



TRIBUNALE DI BRESCIA

IL COLLEGIO PER I REATI MINISTERIALI

composto dai Magistrati

Dott.ssa Mariarosa Clara PIPPONZI	Presidente
Dott. Vincenzo Domenico SCIBETTA	Componente effettivo
Dott. Michele STAGNO	Componente effettivo

vista la legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1 e la legge 5 giugno 1989 n. 219;

letti gli atti del procedimento iscritto al n. 2/23 Trib. Ministri a carico di D'Amario Claudio, Fontana Attilio, Miozzo Agostino, Brusaferrò Silvio, Urbani Andrea, Locatelli Franco, Ippolito Giuseppe, Gallera Giulio, Cajazzo Luigi, Borrelli Angelo, Ruocco Giuseppe, Maraglino Francesco Paolo e Dionisio Mauro;

letta la nota depositata in data 18 luglio 2023 dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia con cui è stata richiesta l'archiviazione in relazione a tutti gli indagati per insussistenza dei reati contestati;

OSSERVA

1. PREMESSA.

Con provvedimento in data 20 aprile 2023, il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Brescia, ai sensi dell'art. 54 quater c.p.p., ha determinato "la competenza a procedere nei confronti dell'indagato Miozzo Agostino per i reati a lui ascritti alle lettere C) ed E) dell'avviso emesso nell'ambito del procedimento iscritto al n. 5749/20 RNR della Procura di Bergamo in favore della Procura distrettuale di Brescia".

[Handwritten signatures and initials on the right margin]

Successivamente, con la "trasmissione atti ad altro ufficio" ex art. 54 comma primo c.p.p. datata 24 aprile 2023, preso atto del citato provvedimento del Procuratore Generale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo ha trasmesso alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia "il procedimento frutto di separazione dal p.p. 5749/2020 contenente gli atti successivi all'avviso 415 bis atteso che già sono stati trasmessi a codesta Procura gli atti restanti del procedimento 11870/2022 mod. 21 iscritto a carico di Conte e Speranza", iscritto nei confronti di D'Amario Claudio, Fontana Attilio, Miozzo Agostino, Brusaferrò Silvio, Urbani Andrea, Locatelli Franco, Ippolito Giuseppe, Gallera Giulio, Cajazzo Luigi, Borrelli Angelo, Ruocco Giuseppe, Maraglino Francesco Paolo e Dionisio Mauro "in relazione ai reati di cui ai capi A), B), C), D) ed E) di cui all'avviso ex art. 415 bis c.p.p."

Nella suddetta trasmissione atti ad altro ufficio, "in relazione al capo B) (rifiuto atti d'ufficio ex art. 328 c.p. contestato a soli soggetti non ministeriali) si rappresenta che la competenza di codesta Procura è individuata in ragione della connessione delle condotte ivi indicate con quelle del capo A". L'avviso di conclusione delle indagini del procedimento n. 5749/2020 R.G.N.R. mod. 21 della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo, datato 20 febbraio 2023, ha quale oggetto, per quanto rileva in questa sede, le seguenti imputazioni.

D'Amario Claudio, Borrelli Angelo, Cajazzo Luigi, Brusaferrò Silvio e Gallera Giulio sono indagati in ordine ai seguenti reati:

A) delitto p. e p. dagli artt. 113, 438 commi primo e secondo e 452 c.p., in quanto, in cooperazione tra loro, con Speranza Roberto e con i soggetti di cui ai successivi capi C) e D) nelle rispettive qualità, e segnatamente:

Claudio D'Amario, quale Direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della Salute e Direttore operativo del Centro Nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie, deputato all'applicazione del Piano nazionale di preparazione e risposta per una pandemia influenzale del 9 febbraio 2006;

Angelo Borrelli quale Capo del Dipartimento della Protezione civile e a partire dal 31 gennaio 2020 deputato (...) a provvedere (...) alla gestione dell'emergenza sanitaria;

Silvio Brusaferro quale Direttore dell'Istituto Superiore della Sanità, organo consultivo presso il Ministero della Salute;

Luigi Cajazzo quale Direttore Generale della Sanità di Regione Lombardia;

Giulio Gallera quale Assessore al Welfare componente della Giunta Regionale della Lombardia, "deputati Cajazzo e Gallera all'attuazione del Piano pandemico regionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (...) oltrech , in coordinamento con gli organi statali, all'attuazione del Piano nazionale di preparazione e risposta per una pandemia influenzale del 9 febbraio 2006";

"per colpa consistita nell'omettere, nonostante:

- 1) la raccomandazione di OMS del 5 gennaio 2020 (...) da cui seguiva l'ingresso dell'Italia nella Fase 3 del Piano nazionale di preparazione e risposta per una pandemia influenzale del 9 febbraio 2006;
- 2) l'allerta di OMS e PAHO del 20 gennaio 2020 (...) con la quale si indicavano le misure di controllo (...) contro questo nuovo patogeno;
- 3) l'allerta dell'OMS del 23 gennaio 2020, che sottolineava "l'esistenza di grandi cluster, sebbene ancora localizzati";
- 4) la dichiarazione del 31 gennaio 2020 con la quale il Direttore generale di OMS dichiarava che il coronavirus rappresentava un'emergenza internazionale di sanit  pubblica;
- 5) il documento del 4 febbraio 2020 di OMS (...) col quale si raccomandava di affrontare l'emergenza pandemica anche con i vigenti piani influenzali;
- 6) il documento pubblicato da OMS nel 2014 (...) col quale si identificavano la Sars e le malattie da coronavirus come infezioni respiratorie acute gravi (...) e si segnalava quale misura di prevenzione l'implementazione del Piano pandemico;
- 7) il documento pubblicato nel maggio 2017 da OMS (...) col quale si ribadiscono le indicazioni del documento di cui al punto 6);

D'Amario Claudio, Brusaferro Silvio e Borrelli Angelo, nell'omettere l'attuazione delle prescrizioni (...) per un Piano nazionale di preparazione e risposta per una pandemia influenzale del 9 febbraio 2006 (...) e Luigi Cajazzo e Giulio Gallera l'attuazione delle prescrizioni del (...) Piano pandemico regionale di preparazione e risposta per una pandemia influenzale (...) oltretutto, in coordinamento con gli organi statali, all'attuazione del Piano nazionale di preparazione e risposta per una pandemia influenzale del 9 febbraio 2006. E nello specifico:

Brusaferro Silvio, nel proporre di non dare attuazione al Piano pandemico, prospettando azioni alternative, così impedendo l'adozione tempestiva delle misure in esso previste;

D'Amario Claudio e Borrelli Angelo, quest'ultimo a partire dal 31 gennaio 2020, nel non adottare: "le azioni di sorveglianza" (l'aver limitato "con nota del 24 gennaio 2020 del Ministero della Salute a firma del dott. Claudio D'Amario" la sorveglianza sui viaggiatori ai soli voli diretti tra Cina e Italia, e l'aver disposto "giusta ordinanza n. 640 del 2020 a firma di Angelo Borrelli" la sorveglianza epidemiologica soltanto a partire dal 26 febbraio 2020);

"le azioni di sanità pubblica" (non avere verificato tempestivamente la dotazione di dispositivi di protezione individuale per il personale sanitario e non avere provveduto tempestivamente all'"approvvigionamento alla luce dell'insufficienza delle scorte", al quale si è provveduto "solo con ordinanza del 25 febbraio 2020 n. 639 a firma di Borrelli", e l'aver provveduto "soltanto in data 6 marzo 2020 a una procedura negoziata per l'acquisto di dispositivi medici per terapia intensiva e sub-intensiva");

"le azioni per garantire trattamento e assistenza" (l'aver provveduto "solo in data 24 febbraio 2020 al censimento dei reparti di malattie infettive" e del numero di ventilatori polmonari);

"le azioni per garantire adeguata formazione del personale sanitario";

Cajazzo Luigi e Gallera Giulio, per colpa consistita nel non adottare:

le azioni per garantire trattamento e assistenza, e in particolare nel non censire e monitorare i posti letto nell'U.O. di malattie infettive (...) in violazione di quanto previsto dal Piano pandemico

regionale di preparazione e risposta per una pandemia influenzale (...) nonché in violazione del Piano nazionale di preparazione e risposta per una pandemia influenzale del 9 febbraio 2006;

le azioni di sanità pubblica, e in particolare nel non verificare tempestivamente la dotazione di dispositivi di protezione individuale (in violazione del citato Piano nazionale);

le azioni per garantire adeguata formazione del personale sanitario (in violazione del medesimo Piano nazionale).

Per effetto di tali omissioni, secondo l'imputazione, gli indagati "cagionavano la diffusione del virus SARS-CoV-2, così determinandone la diffusione incontrollata, con l'aggravante di aver cagionato la morte di più persone, in Bergamo e provincia dal 5 gennaio 2020".

B) delitto p. e p. dagli artt. 110 e 328 comma primo c.p. per avere, in concorso tra loro, nelle medesime circostanze di tempo, di luogo e di qualità personali di cui al superiore capo A), indebitamente rifiutato un atto dell'ufficio che per ragioni di sanità pubblica doveva essere compiuto senza ritardo.

In particolare, D'Amario Claudio, Brusaferro Silvio e Borrelli Angelo rifiutavano di attuare le prescrizioni del Piano nazionale di preparazione e risposta per una pandemia influenzale del 9 febbraio 2006, mentre Cajazzo Luigi e Gallera Giulio rifiutavano di attuare le prescrizioni del Piano pandemico regionale di preparazione e risposta per una pandemia influenzale e del medesimo Piano nazionale. In Roma e Milano dal 5 gennaio 2020.

