**TAR Puglia – Lecce, Sez. I n. 1254 del 12/07/2012 – Pres. Cavallari – Est. Moro – Ric. Sanofi Aventis S.p.A. c. Regione Puglia, Provincia di Brindisi.**

**Rischi di incidenti rilevanti** – sostanze pericolose – misure prescrittivi e sanzionatorie.

*Al fine di promuovere costanti miglioramenti della sicurezza e garantire un elevato livello di protezione dell'uomo e dell'ambiente, l’art. 7 del D. L.vo n. 334/99 prevede che il gestore degli stabilimenti soggetti a tale disciplina deve redigere un documento di definizione della politica aziendale di prevenzione degli incidenti rilevanti, il quale rappresenta una sintesi delle attività materiali compiute o da compiersi, di talchè se l’autorità preposta al controllo rilevi l’omessa presentazione dello stesso può certamente adottare le conseguenti misure prescrittive, coercitive e sanzionatorie previste dalla legge.*

Fatto e Diritto

1. La Sanofi –Aventis s.p.a. è una società multinazionale operante nel settore farmaceutico presente in Italia con cinque stabilimenti (uno di questi è all’interno del sito industriale di Brindisi), la cui attività, in quanto a rischio di incidente rilevante, ricade nell’ambito di applicazione del d.lgs. 17 agosto 1999 n. 334 e alla soggezione agli obblighi prescritti dagli artt. 6 e 7 del citato d.lgs.

In data 10 giugno 2010, nello stabilimento in questione si è verificato un incidente che ha causato la morte di un dipendente e il ferimento di altri quattro.

Tale evento è stato riconosciuto come rilevante dal Ministero Ambiente e Tutela del territorio e del Mare che attivato le procedure di verifica Mars (Major Accident Reporting System).

In data 13 dicembre 2010 l’ARPA Puglia ha avviato una campagna ispettiva presso lo stabilimento in applicazione dell’art. 25 d.lgs. 334/1999, a seguito della quale sono state formulate una serie di raccomandazioni e proposte di prescrizione.

A seguito di ciò la Regione ha adottato la determinazione n. 45 del 2 marzo 2011 con la quale, nel prendere atto del rapporto finale di ispezione di ARPA, ha ordinato alla Sanofi di ottemperare a tutte le raccomandazioni e prescrizioni formulate dalla Commissione Ispettiva demandando ad ARPA il controllo della relativa ottemperanza.

In data 5 luglio 2011, ARPA Puglia ha effettuato una verifica ispettiva per valutare l’adempimento della determinazione n. 45/2011, nel corso della quale, pur prendendosi atto “degli sforzi posti in essere dalla società finalizzati alla migliore implementazione e ottimizzazione del sistema di gestione della sicurezza aziendale”, si evidenziava la mancata ottemperanza a tutte le prescrizioni imposte.

Indi, in data 10 agosto 2011 con atto di diffida ai sensi dell’art. 27 comma 4 del d.lgs. 334/1999 il Dirigente dell’Ufficio Grandi Impianti ha diffidato la Società a porre in essere le misure necessarie ai fini della piena attuazione del SGS (sistema gestione sicurezza) e della determinazione n. 45/2011, con l’avvertimento, che in caso di mancata ottemperanza, si sarebbe proceduto alla sospensione dell’attività per il tempo necessario all’adeguamento dell’impianto alle prescrizioni indicate, ai sensi del c.4 art. 27 del d.lgs.334/1999.

Tali atti sono stati impugnati con ricorso n. 1565/2011 deciso in pari data.

Con l’epigrafata ordinanza n. 169 del 18 ottobre 2011 la Regione ha poi disposto la sospensione dell’attività dello stabilimento, per il periodo necessario all’adeguamento dello stesso ai rilievi formulati da ARPA con nota n. 46106 del 21 settembre 2011, con riferimento ai seguenti impianti:

- linea produttiva Spiramicina.

- linea produttiva Rifamicina: Rifamicina 0 – fino alla fase di gestione del BES (brodi esausti strippati);

- equalizzatori, digestori e serbatoi provenienti dalla Rifamicina – 0 e afferenti all’area WWTP.

