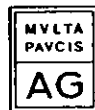


Novello Furin - Laura Tedeschi

**GARANZIE DI DIFESA TRA ATTIVITÀ
AMMINISTRATIVE DI VIGILANZA E
ATTIVITÀ INVESTIGATIVE DI POLIZIA
GIUDIZIARIA IN MATERIA DI IGIENE E
SICUREZZA DEL LAVORO**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

967 - Pret. Venezia — Sez. dist. San Donà di Piave — Ud. 26 ottobre 1994 (dep. 8 novembre 1994) — Est. Rossi — Imp. Grandin

[6924/12] Prova - Accertamenti ed esami svolti nel corso di attività ispettiva o di vigilanza - Osservanza delle garanzie difensive ed obbligo dell'avviso al p.m. - Necessità - Inosservanza - Sanzione - Fattispecie
(C.p.p. artt. 178, 354, 360; disp. att. c.p.p. artt. 220, 223).

Se nel corso di attività ispettive o di vigilanza emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova, a norma dell'art. 220 disp. att. c.p.p., vanno compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice: quindi anche le misurazioni della rumorosità di una azienda, quando non siano urgenti, vanno compiute con il rispetto delle forme previste dell'art. 360 c.p.p. dopo averne notiziato il p.m., pena nullità, ai sensi dell'art. 178 lett. c) c.p.p., e conseguente inutilizzabilità dei relativi verbali (1).

Con decreto in data 31 agosto 1991 il p.m. presso la Pretura circondariale di Venezia disponeva la citazione a giudizio di Grandin Antonio — in atti generalizzato — imputato di avere violato le norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro ed all'igiene del lavoro e di avere cagionato lesioni colpose ad alcuni lavoratori dipendenti, come risulta al medesimo più precisamente contestato in rubrica.

All'udienza del 4 ottobre 1994, che si è svolta secondo le norme di rito, il pretore ha ammesso l'imputato alla oblazione *ex art. 162-bis c.p.* per le contravvenzioni contestate e ha disposto la separazione del presente procedimento da quello n. 6629/94.

All'odierna udienza venivano ammesse le prove richieste dalle parti ed assunte le deposizioni di Melchiori Graziano, Guerra Vittorio, Mariuzzo Benito, Bianco Silvano, Meneghel Giuseppe, Bortoletto Ferruccio, Ambrosin Giancarlo, Loia Franco, Polo Sergio e Sepulcri Daniele; all'esito il pretore ritenendo fondata l'eccezione sollevata tempestivamente dalla difesa non ammetteva le disposizioni dei verbalizzanti e revocava l'ordinanza di ammissione della perizia ai sensi dell'art. 495 ultimo comma c.p.p.

Quindi p.m. e difesa concludevano come sopra indicato.

Ritiene il pretore che gli elementi probatori acquisiti nel corso dell'istruttoria dibattimentale non siano sufficienti al fine di affermare la sussistenza della penale responsabilità di Grandin Antonio in ordine al reato al medesimo ascritto in epigrafe e ciò considerate sostanzialmente che se è risultato dalle dichiarazioni rese dalle parti offese che le stesse hanno avuto un abbassamento dell'udito, non è possibile affermare quale sia stata la causa di tale abbassamento dato che quasi tutte le parti offese hanno lavorato presso altre aziende, sempre nel settore della carpenteria, e soprattutto che non è stato provato dall'accusa che presso la società di cui l'imputato è legale rappresentate, l'intensità dei rumori eccedesse gli 85 decibel, provocando in tal modo ai lavoratori ipoacusia da rumore di origine tecnopatica.

Infatti non possono essere utilizzate ai fini della decisione le risultanze degli esami svolti dall'ispettore e dai medici dell'ULSS n. 15 in quanto l'eccezione tempestivamente sollevata in merito dalla difesa deve ritenersi fondata: l'art. 220 disp. att. c.p.p. stabilisce che se nel corso di attività ispettive o di vigilanza emergano indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice.

Il dott. Sepulcri, che ha effettuato le misurazioni sul rumore, ha affermato di essersi recato più volte presso lo stabilimento della Grandin s.r.l. e di avere svolto le misurazioni successivamente ad un sopralluogo conoscitivo, misurazioni peraltro non urgenti, di non avere avvertito l'imputato della facoltà di farsi assistere da un difensore e di avere notiziato il p.m. solo successivamente all'effettuazione delle misurazioni.

Rilevato che gli accertamenti non erano urgenti, e che quindi non è possibile applicare l'art. 354 c.p.p. considerato che gli accertamenti dovevano essere compiuti quantomeno con il rispetto delle forme previste dall'art. 360 c.p.p. dopo averne notiziato il p.m., si deve affermare che si è verificata una nullità ai sensi dell'art. 178 lett. c) c.p.p.

Non potendo utilizzare i risultati degli esami svolti non è possibile affermare che l'ipoacusia sia conseguente alla mancata adozione di misure idonee a diminuire l'intensità dei rumori dato che non è stato provato che nell'attività di carpenteria-saldatura si verificassero rumori superiori agli 85 decibel, dannosi ai lavoratori.

A ciò consegue che l'imputato deve essere assolto, quantomeno ai sensi dell'art. 530 comma 2 c.p.p.

(1) La sentenza è stata confermata dalla Corte d'appello di Venezia, con sentenza 2 luglio 1996, n. 809. Riteniamo utile, per offrire una completa informazione sull'argomento, pubblicare anche i motivi dell'appello proposto avverso la sentenza annotata dalla Procura generale alla Repubblica di Venezia, cui fa seguito una nota di N. FURIN e L. TEDESCHI.

Il pretore ha mandato l'imputato assolto dal reato epigrafato, per non essere stato provata dall'accusa né l'intensità (in decibel) dei rumori sviluppati dal lavoro di carpenteria e saldatura svolto nell'azienda né il nesso causale fra tali rumori e l'abbassamento dell'udito degli operai indicati nel capo d'imputazione, considerato anche che alcuni ebbero a lavorare, nel medesimo settore, anche presso altre aziende.

