

INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI
Gruppo di Lavoro Magistrati dei Tribunali e Procure della Repubblica
Provincia di Cuneo

1) IL PROGETTO

Il progetto ha preso avvio da primi contatti risalenti al 2005 tra Luigi Marini ed alcuni magistrati che operano nell'area della "Provincia Granda", cioè nel Cuneese (Tribunale e Procure di Cuneo, Alba, Mondovì e Saluzzo), per verificare se fosse possibile promuovere una riflessione capace di coniugare aspetti diversi ma collegati tra di loro, sui temi in oggetto.

L'idea base era quella di una collaborazione non episodica sui temi della legalità, di un superamento delle tradizionali forme di studio-formazione impostate su convegni con relazioni frontali e scarsa partecipazione del "pubblico" adottando, piuttosto, un percorso che coinvolgesse professionalità diverse, si articolasse su un progressivo esame ed affinamento degli argomenti, con particolare attenzione alle prassi effettive ed alle esigenze reali degli operatori, cercando un primo livello di soluzione attraverso le possibili forme di cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti.

Un progetto, dunque, che ruotasse attorno a temi professionali sentiti come specifici, che si articolasse nel tempo attraverso iniziative diverse e che comportasse per i magistrati un'apertura concreta verso l'esterno, per verificare e migliorare il livello di collaborazione con gli organi tecnici chiamati a condurre le indagini.

La scelta del tema cadde su quello della sicurezza sui luoghi di lavoro, sia perché già allora il numero degli infortuni e delle malattie professionali nonché delle violazioni riscontrate mostrava segni allarmanti di gravità, sia perché gli interessi in gioco (salute e sicurezza del lavoro) assumono un particolare rilievo a livello costituzionale, sia perché si tratta di un settore in cui le modalità tradizionali di gestione delle indagini e dei processi manifestavano talvolta limiti e criticità di notevole rilievo.

1.1 - Partecipanti.

Hanno preso parte al gruppo, spontaneamente composto, le Procure della Repubblica di Alba, di Cuneo, Mondovì ed i Tribunali di Cuneo e Mondovì.

I primi incontri si sono svolti presso il Tribunale di Cuneo il 10.9.07 ed il 16.11.07.

Gli ulteriori incontri si sono svolti presso la sede dell'ASL CN2 di Alba, con la partecipazione anche dei Dirigenti e dei Tecnici dei Servizi S.Pre.S.A.L. di tutta la Provincia di Cuneo.

1.2 - Materiale:

Documentazione prodotta dalla Procure della Repubblica di Alba, Cuneo e Alessandria.

1.3 - Il protocollo Procura Generale del 2003:

Il protocollo in questione è stato diramato, con nota della Procura Generale di Torino in data 4.4.03, a seguito di una intesa raggiunta il 25.3.03 con l'Assessorato alla Sanità Pubblica della Regione Piemonte.

Il fine è di rendere omogenei i comportamenti relativi agli accadimenti infortunistici dei Servizi di prevenzione e Sicurezza degli ambienti di lavoro e delle Procure della Repubblica del distretto Piemonte e Valle d'Aosta.

Con riferimento alle indicazioni in esso fornite, i diversi uffici sul territorio hanno adottato specifiche soluzioni che rispondono alle esigenze locali e ai rapporti instaurati con i servizi territoriali.

Ogni ufficio di procura ha quindi elaborato indicazioni operative e forme di collaborazione che riguardano sia la materia degli infortuni sia quella delle malattie professionali.

In questo contesto il gruppo di lavoro ha deciso di assumere come riferimento le soluzioni che presentano il maggior livello di approfondimento, ed in particolare le procedure adottate dalla Procura della Repubblica di Alba per il settore degli infortuni e dalla Procura della Repubblica di Alessandria per quello delle malattie professionali.

Ciascuna delle procedure è stata assunta come riferimento nella sua interezza, utilizzando come elemento di valutazione critica le differenze emergenti dalle procedure adottate da altri uffici partecipanti al progetto.

1.4 - Lo sviluppo del progetto: le criticità, le soluzioni.

Il progetto si è sviluppato attraverso una serie di incontri. I primi si sono svolti con la partecipazione dei soli magistrati, ed hanno avuto come oggetto la ricognizione ed una prima valutazione della situazione esistente.

