



Procura della Repubblica

presso il Tribunale di Terni
Via del Teatro Romano nr. 13

prot.procura.terni@giustiziacert.it

Terni, 12 gennaio 2024

I rapporti della polizia giudiziaria del Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda Sanitaria con la Procura della Repubblica.

A cura di Alberto LIGUORI, Procuratore della Repubblica di Terni.

La premessa. Le ragioni e le finalità dell'intervento: alla ricerca di un nuovo metodo investigativo e di piani prescrittivi personalizzati.

La Costituzione italiana affida all'Autorità Sanitaria la tutela di beni preziosi: la salute pubblica e la sicurezza negli ambienti di lavoro, presidiati, rispettivamente, dagli articoli 32 e 35. Gli interessi pubblici sottesi sono governati da fonti normative europee e nazionali che individuano le autorità amministrative deputate a far rispettare le leggi e i precetti in esse contenuti, soprattutto, attraverso la previsione di procedimenti amministrativi aventi ad oggetto il controllo sulle condotte dei c.d. O.S.A. (operatori sanitari alimentari). Come è noto, è il Legislatore a stabilire, in ragione della gravità, la rilevanza amministrativa o penale della violazione delle norme a presidio del diritto della salute, assegnando all'organo accertatore poteri valutativi del fatto investigato all'esito del controllo eseguito. Allorquando l'esito ha rilievo penale, l'autorità sanitaria ha il dovere di interloquire in via esclusiva con l'autorità giudiziaria e, proprio per migliorare il rapporto di collaborazione tra le due autorità, lo scrivente ha inteso aderire alla richiesta di collaborazione pervenuta dal Dirigente del Dipartimento di Prevenzione della USLUmbria2, organizzando l'odierno evento formativo per migliorare le rispettive performance. Spero di non deludere le aspettative, non essendo in grado di fornire risposte tecniche ai vostri

dubbi professionali non avendone le competenze. Il mio obiettivo è quello di fornire gli strumenti per addivenire a soluzioni coerenti con il dato normativo, confortati dalla giurisprudenza, ma soprattutto di sviluppare una nuova stagione delle investigazioni alimentari che deve trovare la sintesi in protocolli operativi tra O.A. e uffici del P.M., in specie alla ricerca di un metodo di lavoro condiviso che metta in rete le rispettive competenze e i saperi di cui si è muniti. E' necessario attivare forme di collaborazione in fase di indagini preliminari tra i diversi protagonisti dei controlli alimentari – spesso muniti di saperi diversi, si pensi a quello iperspecializzato dei veterinari, a quello tecnico degli ispettori e a quello del medico – igienista, spesso, ma non sempre, incolpevolmente non sufficientemente attrezzato in materia – per evitare la deriva cui ci vorrebbe costringere il Legislatore e il Ministero della Salute, e cioè quella di burocratizzare i controlli, accontentandoci del semplice deferimento del contravventore per art. 5, magari lett. b) così generica, della L. 283 del 1962 e di immediata definizione con la Cartabia con il pagamento di una sanzione pecuniaria, previa adozione di prescrizioni standard non idonei a realizzare la mission delle contravvenzioni alimentari, e cioè di quella di prevenire nuove ed ulteriori occasioni di violazioni di precetti penali. Di norma, le ASL prescrivono la distruzione della sostanza mal conservata a spese del contravventore, non curandosi di imporre, ad esempio, l'implementazione di impianti di surgelamento o di congelamento dei prodotti alimentari che garantiscano costantemente la conservazione del prodotto alimentare ad una determinata gradazione (c.d. abuso termico), nelle diverse fasi della detenzione/trasformazione/trasporto e vendita del prodotto, mantenendo il sequestro dell'azienda, sino a quando l'adempimento non sarà certificato dagli O.A. Per fare impresa e produrre beni e servizi, l'imprenditore è onerato di dotarsi di impianti adeguati alle dimensioni dell'azienda e al mercato occupato: business ma in condizioni di sicurezza alimentare. Investimenti e sicurezza alimentare. Anche d'ufficio, il Procuratore della Repubblica ha titolo ad aprire indagini d'ufficio per un'azione coordinata di controlli USL/NAS Carabinieri sui mercati alimentari; così come le Usl hanno l'obbligo giuridico di disporre controlli con frequenza adeguata e come, mi ha spiegato il dott. Biglia, ogni squadra di O.A. deve munirsi di termometro per controllare a quale temperatura

i prodotti sono conservati. L'abitudine del contravventore O.A. al dettaglio o del contravventore O.S.A. produttore attraverso l'esame delle banche dati USL/ASL/P.M. potrebbe consentire di passare dalle contravvenzioni alimentari ai delitti alimentari, con interventi giudiziari efficaci e di reale portata deterrente (sequestri probatori e preventivi), in specie per l'incidenza sul PIL di aziende leader nel settore degli alimenti, quando è provata l'alterazione e/o la contraffazione della genuinità della sostanza alimentare con rischi concreti per la salute pubblica e non del solo consumatore.

Par. 1 Le fonti normative sulla sicurezza alimentare. L'illecito amministrativo e l'illecito penale.