D'Amario Claudio, Miozzo Agostino, Ruocco Giuseppe, Maraglino Francesco Paolo, Brusaferro Silvio, Urbani Andrea, Locatelli Franco, Ippolito Giuseppe e Dionisio Mauro sono indagati in ordine al

C) delitto p. e p. dagli artt. 113, 438 commi primo e secondo, 452 c.p. perché, in cooperazione colposa tra loro, con Fontana Attilio, indagato di cui al successivo capo D) (erroneamente indicato come capo C nell'avviso in esame) e con Conte Giuseppe, e segnatamente:

Brusaferro Silvio in qualità di componente del Comitato tecnico scientifico istituito con decreto del Capo Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 371 del 5 febbraio 2020, nonché di Presidente dell'Istituto superiore di sanità;

D'Amario Claudio, in qualità di componente del citato Comitato tecnico scientifico nonché di Direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della Salute;

Dionisio Mauro, in qualità di componente del citato Comitato tecnico scientifico nonché di Direttore dell'Ufficio di coordinamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della Salute;

Ippolito Giuseppe, in qualità di componente del citato Comitato tecnico scientifico nonché di direttore scientifico dell'Istituto Nazionale per le malattie infettive "L. Spallazani";

Locatelli Franco, in qualità di componente del citato Comitato tecnico scientifico nonché di Presidente del Consiglio superiore di sanità;

Maraglino Francesco Paolo, in qualità di componente del citato Comitato tecnico scientifico nonché di Direttore dell'Ufficio V della Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della Salute;

Ruocco Giuseppe, in qualità di componente del citato Comitato tecnico scientifico nonché di Segretario generale del Ministero della Salute;

Urbani Andrea, in qualità di componente del citato Comitato tecnico scientifico nonché di Direttore generale della Direzione generale per la Programmazione sanitaria del Ministero della Salute;

Miozzo Agostino, in qualità di componente del citato Comitato tecnico scientifico e di coordinatore del medesimo comitato;

per colpa consistita nel valutare, nel corso delle riunioni del Comitato tecnico scientifico del 26, 27, 28 e 29 febbraio 2020 e del 1° marzo 2020, come non sussistenti le condizioni per l'estensione della c.d. zona rossa "ai comuni della Val Seriana, inclusi i comuni di Alzano Lombardo e Nembro" nonostante l'incremento dei contagi.

Gli indagati avrebbero così cagionato la diffusione dell'epidemia "in Val Seriana, inclusi i comuni di Alzano Lombardo e Nembro, mediante un incremento stimato non inferiore al contagio di 4.148 persone, pari al numero dei decessi in meno che si sarebbero verificati in provincia di Bergamo, di cui n. 55 del comune di Alzano e n. 108 nel comune di Nembro, rispetto all'eccesso di mortalità

registrato in quel periodo, ove fosse stata estesa la zona rossa a partire dal 27 febbraio 2020. Con l'aggravante di aver cagionato la morte di più persone, In Bergamo e provincia dal 26 febbraio 2020 sino al 2 marzo 2020 (data in cui, nel corso di un incontro col Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte, il CTS evidenziava la necessità di "misure di limitazione ingresso e uscita oltre che distanziamento sociale" nei comuni di Alzano Lombardo e Nembro).

Fontana Attilio è indagato in ordine al

D) delitto p. e p. dagli artt. 113, 438 commi primo e secondo e 452 c.p. perché, in cooperazione colposa con gli indagati di cui al precedente capo C) e con Conte Giuseppe, in qualità di Presidente della Regione Lombardia, per colpa consistita:

nell'aver omesso di adottare, ai sensi dell'art. 3 comma secondo d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020 (...) misure di contenimento e gestione adeguate e proporzionate all'evolversi della situazione (tra cui l'istituzione di una zona rossa nei comuni della Val Seriana, inclusi di comuni di Alzano Lombardo e Nembro) "nonostante avesse piena consapevolezza della circostanza che l'indicatore 'r0' avesse raggiunto valore pari a 2, e che nelle zone ad alta incidenza del contagio gli ospedali erano già in grave difficoltà per il numero de casi registrati e per il numero dei contagi tra il personale sanitario"; "nell'aver richiesto, con distinte mail del 27 febbraio 2020 e 28 febbraio 2020, al Presidente del Consiglio dei Ministri il sostanziale mantenimento delle misure di contenimento già vigenti in Regione Lombardia, non segnalando alcuna criticità relativa alla diffusione del contagio nei comuni della Val Seriana, inclusi di comuni di Alzano Lombardo e Nembro, e dunque non richiedendo ulteriori e più stringenti misure di contenimento", nonostante avesse piena consapevolezza della situazione testé descritta;

cagionava la diffusione dell'epidemia "in Val Seriana, inclusi i comuni di Alzano Lombardo e Nembro, mediante un incremento stimato non inferiore al contagio di 4.148 persone, pari al numero dei decessi in meno che si sarebbero verificati in provincia di Bergamo, di cui n. 55 del comune di Alzano e n. 108 nel comune di Nembro, rispetto all'eccesso di mortalità registrato in quel periodo, ove fosse stata estesa la zona rossa a partire dal 27 febbraio 2020. Con l'aggravante di aver cagionato

la morte di più persone, in Bergamo e provincia dal 26 febbraio 2020 sino al 3 marzo 2020 (data in cui, nel corso della riunione del CTS Regione Lombardia per il tramite dell'Assessore al Welfare esprimeva parere favorevole all'istituzione della zona rossa).

Infine, i medesimi soggetti sono indagati

E) per il reato p. e p. dagli artt. 113, 589 commi primo e quinto, per avere, in cooperazione colposa tra loro, e con Conte Giuseppe e Speranza Roberto nelle medesime circostanze di tempo, di luogo e di qualità personali di cui ai precedenti capi, e per effetto delle condotte colpose descritte, per ciascuno degli imputati, nei capi A), C) e D), cagionato per colpa la morte delle 57 persone menzionate nell'avviso di conclusione delle indagini, in Bergamo e provincia nella data di ciascun decesso (dal 26 febbraio 2020 al 5 maggio 2020).

Si osserva infine che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia, in data 28 aprile 2023, ha trasmesso a questo Collegio "tutti gli atti pervenuti con la suddetta nota di trasmissione dalla Procura di Bergamo". Dunque, anche in relazione al capo B) (rifiuto atti d'ufficio ex art. 328 c.p.), nonostante la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo avesse evidenziato che trattasi di reato "contestato a soli soggetti non ministeriali".

2. LA COMPETENZA DEL TRIBUNALE DEI MINISTRI.

Il Collegio ritiene, conformemente al provvedimento in data 20 aprile 2023 del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Brescia, di essere competente, in relazione ai reati di cui ai capi A), C), D) ed E), a conoscere del procedimento trasmesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia in data 28 aprile 2023.

Le disposizioni costituzionali prevedono l'estensione delle garanzie previste dall'art. 96 Cost. anche a tutela dei coindagati anche se non rivestono la carica di ministri o di parlamentari. Ai sensi dell'art. 5 della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1, "l'autorizzazione prevista dall'articolo 96 della Costituzione spetta alla Camera cui appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere, anche se il procedimento riguarda altresì soggetti che non sono membri del Senato della Repubblica

o della Camera dei deputati. Spetta al Senato della Repubblica se le persone appartengono a Camere diverse o si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere". Non a caso, infatti, l'art. 5, laddove delinea la competenza delle due Camere in ordine all'autorizzazione a procedere, non parla mai espressamente di Ministri ma, molto più genericamente, di persone o soggetti.

Dall'art. 4 della legge 5 giugno 1989 n. 219 si evince che la procedura di autorizzazione a procedere, prevista per i Ministri, si applica anche ai concorrenti nel reato addebitato: nel caso in cui sia negata l'autorizzazione, "se il procedimento è relativo ad un reato commesso da più soggetti in concorso tra loro, l'assemblea indica a quale concorrente, anche se non Ministro né parlamentare, non si riferisce il diniego".

In favore di tale interpretazione, conforme alle regole che determinano la competenza per connessione nel rito ordinario ex art. 12 lett. a) c.p.p., milita la deroga alla competenza territoriale per il giudizio di primo grado in caso di acclarata ministerialità dei reati per cui si procede per i concorrenti dei fatti ascritti come disposto dall'art. 11 primo comma della legge costituzionale n. 1 del 1989 che recita "per i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni, e in concorso con gli stessi da altre persone, la competenza appartiene in primo grado al tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio".¹

La Corte di Cassazione (Cass., sez I, 7 novembre 1995 n. 5581), del resto, ha sottolineato che si sottraggono alla possibile applicazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 1 del 1989 solamente i reati commessi da soggetti estranei con condotte indipendenti che concorrono a determinare l'evento, cioè il caso previsto dall'art. 12 lettera a) seconda parte c.p.p, fattispecie del tutto avulsa da quella in esame in cui la condotta contestata ai coindagati è appunto quella di cui all'art. 113 c.p.,

¹ La competenza del c.d. Tribunale dei Ministri in ordine ai reati commessi, in concorso con un Ministro, da altre persone che non rivestono cariche di governo è stata affermata dal Collegio per i reati ministeriali del Tribunale di Bologna con decreto in data 11 maggio 2015, che ha disposto l'archiviazione di un procedimento nel quale erano indagati, a titolo di cooperazione colposa, il Ministro dell'Interno e il Capo della Polizia. (cfr. decreto n. 1/2015 R.G., Tribunale dei Ministri di Bologna 12 maggio 2015, emesso in relazione al procedimento n. 2324/15-21, P.M. Bologna).

