



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. 1\23 Trib. Ministri a carico degli Onorevoli Giuseppe Conte e Roberto Speranza;

letta la nota depositata in data 22 maggio 2023 dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia con cui è stata richiesta l'archiviazione per entrambi gli indagati;

OSSERVA

Con comunicazione in data 15 marzo 2023 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Brescia, a seguito della nota di trasmissione per competenza in data 1° marzo 2023 della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo contenente i capi di imputazione, chiedeva a questo Tribunale di procedere ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989 e 1 della legge n. 219 del 1989 nei confronti degli Onorevoli Giuseppe Conte e Roberto Speranza ritenendo astrattamente ipotizzabili nei loro confronti:

il reato di cui agli artt. 113, 438 e 452 c.p. con l'aggravante di aver cagionato la morte di più persone in cooperazione colposa con altri soggetti, fatti commessi in Bergamo e provincia dal 26 febbraio 2020 al 2 marzo 2020 quanto a Conte Giuseppe e dal 9 gennaio 2020 quanto a Roberto Speranza;

il reato di cui agli artt. 113, 589 commi primo e quinto 5 c.p. in cooperazione colposa fra loro e con altri soggetti con l'aggravante di aver cagionato la morte di più persone, fatti commessi in Bergamo e provincia dal 26 febbraio 2020 al 5 maggio 2020.

Nella nota di trasmissione viene prospettata la rilevanza penale delle condotte di governo riferibili all'On. Giuseppe Conte e all'On. Roberto Speranza, all'epoca dei fatti rispettivamente Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro della Salute, per i ritardi nell'adozione delle misure organizzative e restrittive necessarie a fronteggiare l'emergenza legata alla diffusione del virus SARS-CoV-2 e, quanto all'On. Conte, segnatamente nell'aver omesso di istituire la zona rossa di cui al decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6 nei comuni di Nembro e Alzano Lombardo.

Le omissioni poste in essere da ciascuno degli indagati integrerebbero, ad avviso della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo, la fattispecie dell'epidemia colposa e avrebbero concorso a determinare la morte di più persone con la conseguente ulteriore incriminazione per cooperazione colposa in omicidio colposo plurimo.

#### 1. LA COMPETENZA FUNZIONALE DEL TRIBUNALE DEI MINISTRI

In via preliminare questo Tribunale è chiamato a verificare la qualificazione degli illeciti penali contestati in termini di "reato ministeriale", laddove la ministerialità della condotta segna il confine con la giurisdizione ordinaria chiamata a giudicare per i reati comuni (legge n. 219 del 1989), e quindi se i comportamenti ascritti agli indagati siano stati "commessi nell'esercizio delle loro funzioni" alla luce della riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 (v. C. Cost. 7 luglio 2009 n. 241 e Cass., sez. VI, 3 marzo 2011 n. 10130).

Al riguardo la Corte di cassazione a Sezioni Unite ha avuto modo di chiarire, nella sentenza 20 luglio 1994 n. 14, che gli elementi qualificanti della previsione in esame sono affidati alla concorrente presenza di due circostanze, la particolare qualificazione soggettiva della persona cui è stato attribuito il reato nel momento in cui questo sarebbe stato commesso e il rapporto di connessione tra la condotta integrativa dell'illecito e le funzioni esercitate dal Ministro, e ha ricordato che con l'espressione "esercizio delle funzioni" il legislatore ha inteso fare riferimento alla competenza funzionale

*Dep. V. P.*

dell'autore del fatto, sicché il rapporto di strumentalità e connessione sussiste tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto escludendo che possa qualificarsi tale un comportamento collegato alle funzioni con nesso di mera occasionalità.

Nel caso di specie, Giuseppe Conte era Presidente del Consiglio dei Ministri e Roberto Speranza era il titolare del Dicastero della Salute.

Si tratta, inoltre, di reati che sarebbero stati posti in essere nell'esercizio delle rispettive funzioni di Presidente del Consiglio dei Ministri e di Ministro della Salute e non meramente occasionati dal ruolo ricoperto.

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, Formica) e di tutte le previste attività di iniziativa e di partecipazione al procedimento (Cass., sez. VI, 1° marzo 1993, Formica; Cass., sez. VI, 21 gennaio 1997, Misasi). 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 *pro parte* 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 sole imputazioni di cui alla nota di trasmissione ex art. 54 comma primo c.p.p. in data 1° marzo 2023 della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo e trasmessi a questo ufficio dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia in data 15 marzo 2023.

## 2. IL REATO DI EPIDEMIA COLPOSA

Il reato di epidemia è disciplinato dall'articolo 438 c.p., 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 c.p. 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. 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 inquadrabile 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 (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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large stylized 'S' and other illegible marks.

risulta incompatibile con la natura giuridica del reato di epidemia (Cass., sez. IV, 12 dicembre 2017 n. 9133).

### 3. ANALISI DELLE CONDOTTE CONTESTATE ALL'ON. ROBERTO SPERANZA

Le imputazioni formulate dal Pubblico Ministero nei confronti dell'On. Roberto Speranza, all'epoca dei fatti Ministro della Salute, sono contenute nella "trasmissione atti ad altro ufficio" redatta, ai sensi dell'art. 54 comma primo c.p.c., dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo, pervenuta alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia in data 2 marzo 2023 e trasmessa a questo Collegio in data 15 marzo 2023.

