

Al fine di determinare l'importo dell'indennizzo, la predetta base di calcolo deve essere moltiplicata per due e deve, poi, essere applicato il coefficiente relativo alla categoria di inabilità riconosciuta, come da tabella che segue:

Tabella	Categoria	Percentuale invalidità	Coefficiente
A	Prima	100% - 91%	100
A	seconda	90% - 81%	92
A	terza	80% - 71%	75
A	quarta	70% - 61%	61
A	quinta	60% - 51%	44
A	sesta	50% - 41%	27
A	settima	40% - 31%	12
A	ottava	31% - 21%	6
B		20% - 11%	3

L'importo così ottenuto, si riduce del 25 per cento o del 50 per cento se il dipendente ha superato il cinquantesimo o il sessantesimo anno di età al momento dell'evento che ha provocato il danno.

L'approdo finale dei criteri e delle modalità di calcolo dell'equo indennizzo ha portato, con ogni evidenza, ad un drastico ridimensionamento delle provvidenze riconosciute al personale delle Forze armate.

## **1.2. L'indennizzo garantito dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali**

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 38 del 2000, le principali prestazioni economiche garantite in caso di inabilità permanente o di morte, causate da infortunio sul lavoro o da malattia professionale, sono le seguenti:

- l'indennizzo in capitale del danno biologico, per menomazioni comprese tra il 6 e il 15 per cento;
- la rendita diretta, per menomazioni pari o superiori al 16%;
- la rendita a superstiti, in caso di morte.

L' indennizzo in capitale è erogato in un'unica soluzione, e l'importo dello stesso è indicato nell'apposita Tabella dell'indennizzo del danno biologico, in funzione del grado di menomazione, accertato sulla base della tabella delle menomazioni prevista dal decreto legislativo n. 38 del 2000.

La tabella dell'indennizzo del danno biologico è impostata secondo i seguenti criteri:

- areddituale, indipendente cioè dal reddito, in quanto la menomazione in sé produce lo stesso pregiudizio alla salute per tutti gli essere umani;
- crescente, al crescere della gravità della menomazione;

- variabile, in funzione dell'età (decrece al crescere dell'età) e del sesso (tiene conto della maggiore longevità femminile).

La rendita diretta, erogata mensilmente per tutta la vita, si compone di due quote. Una reddituale, che indennizza il danno biologico ed è commisurata soltanto alla percentuale di menomazione, l'altra reddituale, destinata a ristorare le conseguenze patrimoniali della menomazione, e pertanto commisurata, oltre che al grado di menomazione, alla retribuzione percepita dall'assicurato.

La retribuzione da utilizzare quale base di calcolo della quota reddituale della rendita è quella effettiva percepita nell'anno precedente l'evento lesivo, con il limite del minimale e del massimale stabilito dalla legge, pari, rispettivamente, a euro 16.195,20 e a euro 30.076,80 annui.

L'assicurato, dopo il riconoscimento del diritto alla prestazione, può denunciare successivi aggravamenti per ottenere l'adeguamento dell'indennizzo in capitale o la costituzione della rendita o, ancora, una maggiore rendita, se già costituita.

In caso di morte causata dalle conseguenze dell'infortunio o della malattia professionale, è costituita la rendita a favore dei superstiti.

Beneficiari della prestazione sono:

- il coniuge, fino alla morte o a nuovo matrimonio (nel caso di matrimonio sono dovute tre annualità)
- i figli fino al 18° anno di età, senza ulteriori requisiti, fino al 21° anno di età, se studenti di scuola media superiore o professionale viventi a carico e senza un lavoro retribuito, per tutta la durata normale del corso, non oltre il 26° anno di età, se studenti universitari viventi a carico e senza un lavoro retribuito, per tutta la durata normale del corso di laurea, oltre la maggiore età e finché dura l'inabilità se inabili al lavoro.

In mancanza di coniuge e figli:

- genitori naturali o adottivi, viventi a carico, fino alla morte
- fratelli e sorelle, viventi a carico e conviventi, negli stessi termini validi per i figli.

Per eventi mortali antecedenti al 1° gennaio 2014, la rendita a superstite era calcolata sulla retribuzione annua effettiva del lavoratore deceduto, nel rispetto dei limiti minimo e massimo stabiliti per legge (minimale e massimale di rendita).

Per le rendite a favore di superstiti di lavoratori deceduti a far data dal 1° gennaio 2014, il calcolo è effettuato sulla base del massimale di legge, pari, come già sottolineato, a euro 30.076,80.

La rendita ai superstiti è cumulabile con la pensione di reversibilità; la rendita diretta è cumulabile con la pensione di anzianità o di vecchiaia e con l'assegno o pensione di invalidità, purché, in quest'ultimo caso, le due prestazioni non siano connotate da completa sovrapposibilità, per essere fondate sullo stesso quadro morboso (Cassazione civile, sez. VI, 22 marzo 2016, n. 5636).

Le rendite, inoltre, sono esenti da ritenute IRPEF.

### **1.3. Risultati della comparazione**

Dalla comparazione tra i due sistemi è risultato di tutta evidenza che la tutela indennitaria prevista dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è di maggior favore rispetto a quella garantita dall'equo indennizzo, non soltanto perché è più bassa la soglia minima di indennizzabilità (6 per cento invece di 11 per cento), ma perché la quota patrimoniale della rendita, spettante a partire dal 16 per cento di inabilità, è calcolata con riferimento alla complessiva retribuzione effettiva (sia pure con il massimale di euro 30.076,80 annui), invece che al solo stipendio tabellare iniziale. Questa conclusione è stata confermata dai numerosissimi confronti effettuati su fattispecie concrete, né diversamente si può opinare sul rilievo che talune infermità di cui alla tabella A, categoria 1, sono valutate con un grado di inabilità superiore a quello previsto dalla tabella delle menomazioni di cui al decreto legislativo n. 38 del 2000.

Il grado di menomazione, infatti, costituisce soltanto una delle variabili che determinano l'importo della prestazione spettante. Sviluppando l'intero calcolo, il risultato è comunque più favorevole, nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria, anche nei casi sopra menzionati.

A ciò si aggiunga che la tutela contro gli infortuni e le malattie professionali non soltanto assicura un indennizzo destinato a garantire la continuità del sostegno economico, ma si articola in prestazioni anche di diversa natura finalizzate al miglioramento della qualità della vita degli infortunati e dei tecnopatici. Basti pensare all'assistenza protesica di eccellenza erogata dal Centro protesi di Vigorso di Budrio e all'assistenza sanitaria privilegiata, con conseguente erogazione delle prestazioni sanitarie eccedenti rispetto ai livelli essenziali di assistenza, ivi compresa la gratuità dei farmaci di fascia C necessari.