A tale conclusione il pretore è pervenuto, ritenuta l'inutilizzabilità delle indagini e delle risultanze fonometriche correlative al sopralluogo aziendale effettuato da personale qualificato dell'U.L.S.S. n. 15 (S.P.I.S.A.L.), siccome effettuate senza le garanzie difensive di cui all'art. 360 c.p.p., attesa la loro non urgenza, e quindi l'inapplicabilità dell'art. 354 c.p.p., che contempla atti investigativi del cui compimento il difensore non ha diritto di essere preavvisato (art. 356 c.p.p.).

Tale decisione non può essere condivisa.

Senza dubbio meglio sarebbe stato se il p.m. avesse disposto, prima del giudizio, indagini peritali (fonometriche e medico-legali), anziché affidarne l'assunzione al giudice del dibattimento.

Cionondimeno l'istruttoria orale offriva, ed offre ancora elementi probatori sufficientemente univoci e concludenti per accogliere la richiesta di assunzione di perizia medico-legale fatta dal p.m., in *limine iudicii*, diretta ad accertare l'esistenza negli operai predetti di malattie professionali (ipoacusia da rumore di origine tecnopatica) e, in caso positivo, l'esistenza di nesso causale fra tale malattia e il lavoro da essi svolto nell'azienda Garbin, tenuto conto dell'apprezzabilità del periodo lavorativo svolto presso la Garbin (l'influenza delle concause preesistenti ai fini esclusivi del

rapporto causale, ex art. 41, comma 1 c.p., rende superflue ulteriori indagini circa eventuali occupazioni lavorative espletate in precedenza presso altre imprese del settore) e indurre il pretore a ritenere del tutto allegabili al fascicolo del dibattimento, e quindi utilizzabili ai fini della prova, i verbali di ispezione, sopralluogo e misurazioni fonometriche redatte dal personale dell'U.S.L.-S.P.I.S.A.L. di San Donà di Piave (v. testimonianze Loia Franco, Polo Sergio e Sepulcri Daniele).

Invero, contrariamente a quanto inspiegabilmente ritenuto dal pretore, trattavasi e trattasi di atti irripetibili per definizione, non essendo dato di escludere che in epoca successiva i rumori avrebbero potuto essere modificati e ridotti, magari ricorrendo ad accorgimenti mirati di vario genere, specie se l'interessato è preavvisato o ha sentore di un'ispezione imminente (il caso è simile a quello del prelevamento di campioni da scarichi di insediamento produttivi: operazione anch'essa irripetibile per definizione).

L'irripetibilità degli esiti ispettivi in questione avrebbe dovuto e deve tuttora comportare l'acquisizione dei relativi verbali d'assunzione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 354 comma 2 e 431 comma 1 lett. b) c.p.p., e non già l'assunzione delle misurazioni fonometriche ex art. 360, come ritenuto dal pretore, essendo sin troppo ovvio che il loro preavviso apre il pericolo di inquinamento delle prove fonometriche da assumersi, ex art. 354 comma 2 c.p.p.

Ed è appena il caso di osservare che la sottrazione di tali atti al diritto del difensore al loro preavviso (ex art. 356 c.p.p.) ne garantisce la ritualità intrinseca.

Né può diversamente argomentarsi dall'art. 114 disp. att. c.p.p., per il quale è fatto obbligo all'autorità di p.g. che procede al loro compimento di avvertire l'indagato, se presente, che ha facoltà di farsi assistere da un difensore di fiducia, giacché il mancato avvertimento costituisce inadempimento priva di sanzione, comportante una mera irregolarità dell'atto compiuto, e non già la sua nullità o inutilizzabilità (Trib. Tortona, 27 marzo 1992, Dallara, in c.p.p. commentato dalla giurisprudenza, La Tribuna, 1994, p. 1368).

In giurisprudenza l'irripetibilità connessa all'alterabilità dello stato dei luoghi è stata messa ripetutamente in risalto (« ... il verbale di sopralluogo e relativi rilievi costituiscono attività di p.g. non ripetibile, in quanto tendente a descrivere una situazione di fatto soggetta a modificazione... »; Trib. Milano, 3 dicembre 1990 in c.p.p. commentato dalla giurisprudenza: La Tribuna, 1994, p. 834); anche con riguardo all'ausilio di esperti (« ...l'art. 354 autorizza la p.g., nei casi di... situazioni irripetibili, a compiere accertamenti anche con l'ausilio di persone idonee; e tali accertamenti possono confluire sul fascicolo del dibattimento... »; Cass. 13 febbraio 1991 in *Il processo penale nella giurisprudenza della Cass.*, Utet, 1994, 33-34); e soprattutto con specifico riferimento ad un caso in cui erano in esame rilievi fonometrici eseguiti per misurare rumori (« ...ai sensi dell'art. 354 comma 2 c.p.p., qualora ricorre il pericolo che le tracce di un reato si alterino e si disperdano, gli ufficiali di p.g. hanno facoltà di compiere accertamenti e rilievi al fine di conservare tali tracce ed i relativi verbali possono essere acquisiti al fascicolo per il dibattimento ai sensi dell'art. 431 c.p.p., ed essere regolarmente utilizzati per la decisione... il mancato avviso al difensore non comporta l'inutilizzabilità di tali accertamenti in quanto, trattandosi di atti irripetibili ai sensi dell'art. 356 c.p.p., il difensore ha solo diritto di assistere, ma non di essere preventivamente avvisato... trattandosi di accertamento cosiddetto « a sorpresa » il preventivo avviso all'interessato avrebbe reso inutile l'accertamento stesso... » (Cass., 13 dicembre 1993, *op. cit.*, p. 36).