La sicurezza alimentare è codificata nel Regolamento Europeo n. 625 del 2017, poi, recepito in Italia con il Decreto Legislativo n. 17 del 2017 e dal successivo n. 27 del 2021, aventi ad oggetto una serie di illeciti amministrativi alimentari. Ai fini che qui interessano, in materia penale il testo madre rimane la legge n. 283 del 1962, che segna il passaggio dal fatto illecito avente rilevanza amministrativa al fatto illecito di rilevanza penale. L'organo accertatore (d'ora in avanti O.A.) indicato all'art. 2 verifica il rispetto da parte degli operatori sanitari alimentari delle norme sopra richiamate sulla produzione/conservazione/distribuzione delle sostanze alimentari e al comma 11 delinea le condizioni di legge per l'attribuzione all'organo accertatore delle funzioni di polizia giudiziaria che ricorrono quando: a) opera nell'esercizio delle sue funzioni; b) le competenze gli sono state assegnate dall'ordinamento d'appartenenza. La ricorrenza di queste due condizioni, unitamente alla disposizione di cui all'art. 57, comma 3, del c.p.p., segna l'inizio dei rapporti tra autorità sanitaria e pubblico ministero. I controlli amministrativi sono codificati agli articoli 4 e 5 e devono essere svolti con frequenza adeguata proprio in ragione degli interessi in gioco della salute umana e animale. La non conformità minore o maggiore segnerà la consumazione di illeciti amministrativi a seconda del rischio non immediato o immediato per la salute umana o animale, con la previsione di una serie di misure cautelari quali il sequestro ex lege 681/89 e il blocco dell'attività. La sanzione amministrativa ha funzioni di prevenzione e mira

ad evitare danni più gravi alla salute. Quando dal controllo amministrativo emerge un fatto penalmente rilevante, a rischio è la salute collettiva, punito e previsto dal codice penale, tale fatto assume la forma di un delitto in quanto l'autore ha arrecato danno alla salute di una serie indistinta e plurima di persone con violenza, frodi, inganni e contraffazioni varie. Quando, invece, è minata, nel senso di esposizione a pericolo di danno, la genuinità, l'igiene e la commestibilità della sostanza alimentare con conseguente potenziale e presunto pericolo per la salute del consumatore (sostanza alimentare privata delle sue proprietà organolettiche, o mescolate con altro avente proprietà inferiori o trattato con altro; sostanza con cariche microbiche superiori a quelle consentite; mal conservate; contaminate con sostanze vietate; insudiciata) ci trova al cospetto di contravvenzioni alimentari previste e sanzionate dagli articoli 5 e 6 e ss. della legge n. 238 del 1962.

Par. 1.1 Illecito penale e atti giudiziari.

Si diceva che, a seconda della rilevanza della violazione constatata, l'organo accertatore assume la veste o di autorità sanitaria amministrativa o di agente e/o ufficiale di polizia giudiziaria. In tale ultimo caso, l'organo accertatore (d'ora in avanti O.A.) redige atti giudiziari d'ufficio, e non atti amministrativi, in ossequio agli artt. 347 e 348 c.p.p., che possono assumere la forma di ispezioni (art. 244 c.p.p.), sequestri (artt. 253 e ss.), identificazione della persona indagata (349 c.p.p.), 350 c.p.p. (sommarie informazioni dall'indagato), 351 c.p.p. (sommarie informazioni dalla persona informata dei fatti), ecc., oppure su delega del P.M. (art. 370 c.p.p.). Sul punto saranno distribuiti una serie di modelli creati a seguito della c.d. Riforma Cartabia. Particolare attenzione deve essere prestata alla riformulazione dell'art. 335 c.p.p., in materia di iscrizione a registro notizie di reato, che non solo impone l'immediata iscrizione ma soprattutto richiede che l'O.A. comunichi alla Procura della Repubblica la consumazione di un fatto determinato e non inverosimile, riconducibile ad una fattispecie incriminatrice. E' dunque richiesta un'elevata professionalità dell'O.A., in specie alimentata da formazione e aggiornamento professionale. Aggiungo talune riflessioni in merito sia alle modalità di redazione sia all'utilizzabilità degli

atti giudiziari compiuti dall'O.A. Le sommarie informazioni acquisite dall'indagato ex art. 350 comma 4 bis, con il consenso dell'indagato e del suo difensore e, previa richiesta al P.M., possono essere raccolte anche a distanza (si pensi all'O.S.A. produttore fuori Regione). Le sommarie informazioni rese nell'immediatezza del fatto dall'indagato senza l'assistenza del difensore, anche se in stato di arresto o di fermo, possono essere raccolte senza verbalizzazione e l'utilizzabilità è limitata alla sola prosecuzione delle indagini preliminari (art. 350 commi 5 e 6). Le dichiarazioni spontanee sono utilizzabili nella fase delle indagini preliminari. Le dichiarazioni rese ex art. 351 c.p.p. da persona informata dei fatti al dibattimento sono solo utilizzabili per le contestazioni ai fini della credibilità del teste, poi sarà il giudice valutare i contenuti, ma che su accordo delle parti possono transitare nel fascicolo del dibattimento (art. 500 c.p.p.). Chiudo con qualche approfondimento in materia di sequestro di beni deperibili, ricordando che l'art. 260 commi 3 e 3 bis del c.p.p. legittima l'O.A., su delega dell'A.G., alla distruzione se il prodotto è soggetto ad alterazione; così anche per la merce di cui è vietata la produzione, se la detenzione e la commercializzazione sia particolarmente onerosa o pericolosa per la sicurezza, la salute o l'igiene pubblica. In tali casi, deve essere fatta una campionatura la successiva distruzione del prodotto alimentare alla presenza del difensore del contravventore ex art. 364 c.p.p.