[Handwritten signatures and initials on the right margin]

cioè la cooperazione colposa, intendendosi per tale quella di coloro che collaborano con la propria condotta nell'azione materiale altrui (cfr. Cass., sez. IV, 21 gennaio 2016 n. 50138).

Ritiene infine il Collegio che, anche se le posizioni di coloro che hanno ricoperto cariche ministeriali vengano definite con un provvedimento di archiviazione - come avvenuto nel caso di specie con decreto in data 7 giugno 2023 in relazione al procedimento iscritto al n. 1/23 Trib. Ministri a carico dei coindagati onorevoli Giuseppe Conte e Roberto Speranza - non si possa declinare la competenza del Tribunale dei Ministri. Diversamente opinando, infatti, verrebbe disattesa la stessa *ratio* sottesa al disposto di cui al citato art. 11 attraverso il quale il legislatore costituzionale ha inteso estendere anche ai soggetti non titolari di cariche ministeriali, che abbiano commesso l'asserito fatto illecito in cooperazione colposa con i soggetti indicati all'art. 96 Cost., le medesime garanzie processuali previste per questi ultimi. Si tratta pertanto di un principio che non può venir meno in nessun caso, stante il vincolo di inscindibilità che lega le posizioni processuali dei singoli concorrenti e stante la sussistenza di una vera e propria garanzia costituzionalmente prevista per chi abbia concorso nell'asserito reato ministeriale.

Questo Collegio è dunque competente in ordine alle imputazioni relative al capo A), stante l'ipotizzata cooperazione colposa dell'On. Roberto Speranza (Ministro della Salute all'epoca dei fatti), ai capi C) e D), in cooperazione colposa con l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte, nonché al capo E), nel quale avrebbero cooperato gli Onorevoli Conte e Speranza.

A conclusioni opposte si deve invece giungere in relazione all'imputazione di cui al capo B), relativa al delitto p. e p. dagli artt. 110 e 328 comma primo c.p., che non contempla alcun concorso di questi ultimi, né di altri componenti del Governo e pertanto deve essere disposta la restituzione degli atti al Pubblico Ministero affinché proceda nelle forme ordinarie.

Quanto ai limiti della valutazione che il Tribunale è chiamato a svolgere si richiama quanto esposto nella sentenza della Corte di Cassazione, sez. VI, 10 maggio 1999 n. 1732: "Con la legge costituzionale n. 1/1989 e con la legge ordinaria n. 219/1989 si è inteso invero, in considerazione della particolare importanza e della delicatezza della materia penale da trattare, accrescere le garanzie

di imparzialità anche nella fase delle indagini preliminari, attribuendo lo svolgimento delle stesse ad un organo giurisdizionale collegiale, che deve procedere e provvedere nei modi ed entro i termini strettamente determinati dalla legge costituzionale. Anche nell'esercizio dei poteri che il rito ordinario attribuisce al pubblico ministero, il Collegio per i reati ministeriali conserva dunque la sua natura di organo specializzato della giurisdizione ordinaria e quindi di giudice, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 568 c.p.p.

Fatte queste premesse, si deve in primo luogo considerare che, pur nel contesto dello *ius singulare* riguardante i reati ministeriali, è rimasta ferma l'attribuzione all'ufficio del pubblico ministero della titolarità dell'azione penale (Cass, sez. VI, 1° marzo 1993 n. 598) e di tutte le previste attività di iniziativa e di partecipazione al procedimento (Cass., sez. VI, 1° marzo 1993 n. 598; Cass., sez. VI, 21 gennaio 1997 n. 207). Né potrebbe ritenersi diversamente, avuto riguardo al chiaro disposto dell'art. 112 della Costituzione e dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1/1989. Non sarebbe quindi conforme alla disciplina legislativa vigente un procedimento per reato ministeriale che si iniziasse al di fuori della trasmissione degli atti da parte del pubblico ministero e parimenti in contrasto con la legge sarebbe l'estensione dell'oggetto di un procedimento, pur ritualmente iniziatosi, a fatti diversi da quelli conosciuti e valutati dal medesimo ufficio.

Per questi motivi la cognizione di questo Tribunale è limitata alle imputazioni di cui alla nota ex art. 54 comma primo c.p.p. in data 24 aprile 2023 della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo, trasmessa a questo ufficio dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia in data 28 aprile 2023.

3. IL REATO DI EPIDEMIA COLPOSA.

Il reato di epidemia è disciplinato dall'articolo 438 del codice penale, ai sensi del quale: "Chiunque cagiona un'epidemia mediante la diffusione di germi patogeni è punito con l'ergastolo". Il reato è previsto anche in forma colposa dall'articolo 452 del codice penale che richiama espressamente l'art. 438 c.p. La finalità della norma è trasparente: evitare che soggetti possano, col proprio

comportamento – appunto doloso (art. 438 c.p.) o colposo (452 c.p.) - contagiare altri. Nella relazione ministeriale ai Lavori preparatori del Codice penale e del codice di procedura penale del 1929, il Ministro Alfredo Rocco, in ordine all'introduzione del nuovo reato, precisava: "(...) Si è riconosciuta la necessità di prevederlo nel Codice, in rapporto alla enorme importanza che ormai ha acquistato la possibilità di venire in possesso di germi, capaci di cagionare una epidemia, e di diffonderli". Quindi il legislatore ha limitato la punibilità al solo evento epidemiologico causato da una condotta tipizzata da una precisa modalità di realizzazione, vale a dire attraverso la diffusione dei germi patogeni.

Ciò posto, è bene sottolineare che, sulla base delle attuali conoscenze scientifiche e delle conseguenze riscontrate, è possibile qualificare il SARS-CoV-2 fra i germi patogeni, richiamati dall'articolo 438 c.p., che qualora diffusi, dolosamente o colposamente, possono cagionare un'epidemia, quale "manifestazione collettiva d'una malattia, che rapidamente si diffonde fino a colpire un gran numero di persone in un territorio più o meno vasto in dipendenza da vari fattori, si sviluppa con andamento variabile e si estingue dopo una durata anche variabile". Peraltro, tale riconoscimento è espresso nel decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6 (convertito in legge con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020 n. 13) e via via ribadito nelle disposizioni emergenziali che si sono succedute.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sin dal 2008 (sentenza 11 gennaio 2008 n. 576) hanno delineato, incidentalmente, i caratteri del reato di epidemia, ancorché colposa, sulla scorta della sua essenza, per argomentare sulla prescrizione in tema di danno. Nel caso esaminato è stata esclusa la sussistenza del reato di epidemia per fatto omissivo "(...) in quanto quest'ultima fattispecie presuppone la volontaria diffusione di germi patogeni, sia pure per negligenza, imprudenza o imperizia, con conseguente incontrollabilità dell'eventuale patologia in un dato territorio e su un numero indeterminati di soggetti, non appare conciliarsi con l'addebito di responsabilità a carico del ministero, prospettato in termini di omessa sorveglianza sulla distribuzione del sangue e dei suoi derivati (...)".

Successivamente la Corte di Cassazione ha in più occasioni e anche di recente escluso la configurabilità dell'epidemia colposa per omissione evidenziando che: il reato di epidemia è

inquadabile nei delitti di evento a forma vincolata e quindi presuppone che la condotta venga posta in essere con specifiche modalità; il fatto tipico consiste nella propagazione, volontaria o colpevole, dei germi patogeni nella disponibilità dell'agente; la condotta dovrà configurarsi in modo attivo e seguire una specifica modalità di realizzazione e quindi non può che essere commissiva ed è incompatibile con il disposto dell'art. 40 comma secondo c.p. che trova applicazione per i soli reati a forma libera (Cass., sez. IV, n. 9133/18 del 12 dicembre 2017). Più di recente, nella sentenza n. 48014 del 30 ottobre 2019, la Corte di Cassazione è nuovamente intervenuta affermando che, nel reato di epidemia, il comportamento criminalizzato è la "propagazione volontaria o colpevole di germi patogeni di cui l'agente sia in possesso" e ha concluso che "La norma evoca all'evidenza una condotta commissiva a forma vincolata di per sé incompatibile con il disposto dell'art. 40 comma secondo c.p., riferibile esclusivamente alle fattispecie a forma libera, ovvero a quelle la cui realizzazione prescinde dalla necessità che la condotta presenti determinati requisiti modali" (cfr. nello stesso senso Cass., sez. IV, 24 maggio 2021 n. 20416).

In conclusione, non è configurabile il reato di epidemia colposa in forma omissiva in quanto la norma in questione abbraccia la sola condotta di chi per dolo o per colpa diffonde germi patogeni e quindi la responsabilità per omesso impedimento di un evento che si aveva l'obbligo giuridico di impedire risulta incompatibile con la natura giuridica del reato di epidemia (Cass., sez. IV, 12 dicembre 2017 n. 9133).

Deve quindi essere disposta, per tutti gli indagati, l'archiviazione in ordine ai capi di imputazione A), C) e D).

4. RUOLI E COMPETENZE DEGLI INDAGATI GIULIO GALLERA E LUIGI CAJAZZO.

Si tratta rispettivamente dell'Assessore al Welfare della Regione Lombardia e del Direttore Generale Welfare di Regione Lombardia, in carica all'epoca dei fatti contestati.

Va premesso che le contestazioni formulate ai suddetti indagati riguardano una serie di adempimenti richiesti e dal Piano pandemico nazionale e dal Piano pandemico regionale, e altri dai Piani "locali" adottati dalle singole Aziende sanitarie.

È bene ricordare che il Piano pandemico nazionale declina i compiti delle Istituzioni centrali, fornendo alle Regioni gli indirizzi e gli obiettivi per definire i piani operativi regionali.

