

Capitolo 6.

PARLAMENTO, GOVERNO E FORZE ARMATE

Un elemento importante di novità progressivamente emerso nel corso di un'inchiesta parlamentare protrattasi per più legislature è consistito nella comprensione che il tema dell'uranio impoverito e della sua nocività, con riferimento alla specifica realtà italiana, potesse essere collocato nella sua giusta rilevanza solo se preso in considerazione come aspetto di una questione più generale, che riguarda l'esposizione del personale militare a tutti i fattori di rischio lavorativo presenti nel mondo civile, oltre a quelli propri della specificità della funzione, nonché la mancata o parziale applicazione al personale delle Forze armate della disciplina generale di sicurezza e protezione del lavoro, di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008 e successive modificazioni e integrazioni.

Solo inquadrato in tale contesto, il rischio derivante dall'esposizione all'uranio impoverito e dagli effetti prodotti dal suo impiego militare assume un significato più pregnante, esemplificativo non tanto di un episodio specifico e circoscritto di mancata protezione rispetto a un agente tossico ben definito dal punto di vista chimico e radiologico, quanto di uno dei tanti casi in cui, a fronte di una pluralità di situazioni di rischio note, sia nelle missioni di pace sia sul territorio nazionale, il personale militare si è trovato in condizioni di non protezione o comunque di protezione più ridotta rispetto a quella di cui avrebbe goduto un lavoratore civile nella medesima posizione e con le stesse mansioni. Così che l'attribuzione esclusiva a un solo fattore di rischio ovvero a un limitato numero di essi della causa delle patologie mortali o gravemente invalidanti riscontrate in ambito militare appare riduttiva rispetto a quanto è stato accertato nel corso della stragrande maggioranza delle audizioni svolte sia in forma libera sia rese come testimonianze durante l'inchiesta svoltasi nella presente legislatura: ovvero la sussistenza di una pluralità di rischi lavorativi amplificata da un assetto istituzionale inidoneo a valutarli e a prevenirli in modo corretto.

Occorre pertanto interrogarsi, ed è ciò che la Commissione ha fatto nel corso dei propri lavori, sulla radice di tale criticità, che investe problemi riguardanti non solo l'integrità psico-fisica dei lavoratori che indossano la divisa, ma anche la salute delle popolazioni che vivono nelle aree circostanti ad insediamenti militari e l'integrità dell'ambiente. Per quanto riguarda specificamente il tema della sicurezza del lavoro e della prevenzione nel mondo militare, occorre riportarsi in primo luogo all'articolo 3 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro: questo articolo (che peraltro riproduce la sostanza del previgente articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 626 del 1994) dopo avere affermato al comma 1 che il decreto si applica a tutti i settori di attività, pubblici e privati, e a tutte le tipologie di rischio, al comma 2 precisa che per alcune amministrazioni, tra le quali le Forze armate, "le disposizioni del presente decreto legislativo sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative ivi comprese quelle per la tutela della salute e sicurezza del personale nel corso di operazioni ed attività condotte dalla Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, nonché dalle altre Forze di polizia e dal Corpo dei vigili del fuoco, nonché dal Dipartimento della protezione civile fuori dal territorio nazionale". Tali peculiarità, secondo la citata disposizione, avrebbero dovuto essere individuate attraverso l'adozione di decreti emanati dai Ministri competenti di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della salute e per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, acquisito

il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nonché, relativamente agli schemi di decreti di interesse delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri ed il Corpo della guardia di finanza, gli organismi a livello nazionale rappresentativi del personale militare. Come è noto, per le Forze armate si è provveduto nell'ambito del DPR 15 marzo 2010, n. 90, recante testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (di seguito TUOM).