1.1. Avverso tale atto e agli atti a esso connessi è insorta la ricorrente con il ricorso all’esame deducendo le seguenti censure:

I) Violazione e falsa applicazione dell’art. 27 comma 4 del d.lgs. 334/1999 – Eccesso di potere per sviamento, violazione del principio di proporzionalità, travisamento di fatto, manifesta irragionevolezza e difetto di motivazione.

II) Violazione e falsa applicazione dell’art. 27 comma 4 del d.lgs. 334/1999 – Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Travisamento di fatto e manifesta irragionevolezza

Nel corso del giudizio si sono costituite la Regione Puglia, l’ARPA e l’Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Nella pubblica udienza del 26 aprile 2012 la causa è stata introitata per la decisione.

2. Il ricorso è infondato e va respinto.

2.1. Giova una breve ricostruzione della normativa in materia di pericoli di incidente rilevante.

Con la prima Direttiva Seveso (CEE/82/501), recepita in Italia con il D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175 si sono poste norme di prevenzione di incidenti rilevanti che potrebbero essere causati da determinate attività industriali, limitando le loro conseguenze per l'uomo e per l'ambiente nonchè riducendone quindi il rischio a livelli compatibili, grazie all'interazione tra le misure preventive e quelle mitigative.

Con la seconda Direttiva 96/82/CE, recepita in Italia con il D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 334, si è attivato un incisivo controllo anche in ordine alle concrete modalità da adottarsi al fine di garantire la sicurezza degli impianti.

In particolare, è stato previsto il c.d. sistema di gestione della sicurezza del quale fanno parte integrante la formazione e l'addestramento del personale, il controllo operativo, la progettazione degli impianti e le modifiche che essi subiscono durante il loro ciclo di vita, da realizzarsi in accordo con le linee guida suggerite dal D.M. Ambiente 9 agosto 2000.

Nel 2003 è stata emanata la Direttiva Seveso III (Direttiva 2003/105/CE), recepita in Italia con il D.Lgs. 21 settembre 2005, n. 238, che apporta alcune modifiche e integrazioni al D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 334, operando trasformazioni anche significative per quanto attiene il campo di applicazione della disciplina sui rischi di incidente rilevante.

La normativa citata ha quindi posto l’attenzione sulle nozione di:

- «pericolo», identificandolo nella proprietà intrinseca di una sostanza pericolosa o della situazione fisica esistente in uno stabilimento di provocare danni per la salute umana o per l'ambiente;

- «rischio», ossia la mera probabilità che un determinato evento si verifichi in un dato periodo o in circostanze specifiche.

2.2. Con il primo motivo di ricorso, la ricorrente sostiene che il ricorso alla sospensione dell’attività possa utilizzarsi solo nelle ipotesi in cui le prescrizione inadempiute comportino un reale rischio per la sicurezza, mentre le prescrizioni di cui ARPA contesta l’adempimento sarebbero tutte di carattere formale e documentale, la cui omissione quindi non produrrebbe rischio alcuno.

La censura non convince.

L’art. 27 del citato d.lgs.334/1999 al 4° comma prevede che “ Fatti salvi i casi di responsabilità penale, qualora si accerti che non sia stato presentato il rapporto di sicurezza o che non siano rispettate le misure di sicurezza previste nel rapporto o le misure integrative indicate dall'autorità competente, anche a seguito di controlli ai sensi dell'articolo 25, l'autorità preposta al controllo diffida il gestore ad adottare le necessarie misure, dandogli un termine non superiore a sessanta giorni, prorogabile in caso di giustificati, comprovati motivi. In caso di mancata ottemperanza è ordinata la sospensione dell'attività per il tempo necessario all'adeguamento degli impianti alle prescrizioni indicate e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi”.

Il richiamato art. 25 dispone ai commi 1 e 1bis. che:

- “Le misure di controllo, effettuate ai fini dell'applicazione del presente decreto, sulla base delle disponibilità finanziarie previste dalla legislazione vigente, oltre a quelle espletate nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 21, consistono in verifiche ispettive al fine di accertare l’adeguatezza della politica di prevenzione degli incidenti rilevanti posta in atto dal gestore e dei relativi sistemi di gestione della sicurezza.