Par. 2 La riforma Cartabia e gli operatori sanitari. La giurisprudenza sulle più frequenti contravvenzioni alimentari.

La novella n. 150 del 2022 ha inciso profondamente sui delitti contro i pubblici ufficiali e sulle contravvenzioni alimentari. Innanzitutto, occorre ricordare che l'O.A. nell'esercizio delle sue funzioni ispettive, oltre alla veste di ufficiale e/o agente di polizia giudiziaria se il fatto costituisce reato, è anche pubblico ufficiale e, in quanto tale, è parte offesa nei delitti offesa/minaccia/resistenza a pubblico ufficiale. Sul punto la Cartabia, mentre per una serie di reati ha trasformato la procedibilità a querela di parte, per i delitti contro operatori sanitari ha mantenuto la procedibilità d'ufficio in ragione dell'aggancio con l'aggravante dell'art. 61 n. 11 *octies*. La legge Cartabia ha lasciato inalterato il catalogo delle

contravvenzioni alimentari previsti dagli articoli 5,6,7,8,9,10,11 e 12 della Legge 283/62. Per perimetrare l'oggetto della presente relazione, lo scrivente ha inteso restringere lo scrutinio alle contravvenzioni che con maggiore frequenza cadono nella rete dei controlli sanitari e che, anche a causa della non sufficiente determinatezza del Legislatore nella fase di scrittura del precetto, mettono in crisi l'O.A. all'atto della stesura della comunicazione di reato. Su talune vicende penali, la Cassazione ha cercato di fare chiarezza: **a) art. 5 lett. a)**, sostanze alimentari private delle proprietà nutritive. Da ultimo, la Cassazione penale ha confermato la contestazione per la vendita di olio extravergine che in realtà era lampante ed in quanto tale destinato all'uso industriale e di certo non a quello alimentare; **b) art. 5 lett. b)**, sostanze alimentari detenute in cattivo stato di conservazione. Da ultimo, la Cassazione penale ha confermato la contestazione per la vendita promiscua di generi alimentari come carne, pesce e verdure, analogamente, per la detenzione, destinata alla vendita, di confezioni d'acqua sul piazzale con esposizione al sole. E, tuttavia, specie al cospetto di alimenti mal conservati come carne, pesce e latticini, occorrerebbe procedere ad alcuni esami di laboratorio per comprendere se il prodotto si è trasformato perdendo la sua genuinità, passando dalle contravvenzioni ai delitti alimentari di cui agli artt. 513 e ss. c.p. Ancora sulla previsione dell'esimente da responsabilità dell'art. 19 dell'articolato in esame, la Cassazione ha stabilito che all'esercente commerciale è richiesta una colpevolezza qualificata, nel senso che è sufficiente per affermare la sua responsabilità che il prodotto presenti segni esteriori che ad un esame attento rendono visibile la sua alterazione. Infine, non opera l'esimente dell'art. 19 se le dimensioni dell'azienda non giustificano la delega delle funzioni di vigilanza al preposto del ramo aziendale; **c) art. 5 lett. c)**, sostanze alimentari con cariche microbiche superiori a quelle consentite. Da ultimo la Cassazione penale ha confermato la condanna per un esercente che ha conservato il pesce con ghiaccio contenente cariche microbiche non consentite, così non intaccandone la genuinità ma incidendo sulla conservazione del prodotto; **art. 5 lett. d)**, sostanze alimentari insudiciate o con presenza di parassiti. E' norma di chiusura. La Cassazione ha confermato la condanna per un caso di Lysteria in salume destinato alla vendita; pesce con mercurio

superiore a quello consentito. Si tratta di reati di pericolo presunto con anticipazione della soglia di punibilità: non serve l'accertamento sul danno alla salute dei consumatori, è sufficiente il pericolo di danno o di deterioramento. Non servono particolari indagini di laboratorio, ma dati oggettivi come un buon verbale ispettivo, corredato da documentazione fotografica. Non serve testare la commestibilità del prodotto. Ovviamente è rimesso alla professionalità dell'O.A. evidenziare talune circostanze, come la quantità del prodotto viziato, la non episodicità della contravvenzione, a condurre il P.M. verso approfondimenti istruttori alla ricerca di ipotesi delittuose.

Par. 2.1 L'estinzione delle contravvenzioni alimentari.