L'ipotizzata responsabilità penale del Ministro della Salute *pro tempore* deriverebbe dall'aver omesso:

"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".

Le condotte omissive testé descritte integrerebbero, secondo la prospettazione del Pubblico Ministero, la fattispecie criminosa prevista dagli articoli 113, 438 e 452 c.p. (in cooperazione colposa con gli altri indagati menzionati nella "trasmissione atti ad altro ufficio"), nonché quella prevista dagli

*See below*

articoli 113 e 589 commi primo e quinto c.p. (in cooperazione colposa con i medesimi indagati nonché con l'On. Giuseppe Conte).

La responsabilità penale del Ministro della Salute presupporrebbe, tuttavia, che le azioni da egli omesse rientrassero nelle sue attribuzioni e non in quelle dei dirigenti della medesima Amministrazione.

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").

L'art. 4 del d. lgs. n. 165 del 2001 (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. Ad essi spettano, in particolare: a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi; e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato; g) gli altri atti indicati dal presente decreto";

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”;

al comma terzo, che “Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative”.

L'art. 14 (rubricato “Indirizzo politico-amministrativo”), dopo avere ribadito, al comma primo, che “il Ministro esercita le funzioni di cui all'articolo 4 comma 1” precisando che “a tal fine periodicamente, e comunque ogni anno entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti di cui all'articolo 16 (...) definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione”, prevede, al comma terzo, che “il Ministro non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti” e che “in caso di inerzia o ritardo il Ministro può fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve adottare gli atti o i provvedimenti. Qualora l'inerzia permanga, o in caso di grave inosservanza delle direttive generali da parte del dirigente competente, che determinino pregiudizio per l'interesse pubblico, il Ministro può nominare, salvi i casi di urgenza previa contestazione, un commissario ad acta, dando comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri del relativo provvedimento”.

L'art. 16 disciplina le “funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali” prevedendo, al comma primo, che “I dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4 esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri:

a) formulano proposte ed esprimono pareri al Ministro, nelle materie di sua competenza;

(...) b) curano l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definite dal Ministro e attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni; definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali;

Handwritten signature and initials in the right margin, including a large stylized 'D' at the top and 'V. S. M.' below it.

(...) d) adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi ed esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti;

(...) e) dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia (...);

(...)”.

Il medesimo art. 16, al comma quarto, prevede che “gli atti e i provvedimenti adottati dai dirigenti preposti al vertice dell'amministrazione e dai dirigenti di uffici dirigenziali generali di cui al presente articolo non sono suscettibili di ricorso gerarchico”.

L'art. 17 del medesimo decreto legislativo disciplina, infine, le funzioni dei dirigenti subordinati ai dirigenti di uffici dirigenziali generali.

Il citato art. 14 d. lgs. 165 del 2001, al comma secondo, dispone che: “Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 il Ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, istituiti e disciplinati con regolamento”, ai quali sono assegnati “dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa”. Il medesimo comma disciplina infine il cosiddetto *spoils system* (il cui presupposto è evidentemente il rapporto fiduciario tra il Ministro e il personale dallo stesso prescelto) relativo agli uffici di diretta collaborazione testé citati prevedendo che “All'atto del giuramento del Ministro, tutte le assegnazioni di personale, ivi compresi gli incarichi anche di livello dirigenziale e le consulenze e i contratti, anche a termine, conferiti nell'ambito degli uffici di cui al presente comma, decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro”.

Le norme citate delineano una netta separazione, nell'ambito di ciascun Ministero, tra l'attività dei Ministri (che esercitano le funzioni di indirizzo politico – amministrativo) e quella dei dirigenti, ai

quali è riservata l'amministrazione attiva. Separazione che emerge in particolare dalle norme citate secondo le quali, da un lato, "il Ministro non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti" e, dall'altro, "gli atti e i provvedimenti adottati dai dirigenti preposti al vertice dell'amministrazione e dai dirigenti di uffici dirigenziali generali (...) non sono suscettibili di ricorso gerarchico".

Per completezza è opportuno richiamare il disposto dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), che prevede:

al comma primo, che "la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali";

al comma 1-ter, che "(...) nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione".

Prima di passare all'esame dell'organizzazione del Ministero della Salute, è opportuna una pur sintetica disamina della giurisprudenza relativa alla separazione di funzioni tra organi politici e organi burocratici.

La Corte costituzionale, con la sentenza 28 ottobre 2010 n. 304, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 24 bis del decreto – legge 18 maggio 2006 n. 181 (che ha novellato l'art. 14 comma secondo del d. lgs. 165 del 2001 introducendo la citata norma sulla decadenza automatica del personale addetto agli uffici di stretta collaborazione dei Ministri).