Sono così emersi alcuni elementi di criticità, in gran parte comuni alle realtà locali e aventi particolare significato:

- a) nelle varie sedi del nostro distretto esistono prassi operative e soluzioni organizzative diverse; a realtà in cui l'esperienza e la professionalità di alcuni magistrati hanno consentito il formarsi di buone ed evolute prassi, si affiancano sedi in cui il settore della sicurezza sui luoghi di lavoro e delle malattie professionali non ricevono la necessaria attenzione;
- b) le diverse dimensioni degli uffici giudiziari non consentono livelli di specializzazione omogenei; ciò è particolarmente evidente in una realtà come quella del Distretto Piemonte e Valle d'Aosta, caratterizzato da 17 sedi Giudiziarie, molte delle quali con organici ridotti e quindi non compatibili con una adeguata specializzazione dei magistrati sia requirenti che giudicanti;
- c) alla qualità del lavoro di talune Procure, in alcuni casi protese verso un elevato livello di attenzione, non sempre corrisponde negli uffici giudicanti un corrispondente livello di approfondimento e di specializzazione;
- d) tale esigenza pone immediatamente in luce il livello non sempre soddisfacente dei criteri organizzativi adottati in sede tabellare, presso alcune sedi, dove i processi in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro e di malattie professionali sono affidati in fase dibattimentale a magistrati onorari, non sempre adeguatamente formati e/o specializzati;
- e) alle incertezze che talvolta si registrano in fase di primi accertamenti o di indagini preliminari, si accompagnano le incertezze che caratterizzano la fase decisoria, soprattutto con riferimento alla prova circa la ricorrenza del nesso di causalità.

Muovendo da queste premesse, il progetto ha proceduto, si è potuto rilevare in tal modo che risultano in genere adottate soluzioni per la materia degli infortuni sul lavoro diverse rispetto a quella in tema di malattie professionali.

Il punto di riferimento per gli infortuni sono state le soluzioni adottate dalla Procura della Repubblica di Alba e, per le malattie professionali, le soluzioni adottate dalla Procura della Repubblica di Alessandria.

In tal modo è stato possibile operare una riflessione avendo come riferimento scelte precise, già operative e sperimentate, caratterizzate dal coinvolgimento non occasionale ma pianificato degli enti e dei collaboratori esterni agli uffici giudiziari.

Nella seconda fase del progetto, si è quindi provveduto a realizzare alcuni incontri allargati a rappresentanti qualificati delle realtà amministrative che operano nel settore. In particolare hanno partecipato i vari servizi SPRESAL dell'area cuneese, specificamente ALBA, CUNEO, MONDOVI', SALUZZO.

Tali incontri, realizzati (nel numero di due) all'interno della sede della ASL di Alba e del relativo servizio SPRESAL, hanno permesso, intanto, di ampliare la sfera delle persone interessate, ed hanno altresì consentito ai magistrati di prendere direttamente contatto con i soggetti interessati che quotidianamente si occupano delle materie interessate ed i luoghi ove i servizi vengono svolti.

Entrambi questi aspetti di per sé rappresentano già la realizzazione di un primo livello di soddisfazione delle finalità che il progetto si proponeva.

2) INFORTUNI SUL LAVORO

La Procura della Repubblica di Alba ha formalizzato, fin dall'anno 2000 (circ. del 20.7.00, con la quale venivano diramati i criteri direttivi tracciati dalla Procura Generale di Torino con circ. del 15.5.00 – ALL. 1), una procedura volta a coordinare le attività dei diversi organi istituzionali coinvolti negli accertamenti in materia di infortuni sul lavoro.

Contestualmente ha diramato una circolare relativa all'applicazione del DLgs 758/94 in merito alla adottabilità delle prescrizioni "ora per allora" con riferimento alle cd "contravvenzioni a condotta esaurita", in conformità alla sentenza della Corte Costituzionale 18.2.99 n° 19 – ALL.2.

Tale procedura è stata periodicamente aggiornata (circ. del 21.5.03 in ottemperanza al protocollo di gestione degli infortuni diramato dalla Procura Generale il 4.4.03 – ALL. 3 – e circ. del 11.9.07 contenente le indicazioni operative in tema di infortuni, malattie professionali e prescrizioni – ALL. 4).

Attualmente è in corso l'aggiornamento reso necessario dall'entrata in vigore DLgs 9.4.08 n° 81.

La finalità perseguita da tali procedure e linee guida, adottate mediante circolari del Procuratore agli organi di P.G. interessati, è stata quella di migliorare il coordinamento delle indagini, ottimizzare gli sforzi ed evitare duplicazioni, ridurre le incoerenze rilevate nelle modalità e nei risultati degli accertamenti, agevolare il lavoro di ciascun soggetto interessato, anche attraverso la predisposizione di una specifica modulistica.

Le soluzioni adottate dalla procura della repubblica di Alba possono essere sintetizzate come segue:

2.1 - Circolare Procura Alba 2000 (aggiornata al 11.9.2007 e 2008)

Si prevedono specifiche procedure da seguirsi in caso di infortuni al fine di gestire correttamente e tempestivamente il flusso informativo delle denunce d'infortunio, anche sulla base delle direttive della Procura Generale 4.4.2003.

