, riportate nei precedenti paragrafi, che ben difficilmente potranno essere riformate dal giudice dell'appello, per la completezza e la puntualità delle motivazioni in esse contenute, come sopra ampiamente illustrate.

A tale proposito, non può non essere oggetto dell'attenzione di questa Commissione di inchiesta il comportamento processuale e l'attività difensiva svolta dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano, che — come si legge nelle sentenze del tribunale di Milano — persegue e coltiva con grande impegno tesi difensive che, a giudizio dello stesso tribunale, appaiono del tutto infondate, sia sotto il profilo giuridico, in quanto si pongono in contrasto con i principi generali di diritto in materia societaria e di responsabilità, sia sotto il profilo fattuale e del merito, con riguardo alla debolezza delle prove offerte dalla stessa Avvocatura distrettuale dello Stato per sostenere la domanda di risarcimento del danno ambientale.

In particolare, deve essere sottolineata, per la sua particolare gravità e quasi unicità, la sopra richiamata sentenza del tribunale di Milano — sezione specializzata in materia di impresa — n. 11747/2016, pubblicata in data 27 ottobre 2016, ormai divenuta definitiva, che vede non solo il rigetto delle domande proposte dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano contro la Livanova PLC, con la conseguente condanna del Ministero dell'ambiente, del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei ministri al pagamento delle spese processuali ordinarie, in base all'ordinario principio di soccombenza nella causa anzidetta, secondo cui la parte che perde la causa paga le spese del giudizio.

Ebbene — come si è sopra osservato — con la stessa sentenza, le pubbliche amministrazioni sono state condannate al pagamento di ulteriori spese in favore della Livanova PLC, a titolo di risarcimento danni per « responsabilità aggravata », ai sensi dell'articolo 96 codice procedura civile, per avere le stesse — rappresentate dalla suddetta Avvocatura distrettuale dello Stato — agito in giudizio con mala fede o colpa grave (cosiddetta lite temeraria).

Ed è significativo delle difficoltà di gestione del contenzioso il fatto che l'ufficio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano abbia ritenuto di non impugnare la suddetta sentenza, così determinandone il passaggio in giudicato.

A questo punto, si può ragionevolmente ritenere che il tribunale di Milano, con la condanna delle pubbliche amministrazioni, rappresentate dall'Avvocatura dello Stato di Milano per « lite temeraria », abbia voluto, per un verso, richiamare l'attenzione dell'ufficio di

appartenenza degli avvocati che hanno sottoscritto gli atti di causa a svolgere una più puntuale funzione di controllo sulle iniziative promosse e sugli atti difensivi depositati da detti avvocati dello Stato e, per altro verso, abbia voluto richiamare anche l'attenzione dei due Ministeri interessati e della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri per le opportune iniziative, ad ogni livello, non solo a difesa della loro immagine, ma anche per evitare ulteriori danni, tenuto conto del fatto che, comunque, l'intera vicenda processuale è ben lungi dall'essere definita, considerato che il contenzioso è tuttora in corso.

Peraltro, la condanna alle spese processuali per importi rilevanti trova precedenti specifici nel rigetto di tutte le azioni promosse dall'Avvocatura dello Stato e, in particolare, nell'analoga azione di risarcimento del danno ambientale, per l'importo di euro 3.439.037.876,46, proposta dall'Avvocatura dello Stato di Milano nei confronti della SORIN, di cui alla sentenza n. 4101/2016, pubblicata in data 1° aprile 2016.

In ogni caso, a fronte di decisioni – tutte sfavorevoli al Ministero dell'ambiente e al Ministero dell'economia e delle finanze – pronunziate dai giudici dei tribunali di Udine e di Milano, contrarie al riconoscimento del credito complessivo, riferito cioè ai tre SIN (Brescia, Colleferro e Torviscosa), dell'importo di euro 3.439.037.876,46, come preteso dall'Avvocatura dello Stato, non v'è dubbio che i due ministeri interessati siano liberi di assumere determinazioni diverse, in ordine alle rispettive pretese, a prescindere dalle opinioni e dai pareri dell'Avvocatura dello Stato.

Comunque, appare evidente che il Ministero dell'ambiente non potrà far valere, in sede giudiziaria, le proprie pretese solo sulla base dell'aggiornamento della valutazione eseguita da ISPRA del mese di settembre 2016.