Le verifiche ispettive di cui al comma 1 sono svolte al fine di consentire un esame pianificato e sistematico dei sistemi tecnici, organizzativi e di gestione applicati nello stabilimento, per garantire che il gestore possa comprovare di:

a) aver adottato misure adeguate, tenuto conto delle attività esercitate nello stabilimento, per prevenire qualsiasi incidente rilevante;

b) disporre dei mezzi sufficienti a limitare le conseguenze di incidenti rilevanti all'interno ed all'esterno del sito;

c) non avere modificato la situazione dello stabilimento rispetto ai dati e alle informazioni contenuti nell'ultimo rapporto di sicurezza presentato” .

Quanto alla politica di prevenzione degli incidenti rilevanti incombente sul gestore, l’art. 7 prevede che :

- “Al fine di promuovere costanti miglioramenti della sicurezza e garantire un elevato livello di protezione dell'uomo e dell'ambiente con mezzi, strutture e sistemi di gestione appropriati, il gestore degli stabilimenti di cui all'articolo 2, comma 1, deve redigere, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un documento che definisce la propria politica di prevenzione degli incidenti rilevanti, allegando allo stesso il programma adottato per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza”.

Appare evidente che la norma testè esaminata non limita gli adempimenti del gestore a quelli interessanti materialmente gli impianti, comprendendo anzi una serie di attività materiali che mirano oltre che a prevenire il rischio di incidenti rilevanti anche a pianificare, organizzare, certificare le attività da compiersi, il tutto mediante strumenti prima materiali e poi documentali descrittivi e certificativi dell’attività svolta.

Difatti, il riferimento al “documento” conclusivo e all’allegato programma di cui all’art. 7 evidenzia come l’attività da svolgersi debba concludersi in tal senso.

Deve quindi concordarsi con la difesa dell’ARPA la quale ha evidenziato come le verifiche debbano consentire l’accertamento dell’adeguatezza della politica di prevenzione e delle misure di sicurezza adottate, consentendo un esame dei “sistemi tecnici, organizzativi e gestionali applicati nello stabilimento”.

Quindi, in tema di controllo degli stabilimenti comportanti pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose utilizzate nei processi industriali, l'art. 27, comma 4, D.Lgs. 19 agosto 1999, n. 334 va interpretato nel senso che, in caso di omessa presentazione del rapporto di sicurezza nonché degli altri documenti richiesti al fine di dimostrare l’approntamento delle misure di sicurezza e di quelle integrative indicate dall'autorità competente, siano esse di natura materiale o documentale (risultando il documento la sintesi delle attività materiali compiute o da compiersi), l'autorità preposta al controllo potrà anche adottare le conseguenti misure prescrittive, coercitive e sanzionatorie previste dalla legge.

Del resto non potrebbe sostenersi che le misure organizzative e gestionali siano meno rilevanti nella politica di prevenzione, rispetto a quelle tecniche, risultando invece a queste complementari.

Ad esempio, se si disponessero correttamente tutte le misure di precauzione e prevenzione del rischio di incidente rilevante, ma non si disponesse di un adeguato piano di emergenza mediante la previa stesura di un piano gestionale e organizzativo operativo, risulterebbe evidente il fallimento delle misure intraprese. Così pure se alla base delle misure intraprese non vi fosse una corretta presa di coscienza e valutazione dei concreti e differenziati rischi connessi all’attività e alle sostanze utilizzate, ogni accorgimento risulterebbe inutile.

2.3. Tanto più che, nella specie, tale circostanza risulta contestata dalla difesa dell’ARPA la quale rileva (e tale assunto non è smentito dai documenti esibiti) che le prescrizioni rimaste inottemperate non sono di carattere esclusivamente formale, riguardando piuttosto il riferimento alla idoneità tecnico - funzionale delle diverse componenti impiantistiche nella loro globalità in attuazione del sistema di gestione della sicurezza.