Alla luce di tali premesse e delle rispettive competenze dell'Assessore al Welfare e del Direttore Generale Welfare di Regione Lombardia, il Collegio rileva che non possano essere loro ascritte, neppure astrattamente, le condotte contestate.

a) Giulio Gallera.

Quale Componente della Giunta Regionale della Regione Lombardia e assessore al Welfare con delega alla prevenzione sanitaria, giusta decreto del Presidente della Regione n. 87 del 1° agosto 2018, era il soggetto deputato all'attuazione del Piano pandemico regionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale secondo le direttive del Ministro della Salute, oltreché, in coordinamento con gli organi statali, all'attuazione del Piano nazionale di preparazione e risposta per una pandemia influenzale del 9 febbraio 2006.

Va osservato che nell'ordinamento statale il riparto delle attribuzioni tra Ministri e dirigenti è disciplinato dal decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), il cui art. 1 comma terzo prevede che "Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti".

L'art. 4 del d. lgs. n. 165 (rubricato "Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità") prevede, al comma primo, che "Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti" e, al comma secondo, che "Ai dirigenti spetta l'adozione degli

atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".

Lo Statuto della Regione Lombardia, approvato con legge regionale 30 agosto 2008 n. 1, prevede, all'art. 49 comma secondo che "È applicato il principio della distinzione tra i compiti di indirizzo degli organi di direzione politica e i compiti di gestione amministrativa dei dirigenti".

Conformemente a tale principio, la legge regionale 7 luglio 2008 n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale) prevede, all'art. 4, che "Costituiscono attribuzioni della dirigenza:

- a) la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa delle strutture e delle attività cui è preposta, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante l'esercizio di autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo;
- b) la direzione delle strutture organizzative assegnate, la verifica dei risultati ed il controllo dei tempi, dei costi, dei rendimenti e della qualità dell'attività amministrativa;
- c) lo studio delle problematiche di natura giuridico-amministrativa, economico-sociale, tecnico-scientifica attinenti alle materie di competenza, nonché l'elaborazione di relazioni, pareri, proposte;
- d) il compito di rappresentare elementi di conoscenza e di valutazione, utili per l'assunzione delle decisioni e la formulazione di programmi, anche alternativi, per il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati concordati, agli organi di governo o ai dirigenti sovraordinati;
- e) la responsabilità di procedimenti amministrativi ivi compresi quelli relativi agli appalti e ai concorsi, la presidenza delle relative commissioni e la stipulazione dei contratti;
- e *bis*) l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione, di cui all'art. 18 della legge 24 novembre 1981 n. 689".

Tanto premesso, si osserva che le omissioni menzionate nel capo di imputazione sub A) (relative alla mancata adozione delle "azioni per garantire trattamento e assistenza, e in particolare nel non censire

e monitorare i posti letto nell'U.O. di malattie infettive", delle "azioni di sanità pubblica, e in particolare nel non verificare tempestivamente la dotazione di dispositivi di protezione individuale" e delle "azioni per garantire adeguata formazione del personale sanitario") riguardano attività amministrative, distinte dalle funzioni di indirizzo politico – amministrativo di pertinenza dell'Assessore regionale al Welfare.

b) Luigi Cajazzo.

Viene erroneamente contestato all'indagato, Direttore Generale Welfare di Regione Lombardia, di non aver censito e monitorato i posti letto nelle Unità di malattie infettive.

Con decreto del Ministro della Salute del 14 giugno 2002 è stata istituita la Cabina di Regia per lo sviluppo del Nuovo sistema informativo sanitario nazionale (di cui all'accordo quadro tra il Ministero della Sanità, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 22 febbraio 2001).

Il decreto del Ministro della Salute del 5 dicembre 2006 (Variazione dei modelli di rilevazione dei dati delle attività gestionali delle strutture sanitarie) prevede che "A decorrere dal 1° gennaio 2007 le Aziende sanitarie, le Aziende ospedaliere, le Aziende ospedaliere universitarie, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico inviano alle Regioni e alle Province autonome di appartenenza e al Ministero della salute le informazioni richieste con i nuovi modelli" riportati nell'allegato al medesimo decreto.

Tali informazioni confluiscono nel Nuovo sistema informativo sanitario nazionale (NSIS), alimentato da diversi flussi informativi, tra i quali assume particolare rilevanza quello denominato "HSP.22-bis", relativo alle "Attività delle strutture di ricovero pubbliche ed equiparate", costituito dalla rilevazione mensile dei posti letto attivi nelle strutture sanitarie di tutto il territorio italiano. Attraverso tale sistema di rilevazione vengono mensilmente censiti e monitorati non solo i posti letto presenti nelle UU.OO. di Malattie Infettive, bensì tutti i posti letto attivi in ogni reparto di tutte le strutture ospedaliere della Lombardia. Va poi sottolineato che, con cadenza annuale, la Regione Lombardia con apposita DGR prevede per il periodo invernale la possibilità di un temporaneo ampliamento del contingente di posti a disposizione di tutte le strutture pubbliche e private accreditate, laddove si

presenti un sovraffollamento dei P.S. legato all'epidemia influenzale e/o alle variazioni climatiche, stanziando a tal fine appositi fondi (v. DGR n. 2561 del 2 dicembre 2019) ². Sulla base di tali disposizioni, vigenti anche al momento dello scoppio della pandemia, le varie strutture sanitarie regionali hanno potuto attivare tempestivamente posti letto aggiuntivi (di cui 1.000 in Terapia intensiva e 12.000 posti letto in più di area medica), senza dover attendere alcun ulteriore provvedimento amministrativo, proprio come richiesto dal Piano pandemico nazionale.

Quanto alla mancata costituzione di una riserva di antivirali, DPI, vaccini antibiotici, kit diagnostici e altri supporti tecnici, pure contestata al Cajazzo, va rilevato che, sulla base del piano pandemico del 2006, sarebbe dovuta avvenire su impulso del Ministero, il quale avrebbe dovuto invitare le Regioni a contribuire alla costituzione della scorta.

Per quanto riguarda la verifica della dotazione di dispositivi di protezione individuale, che forma oggetto del medesimo capo di imputazione sub A), si osserva che il Piano pandemico regionale prevede, al paragrafo 5, che siano le ASL a “definire il fabbisogno dei presidi di protezione, le modalità di approvvigionamento, stoccaggio e distribuzione e le dotazioni di un quantitativo adeguato di scorta”, mentre alla Direzione generale della Sanità compete la definizione “in coerenza con le indicazioni nazionali” delle misure generali sull'utilizzo delle mascherine in ambito sanitario. Precisa, infine, il medesimo paragrafo 5 che “per l'ambiente ospedaliero ciascuna struttura di ricovero dovrà provvedere in proprio”.

In ogni modo risulta documentalmente provato³ che la Direzione Generale del Welfare ha raccomandato, a più riprese e sin dal mese di gennaio, a tutti gli erogatori sanitari e alle ATS – ossia

² Con la DGR si stabilisce, altresì, che le strutture sanitarie che ritengano necessario il citato ampliamento dei posti letto debbano: a) definire le modalità di attivazione che intendono adottare; b) programmare il periodo in cui potrà essere richiesta l'attivazione degli ampliamenti, che, accogliendo degenti in regime di ricovero, di norma dovranno prevedere una durata di almeno 30 giorni continuativi; c) definire in fase programmatica l'entità dei posti letto di degenza che si presume siano necessari; d) comunicare alle ATS gli indicatori richiesti e conseguentemente le necessità stimate e le soluzioni individuate per il contenimento del sovraffollamento del pronto soccorso; e) aggiornare conseguentemente i propri PGS con le modalità di attivazione concordate con la ATS.

³ nota G1.2020.0002677 del 23 gennaio 2020; nota G1.2020.0003279 del 28 gennaio 2020; nota G1.2020.0005384 del 7 febbraio 2020.

ai soggetti destinatari delle prescrizioni di cui al Piano pandemico regionale – di verificare le scorte dei predetti DPI.

Del resto, a far tempo dal 3 febbraio 2020, l'approvvigionamento di quanto necessario nell'emergenza tra cui i DPI era stato comunque accentrato nella Protezione civile e in data 23 febbraio 2020 il Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana, è stato nominato soggetto attuatore.

Infine, con riferimento alla formazione del personale sanitario, si deve rilevare che l'art. 77 del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) prevede che il datore di lavoro "individua le condizioni in cui un DPI deve essere usato" (comma secondo) e "fornisce istruzioni comprensibili per i lavoratori" (comma quarto).

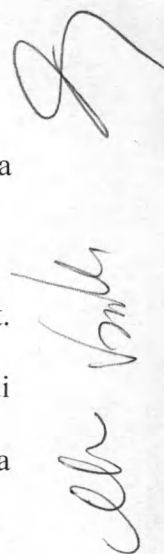
Pertanto, l'erogazione della formazione nelle singole strutture sanitarie rientra nelle competenze del datore di lavoro. È quindi appena il caso di sottolineare che le competenze della Regione in ambito formativo sono diverse: mediante la struttura "U.O. Personale, Professioni del SSR e Sistema Universitario" (come esplicitato nella DGR n. 1574 del 19 aprile 2019) viene svolta la programmazione e progettazione del Piano di Formazione Regionale; l'ente strumentale Polis Lombardia si occupa di programmazione in materia di formazione sanitaria.

In conclusione, non rientra nelle competenze della Direzione Generale del Welfare della Regione Lombardia l'erogazione della formazione continua nelle singole strutture sanitarie.