La vera e più profonda novità introdotta dal 1° gennaio 2023 è costituita dal meccanismo di estinzione delle contravvenzioni alimentari, mutuato dal settore delle contravvenzioni antinfortunistiche. L'art. 12 ter della legge 283/1962, introdotto dalla legge Cartabia, propone il seguente schema: accertamento/comunicazione notizia di reato/ingiunzione prescrizioni/verifica adempimento/ammissione al pagamento sanzione pecuniaria/ verifica versamento/comunicazione al P.M./estinzione del reato. Dal primo gennaio 2023 l'O.A. è gravato da incombenze istruttorie ulteriori e complesse, dovendo confrontarsi con l'organigramma di un'azienda a caccia di specifiche e, a volte concorrenti, responsabilità che nel settore penale sono e restano strettamente personali. Per studiare l'organizzazione aziendale dell'indagato servono conoscenze e competenze settoriali per la ricostruzione dei cicli produttivi: la sostanza alimentare viene prodotta, conservata e distribuita ai consumatori. In uno di questi passaggi si annida la violazione del precetto normativo che impone procedure e diligenze proprie degli O.S.A., ai quali, in quanto tali, è richiesta una diligenza specifica, non potendo difendersi in sede penale adducendo l'ordinaria diligenza del *buon pater familias*: non potrà mai dire non lo sapevo. Per scoprire il comportamento dovuto ex lege, l'O.A. deve essere attrezzato professionalmente e altrettanto deve esserlo il P.M., tanto è vero che il Legislatore e il Consiglio Superiore della magistratura prescrivono la creazione all'interno degli Uffici di Procura di gruppi di lavoro specializzati, proprio per

favorire l'acquisizione circolare delle competenze per investigare fenomeni criminali ad elevata complessità, dal che ne consegue l'esigenza di una formazione ed un aggiornamento professionale e multidisciplinare, anche per ridurre il triste fenomeno da parte dei pubblici ministeri di ricorrere ai consulenti. Il ricorso all'attività del consulente esterno anche nel settore delle contravvenzioni alimentari mortifica il personale sanitario delle ASL e certifica la mancanza di professionalità nella pubblica amministrazione, con ricorso a fondi pubblici a carico del contribuente. Professionalità che, ancora di più oggi, è richiesta a seguito della Riforma Cartabia alla luce delle condotte ripristinatorie e risarcitorie richieste ai contravventori e contenute nei vari piani prescrizionali adottati dagli O.A. per elidere le conseguenze dannose o pericolose cagionate. Sul punto mi sia consentita una critica: quale prescrizione potrà elidere le conseguenze dannose o pericolose derivate, per esempio, dalla vendita di hamburger mal conservati? Forse, come normalmente accade, la distruzione del prodotto a carico del contravventore? E' questa modalità un deterrente per il futuro? La realtà processuale italiana, purtroppo, consegna un quadro desolante e demotivante in quanto il Legislatore, pur di ridurre i tempi della giustizia, ha scelto, in un settore così delicato come quello in esame, la scorciatoia dell'ingiunzione del pagamento di una sanzione pecuniaria quale modalità ordinaria di estinzione del reato, come accade con il meccanismo dell'art. 12 ter, monetizzando le conseguenze dannose o pericolose di una violazione alimentare. Così operando, il Legislatore ha mandato alle ortiche gli strumenti penali previsti in caso di condanna che, davvero, contengono effetti deterrenti ed efficacia sanzionatoria, come quelli contenuti nelle sanzioni reputazionali. E' questa tipologia di sanzioni che costringe le grandi catene alimentari a serrare la filiera dei controlli alimentari perché una condanna alimentare incide sul pil dell'azienda, con perdita di fette di mercato. Infatti, basti pensare all'efficacia del combinato disposto di cui agli articoli 165 e 36 del codice penale che subordina la sospensione condizionale della pena alla pubblicazione della sentenza di condanna sul giornale a titolo di riparazione del danno; agli obblighi risarcitori a carico del fornitore del bene per fatto altrui previsti all'art 186 c.p. A tutto questo armamentario sanzionatorio non si potrà attingere perché l'estinzione del reato

blocca il processo nella fase embrionale, riducendo il tutto al pagamento di una sanzione pecuniaria, un po' come il divieto di sosta!

Una seconda criticità registro in occasione di iniziative assunte da parte di altri organi di polizia giudiziaria: si pensi ai frequenti accessi aziendali da parte del N.A.S. dei Carabinieri o del Nucleo Forestale dei Carabinieri. In questi casi sorgono conflitti di competenza con le USL? Esiste a monte una programmazione per interventi congiunti?

Altra criticità presenta il comma 6 dell'art. 12 ter in commento. Il Legislatore ha dato al P.M. il potere di modificazione delle prescrizioni adottate dall'O.A. Conflitti di competenza? Oggi il P.M. è munito di idonee competenze? E 'formato? Spesso si assiste ad archiviazioni di notizie di reato senza che la p.g. operante ne conosca le ragioni giuridiche. Serve un fitback per costruire una banca dati a futura memoria per migliorare la qualità delle investigazioni alimentari.

Altro istituto di nuovo conio è quello indicato all'art. 12 quinquies della Legge 283 del 1962 e che prevede la sanzione alternativa al pagamento della sanzione pecuniaria mediante la prestazione di lavoro di pubblica utilità per il contravventore in condizioni economiche e patrimoniali tali da impedire l'adempimento. Per la prima volta è il P.M., e non il giudice, a gestire il procedimento alternativo insieme agli altri protagonisti quali Enti Locali/organizzazioni sociali/volontariato, organi deputati a proporre soluzioni lavorative che il P.M. comunica agli O.A. e alle Forze di Polizia per i controlli: 1 giorno di lavoro utile equivale a 250 euro di sanzione pecuniaria, servono almeno due ore al giorno di lavoro e max 6 ore settimanali, la durata massima della prova è di 6 mesi. Il procedimento penale è sospeso in attesa esiti prova da parte O.A. Se positivo, il P.M. chiede l'archiviazione per estinzione del reato.