[6924/12] Garanzie di difesa tra attività amministrative di vigilanza e attività investigative di polizia giudiziaria in materia di igiene e sicurezza del lavoro

La sentenza in epigrafe, confermata da App. Venezia, Sez. III pen., 2 luglio 1996, n. 809, offre lo spunto per lo svolgimento di alcune riflessioni in merito alla tutela del diritto di difesa nell'ambito delle attività di polizia amministrativa e di polizia giudiziaria in materia di igiene e sicurezza del lavoro (1).

Nel caso che ha portato alla decisione in commento il pretore è stato chiamato a giudicare in

(1) In forza del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520 e della l. 22 luglio 1961, n. 628, spetta all'Ispettorato del lavoro il compito di vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale.

In materia di igiene e sicurezza del lavoro l'art. 21 della l. 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, in applicazione di quanto disposto dall'art. 27 del d.P.R. n. 616/77, ha

ordine alla penale responsabilità di un imprenditore, imputato del reato di lesioni colpose commesse con violazione delle norme relative all'igiene del lavoro, per aver cagionato ad alcuni suoi dipendenti « ipoacusia da rumore di origine tecnopatica », ossia una diminuzione dell'udito dovuta all'eccessiva rumorosità dell'ambiente di lavoro.

Il capo d'imputazione testé delineato era stato formulato sulla base delle risultanze di rilevamenti fonometrici effettuati da addetti dell'USSL in seguito a denuncia di malattia professionale ad essi pervenuta ad opera di un medico dell'Istituto di medicina del lavoro, il quale aveva visitato alcuni operai dipendenti dell'azienda dell'imputato.

Dall'esame degli atti contenuti nel fascicolo del p.m. era tuttavia emerso che, nonostante vi fosse un referto medico attestante la sussistenza di ipoacusia da rumore di origine tecnopatica in capo ad alcuni lavoratori, e quindi nonostante l'indubbia esistenza di una notizia di reato a carico del titolare dell'azienda, il personale dell'USSL aveva svolto diversi sopralluoghi conoscitivi presso l'azienda dell'imputato (2) ed aveva eseguito in più riprese le misurazioni dei livelli di rumorosità

attribuito i suddetti compiti di vigilanza, aventi contenuto sia preventivo che repressivo, alle Unità Sanitarie Locali (con decorrenza dal 1° gennaio 1980).

Il progetto iniziale del legislatore di accentrare in un unico organo le funzioni di polizia amministrativa in materia di igiene e sicurezza del lavoro è stato in parte ridimensionato in forza dell'art. 23 del d.lg. 626/94, così come modificato dall'art. 10 del d.lg. 19 marzo 1996, n. 242, nonché dell'art. 19 del d.lg. 758/94, recante modifiche al sistema sanzionatorio in materia di lavoro. Tali disposizioni riconoscono infatti in capo all'Ispettorato del lavoro e ad altri organi ed enti (Corpo nazionale dei vigili del fuoco, Ministero dell'agricoltura, del commercio e dell'artigianato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, uffici di sanità aerea e marittima, autorità marittime, portuali e aeroportuali) specifiche competenze in particolari settori. Ne deriva che le USSL rappresentano oggi l'organo cui sono attribuiti in via primaria i compiti inerenti alla sorveglianza e al controllo nel campo dell'igiene e della sicurezza del lavoro, ma non costituiscono l'unico soggetto deputato dalla legge a svolgere dette funzioni.

Sul punto si veda l'ampia trattazione di LANOTTE, *La tutela delle condizioni di lavoro: le funzioni di vigilanza, ne La sicurezza del lavoro, Commento al d.lg. 19 settembre 1994, n. 626*, a cura di L. Galatino, Giuffrè, 1996, p. 265 s.

(2) In materia di igiene e sicurezza del lavoro il diritto di accesso ai luoghi di lavoro, originariamente attribuito agli ispettori del lavoro in forza dell'art. 8 comma 2 del d.P.R. n. 520/55 e consistente nel poter « visitare in ogni parte a qualsiasi ora del giorno ed anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, e i lavori ... nonché i dormitori e i refettori annessi agli stabilimenti », è stato esteso dalla legge di riforma sanitaria ai soli addetti delle USSL con qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, ossia agli addetti delle USSL di nomina prefettizia ai sensi dell'art. 21 comma 3 l. n. 833/78.

Nonostante il tenore letterale dell'art. 21 della l. n. 833/78 si sostiene da più parti in dottrina che il potere di accesso possa essere esercitato da tutti gli operatori delle USSL indistintamente, anche se privi della qualifica sopra menzionata (v., per tutti, LANOTTE, *La tutela delle condizioni di lavoro: le funzioni di vigilanza*; cit., p. 277).

Tale opinione non ci trova d'accordo. Al di là del fatto che una norma vigente è senz'altro vincolante sino a quando non venga modificata o abrogata ad opera di norme successive e che le limitazioni alla libertà domiciliare sono coperte da riserva di legge in virtù dell'art. 14 Cost., la scelta legislativa di attribuire il potere d'accesso ai soli operatori delle USSL con qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria va condivisa anche in considerazione della sua portata pratica. Invero, non sono rari i casi in cui gli addetti delle USSL, nell'esercizio delle loro funzioni di polizia amministrativa in materia di igiene e sicurezza del lavoro, riscontrano l'esistenza di indizi di reato a carico dei destinatari di norme prevenzionistiche; indizi di reato, i quali a norma dell'art. 220 disp. att. c.p.p. (sul quale v. *infra*) impongono agli accertatori di compiere tutte le attività successive al loro emergere con l'osservanza delle disposizioni del codice di procedura penale. Di fronte a tale realtà appare poco sensato permettere a qualsiasi operatore dell'USSL di accedere ai luoghi di lavoro, se poi lo stesso, di fronte ad un indizio di reato, si trova nell'impossibilità giuridica di compiere tutte quelle attività di investigazione e di assicurazione delle fonti di prova che la legge riserva agli appartenenti alla polizia giudiziaria, dovendo egli limitarsi ad interrompere l'attività di controllo e a presentare denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. Tale ultimo rilievo assume tanto più vigore se si riflette sul fatto che in caso di riscontrate violazioni di

all'interno dell'ambiente di lavoro, il tutto secondo gli schemi di una normale attività amministrativa di controllo, senza rispettare le salvaguardie difensive poste a tutela della persona indagata e notiziando il p.m. solo dopo l'esecuzione dei rilievi fonometrici.