5. RUOLO E COMPETENZE DELL'INDAGATO ANGELO BORRELLI.

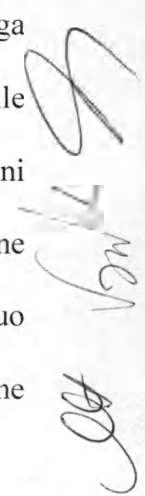
Angelo Borrelli risulta indagato nella veste di Capo del Dipartimento della Protezione civile, "a partire dal 31 gennaio 2020 deputato a provvedere alla gestione dell'emergenza sanitaria".

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, verificatesi le condizioni di cui all'art. 24 del decreto legislativo 2 gennaio 2018 n. 1, è stata emessa la "Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili".

Handwritten signature and initials in the right margin.

Il predetto decreto legislativo enuncia nella sezione III gli strumenti di coordinamento e integrazione del Servizio nazionale della Protezione civile nel caso di dichiarazione di stato di emergenza e ne delinea le competenze.

In particolare, l'art. 14 regola le attività del Comitato operativo istituito dall'art. 10 della legge n. 225 del 1992, che è l'organo che assicura la direzione unitaria e il coordinamento delle attività di emergenza. Deve essere convocato dal Capo del Dipartimento della Protezione civile ("il Capo del Dipartimento della Protezione civile convoca il Comitato operativo nazionale della protezione civile"), che è il soggetto che lo presiede e ha l'obiettivo di valutare le notizie, i dati e le richieste provenienti dalle zone interessate all'emergenza, definire le strategie di intervento e coordinare in un quadro unitario gli interventi di tutte le amministrazioni ed enti interessati al soccorso. Comprende rappresentanti del Dipartimento della Protezione civile e Vigili del Fuoco, Forze Armate, Forze di Polizia, Croce Rossa Italiana, strutture del Servizio Sanitario Nazionale, Organizzazioni nazionali di volontariato, Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico, Capitanerie di Porto, ISPRA (Istituto Superiore Protezione e Ricerca Ambientale), INGV (Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia), CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche), ENEA (Ente per le Nuove Tecnologie, l'Energia e l'Ambiente), Conferenza unificata. Partecipano inoltre rappresentanti di società di servizi e aziende (es. Autostrade per l'Italia, Ferrovie dello Stato, Enel) e possono essere convocati anche rappresentanti di istituzioni regionali e locali di protezione civile interessate da specifiche emergenze. Sempre l'art. 14 al comma quinto prevede che "I rappresentanti di Amministrazioni dello Stato o delle strutture operative nazionali da esse dipendenti sono designati dai rispettivi Ministri e, su delega di questi ultimi, riassumono ed esplicano con poteri decisionali, ciascuno nell'ambito delle amministrazioni di appartenenza e nei confronti di enti, aziende autonome e amministrazioni controllati o vigilati, tutte le facoltà e competenze in ordine all'azione da svolgere ai fini di protezione civile, rappresentando, in seno al Comitato, l'amministrazione o la struttura di appartenenza nel suo complesso. Alle riunioni del Comitato possono essere invitate autorità regionali e locali di protezione



civile interessate a specifiche situazioni di emergenza, nonché soggetti concorrenti di cui al comma 2 dell'articolo 13 e rappresentanti di altri enti o amministrazioni".

Il successivo articolo 16 individua l'attività del Dipartimento della Protezione civile e del suo capo. "L'azione del Servizio nazionale si esplica, in particolare, in relazione alle seguenti tipologie di rischi: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi. Ferme restando le competenze dei soggetti ordinariamente individuati ai sensi della vigente normativa di settore e le conseguenti attività, l'azione del Servizio nazionale è suscettibile di esplicarsi, altresì, per le seguenti tipologie di rischi: chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali. Non rientrano nell'azione di protezione civile gli interventi e le opere per eventi programmati o programmabili in tempo utile che possono determinare criticità organizzative, in occasione dei quali le articolazioni territoriali delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale possono assicurare il proprio supporto, limitatamente ad aspetti di natura organizzativa e di assistenza alla popolazione, su richiesta delle autorità di protezione civile competenti, anche ai fini dell'implementazione delle necessarie azioni in termini di tutela dei cittadini".

Tale ripartizione di competenze non è stata derogata in relazione all'emergenza causata dal virus SARS-CoV-2. Nella stessa delibera del 31 gennaio 2020 si evidenzia, del resto, che la situazione da affrontare rendeva necessario "supportare l'attività in corso da parte del Ministero della salute e del Servizio sanitario nazionale".

Le attribuzioni del Dipartimento della Protezione civile, in termini di mera attività di coordinamento, sono stati successivamente delineate nell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020 che all'articolo 1 recita "il Capo del Dipartimento della protezione civile assicura il coordinamento degli interventi necessari, avvalendosi del medesimo Dipartimento, delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, nonché di

soggetti attuatori, individuati anche tra gli enti pubblici economici e non economici e soggetti privati, che agiscono sulla base di specifiche direttive, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". Analogamente la citata ordinanza specifica che "il Capo del dipartimento di protezione civile coordina, per il tramite dei soggetti di cui al comma 1, la realizzazione degli interventi finalizzati: a) all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'emergenza in rassegna oltre che degli interventi urgenti e necessari per la rimozione delle situazioni di pericolo per la pubblica e privata incolumità, con particolare riferimento alla prosecuzione delle misure urgenti già adottate dal Ministro della salute con le ordinanze indicate in premessa, alla disposizione di eventuali ulteriori misure di interdizione al traffico aereo, terrestre e marittimo sul territorio nazionale, al rientro delle persone presenti nei paesi a rischio ed al rimpatrio assistito dei cittadini stranieri nei paesi di origine esposti al rischio, all'invio di personale specializzato all'estero, all'acquisizione di farmaci, dispositivi medici, di protezione individuale, e biocidi, anche per il tramite dei soggetti attuatori di cui al comma 1, alla requisizione di beni mobili, mobili registrati e immobili, anche avvalendosi dei Prefetti territorialmente competenti, nonché alla gestione degli stessi assicurando ogni forma di assistenza alla popolazione interessata; b) al ripristino o potenziamento, anche con procedure di somma urgenza, della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture necessari al superamento della specifica emergenza ed all'adozione delle misure volte a garantire la continuità di erogazione dei servizi di assistenza sanitaria nei territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea (...)".

Si tratta di un'ordinanza emessa seguendo le indicazioni contenute nella delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 ove si legge al punto 2: "Per l'attuazione degli interventi di cui dell'articolo 25, comma 2, lettere a) e b) del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, da effettuare nella vigenza dello stato di emergenza, si provvede con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, nei limiti delle risorse di cui al comma 3".

L'art. 25 comma 2 recita:

“(…) con le ordinanze di protezione civile si dispone, nel limite delle risorse disponibili, in ordine:

“a) all’organizzazione ed all’effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall’evento;

b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea”.

Inoltre, al successivo comma 6 si legge: “Il Capo del Dipartimento della protezione civile, per l’attuazione degli interventi previsti nelle ordinanze di cui al presente articolo si avvale delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale, e i soggetti attuatori degli interventi previsti sono, di norma, identificati nei soggetti pubblici ordinariamente competenti allo svolgimento delle predette attività in via prevalente, salvo motivate eccezioni”.

Dalla lettura delle sopra citate disposizioni emerge che:

- il Servizio Nazionale della Protezione civile non può sostituirsi alle autorità ordinariamente individuate ai sensi delle normative di settore potendoli solo affiancare per fornire loro supporto organizzativo;
- non rientrano nell’azione della Protezione civile le misure di prevenzione e programmazione sanitaria finalizzate al contrasto delle emergenze igienico sanitario che sono di esclusiva competenza del Ministero della Salute.

In conclusione, tutte le condotte omissive in esame riguardano attività che non erano di pertinenza del Capo del Dipartimento della Protezione civile.

A ciò si deve aggiungere che, come si legge a pagina 67 della relazione del Prof. Crisanti, al momento della nomina di Angelo Borrelli quale capo dipartimento per la gestione della emergenza sanitaria, l’Italia era già entrata nella fase 6 del Piano pandemico nazionale e quindi, essendo tutte le condotte omissive ascrittegli riferibili alle fasi precedenti del Piano, nulla gli può essere imputato.

6. RUOLO E COMPETENZE DEL COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO.

Con decreto del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 371 del 5 febbraio 2020 veniva istituito il Comitato tecnico-scientifico previsto dall'art. 2, comma primo, della citata ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020, di cui facevano parte, di diritto, il Coordinatore dell'Ufficio di promozione e integrazione del servizio nazionale della protezione civile del Dipartimento della protezione civile, con funzioni di Coordinatore del Comitato, il segretario Generale del Ministero della salute, il Direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, il Direttore dell'Ufficio di coordinamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della salute, il Direttore scientifico dell'istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani", il Presidente dell'Istituto Superiore di Sanità e il dott. Alberto Zoll, componente designato dal Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome.

L'art. 3 comma primo prevedeva che il Comitato fosse integrato dal Direttore dell'Ufficio V della Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della Salute e dal Coordinatore del Servizio risorse sanitarie dell'Ufficio I del Dipartimento della protezione civile in qualità di segretario del Comitato.

Il successivo comma secondo prevedeva che potessero essere invitati a partecipare alle riunioni esperti qualificati tenuto conto delle specifiche esigenze.

Con riguardo alle funzioni del comitato, l'art. 2 dell'ordinanza sopra citata chiariva che il Comitato avrebbe dovuto svolgere "funzioni di consulenza al Capo del Dipartimento della protezione civile in merito all'adozione delle più opportune misure di prevenzione necessarie a fronteggiare la diffusione delle patologie derivanti da agenti virali trasmissibili".

Era inoltre specificato che i componenti del Comitato avrebbero operato nell'ambito dei doveri d'ufficio senza compensi o gettoni di presenza.