Dopo avere premesso che "la norma impugnata contempla un sistema di *spoils system* applicato alle assegnazioni di personale, compresi gli incarichi di livello dirigenziale, conferiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro", la Corte costituzionale ha evidenziato "come l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 attribuisca agli organi di governo le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, che si sostanziano, in particolare, nella definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e nella verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione

agli indirizzi impartiti. (...) Tali funzioni - una volta abbandonato «il modello incentrato esclusivamente sul principio della responsabilità ministeriale, che negava, di regola, attribuzioni autonome ed esterne agli organi burocratici» (sentenza n. 103 del 2007) - sono nettamente separate dall'attività gestionale che i dirigenti svolgono mediante apposite strutture organizzative (cosiddetti uffici di linea). (...) In questo ambito, gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro (cosiddetti uffici di staff), nella configurazione che di essi ha dato la normativa vigente, svolgono una attività di supporto strettamente correlata all'esercizio delle predette funzioni di indirizzo politico - amministrativo. (...) Alla luce di quanto sopra, emerge come gli uffici di diretta collaborazione svolgano un'attività strumentale rispetto a quella esercitata dal Ministro, collocandosi, conseguentemente, in un contesto diverso da quello proprio degli organi burocratici. Detti uffici, infatti, sono collocati in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto delle stesse funzioni di governo e di raccordo tra queste e quelle amministrative di competenza dei dirigenti. (...) La separazione di funzioni, che la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto necessaria per assicurare il rispetto, in particolare, dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, deve essere assicurata, pertanto, esclusivamente tra l'attività svolta dai Ministri, con il supporto degli uffici di diretta collaborazione, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva”.

Si richiamano altresì tre pareri resi dal Consiglio di Stato relativi alla distinzione tra attività di indirizzo politico – amministrativo e attività di gestione.

1) Consiglio di Stato 24 marzo 2009 n. 728:

“In virtù del principio di distinzione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione introdotto dal legislatore a presidio dei canoni costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione (art. 97 cost.), va affermata la competenza del Direttore della Direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli essenziali di assistenza e dei principi etici del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali in ordine alla adozione del decreto con il quale si accoglie o si rigetta il ricorso per la concessione dell'indennizzo, essendo inammissibile

Handwritten signature and initials in the right margin, including a large stylized 'P' at the top and 'Vb' and 'Jef' below it.

l'attribuzione al Ministro della decisione sulla concessione o sul diniego di indennizzo, costituendo un'attività di amministrazione in senso stretto assolutamente estranea ai compiti di indirizzo politico”.

2) Consiglio di Stato 28 settembre 2020 n. 1527:

“Con riguardo alle funzioni della Direzione generale degli ordinamenti della formazione superiore e del diritto allo studio, va osservato che l'attribuzione a una direzione generale della funzione di formulare indirizzi e strategie in un ampio settore, peraltro di particolare importanza come quello della formazione superiore in ambito medico e sanitario, sembra travalicare i limiti dell'attività gestionale riservata alla dirigenza per sconfinare nell'attività di indirizzo politico-amministrativo spettante al Ministro, sicché occorre riformulare la relativa previsione, contenuta all'art. 4, comma 1, lett. e) dello schema di decreto, limitando la funzione della Direzione generale all'attività propriamente gestionale nel settore della formazione superiore in ambito medico e sanitario”.

3) Consiglio di Stato 23 dicembre 2020 n. 2107:

“In ordine al parere sul "regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti", con specifico riferimento all'art. 9, comma 3, che attribuisce al Ministro la specifica competenza di conferire fino a cinque incarichi dirigenziali di livello non generale per lo svolgimento delle funzioni attinenti ai compiti di diretta collaborazione, va osservato che il conferimento degli incarichi dirigenziali di livello non generale è riservato dalla legge al "dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale" (art. 19, comma 5, d.lg. n. 165 del 2001) e non può pertanto essere attribuito al titolare dell'indirizzo politico-amministrativo, al quale è interdetto di "revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti" (art. 14, comma 3, d.lg. n. 165 del 2001); sicché si ritiene che la disposizione debba essere modificata, attribuendo al capo di gabinetto tale competenza”.

La Corte dei conti, con la sentenza 31 dicembre 2010 n. 878, ha ritenuto che “la distinzione delle funzioni d'indirizzo politico-amministrativo, spettanti al Ministro, da quelle di gestione amministrativa, spettanti ai dirigenti, non esclude che il Ministro stesso risponda in relazione ad atti di gestione (nella specie concernenti procedimenti contrattuali), allorché si sia concretamente ingerito

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*

in tali attività”. Nella fattispecie, concernente un contratto di consulenza per il monitoraggio, attraverso un sistema informatico, dell’attività degli uffici giudiziari, il Ministro non si era limitato ad impartire un indirizzo politico-amministrativo, ma aveva egli stesso scelto il contraente con criterio fiduciario, stipulando l’illegittimo e dannoso contratto di consulenza.