## **2. L'accertamento del nesso di causalità e le prassi applicative, con particolare riferimento alle patologie multifattoriali**

Le reiterate sentenze della magistratura ordinaria e amministrativa hanno costantemente affermato l'esistenza, sul piano giuridico, di un nesso di causalità tra l'accertata esposizione all'uranio impoverito e le patologie denunciate dai militari o, per essi, dai loro superstiti. La patogenicità dell'uranio impoverito è stata altresì riconosciuta sul piano scientifico, dal momento che la tabella delle malattie professionali, approvata con decreto ministeriale del 9 aprile 2008, su proposta dell'apposita commissione scientifica, elenca al numero 15 le malattie causate da effetti non radioattivi dell'uranio e suoi composti. Vero è che l'unica patologia nosologicamente definita è la nefropatia tubulare, ma altrettanto vero è che la voce 15 della tabella contiene anche una dizione aperta, così formulata: "altre malattie causate dall'esposizione ...". Ciò dimostra che gli effetti patogenetici dell'uranio impoverito sono multiformi e che a dieci anni di distanza dall'emanazione della predetta tabella, i progressi della scienza medica e i risultati delle indagini epidemiologiche imporrebbero un aggiornamento della tabella stessa, con l'inclusione di altre patologie nosologicamente definite, con particolare riguardo a talune forme tumorali del sistema emolinfopoietico.

Nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, per quanto riguarda le malattie professionali, vige il c.d. sistema misto: accanto a malattie indicate in tabella, con previsione delle lavorazioni e delle malattie dalle stesse causate, sono tutelabili anche quelle non tabellate, purché ne sia dimostrata la eziopatogenesi lavorativa.

La differenza tra le due categorie di patologie professionali riguarda la distribuzione dell'onere della prova.

Nel caso delle malattie tabellate, sul lavoratore incombe l'onere di provare di essere stato addetto alla lavorazione indicata in tabella e di essere affetto dalla patologia prevista nella medesima tabella. Il nesso di causalità tra lavorazione e patologia è assistito da presunzione legale, che può essere superata soltanto laddove l'INAIL fornisca la prova certa di una diversa causa extra lavorativa.

Nel caso delle malattie non tabellate, il lavoratore deve provare non soltanto di essere stato addetto ad una lavorazione che lo ha esposto ad un determinato agente e di essere affetto dalla patologia denunciata, ma anche il nesso di causalità tra l'agente patogeno e la malattia.

È da notare che le patologie a genesi multifattoriale, per la maggior parte delle quali non è possibile esprimersi in termini di certezza scientifica, sono valutate e definite nel pieno rispetto dei principi di diritto dettati in materia dalla giurisprudenza di legittimità. La prova del nesso di causalità tra l'agente patogeno e la malattia si ritiene raggiunta quando sussista una probabilità qualificata, fondata sulle risultanze di accreditate indagini epidemiologiche e di studi condivisi dalla comunità scientifica. Se concorrono cause lavorative con fattori eziologici extra lavorativi, in forza del principio di equivalenza causale di cui all'articolo 41 c.p., la malattia si considera professionale. Ai fini della corretta applicazione della regola contenuta nell'articolo 41 c.p. in tema di nesso causale tra attività lavorativa e malattia professionale, deve, pertanto, escludersi l'esistenza del nesso eziologico richiesto dalla legge solo nel caso in cui possa essere con certezza ravvisato l'intervento di un fattore estraneo all'attività lavorativa, che sia per sé sufficiente a produrre l'infermità tanto da far degradare altre evenienze a semplici occasioni.

Per quanto riguarda il personale delle Forze armate, il percorso amministrativo che porta al riconoscimento della c.d. «causa di servizio» prevede:

il parere della CMO (Commissione medica ospedaliera) composta da medici militari, che si pronuncia sulla gravità della patologia e sulla corrispondente percentuale di invalidità che ne deriva, ma non sull'eziopatogenesi;

il parere del CVCS (Comitato di verifica per le cause di servizio), organo del MEF, nel quale i medici militari sono in maggioranza nella formulazione del giudizio sulla sussistenza del nesso di causalità, pronunciato su base esclusivamente documentale ed in assenza di un reale contraddittorio con l'interessato.

Nell'ambito del procedimento ora descritto, non appare sufficientemente garantita la terzietà di giudizio e, soprattutto, i pareri negativi espressi dal Comitato di verifica per le cause di servizio, a conclusione del descritto procedimento risultano redatti «con motivazioni di stile, stereotipate, meramente apparenti, apodittiche o generiche» (TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, 10 dicembre 2015) e «aprioristicamente in contrasto con quanto sostenuto dalla comunità scientifica e persino recepito dalle istituzioni politiche, che hanno riconosciuto con legge dello Stato l'esistenza del rischio specifico» (TAR Lazio, sez. I; cfr. inoltre, *ex multis*, Cons. St. n. 837 del 29 febbraio 2016; TAR Toscana Sez. I n. 462 del 15 marzo 2016; TAR Lazio sez. I-bis, n. 7363 del 16 agosto 2012).

Molto spesso, in particolare con riferimento alle patologie più gravi, esitate nel decesso del militare che ne era affetto, il CVCS si è espresso in termini negativi per l'asserita mancanza di certezza assoluta, sul piano scientifico, in ordine al nesso di causalità, senza alcuna valutazione del criterio probabilistico-statistico che, per costante insegnamento dei giudici di

legittimità, deve essere applicato in questi casi, anche con riguardo alla causa di servizio (Cassazione civile, sez. un., 17/06/2004, n. 11353, e, da ultimo, Cassazione civile, sez. lav., 02/01/2018, n. 12).

La prassi adottata dal CVCS è stata censurata anche dai giudici amministrativi che hanno annullato i provvedimenti di diniego rilevando che l'accertamento in ordine al nesso di causalità il più delle volte ha avuto esito negativo, perché effettuato secondo canoni di certezza assoluta, anziché fondato sul consolidato principio probabilistico-statistico, affermato da costante giurisprudenza, proprio per «l'impossibilità di stabilire sulla base delle attuali conoscenze scientifiche un nesso diretto di causa-effetto» (TAR Lazio, sez. I-bis, n. 7777 del 21 luglio 2014).

Particolarmente significative sono le sentenze, di cui sono di seguito riportati alcuni esempi, con le quali i giudici amministrativi hanno censurato l'atteggiamento negazionista del CVCS in merito agli effetti dell'esposizione all'uranio impoverito.

“La probabile connessione tra l'esposizione all'uranio impoverito e l'insorgenza di gravi patologie, anche di natura oncologica, ha indotto l'ONU a vietare l'utilizzo di armi contenenti tale elemento (risoluzione n. 1996/16) e diversi Paesi hanno assunto misure di protezione e di precauzione a favore dei militari impiegati nelle operazioni NATO. Va, quindi, riconosciuta la responsabilità del Ministero della difesa, secondo la fattispecie astratta dell'art. 2087 c.c., nel caso di contrazione da parte del militare impegnato in missioni ad alto rischio della patologia ematologica classificata come linfoma di Hodgkin, a causa dell'assenza di dispositivi di protezione personale ed informazioni sull'utilizzo di armamenti e proiettili ad uranio impoverito.” (TAR Aosta, (Valle d'Aosta), sez. I, 20/09/2017, n. 56).