Era altresì previsto che le convocazioni fossero disposte dal Coordinatore anche su richiesta del Capo del Dipartimento della protezione civile.

Dal quadro sopra delineato risulta innanzitutto che la composizione del comitato era variegata in relazione alle specifiche competenze richieste. Al suo interno vi erano quindi esperti in vari settori, non limitati all'ambito medico.

Le funzioni del Comitato erano quindi meramente consultive secondo le esigenze che di volta in volta si potevano presentare.

Non era quindi previsto che il Comitato dovesse, per legge o in base alla normativa secondaria, esprimere pareri, vincolanti o meno, prima dell'adozione dei provvedimenti da parte del Capo del Dipartimento della Protezione civile o di altre autorità. E infatti, in occasione dell'istituzione della zona rossa di Codogno, non venne consultato.

Su queste basi le funzioni del Comitato tecnico-scientifico erano meramente consultive e di supporto all'attività del Capo del Dipartimento della Protezione civile.

Il Comitato tecnico-scientifico aveva quindi un ruolo di consulenza rispetto al Capo del Dipartimento della Protezione civile in merito alle più opportune misure di prevenzione necessarie a fronteggiare la diffusione delle patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

Ciò detto, ai componenti del Comitato tecnico-scientifico è imputato o di non aver valutato o di non aver proposto l'estensione della zona rossa nelle riunioni dal 26 febbraio 2020 al 1° marzo 2020.

Va innanzitutto detto che nessuna responsabilità penale può essere ravvisata in condotte quali la non valutazione, condotta di per sé insuscettibile di rimprovero penale in quanto meramente interna all'agente.

Detto questo, va osservato che in tema di reati colposi, la regola cautelare alla stregua della quale deve essere valutato il comportamento del garante non può rinvenirsi in norme che attribuiscono compiti senza individuare le modalità di assolvimento degli stessi, dovendosi, invece, aver riguardo esclusivamente a norme che indicano con precisione le modalità e i mezzi necessari per evitare il verificarsi dell'evento (Cass., sez. IV, 19 novembre 2015 n. 12478).

Nel caso del Comitato tecnico-scientifico non sono ravvisabili specifiche regole cautelari nelle disposizioni che ne disciplinano le competenze, trattandosi di norme che attribuiscono a tale organo esclusivamente compiti di natura consultiva, peraltro eventuale, ossia su richiesta, e non necessaria. La responsabilità dei componenti del Comitato tecnico-scientifico (Silvio Brusaferrò, Claudio D'Amario, Mauro Dionisio, Giuseppe Ippolito, Franco Locatelli, Francesco Paolo Maraglino, Agostino Miozzo, Giuseppe Ruocco e Andrea Urbani), per come contestata, non è quindi neppure astrattamente configurabile e ciò anche senza considerare che le questioni sottoposte erano del tutto nuove e inesplorate.

7. RUOLO E COMPETENZE DELL'INDAGATO ATTILIO FONTANA.

Al Presidente Fontana è contestato di aver cagionato la diffusione dell'epidemia in Val Seriana e di aver determinato la morte delle 57 persone indicate al capo E) essenzialmente per non aver istituito la zona rossa all'interno dei comuni di Nembro e Alzano e per non aver richiesto l'estensione della zona rossa ai comuni di Nembro e Alzano con le mail del 27 febbraio 2020 e del 28 febbraio 2020. La condotta viene contestata come commessa tra il 26 febbraio 2020 e il 3 marzo 2020, data in cui, nel corso della riunione del Comitato tecnico-scientifico, Regione Lombardia esprimeva parere favorevole all'istituzione della zona rossa.

Ebbene, quanto alla mancata istituzione della zona rossa da parte del Presidente Fontana, va ricordato che il 23 febbraio 2020 veniva emanato il decreto-legge n. 6, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19", con il quale si stabiliva, tra l'altro, che le autorità competenti, tra cui il Presidente della Regione, allo scopo di evitare il diffondersi del SARS-CoV-2, nei comuni o nelle aree nei quali risultasse positiva almeno una persona per la quale non si conoscesse la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi fosse un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus, fossero tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica.

Il decreto-legge, quindi, non vincolava in alcun modo le autorità competenti, tra cui il Presidente della Regione, all'adozione di una misura determinata in presenza dell'accertamento della positività di una persona per la quale non si conoscesse la fonte di trasmissione o che fosse collegabile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del SARS-CoV-2.

In questi casi l'autorità competente avrebbe dovuto adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica, tra cui quelle indicate nel secondo comma dell'art. 1 comma del decreto-legge citato.

Quanto all'identificazione dell'autorità competente ad adottare le misure in questione è bene tener presente che l'art. 3 del medesimo decreto-legge prevedeva che "le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale".

Il comma secondo prevedeva che, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma primo, nei casi di estrema necessità e urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 potessero essere adottate anche dagli enti locali.

La formulazione della disposizione lascia intendere che, per determinare l'autorità competente a emanare le misure in questione, occorre avere riguardo al fatto che i comuni o le aree in cui fosse risultata positiva almeno una persona per la quale non si conoscesse la fonte di trasmissione, o comunque nelle quali vi fosse un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus, fossero limitati a una sola regione o meno in quanto, nel primo caso, l'autorità competente avrebbe dovuto essere il Presidente della Regione mentre, nel secondo, il Presidente del Consiglio.

Ciò posto, la situazione epidemiologica presente nel periodo contestato al Presidente Fontana era tale per cui certamente le aree rientranti nell'ambito di applicazione della disposizione non erano limitate alla Regione Lombardia e quindi la competenza ad adottare simili provvedimenti era, in prima battuta, del Presidente del Consiglio.

In ogni caso, comunque, la Regione, salvi casi eccezionali, non avrebbe potuto adottare tali provvedimenti senza confrontarsi con il Governo, dovendo simili misure essere inquadrare nell'ambito di una gestione dell'epidemia unitaria e non frammentaria ed episodica.

Sotto questo profilo la contestazione al Presidente della Regione Lombardia di non aver introdotto la zona rossa nei comuni di Nembro e Alzano è, anche astrattamente, infondata.

In ogni caso va ricordato che l'istituzione di una zona rossa, per sua natura, incide e comprime diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto al lavoro (art. 1 e 4), il diritto di circolazione (art. 16), il diritto di riunione (art. 17), l'esercizio del diritto di culto (art. 18).

La zona rossa, inoltre, prevedendo la chiusura delle scuole, implica limitazioni al diritto allo studio (art. 34).

Infine, l'istituzione e l'estensione della c.d. zona rossa limita il diritto di iniziativa economica (art. 41), creando ricadute gravissime in termini di occupazione, di crisi sociale e di produzione del PIL nazionale.

Si tratta quindi di valutazioni che, che, per la loro gravità, non è esigibile e neppure auspicabile che vengano assunte senza un'adeguata ponderazione dei dati di conoscenza acquisiti, del loro grado di certezza e delle conseguenze derivanti dall'istituzione di una zona rossa.

Anche a prescindere da questa considerazione, da ritenersi assorbente, va inoltre ricordato che l'Italia e il mondo intero hanno affrontato una situazione epidemiologica paragonabile, per la sua estensione, solo alla c.d. Spagnola del 1918, in cui peraltro, data la guerra in corso, la preoccupazione, almeno nei paesi belligeranti, non era certo quella di istituire zone rosse o simili.

I governi di tutto il mondo e quindi, nei limiti delle sue competenze e, ove competente, anche la Regione Lombardia, hanno quindi affrontato una situazione epidemiologica caratterizzata da assoluta novità ed eccezionalità.

In secondo luogo, la situazione epidemiologica, le indicazioni dell'OMS e, in generale le conoscenze scientifiche e le valutazioni del Comitato tecnico-scientifico che si sono susseguite fino al 3 marzo 2020 sono state caratterizzate da fluidità e mutevolezza, come già evidenziato nel decreto di archiviazione relativo al procedimento n. 1/2023⁴.

⁴ Al riguardo basterà ricordare che il 23 gennaio 2023, e quindi poco più di un mese prima dei fatti contestati, il Comitato d'emergenza dell'OMS decideva di non dichiarare lo stato di emergenza sanitaria globale, essendo l'emergenza limitata alla Cina. L'OMS non aveva neppure raccomandato alcuna restrizione più ampia circa i viaggi e le attività commerciali. Soltanto il 30 gennaio 2020, il Direttore Generale dell'OMS, sulla base del parere del Comitato di Emergenza, ha dichiarato che la diffusione del virus costituiva una emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale.

Il 31 gennaio 2020 il Consiglio dei Ministri ha quindi decretato "lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili".

Nel corso della riunione della Task force del 4 febbraio 2020, il Prof. Brusaferrò, rispondendo al Ministro Speranza, rappresentava che i numeri erano ancora limitati e riteneva che le misure di contenimento adottate al di fuori della Cina stessero funzionando nonostante la situazione apparisse in espansione.

Il 7 febbraio 2020, l'ISS segnalava che in Italia non c'era circolazione del virus.

In pari data, il Comitato tecnico-scientifico rappresentava che le misure adottate dalle autorità italiane rappresentavano "un argine adeguato per il nostro Paese".

Il 10 febbraio 2020 l'ISS segnalava che in Europa il virus non circolava.