Come si potrà evincere dalla lettura degli atti della Commissione, in ambito militare, l'interpretazione che è prevalsa della citata disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 ha teso a enfatizzare, nell'interpretazione del “riferimento alle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative”, un profilo derogatorio, che ha riguardato sia la formulazione di alcune disposizioni del TUOM (ad esempio quelle relative all'individuazione del datore di lavoro e all'autonomia del responsabile dei servizi di prevenzione e protezione, argomenti per i quali si rimanda alla Relazione sulla sicurezza sul lavoro e sulla tutela previdenziale nelle Forze armate, approvata dalla Commissione nella seduta del 26 maggio 2016, di seguito “prima relazione intermedia”) sia, soprattutto, la concreta prassi applicativa delle norme del decreto legislativo n. 81. È sufficiente ricordare, a tale ultimo proposito, che in alcuni documenti ufficiali (ad esempio, la nota dello Stato maggiore Esercito III reparto n. 42843 del 23 marzo 2015, del cui contenuto si riferisce nella presente relazione), oltre che nelle dichiarazioni rese da alcuni alti ufficiali ascoltati dalla Commissione, si è giunti a teorizzare la possibilità di disapplicare, per talune specifiche situazioni, le disposizioni del decreto legislativo n. 81 relative alla valutazione dei rischi, come se la specificità delle funzioni potesse essere addotta per giustificare la degradazione di un obbligo tassativo di legge ad adempimento facoltativo, assoggettato alla discrezionalità dell'amministrazione.

Giova riprendere, su questo specifico profilo, le considerazioni svolte nella prima relazione intermedia; questa, richiamandosi a una consolidata giurisprudenza di merito e di legittimità (si veda, in particolare: Cassazione penale, sez. I – sentenza n. 6694 del 18 febbraio 2010) ha chiarito che le specificità alle quali si riferisce l'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 81 non possono essere invocate per circoscrivere delle “zone franche”, impermeabili al rispetto delle norme di legge; che anzi proprio nei luoghi di lavoro indicati dal predetto articolo 3 deve essere perseguita e garantita l'assoluta osservanza delle leggi, e in specie, proprio delle norme antinfortunistiche e di quelle che attengono alla sicurezza dei luoghi di lavoro, la cui precisa osservanza, pretesa dall'imprenditore privato, non può non essere richiesta a chiunque, nella pubblica amministrazione, ricopra un ruolo di responsabilità del tutto simile a quello dell'imprenditore privato, ed al quale si debba riconoscere una posizione di garanzia nei confronti del lavoratore. Ne deriva, secondo la citata giurisprudenza, che le particolari esigenze connesse al servizio espletato riguardano evidentemente problemi di organizzazione e di sicurezza interna alle strutture che certamente non possono portare alla sostanziale abrogazione di precise norme di legge ed all'azzeramento, o anche solo alla compressione, delle garanzie riconosciute dalla legge a tutti i lavoratori, senza differenze di sorta, e con riguardo a tutti i luoghi di lavoro, nessuno escluso; e che il richiamo all'esigenza di adattare la normativa generale alle speciali esigenze del servizio risulta gravemente fuorviante rispetto alla lettera e allo spirito della norma quando finisca con l'attribuire ai dirigenti dell'amministrazione interessata il potere di individuare, di volta in volta, quali obblighi prevenzionali debbano essere rispettati e quali no, se non, addirittura, nei confronti di chi tra i lavoratori essi debbano essere osservati.

Ne deriva, in estrema sintesi, un principio che la Commissione non può fare a meno di ribadire, a conclusione dei propri lavori, ovvero che la specificità delle funzioni, come indicata dal legislatore nelle “effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative” non può essere invocata per legittimare una riduzione delle tutele che il legislatore stesso ha accordato a tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia contrattuale del rapporto di lavoro o dall'appartenenza al settore pubblico o privato, per garantire la loro sicurezza e la prevenzione sui luoghi di lavoro.

Per quanto riguarda le Forze armate, occorre invece rilevare come la prevalente lettura in termini derogatori della disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 abbia comportato una espansione qualitativa e quantitativa del concetto di specificità, che si è andata configurando, sia nella percezione soggettiva sia nella pratica operativa dell'amministrazione della difesa, soprattutto in termini di separatezza e autoreferenzialità.