Appare infine utile richiamare il principio di diritto enunciato dalla Cassazione, sezione V, con la sentenza 10 marzo 2016 n. 13525: “La richiesta di procedimento di cui all’art. 9 terzo comma c.p., anche se connotata da una larga discrezionalità, riveste natura giuridica di atto amministrativo e non di atto politico, in quanto non inerisce all’esercizio della direzione suprema degli affari dello Stato né concerne la formulazione in via generale e al massimo livello dell’indirizzo politico e programmatico del Governo, conseguendo invece essa ad una scelta vincolata al perseguimento dei fini determinati di politica criminale; ne consegue che l’esercizio del potere di firma di tale provvedimento può essere delegato dal Ministro della giustizia ad un dirigente o ad altro funzionario dell’articolazione ministeriale competente in materia”.

L’organizzazione del Ministero della Salute è stabilita dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 febbraio 2014 n. 59 (Regolamento di organizzazione del Ministero della salute).

A norma dell’art. 1, il Ministero della salute si articola in dodici Direzioni generali:

- a) Direzione generale della prevenzione sanitaria;
- b) Direzione generale della programmazione sanitaria;
- c) Direzione generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del Servizio sanitario nazionale;
- d) Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico;
- e) Direzione generale della ricerca e dell’innovazione in sanità;
- f) Direzione generale della vigilanza sugli enti e della sicurezza delle cure;
- g) Direzione generale della sanità animale e dei farmaci veterinari;
- h) Direzione generale per l’igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione;
- i) Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica;
- l) Direzione generale degli organi collegiali per la tutela della salute;

m) Direzione generale della comunicazione e dei rapporti europei e internazionali;

n) Direzione generale del personale, dell'organizzazione e del bilancio.

Presso il Ministero operano il Consiglio superiore di sanità, il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare, gli altri organi collegiali e gli organismi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 44, nonché il Comitato di supporto strategico degli istituti zooprofilattici sperimentali di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106.

L'art. 2 prevede che il Segretario generale esercita, tra le altre, le seguenti funzioni: coordinamento degli interventi delle direzioni generali in caso di emergenze sanitarie internazionali e informazione al Ministro sugli interventi svolti dalle direzioni generali conseguenti a stati di crisi, anche internazionali; coordinamento con le direzioni generali delle attività di formazione del personale sanitario; formulazione, sentiti i direttori generali, di proposte al Ministro ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (funzioni di indirizzo politico – amministrativo).

Ai sensi dell'art. 3, la Direzione generale della prevenzione sanitaria svolge, tra le altre, le seguenti funzioni: sorveglianza epidemiologica, “prevenzione universale delle esposizioni ad agenti chimici, fisici e biologici nell'ambiente naturale, nell'ambiente di vita, nelle acque destinate al consumo umano e nell'ambiente di lavoro” e “aspetti connessi alla protezione civile”.

Ai sensi dell'art. 4, la Direzione generale della programmazione sanitaria svolge le funzioni di “definizione e monitoraggio del piano sanitario nazionale e dei piani di settore aventi rilievo e applicazione nazionale”, nonché di “programmazione tecnico-sanitaria di rilievo nazionale e indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività tecniche sanitarie regionali”.

Ai sensi dell'art. 5, la Direzione generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del SSN svolge, tra le altre, la funzione di “promozione della professionalità attraverso programmi organici di formazione permanente e di aggiornamento”.

Ai sensi dell'art. 6, la Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico svolge la funzione di “monitoraggio dei consumi dei dispositivi medici direttamente acquistati dal SSN”.



Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento (UE) 2017/745 del 5 aprile 2017, per “dispositivo medico” si intende “qualunque strumento, apparecchio, apparecchiatura, software, impianto, reagente, materiale o altro articolo, destinato dal fabbricante a essere impiegato sull'uomo, da solo o in combinazione, per una o più delle seguenti destinazioni d'uso mediche specifiche: — diagnosi, prevenzione, monitoraggio, previsione, prognosi, trattamento o attenuazione di malattie, — diagnosi, monitoraggio, trattamento, attenuazione o compensazione di una lesione o di una disabilità, — studio, sostituzione o modifica dell'anatomia oppure di un processo o stato fisiologico o patologico, — fornire informazioni attraverso l'esame in vitro di campioni provenienti dal corpo umano, inclusi sangue e tessuti donati, e che non esercita nel o sul corpo umano l'azione principale cui è destinato mediante mezzi farmacologici, immunologici o metabolici, ma la cui funzione può essere coadiuvata da tali mezzi”.

Il decreto del Presidente della Repubblica 17 settembre 2013 n. 138 (Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della salute e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) prevede (art. 1) che “il Ministro della salute (...) è l'organo di direzione politica del Ministero della salute” (...) e “ne determina gli indirizzi e gli obiettivi e verifica la rispondenza ai medesimi dei risultati e dei metodi dell'azione amministrativa e della gestione”. Gli uffici di diretta collaborazione – che “esercitano le competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'Amministrazione” - sono: a) l'ufficio di Gabinetto; b) la segreteria del Ministro; c) la segreteria tecnica del Ministro; d) l'ufficio legislativo; e) l'ufficio stampa; f) le segreterie dei Sottosegretari di Stato. Il medesimo art. 1 prevede infine le figure del consigliere del Ministro per gli affari giuridici e del consigliere diplomatico.