Si delineano modalità di intervento ed i relativi atti da effettuare, illustrando le ragioni delle deleghe diversificate e mirate, anche in tema di infortuni connessi con l'uso di macchine e/o attrezzature, e sintetizzando gli adempimenti da svolgersi in tema di prescrizioni ai sensi del DLgs 19.12.94 n° 758, nonché in materia di consulenze tecniche.

Alle indicazioni così formulate, la Procura fatto seguire, a titolo esemplificativo, la formulazione di capi di imputazione e di richieste al giudice.

3) MALATTIE PROFESSIONALI

3.1. – La Circolare della Procura di Alessandria del gennaio 2008

La circolare (All. 5) sembra affrontare in modo coerente ed efficace gli aspetti più importanti, offrendo soluzioni metodologiche suscettibili di essere aggiornate e affinate anche con il mutare del quadro normativo.

Si analizzano i flussi operativi, onde giungere all'uniformità dei comportamenti relativi alle attività svolte nell'ambito delle malattie professionali, secondo protocolli condivisi.

Lo schema prevede la trasmissione dei referti e delle denunce ai servizi S.Pre.S.A.L., la valutazione dei medesimi attraverso la schematizzazione di situazioni tipo (A – assenza di malattia, B – malattia non correlabile ad esposizione professionale, C – malattia di origine professionale con conseguente lesioni non procedibile d'ufficio, D – malattia di origine professionale con lesione procedibile d'ufficio), la adozione di griglie valutative sulla base di “criteri negativi”, le modalità di comunicazioni da parte dei Servizi alla Procura della Repubblica e viceversa, l'elaborazione di statistiche annuali, le comunicazioni dei servizi alla Direzione sanità Pubblica della Regione Piemonte.

4) PUNTI CONTROVERSI

L'aver preso come riferimento due soluzioni già operative ha agevolato la discussione circa gli aspetti positivi ed i limiti.

La diversità delle soluzioni adottate dagli uffici e la presenza di opzioni diverse tra i partecipanti al progetto hanno condotto alla decisione di mettere in evidenza i punti sui quali sono presenti valutazioni non coincidenti fra i partecipanti o, comunque, aspetti di criticità meritevoli di approfondimento.

Si segnalano al riguardo, le interessanti osservazioni in tema di malattie professionali e relativo protocollo di gestione, svolte dalla Procura di Cuneo nella riunione dell'11.4.08 (ALL. 6)

4.A - INFORTUNI.

Nell'ambito degli incontri tra i magistrati partecipanti al progetto, sono emersi i seguenti aspetti problematici:

- con riferimento agli infortuni, si riscontra talora un difetto di tempestività, nell'intervento dello SPRESAL, la tardiva raccolta, da parte della PG, di referti in materia di infortuni, il difettoso controllo, da parte dell'AG, circa il lavoro di selezione delle casistiche meritevoli di indagini ad opera dello SPRESAL.
- Debbono essere valutate con attenzione le scelte delle c.d. griglie valutative (necessaria trasmissione completa e tempestività delle notizie da parte dello SPRESAL), adottate in modo da comprendere anche criteri negativi di esclusione.
- Si è evidenziata nel dibattito tra i partecipanti la possibilità di un rimedio, attraverso il controllo della trasmissione trimestrale delle notizie non selezionate alle Procure.
- L'intento deflattivo ispiratore presenta l'indubbio vantaggio di evitare trasmissione di notizie inutili.
- Presenta tuttavia una seria criticità costituita dal rischio di una possibile perdita di trasmissione (ovvero trasmissione tardiva) di notizie che in un primo momento sembrano essere irrilevanti e che, in un secondo momento, potrebbero risultare rilevanti.
- Ancora, si evidenzia che la selezione, all'interno dello SPRESAL, circa gli infortuni da selezionare, può scontare il *deficit* di disomogeneità tra scienza medica e scienza giuridica: talvolta può accadere che una notizia non viene selezionata, e quindi non trasmessa alla AG – in quanto un infortunio (es perdita di due dita) non pone in pericolo di vita, si conclude in meno di 40 gg., ma dal punto di vista giuridico tale infortunio comporta un indebolimento permanente dell'organo della prensione.
- Esiste poi un rischio cui occorre prestare attenzione particolare: la possibile/probabile prescrizione del reato, a causa della mancata o tardiva trasmissione della notizia.

4.B - MALATTIE PROFESSIONALI.

L'esame della documentazione e il dibattito hanno posto in evidenza aspetti meritevoli di approfondimento.