Si tratta di una questione cruciale, sulla quale non si deve dare adito ad equivoci. Disconoscere la specificità che caratterizza compiti e modalità operative delle Forze armate sarebbe ovviamente erraneo, così come sarebbe erraneo negare che la complessità tecnica propria del comparto difesa richieda un grado di discrezionalità particolarmente elevato da parte dei soggetti chiamati a svolgere funzioni di comando ai vari livelli. Al tempo stesso, se la considerazione della specificità del “mestiere delle armi” può senza dubbio motivare per alcune fattispecie l'adozione di discipline speciali, essa non può tradursi, come di fatto sembra essersi verificato per le materie di cui si è occupata la Commissione, nella teorizzazione e soprattutto nella pratica di uno spazio operativo separato e privo di controlli esterni e nella delimitazione di un perimetro assai ampio nell'ambito del quale le Forze armate gestiscono in proprio (quindi con un assetto organizzativo solo interno) attività e funzioni che nella sfera civile sono invece istituzionalmente distribuite tra soggetti diversi e in posizione di indipendenza reciproca, in attuazione dei principi di buon andamento e imparzialità che la Costituzione prescrive all'azione amministrativa (art. 97, secondo comma).

Ci si riferisce, in particolare, a profili ordinamentali che sono ampiamente affrontati nell'ambito dell'inchiesta: gli accertamenti compiuti hanno indotto la Commissione a ritenere necessario ricondurre anche il personale militare nell'ambito della disciplina generale dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie del lavoro di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, al fine di superare inadeguatezze che trovano la loro origine, come fu a su tempo affermato nella prima relazione intermedia, “non già nell'entità delle provvidenze previste dall'ordinamento vigente, ma nelle incongruenze e criticità del procedimento di attribuzione di tali provvidenze”; analogamente, l'attribuzione in via esclusiva agli organi interni del Ministero della difesa delle funzioni relative alla vigilanza sull'applicazione della normativa in materia di sicurezza del lavoro ha dato luogo, come si è più volte e con dovizia di argomenti sostenuto nei documenti della Commissione, a un sistema farraginoso e inefficace, nel quale oneri e responsabilità risultano distribuiti in misura inversa all'ordine gerarchico, e che, a prescindere da qualsiasi valutazione sulla competenza e la correttezza delle persone che ne fanno parte, manca dei requisiti di terzietà e indipendenza (e per alcuni aspetti anche di professionalità) che costituiscono il presupposto giuridico e fattuale dell'efficacia di ogni attività ispettiva e di controllo. Peraltro, su questi temi, ripresi anche in specifiche iniziative legislative purtroppo rimaste senza esito, la difesa pregiudiziale da parte di autorevoli esponenti delle Forze armate della richiamata posizione di separatezza, anche laddove essa è risultata in fine dei conti penalizzante e gravosa per il buon andamento del sistema militare nel suo complesso, ha fatto sì che la Commissione si sia trovata più volte a

misurarsi con un vero e proprio cono d'ombra proiettato su alcune rilevanti criticità che, una volta evidenziate, si sono rilevate sintomatiche di una disfunzionalità del sistema nel suo complesso, misconosciuta, talvolta con una tenacia degna di miglior causa, da chi avrebbe potuto porvi rimedio: spesso, a fronte dei fondati rilievi emersi in Commissione sulle inadeguatezze del sistema di vigilanza interno, la maggior parte degli esponenti delle Forze armate interpellati dalla Commissione in virtù della loro specifica competenza ha assunto una posizione meramente e burocraticamente difensiva, rivendicando pregiudizialmente la correttezza dell'operato dei singoli ispettori (mai messa in discussione, peraltro, dall'organo parlamentare inquirente) e l'efficacia dei risultati dell'attività ispettiva, della quale, però, non hanno potuto offrire riscontri oltre le assicurazioni verbali, regolarmente smentite dagli accertamenti condotti dalla Commissione, che ha invece potuto concretamente verificare il carattere episodico e limitato, nonché l'inefficacia della predetta attività.