Invero, tale aggiornamento, nonostante la riduzione dei costi relativi alle bonifiche dei siti nella misura complessiva di euro 1.236.584.155, presenta gli stessi limiti strutturali delle precedenti valutazioni ISPRA, in quanto l'aggiornamento non è stato eseguito sulla base di progetti specifici e dati obbiettivi, bensì su mere « presunzioni », come tali del tutto prive del requisito della certezza dei crediti pretesi dalle PP.AA.

Infine, va rilevato che neanche il comportamento del commissario straordinario, avvocato Marco Cappelletto, va esente da censura, dal momento che – come si è visto – con l'azione di responsabilità proposta nei confronti degli amministratori e dei sindaci di SNIA, nonché dei soci di riferimento della stessa SNIA, egli ha chiesto al tribunale di Milano la condanna di costoro al risarcimento del danno ambientale, nella misura di euro 3.439.037.876,46. Viceversa, nei confronti della SORIN spa, oggi Livanova PCL, il commissario straordinario ha proposto un'azione di accertamento dello stesso credito, e non di condanna, a differenza dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano, che ne ha chiesto la condanna.

E, tuttavia, il commissario straordinario, come l'Avvocatura dello Stato hanno posto a fondamento di entrambe le cause proposte le valutazioni operate da ISPRA nel 2009.

Si tratta di valutazioni che – come sopra sottolineato – lo stesso commissario straordinario contesta, in quanto egli si è opposto alla

richiesta di ammissione al passivo del credito, proposta dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano, per conto del Ministero dell'ambiente, nella procedura di amministrazione di SNIA e delle due società Caffaro, in amministrazione straordinaria, ritenendo che le anzidette valutazioni di ISPRA siano inidonee a costituire prova del danno ambientale subito dai tre SIN.

A questo punto — a parere della Commissione di inchiesta — appare davvero singolare il fatto che il commissario straordinario, in rappresentanza della massa dei creditori ammessi al passivo della SNIA spa in amministrazione straordinaria, adeguatamente assistito da professionisti di chiara fama del foro di Roma, di Milano e di Venezia, oltre che essere anche lui avvocato del foro di Venezia — per un verso — ritiene le valutazioni di ISPRA del tutto insufficienti a consentire l'ammissione al passivo del relativo credito nelle procedure di amministrazione straordinaria di SNIA spa, di Caffaro Srl e di Caffaro Chimica Srl e — per altro verso — in modo del tutto contraddittorio, insiste nella domanda di condanna al risarcimento per i danni ambientali dei tre SIN nei confronti di amministratori, sindaci e soci di riferimento di SNIA, nonché nella domanda di accertamento del credito nei confronti della SORIN Spa, solo e soltanto, sulla base delle stesse valutazioni di ISPRA, già da lui medesimo ritenute inidonee a costituire prova del credito.

Peraltro, in questa sede, va precisato che, correttamente, il commissario straordinario si è opposto all'ammissione al passivo delle procedure di amministrazione straordinaria del credito per il danno ambientale dei tre SIN, in quanto lo stesso è supportato solo da tali valutazioni, che — come hanno concordemente osservato i giudici dei tribunali di Udine e di Milano — sono del tutto inidonee ad assurgere al valore di « prova » del danno ambientale nei vari giudizi civili promossi dallo stesso commissario straordinario e dall'Avvocatura dello Stato.

In tale contesto che — per la sua absurdità e incomprensibilità — si può tranquillamente definire « kafkiano », si è venuto a creare un doppio danno.

Il primo danno è costituito dalle enormi spese processuali, a carico del Ministero dell'ambiente e della procedura di amministrazione straordinaria di SNIA, per decine di milioni di euro, in favore dei convenuti, conseguenti al rigetto delle domande proposte, somme alle quali devono essere aggiunti i compensi professionali maturati dai numerosi avvocati, come sopra indicati, che hanno assistito e assistono il commissario straordinario nei vari giudizi da lui promossi.

Il secondo danno si connette alla grave difficoltà del Ministero dell'Ambiente di addivenire a una transazione del contenzioso in essere, partendo da una richiesta risarcitoria dell'importo di circa tre miliardi e mezzo, che allontana i possibili soggetti interessati, tra cui la stessa SORIN, e che comunque cadrebbe sotto l'attenzione della Corte dei conti, ove tale transazione non venisse ritenuta congrua.