- 1) La necessità di maggior impulso delle Procure, che debbono sollecitare l'adozione di politiche di monitoraggio e di intervento con modalità e tempistica efficaci.
- 2) la necessità di istituire in modo sistematico una banca dati degli SPRESAL finalizzata alla raccolta dei dati necessari (inchieste a largo spettro)
- 3) L'opportunità di coinvolgere i servizi di epidemiologia delle ASL (anche mediante protocolli di comunicazioni con le strutture ospedaliere e medici di Base)
- 4) L'opportunità di una particolare attenzione da parte della PG nel coordinare e sviluppare le informazioni provenienti dalle diverse fonti e in tempi diversi.
- 5) L'esigenza di una comunicazione sistematica con gli uffici del Pubblico ministero.

5) ASPETTI PROCESSUALI E ORGANIZZATIVI

I partecipanti al progetto intendono sottoporre all'attenzione dei lettori alcune considerazioni.

Nonostante gli sforzi e l'attenzione che i servizi pubblici piemontesi hanno dimostrato negli anni in questi settori, permane una discreta disomogeneità nei livelli di risposta. Non sempre appare sufficiente il livello della comunicazione fra uffici giudiziari (in primis le procure della Repubblica) e servizi amministrativi specializzati, ivi compresi quelli con compiti di polizia giudiziaria. Analoga valutazione può farsi per il livello di consapevolezza della gravità dei problemi esistente presso alcuni uffici di procura e (con alcune eccezioni) presso gli uffici giudicanti. Inadeguati appaiono, salvo poche eccezioni, il livello di specializzazione tecnica e le corrispondenti soluzioni organizzative presso gli uffici giudiziari (in ciò pesando moltissimo gli organici ridotti di molte sedi).

Per contro, esistono alcune realtà in cui sono state adottate buone prassi e creati rapporti di collaborazione effettiva fra le diverse istituzioni interessate.

Dovendo mettere a fuoco le prospettive di ordine generale che gli uffici giudiziari sembrano chiamati ad adottare, si può in sintesi affermare:

- a) l'importanza che in tutti i circondari vengano svolte dai Servizi S.Pre.S.A.L. analisi epidemiologiche che vadano oltre i specifici episodi, assumendo importanza – rispetto a tale obiettivo – il contributo dei medici, che debbono essere opportunamente sensibilizzati e coinvolti in vista del raggiungimento delle finalità indicate;
- b) l'importanza di una interlocuzione effettiva con i servizi S.Pre.S.A.L. e la Polizia Giudiziaria competenti, per consentire a tutti i magistrati requirenti di comprendere quali sono, dal punto di vista di quei servizi e di quegli organi, le aspettative e le difficoltà concrete nei rapporti con gli uffici di Procura;
- c) l'importanza di concordare con gli stessi forme adeguate di conoscenza e di monitoraggio circa gli esiti delle segnalazioni di reato, anche al fine di individuare le carenze e i momenti di crisi dell'intero percorso dell'accertamento penale;
- d) l'importanza di concordare con gli stessi modalità adeguate di primo intervento e di acquisizione degli elementi di prova soggetti a dispersione;
- e) l'importanza di discutere fra gli uffici di procura, e in un secondo momento con i tribunali, le possibili soluzioni organizzative, nel rispetto delle indicazioni del C.S.M. sui limiti di impiego

dei magistrati onorari e sulle possibilità di ricorso alle tabelle infradistrettuali (il pensiero torna alla necessità di specializzazione e alle difficoltà degli uffici di minori dimensioni);

- f) l'importanza di valutare con attenzione le problematiche relative all'apporto che possono dare consulenti e periti ed alle difficoltà che si incontrano nell'individuare professionisti forniti di adeguate capacità, nell'impostare bene i quesiti e nel gestire opportunamente il rapporto con tali collaboratori;
- g) l'importanza di procedere ad interventi formativi che sensibilizzino i magistrati circa la gravità e la diffusione delle malattie professionali e degli incidenti sui luoghi di lavoro, anche attraverso modalità di autoformazione e di formazione non tradizionali e più adeguate all'esigenza di un efficace miglioramento del servizio;
- h) l'importanza di procedere ad interventi formativi congiunti e mirati, con il coinvolgimento degli organi di investigazione e dei Magistrati del PM, circa le difficoltà probatorie tipiche dei reati in esame e circa le soluzioni più adeguate per consentire correttamente agli organi giudicanti la più completa conoscenza dei casi trattati.

Va da ultimo segnalato che, con Circolare del 11 settembre 2008 (pubblicata in *Foro it., parte V, 2008, 278*), la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Torino ha elaborato “*Proposte organizzative ed operative in materia di diritto penale del lavoro, in osservanza del TU 81/08*”, anche recependo indicazioni emerse dal lavoro svolto nell'ambito del gruppo spontaneo di studio (ALL. 7)