“Sono illegittimi i pareri medico-legali del Comitato di verifica per le cause di servizio che escludono la riconducibilità a causa di servizio dell'infermità patita dall'interessato - militare già in missione di pace in Kosovo e Libano - sulla scorta di una motivazione di stile, stereotipata e, comunque, meramente apparente, sicuramente non in grado di consentire la ricostruzione dell'*iter* logico-giuridico che ha indotto ad escludere il nesso di causalità tra attività espletata e patologia insorta. Nella fattispecie, il Comitato di verifica non ha né menzionato il complesso insieme di fattori di rischio riconducibili all'esposizione di inquinanti in ambito lavorativo (l'interessato, in qualità di meccanico di mezzi corazzati, era particolarmente esposto ad agenti inquinanti e cancerogeni), né tantomeno fornito congrue ragioni per escludere che le particolari condizioni di impiego del militare potessero aver influito sull'insorgere della patologia in contestazione. I pareri in questione non tengono, invero, in alcun conto il potenziale effetto patogeno dei fattori di rischio, ormai riconosciuti pericolosi, menzionati dal militare, in particolare l'esposizione oltre che all'inquinamento atmosferico, alle contaminazioni tossiche provocate dall'impatto ed esplosione di munizione anche all'uranio impoverito, alle esalazioni dei gas di scarico degli automezzi bellici e dei solventi chimici per la pulizia delle armi e a massicci bombardamenti elettromagnetici, assieme alla sottoposizione ad un elevato livello di stress e alla massiccia somministrazione di vaccini, elementi che hanno indotto lo stesso legislatore nazionale a riconoscere l'esistenza di appositi benefici economici in favore del personale interessato (art. 1079, comma 1, del DPR n. 90/2010 e già con l'abrogato art. 2 DPR n. 37/2009 emendato in attuazione dell'art. 2, commi 78 e 79, della legge 244 del 2007).” (TAR Bolzano, (Trentino-Alto Adige), sez. I, 08/02/2017, n. 55).

“In tema di accertamenti in ordine alla dipendenza da causa di servizio, l'impossibilità di stabilire, sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, un nesso diretto di causa-effetto tra

l'impiego nei contesti fortemente inquinati dei teatri operativi (nella specie il ricorrente era stato impiegato nel 2002 nel Kosovo in zone interessate dall'utilizzo di ordigni all'uranio impoverito) e la patologia neoplastica comporta che non debba essere richiesta la dimostrazione dell'esistenza del nesso causale con un grado di certezza assoluta, essendo invece sufficiente la dimostrazione in termini probabilistico-statistici, come indicato nella relazione della Commissione parlamentare di inchiesta nominata in materia. In tale ottica, il verificarsi dell'evento costituisce *ex se* un dato sufficiente, secondo il cosiddetto «criterio di probabilità», a far sì che le vittime delle patologie abbiano diritto ai benefici previsti dalla legislazione vigente ogni qual volta, accertata l'esposizione del militare all'inquinante in parola, l'amministrazione non riesca a dimostrare che essa non abbia determinato l'insorgenza della patologia e che questa dipenda, invece, da fattori esogeni dotati di autonoma ed esclusiva portata eziologica.» (TAR Genova, (Liguria), sez. I, 29/09/2016, n. 956).

“In caso di infermità contratte da militari a causa dell'esposizione a polveri sottili derivanti dall'uranio impoverito, il verificarsi dell'evento costituisce un dato *ex se* sufficiente a ingenerare il diritto per le vittime delle patologie e per i loro familiari al risarcimento a meno che la pubblica amministrazione non riesca a dimostrare che essa non aveva determinato l'insorgenza della patologia la quale dipenda, invece, da fattori esogeni, dotati di autonoma ed esclusiva portata eziologica e determinanti per l'insorgere dell'infermità.” (TAR Torino, (Piemonte), sez. I, 06/03/2015, n. 429).

Le sentenze del TAR e del Consiglio di Stato non hanno, però condotto alla soluzione delle questioni controverse, perché al giudice amministrativo poteva essere domandata soltanto la tutela demolitoria, cioè l'annullamento del provvedimento impugnato, e non la decisione nel merito della questione controversa.

Ne è conseguita l'instaurazione di un circolo vizioso - il TAR annullava, il CVCS riesaminava e ribadiva il diniego, sia pure con piccole variazioni della motivazione, l'interessato impugnava di nuovo, il TAR annullava .... e così via - che ha prodotto una moltiplicazione del contenzioso con effetti pregiudizievoli per la finanza pubblica e, soprattutto, molto penosi per i militari interessati - o, troppo spesso, per gli eredi - che si sono visti negare, o differire all'infinito, il diritto alla tutela di cui lo Stato è debitore verso i propri servitori.

Questo circolo vizioso è stato almeno in parte neutralizzato dalle sezioni unite della Suprema Corte, affermando che la giurisdizione va attribuita al giudice amministrativo solo in relazione ai pregiudizi patiti in vita dal militare poi deceduto e fatti valere *iure hereditatis* dagli eredi, mentre sussiste la giurisdizione del giudice ordinario quando gli eredi facciano valere *iure proprio* i danni da loro patiti in conseguenza del decesso del congiunto (Cassazione civile, sez. un., 05/05/2014, n. 9573).

I superstiti dei militari deceduti a causa delle patologie contratte in servizio si sono visti, così costretti, stanti gli impropri ostacoli opposti all'accesso alla tutela previdenziale che avrebbe dovuto essere garantita dallo Stato, a ricorrere alla tutela risarcitoria, di competenza del giudice ordinario. Ciò ha determinato un incremento della spesa pubblica, puntualmente rilevato dalla Corte dei conti che, nella sua relazione sul consuntivo del 2016 ha evidenziato come:

“Le cause pendenti relative al risarcimento danni da esposizione da uranio impoverito, escluse quelle pendenti presso questa Corte dei conti, per il riconoscimento del trattamento pensionistico privilegiato militare, sono aumentate da 57 del 2015 a 71 del 2016 per un valore totale passato da 60,15 milioni a 80,81 milioni, davanti al giudice sia civile (nel 2015, 31 cause per un valore complessivo di 27,5 milioni, nel 2016, 37 cause per un valore

complessivo di 35,6 milioni) che amministrativo (nel 2015, 26 cause per un valore complessivo di 2,3 milioni, nel 2016, 34 cause per un valore di 45,1 milioni)” .

Si è venuta, quindi, a determinare una situazione in cui i diritti che l'ordinamento riconosce al personale delle Forze armate sono nei fatti annullati dalla prassi applicativa e coloro che vorrebbero essere tutelati dallo Stato, come, secondo legge sarebbe loro diritto, si vedono costretti, per non divenire vittime silenti ed acquiescenti, ad avviare un rapporto conflittuale, con addebiti di responsabilità, quale è quello oggetto di una azione civilistica di risarcimento danni.

In conclusione, la tutela previdenziale del personale delle Forze armate si rivela del tutto inadeguata, non soltanto per l'esiguità delle provvidenze garantite dall'ordinamento a detto personale, ma anche per la carenza di effettività della tutela, dovuta a criticità procedurali e a una prassi che ne pregiudica sostanzialmente la corretta applicazione.