Tanto premesso, si osserva che:

le omissioni e i ritardi descritti nella citata nota di trasmissione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo riguardano attività amministrative, distinte dalle funzioni ministeriali di indirizzo politico – amministrativo, di esclusiva pertinenza del Segretario generale del Ministero della

Salute e delle Direzioni generali sopra menzionate (ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 febbraio 2014 n. 59);

al Ministro della Salute era preclusa qualsiasi ingerenza nello svolgimento di tali attività (art. 14 comma terzo del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165);

non è stata ipotizzata, e non è comunque ravvisabile negli atti di indagine compiuti, alcuna interferenza del Ministro nell'attività degli organi burocratici ai quali spettava la funzione di amministrazione attiva (in particolare, non risulta che gli abbia indotto i dirigenti ministeriali a ritardare od omettere le azioni di sorveglianza epidemiologica, di sanità pubblica, di verifica delle dotazioni dei dispositivi medici e delle risorse necessarie a contrastare la diffusione virale nonché a curare i pazienti e, infine, di formazione del personale sanitario).

In conclusione, deve essere esclusa la responsabilità penale dell'On. Roberto Speranza in ordine ai fatti ascrittigli.

#### 4. ANALISI DELLE CONDOTTE CONTESTATE ALL'ON. GIUSEPPE CONTE

Giova innanzitutto osservare che all'indagato, sia pure in forma non chiarissima, è innanzitutto contestato il reato di epidemia colposa omissiva in relazione alla diffusione dell'epidemia in Val Seriana e in particolare nei comuni di Nembro e Alzano Lombardo per non aver esteso la zona rossa in quelle aree a partire dal 26 febbraio 2020.

Ciò avrebbe comportato, secondo la consulenza tecnica del Prof. Crisanti, un eccesso di mortalità pari a 4.148 persone nell'intera provincia di Bergamo, di cui 55 nel comune di Alzano Lombardo e 108 in quello di Nembro.

Il reato viene contestato come commesso in cooperazione colposa con Fontana Attilio, Brusafarro Silvio, D'Amario Claudio, Dionisio Mauro, Miozzo Agostino, Ruocco Giuseppe. Maraglino Francesco, Urbani Andrea, Locatelli Franco, Ippolito Giuseppe.

I fatti vengono contestati come commessi tra il 26 febbraio 2020 e il 2 marzo 2020, "data in cui durante un incontro con il Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuseppe Conte, il C.T.S.

evidenziava la necessità di misure di limitazione ingresso e uscita oltre che distanziamento sociale nei comuni di Alzano Lombardo e Nembro”.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo ha poi contestato specifiche condotte.

Si tratta:

del non aver valutato sussistenti le condizioni per l'estensione della zona rossa nella riunione del C.T.S. del 26 febbraio 2020;

del non aver proposto l'estensione della zona rossa nel corso della riunione del C.T.S. del 27 febbraio 2020;

dell'essersi limitato a proporre, nel corso della riunione del C.T.S. del 28 febbraio 2020, esclusivamente misure integrative ispirate al principio di proporzionalità e adeguatezza senza proporre l'estensione della zona rossa anche se il C.T.S. era a conoscenza del numero di casi registrati nella Regione Lombardia, dell'incremento degli stessi e nonostante il c.d. Piano Covid elaborato dal Prof. Merler, e fatto proprio dal C.T.S. nella riunione del 20 febbraio 2020, prevedesse, nelle circostanze date, l'estensione delle misure di distanziamento previste dalla zona rossa;

dell'essersi limitato a proporre, nelle successive riunioni del 29 febbraio 2020 e del 1° marzo 2020, misure meramente integrative e senza prospettare la necessità di estendere la zona rossa nei comuni di Alzano Lombardo e Nembro nonostante l'ulteriore incremento del contagio nella Regione Lombardia e nonostante le condizioni date, secondo il c.d. Piano Covid, corrispondessero allo scenario più catastrofico.

All'On. Giuseppe Conte è contestato altresì il reato di omicidio colposo relativo alla morte delle 57 persone indicate nel capo di imputazione, reato commesso mediante le condotte sopra sinteticamente descritte.

Ciò posto, ferme le assorbenti considerazioni svolte in merito alla non configurabilità del reato di epidemia colposa in forma omissiva, e considerato che la condotta dell'omicidio colposo è contestata con riferimento a quelle dell'epidemia colposa omissiva, va sottolineato che, come già detto in

premessa, la cognizione di questo Tribunale è limitata alle sole contestazioni mosse dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo.

I fatti contestati all'On. Giuseppe Conte sono limitati al periodo 26 febbraio – 2 marzo 2020.

Detto questo, all'On. Giuseppe Conte non sono neppure astrattamente ascrivibili le condotte di valutazione errata e di mancata proposta commesse nelle riunioni del C.T.S. indicate nelle contestazioni.

Ed infatti, da un lato si tratta di condotte ascrivibili, in via meramente astratta, unicamente ai componenti del C.T.S. e dall'altro non risulta che l'indagato abbia partecipato alle riunioni indicate in imputazione.