Par. 3 I quesiti posti dal Servizio Veterinario.

- 1) Per la configurabilità del reato di cui all'art. 5 lett. c) serve provare il danno alla salute o il pericolo di danno per poi approntare le**

prescrizioni in vista della loro elisione attraverso condotte ripristinatorie o risarcitorie?

Il piano prescrizionale per elidere le conseguenze dannose o pericolose derivanti dalla contravvenzione commessa non necessita di alcun apporto probatorio sul punto atteso che le contravvenzioni di cui alla legge 283/62 hanno natura di reati di pericolo presunto o a consumazione anticipata, con anticipazione della soglia di punibilità ex lege, in quanto il bene giuridico offeso dalla condotta commissiva o omissiva del contravventore è il danno o pericolo di danno alla salute del consumatore e non servono prove di laboratorio, ma precisi ed esaustivi verbali ispettivi corredati di rilievi fotografici ma in vista di un'eventuale dibattimento e non per l'ingiunzione prescrittiva.

2) Le prescrizioni risarcitorie o ripristinatorie presuppongono che la sostanza alimentari siano state commercializzate?

Sia che il bene sia stato intercettato sui banconi alimentari sia che detenuto per la vendita, in entrambi i casi quel che rileva è il controllo del possesso da parte dell'O.S.A. di presidi sanitari ed organizzativi in efficienza in grado di prevenire future occasioni di pericoli per la salute dei consumatori; in ipotesi di mancanza di detti presidi, verrà disposto il blocco dell'attività in attesa dell'implementazione di quanto necessario.

3) La prova della ricorrenza dei presupposti per l'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 19 della legge 283/62 spetta all'O.A.?

La risposta è affermativa tenuto conto che ex articoli 348 e 358 c.p.p. il P.M. deve svolgere indagini e raccogliere prove su fatti e circostanze anche a favore dell'indagato; per la vendita di prodotti alimentari originali e sigillati contenenti cariche microbiche superiori a quelle consentite servirà dimostrare che il contravventore, anche facendo appello alla diligenza specifica richiesta, non avrebbe potuto avvedersi dell'alterazione del prodotto detenuto per la vendita.

4) Rientra nella discrezionalità dell'O.A. decidere il destinatario delle prescrizioni? L'O.S.A. produttore o l'O.S.A. distributore per il superamento qualitativo del limite delle cariche microbiche in confezioni originali (v. salmonella).

Ritengo che sia sufficiente indirizzare le prescrizioni all'O.S.A. produttore, salvo che a seguito di un semplice esame esterno il distributore con diligenza ordinaria se ne sarebbe dovuto accorgere del vizio qualitativo del prodotto. Per i superamenti quantitativi responsabile esclusivo l'O.S.A. produttore.

5) O.S.A. produttore autore della contravvenzione in territorio diverso da quello dell'O.A. Es. verbale di accertamento a Terni e O.S.A. produttore nelle Marche. Responsabilità, competenza per territorio e organo competente per l'adozione delle prescrizioni?

La competenza per territorio sul reato commesso è disciplinata dagli artt. 8 e ss. c.p.p. indi sia l'O.A. sia il P.M. sono quelli collegati al luogo di accertamento del fatto commesso in violazione degli artt. 5 e 6 e ss. della L. 283 del 1962, quale per es. prodotto contenente cariche microbiche superiori a quelle consentite accertate a Terni la competenza sarà dell'USLUmbria 2 di Terni e del P.M. della medesima località. L'Usl di Terni adotterà il piano prescrizionale anche per all'O.S.A. produttore delle Marche e potrà subdelegare USL Marche per la verifica dell'adempimento di cui all'art. 12 quater. All'esito lo ammetterà al pagamento della sanzione pecuniaria e curerà il seguito di competenza con il P.M. di Terni

Par. 4 La sicurezza negli ambienti di lavoro.

Altro settore nevralgico affidato al Dipartimento di Prevenzione dell'USL è quello della sicurezza negli ambienti di lavoro che anche quest'anno segna un triste primato nazionale per la circoscrizione di Terni: 9 incidenti mortali su 82 mila occupati, su un totale di 18 casi all'interno della Regione Umbria. Inutile ricordare le insufficienti risorse pubbliche dedicate alla prevenzione degli infortuni sul lavoro sia per la formazione e l'aggiornamento professionale sia per il potenziamento delle piante organiche delle USL per intensificare i controlli sui

posti di lavoro. Quel che è certo è l'importanza dell'impianto normativo che governa il settore con al centro il T.U. n. 81 del 2008 e il D.lvo n. 758 del 1994 che, comunque, dovrebbe essere testato alla luce della globalizzazione del mercato del lavoro con quel che comporta in punto di conoscenze le nuove tecnologie e il conseguente aumento dei rischi professionali. La complessa articolazione delle aziende produttrici di beni e servizi rende ardua la ricerca delle responsabilità penali personali, che presuppone la conoscenza dell'organigramma del personale impiegato e delle cariche rivestite per dare corpo alla giurisprudenza della Cassazione che individua il responsabile dell'incidente sul lavoro nella figura professionale munita di poteri decisionali e di spesa. Per il versante relativo alla veste degli O.A. e per le modalità di estinzione del reato vale quanto sopra specificato a proposito delle contravvenzioni alimentari.