### **3. La proposta di legge A.C. 3925**

L'accertata inadeguatezza della tutela previdenziale garantita al personale delle Forze armate, al quale è riservato un trattamento peggiore rispetto alla generalità dei lavoratori, appare inaccettabile, considerata la specificità e la rilevanza della funzione svolta, e in aperto contrasto con il principio di eguaglianza, di cui all'articolo 3 della Costituzione. Nella specifica materia la Corte costituzionale ha numerose volte ribadito che a parità di rischio deve corrispondere parità di tutela (Corte costituzionale, 7 aprile 1981, n. 55, Corte costituzionale, 10 dicembre 1987, n. 476, Corte costituzionale, 16 ottobre 1986, n. 221, Corte costituzionale, 21 marzo 1989, n. 137, Corte costituzionale, 4 aprile 1990, n. 160, Corte costituzionale, 2 marzo 1990, n. 98, Corte costituzionale, 15 luglio 1992, n. 332, Corte costituzionale, 10 maggio 2002, n. 171). Né può essere dimenticato che la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'esclusione degli appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco dalla tutela apprestata dal DPR 30 giugno 1965, n. 1124, con sentenza n. 157/1987, dichiarò l'inammissibilità della questione perché l'ordinanza di rimessione non la poneva in condizione di accertare se la specifica normativa applicabile agli appartenenti al Corpo prevedesse provvidenze non meno valide di quelle previste dal Testo unico del 1965.

Così pronunciando, i giudici delle leggi hanno chiaramente indicato il principio guida da seguire: se le provvidenze previste a favore di soggetti esclusi dalla generale assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sono inferiori a quelle garantite dalla predetta assicurazione obbligatoria, si è in presenza di una violazione del precetto costituzionale.

Non essendo in alcun modo ipotizzabile che le Forze armate siano esposte, nell'esercizio delle loro alte funzioni, a rischi inferiori a quelli che affronta un qualsiasi altro lavoratore, la Commissione ha ritenuto urgente proporre un intervento legislativo finalizzato a porre rimedio alla evidenziata e macroscopica disparità di trattamento, nel rispetto di un fondamentale principio di equità.

In particolare, la Commissione ha ritenuto necessario che si proceda al riordino dell'intera materia della tutela previdenziale del personale delle Forze armate, riconducendola nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, garantita alla generalità degli altri lavoratori.

La soluzione prospettata, da estendere anche al personale del comparto sicurezza, d'altro canto, costituisce piena attuazione della norma di interpretazione autentica di cui all'articolo 12-bis del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, con legge 23 aprile 2009 n. 38, secondo il quale le Forze armate dovevano intendersi escluse dal predetto sistema di tutela soltanto «fino al complessivo riordino della materia».

Si è pertanto previsto che al personale delle Forze armate, ivi compresa l'Arma dei carabinieri, si applichino le disposizioni contenute nel DPR 30 giugno 1965, n. 1124.

Conformemente a quanto è previsto per tutti i dipendenti di ruolo dello Stato, l'assicurazione di tale personale verrà attuata dall'Istituto nazionale dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) con il sistema della gestione per conto dello Stato.

Con la gestione per conto, le amministrazioni dello Stato non corrispondono all'INAIL il premio assicurativo previsto per il regime ordinario, di cui al titolo I del Testo unico n. 1124/1965 (settore industria), ma rimborsano all'istituto gli importi delle prestazioni erogate ai dipendenti dello Stato infortunati e tecnopatici, le spese dovute per accertamenti medico-legali e per prestazioni integrative, nonché una quota unitaria per le spese generali di amministrazione relative alla gestione degli infortuni denunciati e delle rendite in vigore in «conto Stato», come disposto dall'articolo 2 del decreto ministeriale 10 ottobre 1985.

I dipendenti dello Stato hanno diritto a tutte le prestazioni previste dal DPR 30 giugno 1965, n. 1124, con la sola eccezione dell'indennità giornaliera per inabilità temporanea assoluta. La predetta indennità, infatti, è una prestazione economica finalizzata a indennizzare la mancata retribuzione dovuta all'astensione dal lavoro in conseguenza di un infortunio o di una malattia professionale e, pertanto, in caso di gestione per conto, non viene riconosciuta per mancanza del presupposto, dal momento che le Amministrazioni dello Stato continuano ad erogare la retribuzione anche durante il periodo di temporanea astensione dal lavoro.

Anche nel regime della gestione per conto, il lavoratore ha facoltà di proporre opposizione avverso l'atto con il quale l'INAIL definisce il caso. Se l'opposizione attiene a questioni di carattere medico-legale, la stessa viene solitamente trattata in sede di visita collegiale, con la presenza di un sanitario di fiducia del lavoratore, così assicurando quella fase di contraddittorio che, come già segnalato, è, invece, del tutto assente nel procedimento innanzi al CVCS.

In relazione a quanto sopra e ai fini di una coerente ed efficace applicazione dei principi che governano la materia si dovrà comunque procedere, con le modalità previste dalle norme vigenti, ai tempestivi aggiornamenti delle tabelle delle malattie professionali, inserendovi le specifiche patologie afferenti al personale delle Forze armate, tenendo conto delle risultanze scientifiche e di quanto accertato da questa Commissione d'inchiesta e da quelle che l'hanno preceduta, e anche in linea con le stesse indicazioni fornite dai richiamati decreto legislativo n. 66/2010 (articolo 2185) e dal DPR n. 90/2010 (articolo 1079).

La disposizione di cui all'articolo 12 della proposta legislativa non comporta oneri assicurativi per lo Stato proprio per l'evidenziata insussistenza dell'obbligo di versamento dei premi che consegue alla scelta della formula della «gestione per conto».

Il riconoscimento del diritto del personale delle Forze armate alle prestazioni indennitarie previste dal DPR 30 giugno 1965, n. 1124 non comporta maggiori oneri per la finanza pubblica, poiché il rimborso all'INAIL delle prestazioni riconosciute al personale delle Forze armate è compensato dall'abrogazione dell'istituto dell'equo indennizzo per il predetto personale.

Al fine di non determinare diminuzioni del livello di tutela garantito al personale delle Forze armate e in considerazione delle peculiarità di natura e funzione esercitate, è riconosciuta la cumulabilità delle speciali provvidenze – già previste dall'ordinamento a suo favore – con le prestazioni indennitarie garantite dall'INAIL.

Inoltre, per evitare ogni possibile duplicazione di indennizzo, in coerenza con i principi che governano la compatibilità delle prestazioni previdenziali, è stata espressamente prevista la non cumulabilità di quelle che traggono origine dalla stesso evento lesivo ed assolvono alla medesima funzione.

Per garantire il raccordo tra i diversi istituti e scongiurare ogni possibilità di valutazioni contraddittorie è previsto che la presentazione della domanda di infortunio sul lavoro o di malattia professionale sia condizione di procedibilità della domanda di riconoscimento del diritto alle specifiche provvidenze previste in favore delle Forze armate. A tal fine si è previsto che l'accertamento effettuato dall'INAIL sul nesso di causalità tra l'attività lavorativa e l'evento lesivo sia vincolante anche ai fini del riconoscimento del diritto a tali provvidenze e che il relativo procedimento rimanga sospeso sino all'esito dell'accertamento predetto.