Non v'è dubbio che un tale modo di operare, sebbene rifletta purtroppo una prassi assai diffusa all'interno degli uffici amministrativi investiti *de qua*, viola palesemente i principi generali contenuti nel codice di procedura penale, in base ai quali ogni attività di investigazione e assicurazione che si renda necessaria in seguito all'emergere di una notizia di reato deve essere compiuta nella stretta osservanza delle disposizioni del codice di rito — prime fra tutte di quelle dettate a difesa della persona indagata — e mediante gli strumenti al tal fine offerti da quest'ultimo.

Inosservanza di principi generali, quindi, i quali trovano conferma nell'art. 220 disp. att. c.p.p. che il pretore ha riconosciuto essere stato violato nel caso concreto.

La disposizione in questione, norma chiave di impronta garantistica nell'ambito dei rapporti tra attività amministrativa di controllo e attività processuale d'indagine, disciplina l'ipotesi in cui durante le attività ispettive e di vigilanza previste da leggi e decreti emergano indizi di reato, stabilendo che a partire da tale momento gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale siano compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice (3).

L'art. 220 disp. att. c.p.p., quindi, non fa che ribadire in termini espressi una regola già implicitamente contenuta in altre norme del codice di rito (si vedano ad es. gli artt. 63, 331, 335, 347 c.p.p.), regola che impone di dare avvio ad un procedimento penale — con la conseguente applicazione di tutte le disposizioni che ad esso si riferiscono — ogni qualvolta emergano indizi di reato o ci si trovi di fronte ad una notizia di reato a carico di un determinato soggetto.

Tornando al caso su cui si è pronunciato il Pretore di San Donà di Piave, in seguito alla

norme prevenzionistiche durante la normale attività di vigilanza molto spesso si rende necessario il compimento di accertamenti e rilievi sullo stato dei luoghi e delle cose non differibili nel tempo; attività, queste ultime, che ai sensi dell'art. 354 c.p.p. possono essere legittimamente svolte dai soli ufficiali di polizia giudiziaria e che pertanto esulano dalla competenza degli operatori delle USSL privi di tale qualifica. Lo stesso dicasi per le ipotesi in cui vi sia l'esigenza di procedere ad un sequestro preventivo urgente in base all'art. 321 comma 3-bis c.p.p., misura la cui adozione è anch'essa riservata dalla legge agli ufficiali di polizia giudiziaria quando non sia possibile attendere l'intervento del pubblico ministero.

In dottrina, per il riconoscimento del potere d'accesso di cui all'art. 8 comma 2 d.P.R. n. 520/55 in capo al solo personale della USSL munito della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, v. G.P. CARCHIO-C. MILOCCO, *Ispezioni e ricorsi in materia di lavoro*, Buffetti, 1996, p. 27.

Nello stesso senso, cfr. GRILLO, *Unità sanitaria locale e tutela della salute nei luoghi di lavoro: i « superpoteri » dell'ufficiale di polizia giudiziaria*, in *Giust.pen.*, III, 1991, c. 658 s., il quale indica come espediente per superare l'ostacolo normativo la possibilità che gli ufficiali di polizia giudiziaria si avvalgano, già dalla fase dell'accesso, di operatori privi della qualifica quali « ausiliari di polizia giudiziaria ».

In giurisprudenza quest'ultima linea di pensiero è stata seguita da T.A.R. Piemonte, Sez. II, 6 luglio 1985, n. 289, ove si è ritenuto legittimo l'accesso nei luoghi di lavoro degli operatori delle USSL privi della qualifica di polizia giudiziaria purché essi siano nominati ausiliari di polizia giudiziaria ed operino congiuntamente ad ufficiali di polizia giudiziaria.

(3) Scopo della norma in esame è quello di impedire che le attività amministrative di ispezione e di vigilanza siano impiegate « come escamotage per ottenere elementi probatori utilizzabili nel processo penale a carico di un soggetto, ma al di fuori delle garanzie difensive normalmente previste per ogni tipo di reato » (G. UBERTIS, *L'utilizzazione dibattimentale di prelievi ed analisi di campioni*, in *questa rivista*, 1992, p. 431, n. 289).

Per un ampio commento all'art. 220 disp. att. c.p.p., v. KOSTORIS, *Sub art. 220, in Commentario del nuovo codice di procedura penale. Appendice. Norme di coordinamento e transitorie*, a cura di G. Ubertis, Giuffrè, 1990, p. 73 s., secondo il quale « la disposizione in esame fornisce una chiara norma agendi agli organi amministrativi in materie dove il pericolo di abusi e ritardi nell'imboccare la strada del procedimento penale è suscettibile di essere alimentato, oltre che dall'ancipite qualifica rivestita spesso da tali organi, dal fatto che la funzione svolta inizialmente non è classificabile *a priori* in ordine ai suoi esiti ».

ricezione della notizia relativa alla riscontrata sussistenza di una malattia professionale contratta da alcuni lavoratori a causa della violazione di norme sull'igiene del lavoro, gli operatori della USSL investiti delle funzioni di vigilanza in materia, se aventi qualifica di polizia giudiziaria (4), sarebbero stati tenuti a presentare rapporto all'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 347 c.p.p.; mentre, invece, se privi della suddetta qualifica, avrebbero dovuto trasmettere, nella loro qualità di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. (5).