Il 12 febbraio 2020, il Prof. Merler, intervenuto alla riunione del Comitato tecnico-scientifico, rappresentava che non era possibile valutare quale potesse essere il livello di trasmissibilità al di fuori della Cina e che era plausibile pensare che anche il SARS-CoV-2 potesse essere contenuto localmente isolando i casi, identificando i contatti dei casi e considerando anche la quarantena dei contatti dove appropriato. Secondo il Prof. Merler, la circostanza che, a quella data, non fossero state individuate catene di trasmissione al di fuori della Cina sembrava supportare tale ipotesi. Secondo il suo parere era quindi plausibile il passaggio dell'R0 da 1,5 a 3 e suggeriva la quarantena. Infine, il Prof. Merler evidenziava che, nella Sars, la trasmissione del virus da parte di asintomatici era molto rara e che la possibilità di contenere il Covid-19 sarebbe in gran parte ("molto") dipesa "dall'esistenza o meno di una rilevante trasmissione da parte di individui asintomatici o in fase pre-sintomatica".

Nella seduta della Task Force del 14 febbraio 2020, alla presenza del Ministro Speranza, veniva dato atto che il giorno precedente, in Cina, c'era stato un aumento notevole dei casi e tra le varie spiegazioni c'era quella secondo cui la Cina, su indicazione dell'OMS, avrebbe fatto test anche agli asintomatici.

A quella data, i casi fuori dalla Cina erano 46.

Nella riunione della Task force del 15 febbraio 2020, il Segretario generale segnalava che, in Europa, non vi era stato nessun nuovo caso.

Analogamente, nella riunione della Task force del 17 febbraio 2020, veniva riportato che, secondo l'OMS, nessun nuovo paese aveva riportato casi di Covid-19 nelle 24 ore precedenti.

Addirittura, nella riunione della Task force del 18 febbraio 2020, il Segretario generale auspicava che, per il 28 marzo 2020, potesse arriversi a una soluzione positiva della "vicenda" del Coronavirus. Il Segretario generale rappresentava, inoltre, che il trend di diffusione del virus era in leggera diminuzione e che i dati indicavano che era in atto un rallentamento della diffusione a livello mondiale.

Fino a questo momento, quindi, non vi era sostanziale circolazione del virus a livello continentale e le informazioni ufficiali non lasciavano presagire la rapidissima evoluzione che vi sarebbe stata nei giorni successivi.

Come è noto, però, il 21 febbraio 2020, dopo il primo caso di Coronavirus di Codogno, il Ministro Speranza e il Presidente della Regione Lombardia Fontana istituirono la zona Rossa a Codogno.

Sempre il 21 febbraio 2020, il Comitato tecnico-scientifico evidenziava che le informazioni dalla Lombardia costituivano un cambiamento rilevante e suggeriva misure aggiuntive che tenessero conto del rapido mutamento delle informazioni scientifiche disponibili a livello internazionale. Non veniva comunque proposta l'istituzione di nuove zone rosse.

Nei giorni in cui viene formalmente contestata un'omissione al Presidente della Regione Lombardia persisteva, quindi, un grado di incertezza non trascurabile sul livello di infettività del virus e quindi la valutazione circa l'istituzione o meno della zona rossa doveva essere attentamente ponderata.

Al Presidente della Regione Lombardia Fontana, viene contestato, inoltre, di non aver segnalato, con le mail del 27 e 28 febbraio 2020, la situazione di criticità relativa alla diffusione del contagio nei comuni della Val Seriana e di non aver richiesto ulteriori misure di contenimento rispetto a quelle in essere di cui, invece, chiedeva la conferma.

Questa condotta, unitamente a quella di non aver esteso la zona rossa, avrebbe cagionato la diffusione dell'epidemia in Val Seriana con un incremento del contagio di 55 persone nel comune di Alzano Lombardo e 108 nel comune di Nembro, oltre alla morte delle 57 persone indicate al capo E).

Va a questo riguardo detto che il 27 febbraio 2020 il Presidente Fontana, dopo aver ricevuto una mail dalla dott.ssa Coccoluto contenente la bozza per un nuovo D.P.C.M, la inoltrava ai propri collaboratori e la sera stessa inviava alla dott.ssa Coccoluto del Ministero della salute "la proposta di Regione Lombardia" elaborata dai propri collaboratori con cui, oltre a segnalare alcune criticità nelle misure già adottate, si rappresentava la necessità di adottare ulteriori misure tra cui la sospensione di manifestazioni sportive e culturali, delle attività dei nidi e delle scuole nonché delle procedure

Il Comitato tecnico-scientifico, nella riunione del 22 febbraio 2020, richiesto di esprimersi circa l'opportunità di adottare l'ulteriore misura costituita dall'isolamento delle aree in cui era in atto la trasmissione del SARS-CoV-2, la raccomandava purché tempestiva avvertendo peraltro circa la necessità di valutare con attenzione la sostenibilità nel tempo di tale misura. Il 23 febbraio 2020 veniva emanato il decreto-legge n. 6, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19", cui si è fatto cenno.

Nella riunione del 24 febbraio 2020, il Comitato tecnico-scientifico dava conto del fatto che la qualità dei dati era insufficiente per definire un preciso profilo epidemiologico dell'epidemia e che, a quella data, ossia due giorni prima dell'inizio della contestazione al Presidente della Regione Lombardia, non esistevano i presupposti per applicare nuove limitazioni al traffico aereo.

Nella stessa riunione il Comitato tecnico-scientifico riteneva non giustificata l'esecuzione di tamponi in assenza di sintomi, segno evidente che, a quell'epoca, non era ancora del tutto chiaro il ruolo che gli asintomatici avevano nella diffusione del virus.

Sempre il 24 febbraio 2020 il Presidente della Regione Lombardia Fontana inviava al Presidente del Consiglio la nota 73167 con cui gli segnalava la necessità di acquisizione di nuovi DPI mentre nulla veniva detto circa l'evoluzione del virus nella Val Seriana e neppure veniva richiesta l'istituzione di nuove zone rosse.

Il 25 febbraio 2020, veniva comunque emanato un D.P.C.M relativo alla sospensione di eventi, viaggi e competizioni sportive.

Il 27 febbraio 2020, il Ministero della Salute emanava la circolare 6337, con allegato un documento redatto dal Consiglio Superiore di Sanità e sottoscritto dal dott. Franco Locatelli, sotto forma di appunto per il Ministro della Salute, da cui risultava che il livello di infettività non era compiutamente noto e che, in Cina, vi erano stati due casi, non confermati, di trasmissione da asintomatici. Il gruppo di lavoro riteneva non giustificabile l'esecuzione di test su asintomatici.

concorsuali, il divieto di manifestazioni fieristiche e simili e la chiusura di determinate attività, alcune delle quali solo in determinati orari.

Il 28 febbraio 2020, la segreteria del Presidente della Regione Lombardia inviava al Governo, ai Ministeri dello sviluppo economico e dell'Interno, nonché al Commissario Borrelli, una nota alla quale era allegato un *report* contenente l'andamento epidemiologico al 28 febbraio 2020.

In questa seconda mail il Presidente Fontana faceva presente che "Regione Lombardia, con la nota trasmessa il giorno precedente, aveva richiesto il sostanziale mantenimento per la settimana dal 2 all'8 marzo delle misure di contenimento della diffusione del Coronavirus valide per la settimana in corso per i comuni del basso lodigiano e con l'ordinanza per il resto del territorio regionale".

Con la mail in questione si motivava la richiesta alla luce delle "evidenze raccolte a partire dall'andamento epidemiologico dei casi (vedi *report* Allegato 1) che non registra remissioni anche considerando esclusivamente i casi positivi sintomatici".

Il Presidente Fontana allegava quindi queste analisi e una proposta di uno specifico piano di azione. Come si vede, quindi, la Regione Lombardia, anche per il tramite del suo Presidente, ha correttamente inviato i dati a sua disposizione al Governo.

Nel caso specifico delle mail contestate nel capo D), il Presidente Fontana, dopo aver inviato la proposta pervenuta dalla dott.ssa Coccoluto ai propri collaboratori e dopo aver da questi ricevuto una nuova proposta, l'ha inviata tempestivamente al Governo proponendo alcune modifiche e allegando anche i dati del contagio.

Si evidenzia che le proposte della Regione Lombardia rientravano appieno tra le misure adottabili ai sensi dell'1 comma secondo del decreto-legge 6 febbraio 2020 che, come si è già detto, non vincolava in alcun modo l'autorità competente ad adottare una misura particolare dovendo la scelta di queste misure ispirarsi al principio dell'adequatezza e della proporzionalità.

Con riguardo a questo aspetto, inoltre, come opportunamente evidenziato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia, i *report* dei dati forniti dalla Regione Lombardia riportavano effettivamente la fotografia di una situazione sovrapponibile a molti comuni, assimilando

quella che si trovava in aree ove era già stata istituita la zona rossa a quella di comuni che in essa non erano ricompresi (vedi Crema, Cremona, Orzinuovi, Zogno, la stessa Bergamo).

Tale circostanza suffraga la conclusione che il Presidente della Regione Lombardia, alla luce dei dati conosciuti e conoscibili, ha operato nel solco di quanto previsto dal decreto-legge n. 6 del 2020 e ha correttamente fornito al Governo i dati a sua disposizione e pertanto la notizia di reato è, anche sotto questo profilo, infondata.

8. ASSENZA DEL NESSO DI CAUSA.

Anche a prescindere da tali considerazioni, da ritenersi assorbenti, deve essere comunque affrontato il tema del nesso di causa.

Va innanzitutto detto che agli atti manca del tutto la prova che le 57 persone, che sarebbero morte per la mancata estensione della zona rossa, rientrino tra le 4.148 morti in eccesso che non ci sarebbero stati se fosse stata attivata la zona rossa.

Il Prof. Crisanti ha compiuto uno studio teorico ma non è stato in grado di rispondere circa il nesso di causa tra la mancata attivazione della zona rossa e la morte di persone determinate.

La contestazione dell'omicidio colposo in relazione alla morte delle persone indicate in imputazione si basa quindi su una mera ipotesi teorica sfornita del ben che minimo riscontro.