L'impianto normativo come ricostruito determina una spinta alla maggiore efficienza dell'azione amministrativa nell'ambito dei procedimenti di riconoscimento di causa di servizio, evitando le duplicazioni del ricorso alla CMO e al CVCS e, con esso, le criticità già evidenziate nel precedente paragrafo.

La proposta di legge contiene anche la disciplina della fase transitoria in relazione, per un verso, ai procedimenti in corso e, per l'altro, agli infortuni verificatisi e alle malattie professionali manifestatesi prima dell'entrata in vigore del nuovo regime e per i quali, a tale data, non pende il relativo procedimento.

Per i primi è prevista una loro interruzione con obbligo a carico dell'amministrazione della Difesa di trasmissione all'INAIL della denuncia di infortunio sul lavoro o di malattia professionale entro 180 giorni, con relativa sanzione in caso di inottemperanza.

Per i secondi è previsto un termine di decadenza (12 mesi) entro il quale l'interessato dovrà denunciare l'evento infortunistico o la malattia professionale manifestatasi.

Sempre nell'ottica di garantire un'ordinata transizione tra i due regimi è altresì previsto che il rigetto con sentenza passata in giudicato della domanda di equo indennizzo, per insussistenza del nesso di causalità tra l'attività di servizio e la patologia, precluda la proposizione della domanda di riconoscimento di infortunio sul lavoro o di malattia professionale per la patologia oggetto del giudizio.

Come norma di chiusura, è parso opportuno prevedere la non applicazione della normativa ipotizzata con riferimento alle patologie per cui, alla data di entrata in vigore della medesima, sia stato riconosciuto, in via definitiva, il diritto all'equo indennizzo o alla pensione per causa di servizio.

## Capitolo 4.

### I POLIGONI DI TIRO

#### 1. Premessa

La delibera della Camera dei deputati 30 giugno 2015, che ha istituito la Commissione d'inchiesta sugli effetti derivanti dall'utilizzazione dell'uranio impoverito ha definito all'articolo 1, comma 1, le materie oggetto dell'indagine, indicando, alla lettera a), i “casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato nelle missioni militari all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui sono depositati munizionamenti, anche sulla base dei dati epidemiologici disponibili riferiti alle popolazioni civili nelle zone di conflitto e nelle zone adiacenti alle basi militari nel territorio nazionale in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici o radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni”.

La delibera della Camera dei deputati ha dunque ripreso pressoché alla lettera le omologhe disposizioni contenute negli atti con cui il Senato istituì, nella XV e XVI legislatura, le Commissioni d'inchiesta dedicate anch'esse alla questione dell'uranio impoverito, rispettivamente con la deliberazione 11 ottobre 2006 e con la deliberazione 16 marzo 2010. Con tali atti, e, in particolare, con la deliberazione del 2006 veniva ampliato e meglio articolato l'ambito dell'inchiesta, rispetto alla deliberazione del Senato 17 novembre 2004, nella quale si conferiva all'omologo organo parlamentare inquirente istituito nella XIV legislatura il mandato di indagare “sui casi di morte e gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impegnato nelle missioni internazionali di pace e sulle loro cause, nonché sulle condizioni della conservazione e sull'eventuale utilizzo di uranio impoverito nelle esercitazioni militari sul territorio nazionale”. Estendendo la portata dell'indagine ai poligoni di tiro e alle condizioni ambientali degli ambienti circostanti, nonché alle condizioni sanitarie della popolazione civile residente nelle aree prossime alle installazioni militari, gli atti di cui sopra hanno inteso cogliere anche un dato politico di grande rilievo, relativamente all'esigenza di associare all'indagine sulle cause di morte e sulle patologie gravemente invalidanti contratte dal personale recatosi in missione all'estero, anche quella relativa all'ampia materia dei danni ambientali e dei rischi per le persone derivanti dall'attività svolta da diversi enti della difesa in patria: esigenza confermata, per il personale militare, anche dai dati epidemiologici riferiti alla Commissione d'inchiesta presieduta dal senatore Costa (XVI legislatura) dall'Osservatorio epidemiologico militare, in base ai quali su 3.761 casi di patologie neoplastiche occorse nel personale militare dal 1991 al 21 febbraio 2012 (alla data, cioè, in cui la rilevazione fu posta a disposizione della Commissione), 3.063 riguardavano persone che non si erano mai mosse dal territorio nazionale e 698 i militari recatisi in missione.

Al di là di qualsiasi considerazione sulla completezza dei dati forniti, occorre comunque rilevare uno scarto significativo tra malati “missionari” e “non missionari” che, peraltro, ha concorso a imprimere un indirizzo piuttosto uniforme allo svolgimento delle inchieste parlamentari succedutesi nel corso delle diverse legislature, nel senso di rivolgere l'attenzione non su un unico agente patogeno, sia pure rilevante, ma di orientare la ricerca sulla pluralità di

agenti patogeni, chimici, fisici e radiologici e sui rischi ad essi connessi, che riguardano l'intero mondo militare e, per alcuni aspetti, si ripercuotono anche sulla popolazione civile e sulla salubrità degli ambienti. Anche su questi ambiti tematici l'inchiesta si è orientata in base al presupposto che dalla constatazione della specificità della condizione militare dovessero derivare misure legislative e amministrative intese a rafforzare la tutela di beni costituzionalmente protetti quali la salute dei cittadini e dei lavoratori in divisa e l'integrità dell'ambiente, e non, come purtroppo la Commissione ha avuto occasione di riscontrare, regole e comportamenti indirizzati a ridurre i livelli di protezione, con pregiudizio delle persone che presso i predetti enti lavorano o che vivono in aree ad essi adiacenti.

Deve essere inoltre evidenziato il particolare tipo di raccordo istituito tra la presente Commissione parlamentare e quelle che l'hanno preceduta e che furono costituite nel 2006 e nel 2010. Il 2° comma dell'art. 1 della delibera dispone: "La Commissione fonda la sua attività sulle conclusioni e promuove l'attuazione delle proposte contenute nelle relazioni finali presentate al termine dei propri lavori" dalle richiamate Commissioni di inchiesta del Senato.

Non si tratta dunque della generica prosecuzione dell'inchiesta sulla stessa materia e con identiche finalità. La delibera ha implicitamente riconosciuto a tal punto l'importanza delle conclusioni e delle proposte formulate dalle due precedenti Commissioni che le ha esplicitamente indicate non solo come presupposto storico ma come acquisizioni consolidate che sono entrate a fare parte del patrimonio cognitivo al quale la Commissione attualmente in carica può attingere nella formulazione delle sue conclusioni.