Par. 5 Saperi a confronto per la trattazione di casistica multidisciplinare.

Per dimostrare quanto sia complesso il settore degli infortuni sul lavoro, come quello già esaminato della sicurezza alimentare, vorrei trattare un caso seguito dallo scrivente per evidenziare il grado di preparazione che è richiesto agli O.A. dei Dipartimenti SPSAL. Nel corso dell'anno 2023 si verifica un grave incidente sul lavoro: un operaio specializzato riporta una lesione giudicata guaribile in oltre 40 giorni. Sul caso si confrontano diversi saperi: 1) quello investigativo di primo intervento della Stazione Carabinieri accorsi sul cantiere; 2) quello degli operatori del 118; 3) quelli dello Spsal dell'UslUmbria2 di Terni. Il primo dato da evidenziare è la mancanza sul posto del P.M. di Terni designato per garantire le c.d. urgenze esterne; lo scrivente subentrerà nella trattazione del caso in quanto il titolare originario è legittimamente assente dal servizio. Gli articoli 326 e 327 del codice di procedura penale dispongono che le indagini preliminari sono curate dal P.M. e dalla P.G. e che le stesse sono dirette dal primo, in specie al P.M. è affidato il coordinamento. Sin dalle prime battute serve la presenza sul posto, e gli investigatori devono pretenderla, del titolare delle indagini per mettere a disposizione il suo sapere giuridico, avendo questi il compito di garantire che le fonti di prova vengano raccolte in conformità alle regole processuali vigenti.

Nel merito, era successo che l'azienda A) aveva incaricato l'azienda B) di eseguire una prestazione specialistica su un capannone per la manutenzione di un impianto fotovoltaico che, a sua volta, aveva incaricato altra azienda C) per messa a disposizione di un operaio specializzato. Già all'esordio, l'inchiesta richiede la messa in campo di plurimi saperi necessari per individuare singole ed indipendenti profili di responsabilità penale a carico dei vari soggetti che con le loro condotte hanno contribuito alla verificazione dell'evento lesivo, poi occorso al dipendente della ditta C: trauma cranico guaribile in più di 40 giorni a seguito di caduta da un lucernaio presente sulla copertura di un capannone industriale, ove era in corso un intervento di manutenzione. Innanzitutto, servono competenze di diritto privato volte ad esaminare i contenuti degli accordi intercorsi tra i tre protagonisti della vicenda mediante l'acquisizione dei contratti di appalto di servizio manutentivo: tra A e B e tra B e C. Poi, tocca indagare sugli organigrammi delle tre aziende per individuare le figure munite di poteri di scelta e di spesa per selezionare i responsabili, per poi perimetrarne gli obblighi specifici disattesi e il nesso di causalità con l'evento lesivo, ognuno autonomo e indipendente l'uno dall'altro, ricerca oggi ancor di più importante a seguito della Riforma Cartabia che impone elementi certi per addivenire alla comunicazione di un fatto determinato e non inverosimile, come richiede il nuovo 335 c.p.p., e inquadrabile in una fattispecie incriminatrice specifica, appunto gli artt. 113, 590, commi 2 e 3, 583 comma 1 c.p., nel caso di specie costruiti in ragione delle singole norme antinfortunistiche previste dal T.U. 81 del 2008. In particolare, la ditta A) non ha compilato la scheda tecnica di intervento specificando le fonti di rischio infortunio presenti nel capannone industriale, poi consegnata all'appaltatore B), non ha segnalato a B) la presenza di lucernai sulla copertura e i rischi legati alla sua pedonabilità. Tale omissione impediva alla ditta B) di impartire direttive alla ditta C) poi incaricata dei lavori; la ditta C), a sua volta, si rendeva responsabile per non aver svolto apposito sopralluogo sul cantiere volto a verificare la presenza di eventuali fonti di rischio professionale per i suoi dipendenti per approntare l'adozione dei previsti dispositivi di sicurezza e per non aver, di rimando, fatto seguire al suo dipendente il corso di addestramento per l'uso di imbracature di sicurezza previste dalla legge.

I temi che saranno dibattuti saranno incentrati sul nesso di causalità di condotte omissive indipendenti tra loro alla verifica delle lesioni gravi. Già la difesa in sede di 415 bis c.p.p. ha sollevato circostanze che militerebbero per l'esenzione di responsabilità in quanto nel documento di valutazione dei rischi adottato dalla ditta esecutrice C) dei lavori è prevista la caduta da lucernai e quindi si interromperebbe la catena delle concause indipendenti alla luce della superfluità dell'omissione elevata a carico del committente, anche tenuto conto di altra circostanza costituita dalla conoscenza del tracciato della copertura del capannone, e quindi della presenza di lucernai, per aver svolto un intervento qualche mese prima dell'evento lesivo. Si obietta che la previsione nel DVR di C) dei rischi di cadute, non esime il committente A) che nell'affidare i lavori deve informare B) sui rischi legati ad interventi su coperture, facendo un apposito sopralluogo e inserendo le fonti di rischio rinvenute derivanti dalla pedonabilità della copertura e in specie di lucernai in vetroresina (ben 9); così anche pretendendo che la ditta C) avesse fatto seguire agli operai impegnati corsi di formazione specializzata per interventi dall'alto. Tutte violazioni specifiche e indirizzate ai contraenti dagli artt. 26, 148 e 77 del T.U. 81/2008.