In ogni caso, tali soggetti mai avrebbero potuto recarsi presso l'azienda dell'indagato e compiere sopralluoghi ed accertamenti alla stregua di una normale attività di vigilanza e senza rispettare le garanzie difensive che in virtù dell'art. 61 c.p.p. devono essere riconosciute alla persona sottoposta alle indagini.

Di fronte alla necessità di effettuare rilievi fonometrici ed in presenza di un indubbio indizio di reato a carico del titolare dell'azienda la strada da seguire, come ha riconosciuto il pretore nella sentenza in esame, era quella offerta dallo strumento dell'accertamento tecnico non ripetibile disciplinato dall'art. 360 c.p.p., con la conseguente necessità di osservare le salvaguardie difensive per esso previste (6).

(4) L'art. 21 comma 3 della l. n. 833/78 sulla riforma sanitaria prevede che la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria nell'ambito delle funzioni ispettive e di controllo in materia di igiene e sicurezza del lavoro spetti unicamente agli addetti delle USSL selezionati dal prefetto su indicazione del presidente della regione.

Anche con riferimento alle funzioni di polizia giudiziaria si è posto tuttavia il problema se accanto alla competenza degli operatori dell'USSL di nomina prefettizia permangano le attribuzioni riconosciute dall'art. 8 del d.P.R. n. 520/55 agli ispettori del lavoro « nei limiti dei servizi cui sono destinati ».

A questo proposito la dottrina maggioritaria propende per la soluzione affermativa della questione, argomentando soprattutto dall'art. 27 del d.P.R. n. 616/77, il quale fa salvo, seppure in via transitoria, l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria da parte dell'Ispettorato del lavoro, e inoltre dalla necessità di garantire ai lavoratori una più efficace tutela della sicurezza e della salute (v., di recente, CAPUTO, *Per una permanenza dei compiti di polizia giudiziaria dell'Ispettore del lavoro in materia di prevenzione infortuni ed igiene del lavoro*, in *Mass.giur.lav.*, 1996, p. 142 s.).

Sul punto occorre rilevare che l'opinione della dottrina prevalente trova conforto in Consiglio di Stato, Parere 3 marzo 1982, n. 350/81, secondo cui l'art. 27 d.P.R. n. 616/77 deve essere interpretato nel senso di conservare agli ispettori del lavoro funzioni di polizia giudiziaria anche con riguardo alla materia dell'igiene e della sicurezza del lavoro.

(5) A questo proposito appare utile ricordare che l'ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale sorto in passato in merito all'alternatività o meno dell'obbligo del rapporto all'autorità giudiziaria dei reati accertati, ai sensi dell'art. 347 c.p.p., rispetto alla facoltà di diffida enunciata nell'art. 9 del d.P.R. n. 520/55, risulta oggi superato in forza del d.lg. n. 758/94 recante modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro, il quale ha sostituito, limitatamente al settore dell'igiene e sicurezza del lavoro e per le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, il potere di diffida con il nuovo istituto della prescrizione obbligatoria (la potestà di diffida rimane dunque in vigore per la restante legislazione sociale).

L'art. 20 comma 4 del suddetto decreto stabilisce infatti espressamente che nonostante l'esercizio del potere di prescrizione da parte dell'organo di vigilanza resta fermo l'obbligo in capo allo stesso di riferire al p.m. la notizia di reato inerente alla contravvenzione ai sensi dell'art. 347 c.p.p.

In tal modo il legislatore ha tradotto in norma vincolante il principio già espresso da Sez. un., 6 novembre 1992 (in *questa rivista*, 1993, p. 1384, n. 806, con osservazioni di V.COTTINELLI), in cui la suprema Corte, intervenendo sul contrasto giurisprudenziale sorto in ordine all'interpretazione dell'art. 9 d.P.R. n. 520/55 attributivo del potere di diffida, ha statuito la non alternatività dell'obbligo di riferire la notizia di reato al p.m. rispetto alla facoltà di diffida; e ciò sulla base della considerazione che gli organi di vigilanza, pur quando ritengano di esercitare il potere di diffida, non dismettono mai le loro funzioni di ufficiali di polizia giudiziaria.

La soluzione appena prospettata è stata accolta anche dal Ministero del lavoro con circolare del 26 luglio 1993.

(6) Sotto il profilo del diritto alla difesa l'art. 360 c.p.p. stabilisce innanzitutto che il p.m. debba

Ciò per due ragioni fondamentali.

Innanzitutto, perché le indagini sul rumore hanno ad oggetto *un quid* che per sua natura è soggetto a continue modificazioni e che pertanto rende l'atto che deve accertarlo un atto non ripetibile.

In secondo luogo — e questo è il dato più importante — perché una corretta esecuzione di dette indagini e la connessa possibilità di ritenere i loro esiti attendibili ed utilizzabili in sede penale richiedono in capo a coloro che effettuano le misurazioni fonometriche specifiche competenze tecnico-scientifiche, anche in ordine alle modalità da osservare ed alle precauzioni da adottare ai fini di un uso appropriato degli strumenti di misurazione (7); competenze tali, cioè, che determinerebbero la necessità di disporre una perizia ai sensi degli artt. 220 s. c.p.p., qualora l'esigenza di svolgere indagini sui livelli di rumorosità all'interno dell'ambiente di lavoro sorgesse nel corso del dibattimento (8).

Ed è proprio per tale ultima ragione, ossia per l'elevato contenuto tecnico-scientifico che caratterizza l'attività di misurazione dei livelli di rumore, che non riteniamo di condividere l'opinione del Pretore di San Donà di Piave laddove questi ha lasciato intendere che i rilievi fonometrici, se urgenti, avrebbero potuto essere effettuati col ricorso allo strumento degli accertamenti urgenti di cui all'art. 354 c.p.p. e con le garanzie difensive ivi previste.