Proprio sui complessi temi riguardanti salute e ambiente nei poligoni di tiro la Commissione del Senato istituita nella XVI legislatura aveva svolto un'intensa attività procedendo a numerose audizioni di militari ed esperti, nonché del Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Lanusei che, a conclusione di un'inchiesta svolta sulla situazione ambientale del poligono interforze di Salto di Quirra (PISQ), aveva chiesto il rinvio a giudizio di venti imputati, alcuni dei quali accusati di aver dolosamente omesso le cautele necessarie a prevenire infortuni e disastri. La predetta Commissione aveva inoltre effettuato sopralluoghi presso il PISQ, nonché presso i poligoni di Perdasdefogu, Capo Teulada e Capo Frasca in Sardegna e Torre Veneri in Puglia, delegato ispezioni e promosso un'indagine epidemiologica che ha riguardato in particolare il presidio del Salto di Quirra, acquisendo le conclusioni dei risultati del precedente progetto di monitoraggio ambientale.

A conclusione dell'attività qui brevemente richiamata, dalla quale era emersa la presenza di siti inquinati all'interno e nei pressi di alcuni dei poligoni visitati, la Commissione nella relazione conclusiva approvata il 9 gennaio 2013, pur prendendo atto del preannunciato progetto ministeriale di risanamento ambientale, si preoccupava di sottolineare che tale operazione "deve costituire il presupposto di un cambiamento strutturale, sia per quello che riguarda le condizioni di svolgimento delle attività militari sia per quello che attiene alla gestione del territorio". Esprimeva inoltre l'auspicio che venisse realizzato un sistema capace di consentire "l'individuazione puntuale delle attività gravemente dannose per la salute e per l'ambiente e il conseguente divieto di svolgerle nei poligoni". Operazioni, queste, ritenute necessarie in quanto "costituiscono il presupposto affinché si possa parlare di effettivo e duraturo recupero ambientale e sono la premessa per la modernizzazione e la razionalizzazione dell'addestramento e delle esercitazioni".

Infine sui temi della salute e delle condizioni socio-economiche degli abitanti dei comuni confinanti con i poligoni di tiro la relazione così concludeva: "E' necessario assicurare

anzitutto a chi risiede all'interno o ai margini di essi che le attività si svolgano in sicurezza e senza rischi per la salute e l'ambiente, rimuovendo una condizione di incertezza che si protrae da anni e che si ritorce solo in un danno per i residenti e per le economie locali”.

Adempiendo al compito conferitole dalla Camera dei deputati, nel corso della presente legislatura, la Commissione ha quindi proceduto ad una serie di audizioni e di sopralluoghi, recandosi in particolare nelle strutture della Sardegna, della Sicilia, della Puglia e nel nord Italia. Con riferimento ai poligoni della Sardegna, dove peraltro è concentrata la maggior parte degli insediamenti di questo tipo, la Commissione ha anche tenuto conto dei risultati dell'inchiesta svolta nel 2011 dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Lanusei sul poligono di Salto di Quirra e delle indagini condotte dalla Procura di Cagliari relativamente alla situazione del poligono di Capo Teulada.

Diversamente dalle precedenti legislature, la Commissione si è avvalsa in numerosi casi dei poteri dell'autorità giudiziaria, di cui all'articolo 82 della Costituzione, ascoltando come testi, con il relativo obbligo di deporre e di rispondere, secondo verità, alle domande poste, i soggetti ritenuti informati di fatti rilevanti ai fini dello svolgimento dell'inchiesta nell'ambito degli accertamenti finalizzati a valutare l'esistenza e la portata del rischio lavorativo a carico del personale civile e militare impiegato nei poligoni militari. Questo procedimento è stato adottato, in particolare, per il personale in servizio investito dall'amministrazione militare di compiti specificamente concernenti la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Nel corso dei lavori, sono emerse rilevanti criticità che investono in primo luogo i temi della salute dei lavoratori e dei cittadini che vivono nelle aree adiacenti agli insediamenti militari, nonché della salubrità degli ambienti, ma anche quelli relativi al governo del territorio, considerato che le aree dei poligoni, appartenenti al demanio militare e soggette a specifiche servitù, sono di fatto sottratte alla giurisdizione delle amministrazioni elettive, che solo da pochi anni hanno iniziato a rivendicare un più attivo controllo sulle aree di loro pertinenza, in un rapporto di costante confronto (e, in taluni casi, di fattiva collaborazione) con le autorità militari. Si tratta, in sostanza, del tema del cospicuo territorio di insediamento delle strutture militari e delle diverse forme che esso può assumere e in parte ha già assunto.

## **2. Sicurezza del lavoro e valutazione dei rischi.**

Per quanto riguarda le politiche di prevenzione e protezione e per la sicurezza del personale addetto ai poligoni di tiro, una rilevante criticità è emersa relativamente alla valutazione dei rischi. Secondo la normativa vigente, tale compito spetta al datore di lavoro, nel caso di specie individuato nel comandante della struttura (articolo 246 del DPR 15 marzo 2010, n. 90, recante il Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare), e non può essere delegato ad altri soggetti. Quanto all'oggetto della valutazione, l'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008 precisa che esso riguarda tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi di tipo particolare, dettando quindi un obbligo che non consente deroghe o eccezioni di qualsiasi tipo, come peraltro ha ampiamente e costantemente ricordato la Corte di cassazione, secondo una giurisprudenza costante di cui ha dato ampiamente conto la relazione sull'attività d'inchiesta in materia di sicurezza sul lavoro e tutela ambientale nelle Forze armate: criticità e proposte (Doc. XXII-bis, n. 11) approvata dalla Commissione nella seduta del 19 luglio 2017 (di seguito, seconda relazione intermedia).

Proprio alla luce di tali premesse, la Commissione ha preso atto di una generale criticità, riconducibile a una condizione obiettiva, nella quale la valutazione dei rischi lavorativi effettuata nei poligoni di tiro a cura degli organi competenti è risultata mancante, in alcuni casi, e lacunosa, nella maggior parte delle realtà esaminate, nonché a un profilo soggettivo, riscontrabile nella persistenza, da parte dei responsabili delle Forze armate, di un'interpretazione della normativa vigente (sia quella di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008, sia quella di cui al Titolo IV, Capo I, sicurezza sui luoghi di lavoro, del DPR 15 marzo 2010, n. 90, recante Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare), accreditata in taluni casi anche da documenti e dichiarazioni ufficiali, tendente a ridimensionare e ad assoggettare a deroghe e condizioni la portata dell'obbligo di valutazione dei rischi, appellandosi alla specificità dell'attività svolta per motivarne il mancato o parziale adempimento

Su tale questione, occorre ricordare che nel corso dell'inchiesta svoltasi nella precedente legislatura, era stato acquisito solo il documento di valutazione dei rischi del poligono interforze di Salto di Quirra; esso, sottoposto alla valutazione di alcuni consulenti e previa acquisizione di un rapporto di valutazione del dipartimento di medicina del lavoro (già ISPESL) dell'INAIL, era risultato poco organico, anche a causa di una certa pletoricità, incompleto quanto alla valutazione dei singoli rischi, con particolare riferimento all'esposizione ad agenti cancerogeni, privo di indicazioni in ordine alle modalità di effettuazione della sorveglianza sanitaria e non adeguatamente aggiornato.