Altra vicenda è quella segnalata dal Dipartimento UslUmbira2-SPSAL Terni ed è relativa a vicenda di omicidio colposo consumato a Terni e che ha registrato il decesso di un operaio privato addetto alla potatura di alberi lungo le sponde del fiume Nera, avvenuto il 24 febbraio 2014. Era successo che ad una società di servizi, definita A), era stato affidato dalla Provincia di Terni il lavoro di potatura di taluni alberi e che per l'esecuzione del contratto A) si fosse rivolta alla società B) dalla quale ha noleggiato a caldo un autocarro con ponte sviluppabile e un operaio specializzato; B), a sua volta, aveva noleggiato a freddo il suddetto mezzo da altra società C). Dagli atti e dalla sentenza di primo grado sono risultate acclamate le seguenti circostanze: 1) il 24.2.2014 era deceduto l'operaio della società A) a seguito di asfissia per annegamento. In particolare, lavorava nella cesta del braccio del ponte sviluppabile non funzionante, in quanto la valvola di sicurezza che limita l'estensione risultava manomessa, ed essendosi estesa ad una distanza non consentita dal libretto d'uso, provocava il

ribaltamento dell'autocarro con conseguente immersione del ponte in acqua sul quale si trovava la vittima. L'ufficio requirente di Terni elevava capo di imputazione nei confronti dell'operaio della società B) per una serie di omissioni: a) per aver, contrariamente da quanto stabilito nel libretto d'uso, manovrato il ponte da terra anziché dall'alto; b) per non aver controllato il funzionamento della valvola di sicurezza; nei confronti del noleggiatore B) dell'autocarro per aver noleggiato l'autocarro con ponte dotato di valvola di sicurezza non funzionante e per non aver addestrato l'operaio facendolo lavorare da terra anziché dall'alto; nei confronti della società A) per non aver addestrato l'operaio deceduto e per non aver controllato l'efficienza del ponte sviluppabile. In primo grado nei confronti dei soggetti sopra indicati il giudice ha condannato gli imputati. Per gli altri imputati, e cioè per il venditore dell'autocarro, per il tecnico che ha revisionato l'autocarro, per il noleggiatore a freddo, per il responsabile RSPP, il giudice di primo grado ha disposto l'assoluzione per non aver commesso il fatto. Le ragioni dell'assoluzione risiedono, sinteticamente, nel mancato raggiungimento della prova sul vero responsabile della manomissione della valvola di sicurezza e che comunque alla data del 24.2.2014 sul ponte sviluppabile la valvola di sicurezza funzionava per aver attestato un tecnico qualificato il 21.10.2013 e che da tale data e sino al 18.2.2014, data del noleggio, l'autocarro non è stato utilizzato. In secondo grado, in mancanza di appello del P.M., ma solo della difesa del noleggiatore B) dell'autocarro, anche questi è stato assolto sia perché è provato che dal 21.10.2013 il ponte funzionasse sia perché per regole del contratto di noleggio a caldo il noleggiante non risponde dell'operato del proprio dipendente prestato all'appaltatore, è questi che dovrà risponderne per l'impiego fattone nel proprio cantiere.

Insomma, all'esito dei due gradi di giudizio sono stati riconosciuti colpevoli di omicidio colposo in cooperazione tra loro solo l'appaltatore per mancato controllo sull'efficienza del mezzo utilizzato e quale il datore di lavoro per non aver istruito l'operaio presso a noleggio. Riflessione finale, è mancata la professionalità dell'Ufficio di Procura per non aver svolto per tempo gli opportuni approfondimenti sul reale autore della manomissione del limitatore di sicurezza

– le indagini andavano indirizzate verso l'appaltatore per il principio del cui prodest, e cioè solo egli era interessato a noleggiare un mezzo con minore gittata a poco prezzo per poi utilizzarlo al posto di mezzo idoneo con maggiore gittata e che sarebbe costato di più, e così lucrare sul prezzo dell'appalto - e per essersi adagiata sulle sole conclusioni del CTPM.

Par. 6 I quesiti posti dal Servizio SPSAL.

1) Gli RLS (rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza) sono destinatari degli atti di P.G. da parte del SPSAL?

La risposta è negativa in quanto gli RLS non ricevono le informazioni derivate dalle attività ispettive avente natura giudiziaria in quanto coperte da segreto istruttorio, non avendo tra l'altro veste di persona offesa nel procedimento penale iscritto dalla Procura di Terni.

2) Il novellato art. 351 c.p.p. prescrive che sia dato avviso alla persona informata dei fatti del diritto alla documentazione della sua audizione tramite riproduzione fonografica?

La risposta è positiva e a verbale deve essere dato atto dell'eventuale indisponibilità temporanea di idonea apparecchiatura di riproduzione fonografica. E' possibile procedere a registrazione con il cellulare di servizio a condizione della trasformazione del file in pdf da consegnare al P.M. per evitare modificazioni al testo.