Gli accertamenti testé menzionati si risolvono infatti in atti d'indagine atipici e posti in essere da soggetti il più delle volte privi di quelle cognizioni tecniche e scientifiche che abbiamo visto essere requisito indispensabile per poter considerare attendibili gli esiti di dette indagini e giustificarne l'utilizzo in sede penale; con la conseguenza che gli accertamenti in questione non possono rappresentare un valido mezzo per eseguire accertamenti ad alto contenuto tecnico-scientifico quali quelli sul livello di rumorosità esistente in un dato ambiente (9).

dare avviso, senza ritardo, alla persona sottoposta alle indagini, alla persona offesa dal reato ed ai loro difensori in ordine al giorno, all'ora e al luogo fissati per il conferimento dell'incarico al consulente d'ufficio e in ordine alla facoltà di nominare consulenti tecnici, i quali ultimi, assieme ai difensori, hanno diritto di assistere al conferimento dell'incarico nonché di partecipare agli accertamenti e di formulare osservazioni e riserve.

Si potrebbe obiettare a questo proposito che un diritto di difesa così strutturato possa vanificare del tutto l'effetto sorpresa che deve normalmente accompagnare attività irripetibili quali le misurazioni del rumore all'interno dell'ambiente di lavoro, e ciò in quanto il preavviso di cui sopra aprirebbe il pericolo di inquinamento delle « prove » da assumere.

In realtà l'obiezione appena prospettata è facilmente superabile. L'art. 360 c.p.p., infatti, non indica un termine minimo da rispettare a favore della persona sottoposta alle indagini, di modo che tale termine, nei casi in cui si prospetti la necessità di garantire un effetto sorpresa, può essere ridotto al minimo, fino ad essere trasformato in un avviso contestuale all'inizio delle operazioni tecniche, come del resto è previsto dal combinato disposto degli artt. 356 c.p.p. e 114 disp. att. c.p.p. per gli atti a sorpresa da compiersi ad opera della polizia giudiziaria.

(7) I soggetti che effettuano il controllo sull'intensità del rumore in un dato ambiente non si limitano infatti a controllare la macchina nella fase di rilevamento del rumore stesso, ma devono altresì procedere alla taratura del sistema di registrazione e garantire una corretta installazione dei rilevatori nonché stabilire il tempo rappresentativo valutando le circostanze del caso concreto.

(8) Gli accertamenti tecnici non ripetibili di cui all'art. 360 c.p.p. assolvono infatti, nella fase delle indagini preliminari, la funzione che nel corso del dibattimento viene realizzata mediante il ricorso all'istituto della perizia, ossia quella di assicurare che lo svolgimento di indagini o l'acquisizione di dati rilevanti a fini penali e che richiedono particolari competenze tecnico-scientifiche in chi le effettua vengano affidati a persone esperte e dotate di un adeguato livello di specifica qualificazione.

Sul punto, cfr. L. D'AMBROSIO, *Sub art. 360 c.p.p.*, in *Commentario al nuovo codice di procedura penale*, coordinato da M. Chiavario, vol. IV, Utet, 1990, p. 176, il quale riconosce che « ...gli accertamenti tecnici irripetibili indicati nell'art. 360 c.p.p. non sono altro che delle perizie non rinviabili al dibattimento... ».

(9) Per gli stessi motivi ci sentiamo di dover escludere che le indagini sul livello di rumorosità all'interno dell'ambiente di lavoro — come del resto ogni altro accertamento implicante un elevato

Fin qui pertanto le norme e le connesse salvaguardie difensive che a nostro avviso dovevano trovare applicazione nel caso che ha portato alla pronuncia in commento, caso nel quale peraltro in capo al soggetto coinvolto negli accertamenti svolti dal personale della USSL senza che il rispetto del diritto di difesa sussistevano già precisi indizi di reato.

2. Ciò che ci preme tuttavia sottolineare in occasione di queste nostre riflessioni in ordine all'attività di indagine in materia di igiene e sicurezza del lavoro è che appare riduttivo escludere aprioristicamente la possibilità che anche durante la fase prettamente amministrativa di vigilanza, e quindi a prescindere dall'esistenza di indizi di reato a carico di un determinato soggetto, si prospettino situazioni in presenza delle quali si rende doveroso garantire alla parte interessata un minimo di contraddittorio, compatibilmente con la natura degli atti di controllo da compiere.

A questo proposito la Corte costituzionale, con ordinanza 29 dicembre 1988, n. 1151 (10), ha dichiarato manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale delle norme che attribuiscono poteri ispettivi e di controllo all'Ispettorato del lavoro (art. 3 commi 1 e 2 della l. n. 638/83; art. 5 della l. n. 628/61; art. 8 commi 1, 2 e 3 del d.P.R. n. 520/55), nella parte in cui non prevedono che le attività di accertamento ed investigazioni svolte dagli ispettori del lavoro siano assistite dalle garanzie di difesa, e ciò in ossequio ad un principio già affermato in una precedente pronuncia della stessa Consulta, secondo cui il rispetto del diritto di difesa previsto dall'art. 24 Cost. presuppone l'esistenza di un indizio di reato collegato ad un soggetto e non si impone nell'ambito di attività squisitamente amministrative quali quelle di vigilanza in materia di igiene e sicurezza del lavoro (11).

A nostro avviso la linea argomentativa della Corte costituzionale, ripresa e sviluppata in numerose sentenze della Corte di cassazione (12), mal si concilia con quelle situazioni in cui gli organi amministrativi pongono in essere attività di vigilanza per loro natura irripetibili, in quanto dirette a valutare lo stato dei luoghi o di cose soggetti a modificazioni, spesso anche per esigenze produttive (ad es. sostituzioni o modifiche dei macchinari impiegati nella lavorazione; trasferimento degli stessi da un sito ad un altro all'interno dell'azienda; impiego di nuove sostanze o materiali nella fase produttiva e cessazione nell'uso di sostanze o materiali precedentemente utilizzati...); attività di vigilanza, però, i cui esiti, se si risolvono sfavorevolmente per la persona interessata, evidenziano la violazione di norme sanzionate penalmente, determinano l'inizio di un procedimento penale a carico di detta persona ed assurgono a prova principe della penale responsabilità di quest'ultima.