Nella presente legislatura, questa opera di analisi ha assunto carattere di maggiore sistematicità e la lettura dei DVR acquisiti ha non solo confermato ma anche approfondito le valutazioni già espresse a proposito del DVR del PISQ, ponendo in luce varie criticità in ordine all'incompletezza della valutazione, con riferimento all'esposizione a specifici agenti patogeni, al mancato aggiornamento, alla sopravvalutazione di alcune tipologie di rischio e alla sottovalutazione di altre, alla pletoricità della trattazione che in alcuni casi è suscettibile di rendere problematica l'utilizzazione del DVR come strumento operativo, alla parzialità o all'assenza di valutazione dei rischi interferenziali, ovvero i rischi dovuti all'interferenza tra attività lavorative svolte da organizzazioni di diversi datori di lavoro, di particolare rilievo per strutture che ospitano continuamente reparti in addestramento o in esercitazione, le cui problematiche, in termini prevenzione e sicurezza, possono essere notevolmente diverse da quelle accertate per il personale addetto ai singoli siti.

Infatti, per quanto riguarda quest'ultima problematica, si ricorda che l'art. 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008 prevede che, il datore di lavoro che affidi lavori, servizi o forniture a un'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno dell'impresa, debba adempiere ad obblighi: di valutazione dell'idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice; di informazione della stessa sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui è chiamata ad operare e sulle relative misure di prevenzione; di cooperazione; di coordinamento e di redazione del DUVRI (Documento unico di valutazione dei rischi interferenziali), contenente l'indicazione delle misure da adottare per eliminare o quanto meno ridurre al minimo i rischi da interferenze lavorative.

Nella seconda relazione intermedia la Commissione ha sostenuto che le attività svolte dagli esercitati nell'ambito di quelle proprie dei poligoni rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81. Infatti, anche se tale disposizione fa riferimento "ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione" occorre, come peraltro ha già sottolineato la richiamata relazione, rifarsi

alle indicazioni derivanti dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, in particolare laddove quest'ultima ha precisato che ai fini dell'operatività degli obblighi dettati dall'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 “occorre aver riguardo non alla qualificazione civilistica attribuita al rapporto tra le imprese che cooperano tra loro – vale a dire contratto d'appalto o d'opera o di somministrazione – ma all'effetto che tale rapporto origina, vale a dire alla concreta interferenza tra le organizzazioni ad esse facenti capo, che può essere fonte di ulteriori rischi per l'incolumità dei lavoratori” (Cass. 23 giugno 2017, n. 31410).

Non di rado, nel corso delle audizioni dei comandanti dei poligoni che ospitano attività esercitative, o del personale addetto alla sicurezza, è emersa una scarsa attenzione verso questo profilo, accompagnata alla tendenza a giustificare la mancata o parziale valutazione dei rischi interferenziali con l'esclusione dell'applicabilità di una disposizione riferita al contratto di appalto, al quale ovviamente, non è riconducibile l'attività di addestramento ed esercitazione. Questa eccezione, come si è detto, risulta superata alla luce della citata giurisprudenza della Corte di cassazione, e di recente anche gli organi competenti delle Forze armate hanno avvertito l'esigenza di superare un approccio meramente formalistico a questa problematica: appare opportuno, a questo proposito, riportare integralmente quanto è stato già affermato nella seconda relazione intermedia:

“La Commissione, nelle diverse audizioni effettuate, ha più volte richiamato sul punto i Comandanti/datori di lavoro esaminati. In particolare, ha sottolineato esplicitamente l'esigenza che anche per le attività esercitative e addestrative sia necessaria una specifica e puntuale valutazione di tutti i rischi, ivi compresi quelli da interferenza legati alle attività antecedenti, contemporanee e successive che si svolgono nei poligoni da parte dei reparti esercitati e da parte dei reparti che gestiscono tali aree. Ed ha, quindi, richiamato la necessità di provvedere alla redazione del documento di valutazione dei rischi (DVR) e del documento unico di valutazione dei rischi da interferenza (DUVRI). Anche sotto questo profilo, fa spicco la funzione rieducativa svolta dalla Commissione. Basti pensare che lo Stato maggiore dell'Esercito – Direzione per il Coordinamento Centrale del Servizio di Vigilanza e Prevenzione e Protezione (DICOPREVA) – ha emanato, nel gennaio 2017, la direttiva 7027 recante “Misure di tutela della sicurezza salute del personale da adottare nei poligoni e nelle aree addestrative”. In primo luogo, questa nuova direttiva sostituisce la precedente nota dello Stato maggiore Esercito III Reparto n. 42843 del 23 marzo 2015, abrogandone dunque i contenuti. La nuova direttiva premette esattamente che «l'azione di coordinamento tra il Comandante/datore di lavoro del poligono/area addestrativa (ospitante) ed il Comandante/datore di lavoro del reparto in esercitazione (ospitato), costituisce un obbligo primario ai fini della tutela della salute e della sicurezza di tutto il personale». Indi, prende le distanze dalle note precedentemente emanate dallo Stato maggiore dell'Esercito, e stabilisce che è «indispensabile una preventiva attività ricognitiva, nonché un coordinamento tra il servizio prevenzione e protezione del reparto in addestramento e quello dell'ente gestore del poligono» e che «in tale quadro, risulta necessario produrre una valutazione congiunta e documentata dei rischi da parte dei Comandanti/datori di lavoro (poligono/aree addestrative e reparti in addestramento)». Inoltre, la nuova direttiva osserva che, «qualora dalla valutazione dei rischi interferenziali dovesse emergere la necessità di effettuare varianti ai DVR del reparto in addestramento e/o dell'ente gestore del poligono/area addestrativa, questi dovranno essere di conseguenza aggiornati». Secondo quanto riportato nelle indicazioni contenute nella direttiva 7027/2017, l'attività valutativa svolta dai datori di lavoro «ospitato e ospitante» che a loro volta sono oggetto «del DVR dell'ente gestore del poligono/area addestrativi» dovrà, tra l'altro, permettere di verificare la compatibilità «sia con la valutazione dei rischi » e con « le

conseguenti misure/mezzi/disposizioni contenute nel DVR del reparto in addestramento, sia con quelle approntate dal Comandante/datore di lavoro ospitante e che sono oggetto del DVR dell'ente gestore del poligono/area addestrativa». La stessa direttiva prevede che «a valle della valutazione congiunta dei rischi interferenziali» il processo deve concludersi «con la redazione di un attestato di cooperazione e di coordinamento che, rifacendosi ai principi dell'articolo 26 (obblighi connessi ai contratti d'appalto e d'opera o di somministrazione) del decreto legislativo n. 81/2008, dovrà essere firmato congiuntamente e conservato agli atti di entrambi gli enti». Benché la denominazione adottata per il documento di valutazione dei rischi da interferenza – attestato di cooperazione e di coordinamento – non è conforme al linguaggio del nostro legislatore, resta, però, il fatto che un simile attestato risulta completo nei contenuti. Con un'avvertenza: che il *facsimile* di attestato di cooperazione e di coordinamento allegato alla direttiva 7027/2017 risulta persino troppo schematico. L'auspicio è che i soggetti interessati non si limitino ad una compilazione formale dell'attestato, ma si preoccupino di pervenire a una definizione concreta e contestualizzata dei principi contenuti nella direttiva in applicazione dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008. Importante, inoltre, è che l'iniziativa intrapresa dallo Stato maggiore dell'Esercito con la direttiva n. 7027/2017 trovi concreta applicazione nei Poligoni di Forza Armata, e venga replicata o estesa dalle altre Forze armate, prima fra tutte l'Aeronautica militare per il poligono di Capo Frasca e il poligono interforze di Salto di Quirra (PISQ).”