L'unica condotta ascrivibile al Presidente del Consiglio Conte è quindi quella di non avere disposto l'estensione della zona rossa alla Val Seriana e comunque ai comuni di Nembro e Alzano Lombardo a partire dal 26 febbraio 2020 e fino al 2 marzo 2020, data in cui il C.T.S. evidenziava la necessità di "misure di limitazione ingresso e uscita oltre che distanziamento sociale" nei comuni di Alzano Lombardo e Nembro, ciò che avrebbe determinato la morte delle 57 persone indicate nell'imputazione.

Posto che non risulta che il Presidente del Consiglio Conte, prima del 2 marzo 2020, fosse stato informato della situazione dei comuni di Nembro e Alzano Lombardo, stando all'imputazione, l'allora Presidente del Consiglio Conte avrebbe dovuto decidere, circa l'istituzione della zona rossa, proprio il 2 marzo 2020, ossia non appena avuta informazione della situazione dei due comuni.

Si tratta, evidentemente, di ipotesi irragionevole perché non tiene conto della necessità per il Presidente del Consiglio di valutare e contemperare i diritti costituzionali coinvolti e incisi dall'istituzione della zona rossa.

Ed infatti l'istituzione della zona rossa comporta il sacrificio di diritti costituzionali 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 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, 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.

Sotto questo profilo la condotta ascritta all'allora Presidente del Consiglio Conte di non aver esteso la zona rossa il 2 marzo 2020, sulla base di quanto quel giorno rappresentatogli, non è neppure astrattamente configurabile.

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, compreso quello italiano, hanno quindi affrontato una situazione epidemiologica caratterizzata da assoluta novità ed eccezionalità.

In secondo luogo, la situazione epidemiologica, le indicazioni dell'O.M.S. e le valutazioni del C.T.S. e in generale degli organi consultivi del Governo, che si sono susseguite fino al 2 marzo 2020, sono state caratterizzate da fluidità e mutevolezza.

Al riguardo basterà ricordare che il 23 gennaio 2020, e quindi poco più di un mese prima dei fatti contestati, il Comitato d'emergenza dell'O.M.S. decideva di non dichiarare lo stato di emergenza sanitaria globale, essendo l'emergenza limitata alla Cina. L'O.M.S. non aveva neppure raccomandato alcuna restrizione più ampia circa i viaggi e le attività commerciali.

Soltanto il 30 gennaio 2020, il Direttore Generale O.M.S., sulla base del parere del Comitato di Emergenza, ha dichiarato che la diffusione del virus costituiva un'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'I.S.S. segnalava che in Italia non c'era circolazione del virus.

In pari data, il C.T.S. rappresentava che le misure adottate dalle autorità italiane rappresentavano "un argine adeguato per il nostro Paese".

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

Il 12 febbraio 2020 il Prof. Merler, intervenuto alla riunione del C.T.S., 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' $R_0$  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 virus 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'O.M.S., 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'O.M.S., nessun nuovo paese aveva riportato casi di SARS-CoV-2 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 Governatore della Regione Lombardia Fontana istituirono la zona rossa a Codogno.

Sempre il 21 febbraio 2020, il C.T.S. 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.

Il C.T.S., 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”, con il quale si stabiliva, tra l’altro, che le autorità competenti, tra cui il Presidente del Consiglio dei Ministri, 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 a 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 del Consiglio, 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.

Proseguendo con l’analisi della successione degli eventi e delle misure adottate o proposte, per dar conto della rapidissima evoluzione dell’epidemia e della incertezza e mutevolezza dei dati conoscitivi in possesso del C.T.S. e quindi del Governo, va detto che il 23 febbraio 2020 Cajazzo, di Regione Lombardia, inviava una proposta di ordinanza regionale a Borrelli dove si distingueva tra zona rossa e gialla e che, alla polizia giudiziaria che ha proceduto alle indagini, non risultava che quest’ultimo ne avesse informato il C.T.S..

Nella riunione del 24 febbraio 2020, il C.T.S. 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 condotta omissiva contestata all’allora Presidente del Consiglio Conte, non esistevano i presupposti per applicare nuove limitazioni al traffico aereo.

Nella stessa riunione il C.T.S. 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 D.P.I. 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.

È importante evidenziare che il 26 febbraio 2020 il C.T.S., con riguardo alla valutazione dell'estensione delle restrizioni al movimento delle persone in Lombardia, riteneva che non ve ne fossero le condizioni. Riteneva inoltre che non vi fossero le condizioni per aumentare i controlli ai passeggeri in partenza da Fiumicino.

Tenuto conto del parere espresso dal C.T.S., non si riesce, quindi, a comprendere su quali basi il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto istituire una nuova zona rossa in Val Seriana se anche il C.T.S. non riteneva che ve ne fossero le condizioni.

Proseguendo nell'analisi, va detto che il 27 febbraio 2020 il Presidente Fontana inviava a Coccoluto, vice Capo di Gabinetto del Ministro Speranza, una proposta di Regione Lombardia. Questa proposta, come ricostruito dalla polizia giudiziaria, non aveva ad oggetto l'istituzione di una zona rossa e non segnalava criticità relative al contagio.

Sempre nella stessa data, 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.