In particolare, a riprova di ciò, nella relazione tecnica ARPA depositata in data 31 ottobre 2011, si è rilevato che:

“ la linea produttiva della Spiramicina non è dotata delle autorizzazioni previste per legge per poter esercitare quali, ad esempio, il rilascio di nulla – osta di fattibilità, omologazione impianti in luoghi a pericolo di esplosione e le attività connesse alla messa in esercizio della stessa hanno già causato un incidente rilevante”, aggiungendosi che:

“ risulta necessario attuare quanto rilevato in relazione alla revisione dell’analisi di rischio connessa all’uso di determinate sostanze pericolose, all’accertamento delle cause incidentali occorse in data 10 giugno 2010, nonché di tutti i documenti progettuali attestanti la congruità delle modifiche intervenute e la quantificazione dei rischi associati. Contestualmente si ritiene necessario che il gestore provveda all’adeguamento degli impianti in relazione alla pericolosità intrinseca degli stessi e comunque in relazione alla presenza di sostanze reali e previste – art. 2 comma 2 d.lgs. 334/1999 – in stabilimento. Si fa presente, come ricavabile dalle fotografie riportate al precedente paragrafo 2, che le carenze impiantistiche risultano trasversali su tutte le aree dello stabilimento (interessando utilities, oltre che apparecchiature critiche, serbatoi, linee trasportanti pericolose) e specificatamente le aree riclassificate dallo stesso gestore a rischio di esplosione”.

2.4. Non risulta fondata neppure la censura con la quale la ricorrente deduce la illegittimità del provvedimento di sospensione in ragione della ritenuta incoerenza con l’atto di diffida quanto ai rilievi che ineriscono alla linea “Rifamicina” e alla caratterizzazione delle sostanze pericolose.

Tale tesi è piuttosto smentita dal rapporto finale di ispezione redatto da ARPA e posto a base della diffida regionale 45/201, nel quale risulta espressamente:

- (pag.26) “ la Commissione prescrive che la classificazione delle sostanze pericolose presenti in stabilimento sia effettuata ai sensi di quanto previsto dal regolamento (CE) 1272/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008. Prescrive inoltre che il gestore verifichi se la nuova classificazione delle sostanze, prevista dal predetto regolamento comporti l’aggiornamento della notifica, della scheda informativa, dell’analisi di rischio, considerando l’eventuale aggravio di rischio”.

Il riferimento a tutte le sostanze pericolose esistenti nello stabilimento comprende quindi evidentemente anche la linea della “Rifamicina - 0”.

2.5. Con un secondo ordine di censure la ricorrente deduce di aver ottemperato alle prescrizioni imposte.

La circostanza è smentita per tabulas.

In primo luogo, successivamente alla proposizione del ricorso, la ricorrente ha trasmesso, in data 26 ottobre 2011 all’Amministrazione intimata, con nota avente ad oggetto “Consegna documentazione: impianto di Brindisi Sanofi – Aventis S.p.A.- sospensione delle attività dello stabilimento ai sensi dell’art.27 c.4 del d.lgs. 334/1999 - Ottemperanza alle richieste della Regione Puglia Sezione Rischi Industriali, mediante raccomandata a.r. prot. AOO-160 del 18/10/2011 – 0001261., n. 26 faldoni relativi alla documentazione richiesta, contenenti, oltre alla documentazione che si assume già visionata e valutata da ARPA Puglia, anche nuova documentazione integrativa (fra cui “Analisi del rischio CMR…, verifica di ottemperanza alle prescrizioni dello Spesal su DVR CMR, classificazione ATEX Atea TK7002 TK 7003 TK 7004 impianto di trattamento acque, nuova caratterizzazione chimica degli stream di ingresso ai serbatoi… aggiornamento valutazione rischio incendio, aggiornamento rischio contro le esplosioni, aggiornamento rischio biologico, aggiornamento rischio chimico + relazione attività di monitoraggio ambientale, aggiornamento rischio di amianto, aggiornamento rischio radiazioni ottiche artificiali…, A11 nuovo responsabile di produzione, a12 adeguamento impianto fognature impianto chimico 1 allo standard S706…, piano di emergenza H-01 emissione agosto, report integrativo ISI srl al DVR per PIR, procedura H-452 comunicazione in caso di emergenza rilevante).

La mole e la natura della documentazione integrativa trasmessa esclude che quanto in essa contenuto fosse stato rappresentato prima dell’ordinanza di sospensione.