Si pensi ad esempio agli accertamenti relativi all'intensità del rumore interno ed esterno, delle vibrazioni, dei campi elettromagnetici e delle radiazioni ionizzanti; alle prove in ordine alla salubrità dell'aria, per verificare l'eventuale presenza di agenti chimici e biologici, o relative all'illuminazione o al microclima esistenti all'interno dell'ambiente di lavoro; infine alle attività di prelievo ed analisi di materiali o prodotti impiegati nella lavorazione o comunque presenti nell'ambiente di lavoro.

Per quanto attiene in particolare alle attività implicanti operazioni di prelievo ed analisi (quasi tutte le attività suddescritte), le leggi speciali in materia di igiene e sicurezza del lavoro che attribuiscono agli organi di vigilanza la facoltà di effettuarle (13) non prevedono alcuna forma di

grado di preparazione tecnico-scientifica in capo a chi lo esegue — possano farsi rientrare in quegli atti od operazioni richiedenti specifiche competenze tecniche e nel cui compimento la polizia giudiziaria può avvalersi di persone idonee ai sensi dell'art. 348 comma 4 c.p.p.

In questo senso, v. LA MARCA, *Sub art. 348 c.p.p.*, in *Commentario* cit., p. 121, la quale osserva che «...occorre aver riguardo al contenuto sostanziale dell'operazione al fine di determinarne la disciplina: pertanto, allorché le attività previste dal comma 4 dell'articolo in esame siano assimilabili agli accertamenti di cui all'art. 360, dovranno essere osservate le forme stabilite da quest'ultima norma ».

(10) L'ordinanza in questione è pubblicata in *Mass.giur.lav.*, 1989, p. 144 s.

(11) V. C. cost., 2 febbraio 1971, n. 10, in *Mass.giur.lav.*, 1971, p. 9 s., con nota di SANTORO, *Il potere di accesso degli ispettori del lavoro e l'inviolabilità del domicilio*, nonché p. 122 s., con nota di LORUSSO, *Funzioni amministrative e di polizia giudiziaria dell'Ispettore del lavoro*.

(12) Cfr. Sez. II, 13 gennaio 1989, Gubbiotti, in *questa rivista*, 1990, p. 2190, n. 1762.

(13) La facoltà di eseguire prelievi ed analisi è prevista dall'art. 64 del d.P.R. n. 303/56 recante

contraddittorio durante il loro espletamento; in alcuni casi non dettano alcuna disciplina — né delegano ad organo amministrativo la relativa regolamentazione — in ordine alle modalità con cui prelievo e successive analisi devono essere eseguiti (v. ad es. l'art. 64 del d.P.R. n. 303/1956); e infine, quel che è più grave, non riconoscono al soggetto che ha acquisito la veste di indiziato di reato in seguito alle risultanze negative delle analisi la facoltà di avanzare richiesta di revisione di queste ultime, laddove la revisione stessa risulti praticabile in ragione della non rapida deteriorabilità della sostanza prelevata.

Sotto quest'ultimo aspetto la violazione del diritto di difesa appare palese (14), così come risulta evidente la disparità di trattamento che viene ad esistere tra colui che subisce l'attività di controllo sotto forma di prelievo ed analisi di sostanze in base alle leggi in materia di igiene e sicurezza del lavoro rispetto a colui nei confronti del quale la stessa attività viene eseguita in forza di leggi che regolano altri settori e che prevedono espressamente il diritto della persona interessata di chiedere la revisione delle analisi (15); con la conseguenza che le disposizioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro che prevedono i prelievi e le analisi ad opera degli organi ispettivi non si sottraggono neppure ad una censura di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 Cost. (16).

In attesa di un intervento legislativo quantomai necessario, volto a dettare una disciplina dettagliata dei prelievi e delle analisi da eseguirsi nell'ambito dell'attività di vigilanza in materia di igiene e sicurezza del lavoro, soprattutto sotto il profilo delle garanzie difensive da riconoscere al privato coinvolto in detta attività, si può a nostro avviso far leva sull'art. 223 comma 1 disp. att. c.p.p. per assicurare a quest'ultimo soggetto un minimo di contraddittorio e di diritto di difesa.

norme generali per l'igiene del lavoro; dall'art. 14 del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 962, in relazione all'Allegato I allo stesso d.P.R., in materia di protezione sanitaria dei lavoratori esposti al cloruro di vinile monomero; dall'art. 4 del d.lg. 15 agosto 1991, n. 277, in tema di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro.

(14) Si possono richiamare a questo proposito le affermazioni contenute nella sent. 28 gennaio 1986, n. 15 della Corte costituzionale (in *Giur.cost.*, 1986, I, p. 103 s.), con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 l. 6 dicembre 1971, n. 1083, in materia di sicurezza dei gas combustibili, nella parte in cui non riconosceva all'interessato il diritto alla revisione delle analisi.

In tale pronuncia si legge che « tutte le volte che gli accertamenti eseguiti... si risolvono sfavorevolmente per le persone interessate, nel senso che a loro carico vengono a profilarsi gli estremi di una o più fra le violazioni incriminate... tali persone risultano sicuramente indiziate di reato... Il determinarsi di una situazione del genere fa diventare automaticamente operante quel diritto di difesa che l'art. 24 comma 2 Cost. proclama inviolabile in ogni stato e grado del procedimento ».

Tuttavia, il principio che appare fondamentale per l'oggetto che stiamo trattando è contenuto nel seguente passo della sentenza: « ...per quanti esercitano la loro abituale attività in settori assoggettati a controlli che si estrinsecano attraverso il prelievo di campioni e la loro successiva analisi, solitamente compiuta al di fuori di ogni forma del contraddittorio, il primo mezzo di difesa viene ad essere rappresentato dalla possibilità di avanzare immediata richiesta di revisione dell'analisi ».