È noto, infatti, che la possibilità di contrarre il virus tramite contatti con persone infette non è mai stata esclusa neppure all'interno delle zone rosse.

Con riguardo alle ulteriori condotte ascritte sia al Presidente Fontana che agli altri indagati (mancata proposta al Governo dell'istituzione della zona rossa, estensione della sorveglianza ai voli indiretti dalla Cina, mancata verifica della dotazione dei DPI, censimento dei reparti di malattie infettive solo a partire dal 24 febbraio 2020, mancata verifica della formazione del personale sanitario) l'ipotesi accusatoria quanto al nesso di causa tra le suindicate condotte e la morte delle persone indicate al

capo E) non è supportata neppure dalla consulenza Crisanti e si riduce a nulla più che a una congettura priva di basi scientifiche ⁵.

Con riguardo al reato di epidemia colposa contestato a tutti gli indagati deve ulteriormente aggiungersi che, come correttamente evidenziato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale

⁵ Per completezza appare opportuno evidenziare, quanto all'assenza del nesso di causa tra la mancata istituzione della zona rossa nel periodo compreso tra il 26 febbraio 2020 e il 2 marzo 2020 e il decesso delle 57 persone indicate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo, le seguenti circostanze, che risultano provate dalla documentazione sanitaria e dalle consulenze medico – legali redatte su incarico della stessa Procura.

In primo luogo, il nominativo di Mogni Maria Chiara è stato inserito - nella "trasmissione atti ad altro ufficio" della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo - nel novero delle vittime, i cui decessi sarebbero riconducibili all'epidemia, per un evidente errore materiale.

Tale errore emerge inequivocabilmente non soltanto dall'assenza, nella documentazione trasmessa dalla Procura, di alcun riscontro documentale (denunce, referti, cartelle cliniche, consulenze) del decesso, ma soprattutto dal contenuto dell'avviso di conclusione indagini (datato 20 febbraio 2023) nel quale Mogni Maria Chiara è indicata tra le persone offese "in relazione ai capi F) e H)", che non hanno alcuna attinenza con le imputazioni formulate nei confronti degli onorevoli Giuseppe Conte e Roberto Speranza, in quanto riguardano altri indagati e circostanze del tutto differenti. Precisamente, il capo F) riguarda l'imputazione relativa al direttore generale e al direttore sanitario della ASST Bergamo Est nonché a un dirigente dell'Ospedale di Alzano Lombardo i quali avrebbero cagionato la diffusione dell'epidemia all'interno del nosocomio determinando il contagio di 35 operatori sanitari, tra i quali Mogni Maria Chiara, mentre il capo H), riferito ai medesimi indagati, ha quale oggetto il delitto previsto dall'art. 590 c.p. - in relazione agli articoli 18 e 37 del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 - "per avere cagionato per colpa una lesione personale da cui derivava la malattia Sars-CoV-19 di durata superiore a giorni 40 a 34 operatori sanitari", tra i quali Mogni Maria Chiara.

Pertanto, la stessa Mogni, in data 8 maggio 2020, ha reso sommarie informazioni alla sezione di polizia giudiziaria della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo, riferendo di essere impiegata presso gli uffici amministrativi dell'Ospedale di Alzano Lombardo.

Si osserva inoltre che:

Cavalli Angelina (recte Angiolina) è deceduta in data 22 febbraio 2020, quindi la sua morte non ha alcuna attinenza con la mancata istituzione della zona rossa nel periodo compreso tra il 26 febbraio 2020 e il 2 marzo 2020;

risulta provato dalla documentazione sanitaria e dalle consulenze tecniche che dieci persone, successivamente decedute, hanno accusato i primi sintomi anteriormente al 26 febbraio 2020, precisamente: Adami Loris Aristide dal 22 febbraio 2020, Bana Loretta dal 24 febbraio 2020, Blandino Aurora dal 21 febbraio 2020, Farina Alberto dal 25 febbraio 2020, Ferrara Calogero dal 25 febbraio 2020, Invernizzi Armando dal 23 febbraio 2020, Marziali Maria (contagiata probabilmente a fine gennaio 2020, il 13 febbraio 2020 le è stata diagnosticata una broncopneumonia), Sonzogni Antonio Mario dal 25 febbraio 2020, Viscardi Giorgio dal 24 febbraio 2020, Zambonelli Gianfranco dal 20 febbraio 2020;

tenuto conto dei tempi di incubazione del virus, altre tre persone sono state verosimilmente contagiate anteriormente al 26 febbraio 2020 (Agosta Antonio ha accusato i primi sintomi il 26 febbraio 2020, Arrigoni Adriano il 27 febbraio 2020 e Giovita Mario, medico di medicina generale, il 26 febbraio 2020, ma era stato probabilmente contagiato il 22 febbraio 2020 visitando una paziente).

Inoltre, si deve escludere il nesso causale tra la mancata istituzione della zona rossa nei comuni di Alzano Lombardo e Nembro e il decesso per:

Cortinovis Luigi, in quanto ha contratto l'infezione polmonare (di origine peraltro non definita) presso la RSA di Nembro, dove era ricoverato dal 24 gennaio 2020 (l'eventuale zona rossa a Nembro non avrebbe ovviamente determinato la sua dimissione dalla RSA e non avrebbe quindi impedito il contagio);

Aldeghi Fabrizio, in quanto contagiato presso l'Istituto clinico Quarenghi di S. Pellegrino Terme dove era ricoverato per le pregresse patologie dal 28 gennaio 2020;

Dehò Francesco, in quanto contagiato presso l'Ospedale di Treviglio il 26 febbraio 2020.

Non essendo stato eseguito alcun tampone, non vi è certezza del contagio da SARS-CoV-2, oltre che per i già citati Cavalli Angiolina e Viscardi Giorgio, per Gabbiadini Claudio, Longhini Alessandro Claudio, Mascheretti Bruno e Scandella Domenico Alessandro.

Infine, per tutte le 56 vittime è rimasta ignota la catena del contagio: i consulenti nominati dal Pubblico Ministero hanno potuto soltanto ipotizzare, esaminando la documentazione sanitaria e le denunce dei familiari, che il contagio sia avvenuto o meno in ambiente ospedaliero.

di Brescia, il Piano pandemico del 2006 non era per nulla adeguato ad affrontare la pandemia da SARS-CoV-2.

Il Prof. Merler e il dott. Greco, quest'ultimo tra gli autori del Piano pandemico nazionale del 2006, nelle sommarie informazioni da loro rese, si sono espressi in termini drastici circa l'inutilità di quel piano per affrontare la pandemia.

Quanto alle altre condotte ascritte ai singoli indagati, già sintetizzate, anche laddove astrattamente prospettabile, cosa che non è, il reato di epidemia colposa per condotta omissiva impropria, data la natura stessa della pandemia da SARS-CoV-2, che ha coinvolto l'intera umanità, sarebbe comunque irrealistico ipotizzare che la stessa sia stata cagionata, anche solo a livello nazionale o regionale, da asserite condotte omissive quali quelle sopra descritte.

La dimostrazione empirica, ma inconfutabile, di tale assunto è data dal fatto tutti i Paesi sono stati colpiti dalla pandemia - sia quelli che hanno adottato misure più restrittive, tra cui l'Italia, sia quelli che hanno adottato misure meno restrittive - e quindi è un non senso affermare che, se fossero state adottate le misure asseritamente omesse, l'epidemia non si sarebbe verificata.

Considerato che l'elemento oggettivo del reato è quello di cagionare un'epidemia, detto reato, quand'anche astrattamente configurabile, sarebbe quindi certamente insussistente.

9. CONCLUSIONI.

Deve quindi essere disposta l'archiviazione in relazione a tutti gli indagati per insussistenza dei reati contestati ai capi A), C), D) ed E) richiamati in motivazione.

In relazione all'imputazione di cui al capo B), relativa al delitto p. e p. dagli artt. 110 e 328 comma primo c.p., poiché non è stato ipotizzato alcun concorso di componenti del Governo, deve infine essere disposta la restituzione degli atti al Pubblico Ministero affinché proceda nelle forme ordinarie.

P.Q.M.

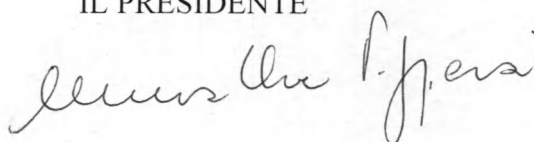
in relazione all'imputazione di cui al capo B), dispone la restituzione degli atti al Pubblico Ministero affinché proceda nelle forme ordinarie;

visto l'art. 8 della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1, dispone l'archiviazione del presente procedimento per gli ulteriori capi di imputazione e ordina la restituzione degli atti al Pubblico Ministero.

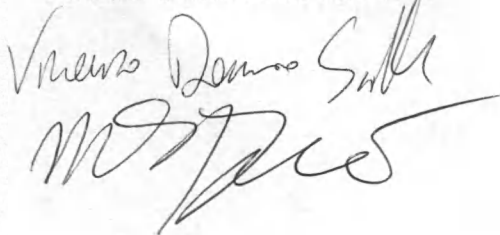
Manda la Cancelleria per la comunicazione del presente provvedimento ai difensori degli indagati nonché al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Brescia perché ne dia comunicazione alla Camera competente, ai sensi dell'art. 8 comma quarto della richiamata legge costituzionale.

Brescia, 24 luglio 2023.

IL PRESIDENTE



I COMPONENTI EFFETTIVI



TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

Depositato in Cancelleria

Brescia, 24/7/23

IL DIRETTORE AMM.VO
(Dr.ssa Giovanna Branchi)