3) Verifica ispettiva di natura giudiziaria – Mancata acquisizione del D.V.R. Richiesta a fini difensivi di accesso agli atti e di eventuale acquisizione da parte dell'O.A. E' legittimo?

Il dominus delle indagini preliminari e quindi il custode delle informazioni e dei dati consacrati negli atti giudiziari è il P.M. La difesa dell'indagato dovrà interagire con il P.M. attraverso le indagini difensive.

4) Nel caso di reato estinto può essere ammesso al pagamento il contravventore oppure serve comunicazione di notizia di reato?

Occorre sempre la c.n.r. al P.M. e questi chiederà l'estinzione per prescrizione. Il tema è verificare se residuano aspetti di rilevanza amministrativa, nel qual caso si potrà procedere per la presenza di un illecito amministrativo che si prescrive comunque in 5 anni, mentre l'illecito penale in 4 anni.

5) Violazioni commesse in territori diversi. Quale ufficio di Procura è competente a procedere? Delega indagine per mesotelioma da Procura Spoleto di lavoratore che opera in azienda di Terni. Chi procede? Come si comporta l'Usl di Terni?

Le regole della competenza per territorio sono governate dagli artt. 8 e ss. del c.p.p.: per le lesioni ex art. 590 c.p. è competente il P.M. del luogo ove si verificato l'evento; se ne è derivata la morte, nel luogo in cui si è svolta parte dell'azione o dell'omissione. Per rimaner al caso prospettato, spesso la competenza provvisoria la determina la parte offesa denunciando la patologia ad un ufficio di Polizia o direttamente alla Procura della Repubblica ove egli è residente. Sarà cura della p.g. operante segnalare il problema comunicando che gli atti acquisiti, vedi tipologia di lavorazione e certificazione amministrativa (D.V.R) e sanitaria con nesso di causalità diretta e concorrente, indicano in Terni il luogo ove la condotta omissiva è commissiva si è verificata.

6) Infortunio verificatosi a Terni e datore di lavoro ha sede legale e operativa a Spoleto o Perugia e serve sequestrare corpo o cosa pertinente a reato. Usl a chi si rivolge per il sequestro?

Per gli atti urgenti procede la USL/PG di Terni anche per Spoleto, con facoltà di subdelega all'USL competente per Perugia se il datore di lavoro ha sede in questa Provincia. E, di norma, è sempre il P.M. titolare di Terni che, investito durante il turno esterno, convalida il sequestro d'iniziativa o lo dispone autonomamente.

7) Sul medesimo infortunio sul lavoro procedono separatamente più USL e formano distinte c.n.r. per uffici del PM differenti. Cosa succede?

Sarà il PM che si ritiene competente ex art. 8 c.p.p. a chiedere all'altro P.M. di trasmettergli gli atti. La valutazione del PM sarà il frutto delle informazioni che comunica l'USL procedente sul punto.

8) Indagini condotta a seguito di infortunio sul lavoro. Ravvisate plurime violazioni al T.U. 81/2008 a carico di due distinti soggetti. Si procede con comunicazioni di notizie di reato separate?

Si procede con un'unica c.n.r. trattandosi dello stesso fatto e sarà cura dell'USL intervenuta sul posto ad individuare le diverse e personali responsabilità per le violazioni del T.U. 81/2008, assegnando e provando per ognuno di essi le concause causative dell'evento.

9) Fatto reato prescritto c'è l'obbligo delle prescrizioni ora per allora.

Vale quanto detto per il quesito n. 4.

10) È legittimo accesso alle intercettazioni documentate da altra P.G?

La risposta è negativa trattandosi di attività tipica delle Forze di Polizia. Sarà onerato il PM a delegare alla USL/PG il riscontro alle conversazioni intercettate ad es. acquisendo il D.V.R. in possesso del Responsabile della sicurezza dei lavoratori che è diverso da quello consegnato dal datore di lavoro alla p.g. operante per dimostrare l'alterazione del contenuto; oppure acquisire la documentazione amministrativa sul reale autore del trasporto delle merci; sul reale amministratore della società e sul reale coinvolgimento del preposto anziché dell'amministratore di fatto.

11) In caso di infortunio sul lavoro mortale con esame autoptico disposto, è' possibile chiedere di fare esami tossicologici durante

l'esame autoptico o disporre alcol test nei confronti degli altri lavoratori presenti sul luogo dell'infortunio.

Tutto dipende dalla quantità e qualità delle informazioni veicolate al P.M. con la c.n.r. ex artt. 347 e 348 c.p.p. che gli O.A. USL/UPG sono obbligati a redigere su eventuali concause dell'evento (uso di stupefacente o di alcool). Se conducenti e pertinenti al fatto da provare, sarà il PM che in fase di conferimento dell'incarico peritale al CTPM delegherà le indagini anche sulle concause.

12) Quali informazioni possono essere date alla stampa a seguito infortunio sul lavoro mortale?

Nessuna. La legge ha delegato esclusivamente il Procuratore della Repubblica per i rapporti con la stampa.

13) Sopralluoghi congiunti. Squadra con UPG e con figure professionali non UPG ma ausiliari. Modalità di partecipazione dell'ausiliario?

E' sufficiente dare atto a verbale della sua presenza e che viene nominato ausiliario di P.G. ex art. 348, comma 4, c.p.p.