A riprova dell’inottemperanza alle prescrizioni imposte, infine, deve rilevarsi che, se nell’ordinanza cautelare n. 759/2011 adottata nella camera di consiglio del 3 novembre 2011 il Collegio aveva ritenuto che la sospensione delle tre linee di attività (riguardanti in particolare Spiramicina, Rifamicina ed equalizzatori, digestori e serbatoi provenienti dalla Rifamicina) anche in relazione all’analisi del rischio non sembrava aver tenuto conto delle deduzioni contenute nella relazione di parte ricorrente con la nota in data 3 settembre 2011 (cfr. pag.39 del documento allegato), nel corso del giudizio, come risulta nella nota ARPA Puglia del 17 gennaio 2012, nell’allegato 1 della nota prot.0046106 del 21 settembre 2011, è emerso che “il Gestore non aveva presentato la documentazione integrativa relativa all’analisi di rischio, non risultando presente nella documentazione pervenuta in data 8 settembre 2011 il documento separato elaborato dall’estensore del DVR RIR cui faceva riferimento il gestore nel punto 4.3.ii della Relazione - ottemperanza alle richieste della Regione Puglia sezione Rischi Industriali, raccomandata A.R. prot. A00 169 4/08/2011-0000645 - ”; in sostanza la documentazione integrativa attinente all’analisi di rischio non comprendeva un documento essenziale che la relazione menzionava come allegato.

L’evidenziata inottemperanza da parte della Sanofi alle prescrizioni poste a base dell’impugnato ordine di sospensione dell’attività legittimano, quindi, quest’ultimo rendendolo esente dalle censure rassegnate nel ricorso.

2.6. Infine, non coglie nel segno neppure la censura con la quale parte ricorrente deduce l’incompetenza dell’ARPA in quanto, a dire della stessa, il documento di valutazione dei rischi di cui al d.lgs. 81/2008 atterrebbe alla sicurezza sul lavoro e non ai rischi di incidente rilevante disciplinati d.lgs. 334/1999.

In primo luogo, come rilevato in premessa, l’ambito comprendente i concetti di pericolo e rischio, presenti nella normativa in materia di rischi connessi all’uso di determinate sostanze pericolose, racchiude sia la potenzialità lesiva di sostanze o processi sia la mera probabilità di eventi dannosi.

A conferma di ciò, l’art. 5 del d.lgs. 334/1999 inserisce tra gli obblighi del gestore “tutte le misure idonee a prevenire gli incidenti rilevanti e a limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente, nel rispetto dei princìpi del presente decreto e delle normative vigenti in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e di tutela della popolazione e dell'ambiente”.

Inoltre, “Il gestore degli stabilimenti industriali di cui all'allegato A in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità inferiori a quelle indicate nell'allegato I, oltre a quanto previsto al comma 1, è altresì tenuto a provvedere all'individuazione dei rischi di incidenti rilevanti, integrando il documento di valutazione dei rischi di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche ed integrazioni; all'adozione delle appropriate misure di sicurezza e all'informazione, alla formazione, all'addestramento ed all'equipaggiamento di coloro che lavorano in situ come previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente 16 marzo 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 74 del 30 marzo 1998”.

Risulta quindi evidente che organo competente a verificare la corretta individuazione dei rischi di incidente rilevante connessi all’uso di determinate sostanze pericolose è proprio l’ARPA la quale risulta costituita (con L. 61/1994) allo scopo svolgere tutte le attività tecniche di interesse regionale di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale laddove siano in gioco interessi legati non solo alla tutela della salute del lavoratore ma anche a quelli relativi alla salubrità dell’ambiente in generale e, quindi, per tutta la collettività.

Peraltro, tale competenza, si ricava anche dall’art. 27, comma 4, D.Lgs. 19 agosto 1999, n. 334, atteso che, in caso di omessa presentazione del rapporto di sicurezza o degli altri documenti richiesti al fine di dimostrare l’approntamento delle misure di sicurezza e di quelle integrative indicate dall'autorità competente, l'autorità preposta al controllo (ARPA) deve poter anche adottare le conseguenti misure prescrittive, coercitive e sanzionatorie previste dalla legge.

3. In conclusione, il ricorso va respinto.

3.1. La complessità della questione giustifica la compensazione delle spese di giudizio.