Ancora una volta, nei giorni in cui viene formalmente contestata un'omissione al Presidente Conte, non solo non gli era stato comunicato nulla di rilevante quanto all'istituzione della zona rossa, ma persisteva un grado di incertezza non trascurabile sul livello di infettività del virus.

Il 28 febbraio 2020 il C.T.S., preso atto dell'entità e delle modalità di diffusione del SARS-CoV-2 sul territorio nazionale e in considerazione della necessità di rivedere le misure di contenimento dell'infezione adottate sino ad allora, formulava proposte secondo "un principio di proporzionalità e adeguatezza alla luce della miglior evidenza scientifica disponibile".

Venivano proposte misure a carattere nazionale (divieto di viaggi di istruzione e all'estero), l'estensione del lavoro agile, la sospensione di tutte le manifestazioni ed eventi sportivi e la chiusura delle scuole per l'Emilia Romagna, la Lombardia ed il Veneto, l'adozione di misure igieniche, la sospensione delle procedure concorsuali.

Neppure il 28 febbraio 2020, quindi, fu prospettata al Presidente del Consiglio la possibilità di istituire ulteriori zone rosse.

Il 1° marzo 2020 veniva comunque emanato un D.P.C.M. che disponeva ulteriori misure per i comuni già rientranti nella zona rossa.

Il 2 marzo 2020 il Ministro della Salute sottoponeva al C.T.S. l'ipotesi di prevedere ulteriori misure di contenimento in aree dove il contagio era limitato.

Il C.T.S. proponeva alcune misure, tra cui quella di posticipare per almeno 30 giorni i convegni, senza però parlare di zone rosse.

La polizia giudiziaria, in relazione a questa riunione, acquisiva un appunto del dott. Miozzo da cui risulta che, alle 18, era presente il Presidente Conte e che Brusaferrò avrebbe individuato in due comuni, quelli di Alzano Lombardo e Nembro oltre che Cremona, numeri preoccupanti con forte circolazione locale "per cui chi viene da fuori dovrebbe avere un accesso limitato al comune" e sarebbero state "necessarie misure di limitazione in ingresso e in uscita oltre che distanziamento sociale".

Il Presidente avrebbe evidenziato che la zona rossa “va usata con la massima parsimonia, perché ha costo sociale, politico, non solo economico, molto alto. Occorre indicare misure che siano sostenibili, fattibili sul piano operativo. Decide di rifletterci”.

Dallo stesso appunto, il cui contenuto non è stato, nella sostanza, disconosciuto dallo stesso Giuseppe Conte, risultano, inoltre, ulteriori circostanze, non evidenziate dalla polizia giudiziaria, ossia che il Presidente del Consiglio avrebbe chiesto al C.T.S. di comprendere se la misura della zona rossa nei comuni di Nembro e Alzano Lombardo avrebbe avuto un effetto contenitivo reale, anche in termini comparativi, e che avrebbe chiarito che l’istituzione di eventuali nuove zone rosse avrebbe dovuto basarsi su criteri chiari e uguali per tutti.

Ciò posto, a prescindere dalla contraddittorietà esistente tra il verbale del C.T.S. e il contenuto dell’appunto di Miozzo, si deve ribadire che è irragionevole pretendere che il Presidente del Consiglio dovesse assumere la decisione di istituire una zona rossa, seduta stante, ossia non appena avute, verso le ore 18 del 2 marzo 2023, informazioni circa lo stato del contagio nei comuni di Nembro e Alzano Lombardo.

Ancora una volta, infatti, non si riesce a comprendere su quali basi il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto assumere una decisione tanto grave immediatamente, posto che nei giorni precedenti nulla gli era stato prospettato in merito e che le informazioni nonché i dati scientifici, per quanto visto, erano incerti e fluidi.

Era quindi non solo ragionevole ma anche necessario che il Presidente del Consiglio acquisisse ulteriori elementi conoscitivi prima di istituire ulteriori zone rosse, dovendo contemperare diritti costituzionali di pari dignità.

Si trattava quindi di una decisione politica sottratta al vaglio giurisdizionale.

La contestazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo si ferma, come visto, al 2 marzo 2020.

Si vuole però in ultimo evidenziare che il C.T.S., nella riunione del 4 marzo 2020, giorno in cui è stato emanato il D.P.C.M. relativo alla sospensione di congressi, riunioni, scuole, università e attività

Handwritten signature and initials on the right margin, including a large stylized 'G' and the initials 'V. B.' and 'C.T.S.'.

sportive, ha affrontato il tema del “Piano di organizzazione della risposta dell’Italia in caso di Pandemia” redatto dall’Istituto superiore della Sanità di intesa con il Ministero della Salute e l’Ospedale Spallanzani di Roma.

Ebbene, dal verbale risulta che l’evoluzione dell’epidemia imponeva di rivedere il piano e che il flusso informativo continuava a presentare forti criticità che impedivano la corretta analisi epidemiologica e di conseguenza le azioni in risposta ai bisogni urgenti delle strutture sanitarie.