Un altro aspetto già messo in rilievo nella citata relazione intermedia, e che rientra a pieno titolo nell'ambito delle criticità indicate, riguarda alcune realtà, le cui caratteristiche operative sono state adottate per giustificare la mancata predisposizione del DVR. Già la predetta relazione aveva indicato come emblematico il caso del poligono di Cellina Meduna; per tale insediamento, l'ex comandante della 132° brigata Ariete, generale di brigata Antonio Vespaziani, nella testimonianza resa innanzi alla Commissione nel corso dell'audizione del 21 dicembre 2016, aveva segnalato la mancata predisposizione del DVR, nel presupposto che il carattere episodico dell'utilizzazione della struttura rendesse necessaria la valutazione del rischio soltanto in occasione dello svolgimento delle esercitazioni; non si trattava, peraltro, di una decisione isolata, adottata da un singolo comandante, ma di una conseguenza della già rilevata tendenza a ritenere che le peculiarità di talune delle attività svolte dalle Forze armate costituiscano di per se stesse una giustificazione per derogare nell'applicazione della legislazione vigente. Infatti, poco prima dell'audizione del generale Vespaziani, lo Stato maggiore della Difesa, IV reparto logistica e infrastrutture, con la nota del 14 novembre 2016 aveva confermato che nei poligoni di Casalborgetti (Foce Reno), Cellina Meduna e Torre Veneri non era stato disposto un DVR specifico, in quanto “le attività lavorative sono svolte in modo non continuativo” e la valutazione dei rischi era pertanto effettuata nell'ambito dei documenti dei reparti impegnati nelle esercitazioni. Per tale aspetto, la nota riprendeva quanto già sostenuto nella nota dello Stato maggiore Esercito III reparto 23 marzo 2015, prot. 42843 avente ad oggetto “decreto legislativo n. 81/08 – Testo unico sulla sicurezza del lavoro – Documenti di esercitazione/antinfortunistica” nella quale, in base a un non meglio precisato “effetto dell'evoluzione della normativa in argomento” si chiariva appunto che i DVR non dovessero essere elaborati per lo svolgimento delle attività esercitative, in quanto le misure di sicurezza erano già sancite “nei documenti di esercitazione e nei relativi manuali, regolamenti e pubblicazioni di riferimento”. Va detto, ribadendo quanto già affermato dalla Commissione, che tale affermazione non trova alcun riscontro nella lettera e nello spirito della legislazione antinfortunistica: come ha precisato la Corte di cassazione, l'articolo 28 del decreto legislativo n. 81, nel prescrivere l'onnicomprendività della valutazione dei rischi, non stabilisce alcuna eccezione in relazione alla discontinuità della prestazione lavorativa, in quanto l'obbligo di

valutazione “si estende a tutte le persone che vengano a trovarsi in situazioni di pericolo connesse all’attività esercitata, a prescindere dall’episodicità della prestazione” (Cass. 6 dicembre 2016, n. 51947).

Come già si desume dall’ampia citazione della seconda relazione intermedia sopra riportata, sembra che l’intera materia della valutazione dei rischi abbia iniziato a costituire l’oggetto di un ripensamento critico da parte degli organi competenti delle Forze armate, conseguenza anche dei rilievi e delle considerazioni critiche mosse dalla Commissione in relazione alle lacune e alle carenze riscontrate nei poligoni di tiro visitati; si può pertanto riscontrare una maggiore consapevolezza del fatto che una più rigorosa applicazione della normativa antinfortunistica costituisce di per sé un fattore importante di superamento di approcci e comportamenti rivelatisi non rispondenti alla necessità di tutelare quanto più possibile l’integrità psicofisica dei lavoratori che indossano la divisa e, nel caso dei poligoni, anche delle popolazioni residenti nelle aree circostanti ad insediamenti militari. Questo nuovo approccio è riscontrabile sia nella citata direttiva 7027 recante “Misure di tutela della sicurezza salute del personale da adottare nei poligoni e nelle aree addestrative”, sia nell’adozione di conseguenti comportamenti da parte dei comandanti/datori di lavoro, concretizzatisi nella recente redazione del DVR del poligono di Foce Reno (15 novembre 2016) e di quello della Scuola di cavalleria dalla quale dipende il poligono di Torre Veneri (28 febbraio 2017).

La Commissione, peraltro, ha svolto la sua attività di indagine nel presupposto che l’individuazione di lacune e criticità debba essere sottoposta ai soggetti istituzionali chiamati in causa, non soltanto al fine di accertare eventuali responsabilità di qualsiasi natura, ma anche come concretizzazione del principio costituzionale di leale collaborazione, nel senso dello sviluppo di un confronto mirato a una comune ricerca delle misure più idonee a incrementare l’efficacia dell’azione di prevenzione e di tutela della salute e dell’ambiente in aree dove, per la specificità delle attività a cui sono destinate, sono obiettivamente riscontrabili rischi di varia natura, in misura senza dubbio superiore a quelli presenti in altri e diversi ambienti di vita e di lavoro, e che necessitano quindi della messa a punto di adeguati interventi protettivi.

In questo spirito, nel corso delle audizioni svoltesi presso i vari siti visitati, e segnatamente nelle audizioni di testimoni, la Presidenza ha avuto occasione di rivolgere numerose raccomandazioni sia ai datori di lavoro, sia ai responsabili dei servizi di prevenzione e protezione e ai medici competenti delle diverse strutture, tutte volte all’unico fine di assicurare che la valutazione dei rischi e dei rischi interferenti nell’ambito delle strutture militari visitate fosse effettuata conformemente al dettato normativo, senza forzature interpretative della legislazione vigente, riscontrate in taluni casi e non sempre giustificabili in relazione all’invocata peculiarità delle funzioni e dei compiti delle strutture militari. Come la Commissione ha avuto modo più volte di ricordare, anche sulla scorta di un’ormai consolidata giurisprudenza di merito e di legittimità, tali peculiarità non possono essere infatti invocate per giustificare la riduzione dei livelli di tutela assicurati dalla legge.

D’altra parte, sembra opportuno richiamare i comandi dei singoli reparti sulla rilevanza delle responsabilità che gravano su di essi in relazione alla loro posizione di datori di lavoro. Complessivamente, infatti, non si può non ribadire quanto già sostenuto in altri documenti, circa il fatto che un’accresciuta sensibilità verso le problematiche della sicurezza del lavoro in ambito militare, sia da parte dei comandi sia da parte di coloro che sono investiti dei compiti di responsabili dei servizi di prevenzione e protezione e di medico competente, di per sé