In realtà — osserva la Commissione di inchiesta — spettava all'avvocatura, vista nel suo insieme, indirizzare in modo opportuno e adeguato i propri assistiti — per un verso — chiedendo loro integrazioni probatorie del danno ambientale, volte ad evitare la *débaclé* giudiziaria cui sono andati incontro l'Avvocatura distret-

tuale dello Stato di Milano e le difese del commissario straordinario, tutti accomunati da un unico destino, e — per altro verso — suggerendo al Ministero dell'ambiente opzioni diverse, considerato che le controversie promosse, molte delle quali oggi pendenti in grado di appello, presentano difficoltà oggettive, non solo, sul piano probatorio, ma anche sotto il profilo tecnico-giuridico, come emerge chiaramente dalla illustrazione contenuta nei precedenti paragrafi di questo capitolo.

Tutto quanto sopra rappresentato e documentalmente provato porta alla conclusione che non è possibile attribuire a ISPRA la responsabilità delle numerose e brucianti sconfitte giudiziarie, bensì al modo in cui le valutazioni di ISPRA sono state utilizzate nei vari giudizi promossi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano e dal commissario straordinario, che non hanno supportato le stime anzidette da altri elementi di prova del danno ambientale, ritenendo esaustive le valutazioni di ISPRA, nonostante le contrarie pronunzie dei giudici di merito e di legittimità.

2. Il sito di interesse nazionale «Laguna di Grado e Marano»

2.1 Inquadramento del SIN

Il sito Laguna di Grado e Marano è stato individuato come sito di interesse nazionale dal «Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale», di cui al decreto ministeriale 18 settembre 2001, n. 468, che definiva l'area ad elevata pericolosità sanitaria e ambientale, a causa della presenza di una alta concentrazione di mercurio nei sedimenti riconducibili, in particolare, alle attività industriali dello stabilimento Caffaro, che produceva nello stabilimento di Torviscosa cloro e cloro-soda.

Al fine di consentire l'esecuzione delle attività di dragaggio finalizzate a garantire la sicurezza della navigazione, a seguito della richiesta del presidente della regione Friuli Venezia Giulia del 26 marzo 2002, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 3 maggio 2002, è stato dichiarato lo stato di emergenza ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ed è stato nominato un commissario di governo.

Con decreto ministeriale del 24 febbraio 2003 è stato perimetrato il SIN di Laguna di Grado e Marano, comprendente un'area di circa 10.695 ettari, di cui 3.755 ettari a terra e ben 6.940 ettari a mare, pari al 60 per cento della laguna.

La perimetrazione iniziale del SIN comprendeva il territorio prospiciente la laguna di Grado e Marano e si estendeva all'interno dei seguenti comuni: Carlino (zona prevalentemente agricola compresa tra il fiume Zellina e l'area industriale di San Giorgio di Nogaro), Torviscosa (area Caffaro e zona agricola posta a sud dello stabilimento e dell'abitato, compresa tra i fiumi Aussa e Corno), Cervignano del Friuli (zona agricola compresa tra il canale Banduzzi e il fiume Aussa e zona industriale in sinistra Aussa), Terzo d'Aquileia (aree agricole di piccole dimensioni in destra Aussa), Marano Lagunare (zona

agricola denominata Bonifica Marzotto) e San Giorgio di Nogaro (area industriale a sud dell'abitato).

Con ordinanza del Dipartimento protezione civile n. 3217 del 3 giugno 2002 (a firma del Ministro dell'interno delegato al coordinamento della protezione civile), il dottor Paolo Ciani — assessore all'ambiente, alla protezione civile e al personale della regione Friuli Venezia Giulia — veniva nominato « commissario delegato per la realizzazione degli interventi necessari per il superamento della situazione di emergenza determinatasi nella laguna di Marano Lagunare e Grado », con poteri straordinari.

In data 17 novembre 2006, il primo commissario delegato veniva sostituito dal dottor Gianfranco Moretton, vice presidente della giunta della regione Friuli Venezia Giulia, nonché assessore all'ambiente, lavori pubblici e protezione civile.

Infine, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3738 del 5 febbraio 2009, in sostituzione del dottor Moretton, veniva nominato il dottor Gianni Menchini (un tecnico, a differenza dei primi due politici), il quale rimaneva in carica fino alla data della revoca dello stato di emergenza, avvenuta in data 6 aprile 2012.

Il considerevole numero e la complessità dei ritenuti interventi, affidati al commissario delegato all'emergenza, venivano affrontati con significative risorse umane e finanziarie.

A tale proposito, veniva costituita una struttura commissariale, composta da non più di dieci persone, assunte in deroga alla normativa vigente, ovvero appartenenti alla pubblica amministrazione o a società con prevalente capitale pubblico, poste in posizione di comando o distacco (in deroga alla normativa vigente in materia di mobilità).