(15) Si vedano il r.d.l. 15 ottobre 1925, n. 2033, in materia di repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze ad uso agrario e di prodotti agrari, convertito con modificazioni nella l. 18 marzo 1926, n. 562; la l. 30 aprile 1962, n. 283, in tema di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande; la l. 4 luglio 1967, n. 580 in materia di lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari.

Inoltre va considerato che l'attuazione del principio del contraddittorio mediante la previsione della facoltà per l'interessato di chiedere la revisione delle analisi con la partecipazione di un proprio consulente tecnico è garantito pure dall'art. 15 della l. 24 novembre 1981, n. 689, in tema di violazioni amministrative.

(16) La stessa censura di illegittimità costituzionale può essere mossa nei confronti degli artt. 9 e 15 della l. 10 maggio 1976, n. 319, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, nella parte in cui questi non prevedono la facoltà per l'interessato di richiedere la revisione delle prime analisi da cui è emerso il superamento dei limiti di accettabilità degli scarichi, qualora le analisi abbiano ad oggetto sostanze non rapidamente deteriorabili per natura (es. i metalli disciolti) o rese non rapidamente deteriorabili grazie all'uso di appropriati stabilizzanti.

La norma in questione riconosce a colui che subisce un'attività di controllo comportante analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione (e questo è il caso della materia che stiamo trattando) il diritto di essere avvisato circa il giorno, l'ora e il luogo di effettuazione delle analisi stesse, affinché egli possa presenziarvi con l'eventuale assistenza di un consulente tecnico (17); e, data la genericità della sua formulazione (nel testo dell'art. 223 disp. att. c.p.p. si parla di « attività ispettive o di vigilanza previste da leggi e decreti »), riteniamo che le salvaguardie difensive da essa delineate siano senz'altro applicabili anche nella materia *de qua* (18).

A nostro avviso non appare tuttavia sufficiente garantire il contraddittorio — per quanto limitato — in occasione delle sole operazioni di analisi, escludendolo *in toto* nell'ambito dell'attività di prelievo e campionamento.

Lo stretto legame strutturale e funzionale intercorrente tra la fase del prelievo e quella delle successive analisi non consente infatti di considerare le due attività in questione separatamente, riservando ad esse differenti discipline, bensì impone di interpretarle alla stregua di due momenti di un'unica operazione tecnica complessa, soggetti in tutto e per tutto alle medesime regole, anche e a maggior ragione per ciò che attiene ai diritti di difesa da garantire durante il loro espletamento.

Anzi, a ben vedere l'esigenza di garantire al privato coinvolto nell'attività di controllo un minimo di contraddittorio appare talvolta più concreta ed attuale in occasione delle operazioni di prelievo.

È il prelievo, infatti, che condiziona inevitabilmente gli esiti delle successive analisi chimiche e che pertanto è in grado di influire in maniera determinante sull'insorgenza o meno di indizi di reato a carico della persona coinvolta nell'attività di vigilanza.

Se ciò è vero — e non si vede come possa essere contestato — ci sentiamo di aderire senza riserve all'opinione secondo cui « ...è comunque doveroso, al di là delle argomentazioni formali, che l'autorità di controllo, pur facendo salvo il fattore sorpresa, assicuri sin da questa fase (la fase del prelievo, *ndr*)... il massimo di contraddittorio. » (19).

Possiamo quindi affermare, senza timore di essere tacciati di eccessivo garantismo, che sarebbe auspicabile da parte degli addetti alle attività ispettive in materia di igiene e sicurezza del lavoro che questi, una volta arrivati presso un'azienda per compiere prelievi di sostanze impiegate nella lavorazione o presenti nell'ambiente di lavoro, avvisino (un semplice avviso, quindi, non un preavviso!) il titolare dell'azienda stessa o altro destinatario delle norme prevenzionistiche circa la facoltà di farsi assistere sin da questa fase degli accertamenti da un difensore e da un tecnico di fiducia.

In tal modo, se da un lato viene garantito al soggetto coinvolto nell'attività ispettiva un doveroso diritto di difesa nell'ambito della fase più delicata dell'operazione tecnica complessa comprendente prelievo ed analisi, dall'altro lato viene assicurato l'irrinunciabile fattore sorpresa e scongiurato il pericolo di inquinamento delle prove e di frodi processuali attuabili mediante l'immutazione dello stato dei luoghi e delle cose.

NOVELIO FURIN
LAURA TEDESCHI

(17) Per un esame approfondito dell'art. 223, disp. att. c.p.p., v. KOSTORIS, *Sub art. 223*, in *Commentario del nuovo codice di procedura penale. Appendice. Norme di coordinamento e transitorie*, a cura di G. Ubertis, Giuffrè, 1990, p. 119 s.

(18) È utile ricordare che un'eventuale compressione dei diritti di difesa riconosciuti dall'art. 223 comma 1 disp. att. c.p.p. comporta quale conseguenza il divieto di inserire i verbali di analisi, dai quali risulti la violazione di norme penalmente sanzionate, nel fascicolo per il dibattimento, e quindi l'impossibilità per il giudice di servirsi di detti verbali ai fini della decisione.

(19) L'affermazione è di G. AMENDOLA, *La tutela penale dall'inquinamento idrico*, Giuffrè, 1996, p. 139. Sebbene l'Autore faccia riferimento al prelievo nell'ambito dell'attività di controllo sugli scarichi, l'osservazione da lui svolta in ordine alla necessità di garantire un diritto di difesa in occasione delle operazioni di prelievo si adatta perfettamente anche alle ipotesi in cui dette operazioni vengono realizzate nell'ambito dell'attività di vigilanza in materia di igiene e sicurezza del lavoro.