Sintetizzando, alla luce di quanto fin qui rappresentato, e anche a prescindere dalle considerazioni già svolte circa la necessità che il Presidente del Consiglio, in una situazione caratterizzata da profili di eccezionalità, novità, fluidità e mutevolezza delle informazioni, valutasse, con la dovuta ponderazione, limitazioni a diritti costituzionali, va rimarcato che, fino al 2 marzo 2020, il Presidente Conte non era stato reso edotto delle condizioni epidemiologiche di Nembro e Alzano Lombardo.

È pacifico, inoltre, che Regione Lombardia non avesse, almeno fino ad allora, comunicato al C.T.S. la gravità della situazione epidemiologica lombarda, come sintetizzato, a pagina 1500 dell’informativa conclusiva, dalla stessa polizia giudiziaria.

Lo stesso C.T.S., inoltre, il 26 febbraio 2020 e quindi appena una settimana prima della riunione del C.T.S. del 2 marzo 2020, a specifica richiesta, ritenne che non vi fossero le condizioni per l’estensione delle limitazioni alla libertà di movimento all’interno della Regione Lombardia.

Il 28 febbraio 2020, il C.T.S., sulla base del principio di proporzionalità e adeguatezza proponeva misure a carattere nazionale (divieto di viaggi di istruzione e all’estero), l’estensione del lavoro agile, la sospensione di tutte le manifestazioni ed eventi sportivi e la chiusura delle scuole per l’Emilia Romagna, la Lombardia ed il Veneto, l’adozione di misure igieniche, la sospensione delle procedure concorsuali e così via, ma non l’istituzione di zone rosse.

Infine, il 2 marzo 2020 il Ministro della Salute sottoponeva al C.T.S. l’ipotesi di prevedere ulteriori misure di contenimento in aree dove il contagio era limitato.

Il C.T.S. proponeva alcune misure tra cui posticipare per almeno 30 giorni i convegni, senza parlare di zone rosse, ed in ogni caso il Presidente del Consiglio, cui nel tardo pomeriggio era stata prospettata

l'ipotesi di introdurre una zona rossa nei comuni di Nembro ed Alzano Lombardo, lungi dal respingere l'idea, chiedeva maggiori informazioni per compiere le valutazioni necessarie.

Concludendo sul punto, sulla base della rapidissima evoluzione della pandemia e della mutevolezza delle informazioni, non era neppure astrattamente immaginabile che il Presidente del Consiglio, oltretutto sulla base di un flusso informativo definito dallo stesso C.T.S. carente, dovesse istituire la zona rossa nei comuni di Nembro e Alzano Lombardo.

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 indicate nell'imputazione, che sarebbero decedute per la mancata estensione della zona rossa, rientrino tra le 4.148 morti in eccesso che non ci sarebbero state 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.

Queste considerazioni sarebbero di per sé sole sufficienti ad escludere il nesso di causa tra la condotta contestata e la morte delle persone indicate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo.

Inoltre, considerato che, per i motivi sopra visti, l'unica condotta ascrivibile all'allora Presidente Conte sarebbe stata quella di non aver istituito la zona rossa il 2 marzo 2020, tenuto conto che la consulenza del Prof. Crisanti valuta in 4.148 le morti in eccesso e dovute alla mancata istituzione della zona rossa dal 26 febbraio 2020, non è in alcun modo possibile stabilire, anche solo in astratto

  
  


e in via di mera ipotesi, che quelle morti siano state determinate dalla mancata attivazione della zona rossa il 2 marzo 2020<sup>1</sup>.

Le considerazioni svolte per il Presidente del Consiglio Conte, quanto al nesso di causa, valgono anche per il Ministro Speranza.

---

<sup>1</sup> 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. Peraltro, 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 contagiatosi presso l'Istituto clinico Quarenghi di S. Pellegrino Terme dove era ricoverato per le pregresse patologie dal 28 gennaio 2020;

Dehò Francesco, in quanto contagiatosi 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.

In relazione al reato di epidemia colposa contestato al Ministro Speranza deve ulteriormente aggiungersi che, come correttamente evidenziato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale 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, tra gli autori del Piano del 2006, nelle sommarie informazioni da loro rese, si sono espressi in termini drastici circa l'inutilità di quel piano per affrontare la pandemia.

Il Ministro Speranza, quindi, lungi dal rimanere inerte, ha adottato le misure sanitarie propostegli dagli esperti di cui si è avvalso, che peraltro, a livello europeo, sono state tra le più restrittive.

Infine, anche ove fosse 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, da asserite condotte omissive quali quelle contestate al Ministro Speranza.

La notizia di reato, per entrambi gli indagati, è totalmente infondata.

P.Q.M.

visto l'art. 8 della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1, dispone l'archiviazione del presente procedimento 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, 7 giugno 2023.

IL PRESIDENTE

I COMPONENTI EFFETTIVI

*Vincenzo Dan Sella*  
*Michèle S. T...*

*Alessandro Che J...*

TRIBUNALE PENALE DI BRESCIA  
DEPOSITATO  
PERVENUTO NELLA CANCELLERIA  
del Giudice per le indagini preliminari  
oggi 7/6/23 ore.....

IL FUNZIONARIO  
DOTT. EMANUELA RIZZI  
*Emmanuel R...*