Veniva, altresì, costituita una commissione tecnico-consultiva, allo scopo di garantire il necessario supporto giuridico e amministrativo nelle attività da porre in essere, ai sensi della ordinanza istitutiva, composta da cinque membri, scelti tra dipendenti pubblici ed esperti anche estranei alla pubblica amministrazione, di cui tre designati dal commissario delegato e due, rispettivamente, dal Dipartimento della protezione civile e dal Ministro dell'ambiente.

A questa commissione si affiancava anche un comitato tecnico-scientifico sia per la valutazione dei progetti, sia per garantire il necessario supporto tecnico alle attività che si riteneva dovessero essere eseguite per il superamento dell'emergenza.

Il suddetto comitato era composto da otto membri, appartenenti alle amministrazioni statali e a enti pubblici territoriali e non territoriali, nonché a società con prevalente capitale pubblico ed esperti anche estranei alla pubblica amministrazione, coordinata da un presidente designato dal Ministro dell'ambiente e composta da un membro designato dal commissario delegato, uno dalla Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della protezione civile, uno dal Magistrato alle acque, uno dalla regione Friuli Venezia Giulia, uno dall'ARPA, uno in rappresentanza dei comuni e, infine, uno in rappresentanza delle province che abbiano porzioni di territorio comprese nell'area del SIN.

Quanto agli aspetti finanziari, oltre allo stanziamento iniziale stabilito dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del

2002 (euro 3.000.000), l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 2006 citata assegnava ulteriori risorse per un ammontare di euro 14.500.000 con la previsione che altre risorse sarebbero derivate da trasferimenti regionali o sub-regionali nonché da fondi comunitari e nazionali.

In estrema sintesi, quindi, la struttura commissariale — assieme a rilevanti risorse economiche — riceveva poteri di intervento molto ampi, che spaziavano dalla bonifica dei suoli inquinati, alla riqualificazione ambientale del comprensorio lagunare, per giungere infine al superamento dell'emergenza socio-ambientale ed economica con il ritorno a condizioni di normalità e sostenibilità efficaci e durature nel tempo.

Va precisato che l'opera del commissario delegato si intrecciava con le funzioni in materia ambientale ordinariamente attribuite a organi dello Stato, enti territoriali, organismi tecnici, oltre che ai doveri di bonifica e messa in sicurezza, comunque, a carico dei responsabili dell'inquinamento (quindi, enti pubblici e persone fisiche e giuridiche private proprietari dei terreni e dei corsi d'acqua inquinati).

Inoltre, l'ambito di competenza territoriale della struttura emergenziale non coincideva, ma risultava più ampia di quella perimetrata ai fini dell'individuazione del SIN della laguna di Grado e Marano.

Tuttavia, come si legge nella relazione del prefetto di Udine, in data 22 giugno 2016 (doc. 1658/3), dopo dieci anni dall'insediamento del commissario delegato, il bilancio delle attività compiute risultava piuttosto magro.

Invero, leggendo il piano operativo degli interventi, predisposto nel febbraio 2007 dal commissario delegato, si evinceva chiaramente che il piano di caratterizzazione delle aree inquinate non era stato ultimato, in quanto: 1) mancava la validazione delle caratterizzazioni già effettuate in alcuni ambiti prioritari di massimo inquinamento (tra cui l'area di Torviscosa e dei canali inquinati da Caffaro); 2) non erano stati predisposti i piani di dragaggio già caratterizzati e validati; 3) non era stato definito un piano di riqualificazione morfologica ed ambientale della laguna; 4) non erano state realizzate barene contenute al fine di studiare come riutilizzare i sedimenti.

In particolare, tutto quello che, sino a quel momento (anno 2007), era stato fatto si può riassumere in carotaggi, al fine di caratterizzare i sedimenti lagunari, sui fiumi Aussa e Corno e sui canali lagunari.

I campioni prelevati erano stati sottoposti alle analisi eseguite da laboratori di fiducia della società Nautilus di Vibo Valentia, aggiudicataria nel 2003 della gara di appalto per l'esecuzione di carotaggi e per la caratterizzazione dei sedimenti, sulla base del piano di caratterizzazione predisposto da ICRAM (Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare, in seguito confluito nell'ISPRA, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, istituito con la legge n. 133 del 2008).

Sempre nella relazione degli interventi, elaborata nel 2007 dal commissario delegato pro-tempore, venivano poste in evidenza le problematiche relative ai dragaggi dei fondali e al successivo conferimento dei fanghi, che determinavano una previsione generale di spesa complessiva di oltre 90.000.000 euro.