Nel porre il problema dell'attuazione della legislazione in materia di tutela previdenziale e di sicurezza del lavoro in ambito militare, la Commissione ha inteso anche rimuovere una situazione di diritto e di fatto che fa gravare sulle Forze armate e sui suoi vertici responsabilità che nella sfera civile sono distribuite in modo più equilibrato e coerente - come si è detto - con i principi costituzionali sui quali poggia l'ordinamento della pubblica amministrazione. Appaiono pertanto ingiustificate le diffidenze e i timori di quanti, più o meno velatamente, hanno ritenuto che l'approvazione di norma intese a trasferire all'INAIL la gestione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali del personale militare e a superare l'organizzazione "domestica" della vigilanza in materia di sicurezza del lavoro, potesse costituire un pregiudizio all'autonomia funzionale delle Forze armate. Al contrario, la redistribuzione di oneri e responsabilità tra diverse amministrazioni risultante da un intervento riformatore avrebbe potuto migliorare la tutela del personale e contestualmente liberare risorse umane e materiali che avrebbero potuto essere destinate in modo più congruo all'adempimento dei compiti istituzionali in materia di difesa e sicurezza. Poiché la conclusione della legislatura ha coinciso con la decisione del Governo di inviare un contingente militare italiano in Niger, la Commissione, sulla scorta della documentazione acquisita, raccomanda al prossimo Parlamento di vigilare con il massimo scrupolo sulle modalità di realizzazione della missione, anche per quanto attiene alla valutazione dei rischi, all'idoneità sanitaria e ambientale dei luoghi di insediamento del contingente, alla congruità delle pratiche vaccinali adottate e alle pratiche di sorveglianza sanitaria. I dati acquisiti relativamente a questi profili e riferiti a pregresse esperienze di missioni all'estero, come si può evincere dalla lettura degli atti della Commissione, hanno fatto emergere limiti e inefficienze che senza alcun dubbio l'approvazione delle riforme prefigurate dalla proposta di legge n. 3925, "Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la sicurezza sul lavoro e la tutela assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali del personale delle Forze armate" avrebbe potuto superare o quanto meno ridurre in modo significativo.

Se, dunque, l'adozione, anche sul piano normativo, di una visione non "separatista" delle caratteristiche di specialità dell'ordinamento militare avrebbe consentito, come la Commissione ritiene, di pervenire a una tutela più efficace e tempestiva relativamente alla previdenza e alla sicurezza dei lavoratori che indossano la divisa, non si può non concludere questa breve riflessione con un'ulteriore considerazione sugli effetti e sulle conseguenze di una posizione di separatezza: quest'ultima, quando tenda ad estendersi oltre le ragioni oggettive che giustificano, per determinati profili, l'adozione di discipline speciali, è suscettibile di degenerare in un arroccamento corporativo, che, in una pubblica

amministrazione caratterizzata da profili di elevata complessità, può a sua volta incoraggiare un'autorappresentazione come struttura parallela, legittimata a contrattare direttamente il proprio status con gli organi di vertice dello Stato, sia in positivo che in negativo, con il conseguente smarrimento della consapevolezza dei limiti entro i quali possono essere rappresentate le esigenze e le richieste di un apparato servente, posto a disposizione della comunità dall'ordinamento democratico, per soddisfare il fondamentale bisogno di pace e sicurezza dei cittadini.

Peraltro, nel corso dell'inchiesta, la Commissione ha avuto modo di appurare che i rilievi e le proposte avanzate hanno trovato interlocutori attenti in alcuni esponenti delle Forze armate, e che in seno a queste ultime è andata comunque maturando negli anni una maggiore sensibilità sui temi della tutela della salute e della sicurezza. Questa nuova consapevolezza, peraltro, si è tradotta anche in iniziative apprezzabili, anche se ancora troppo circoscritte ed episodiche per colmare le lacune riscontrate dalla Commissione. Proprio per tale motivo, e per incoraggiare segnali di cambiamento in seno al mondo militare che si sono rivelati ancora molto timidi, è essenziale che, anche nel prossimo Parlamento, non venga abbandonato un terreno di riflessione sulla necessità di mantenere fermo l'equilibrio tra le prerogative di discrezionalità, di cui le Forze armate godono e devono godere in quanto pubblica amministrazione, e l'affermazione inequivoca della centralità del ruolo del Parlamento e del Governo nell'esercizio della funzione di indirizzo politico, che deve restare al riparo da tensioni e rivendicazione di carattere settoriale ed attuarsi con modalità nelle quali la giusta e necessaria interlocuzione con i soggetti destinatari della decisione politica non sia spinta fino a mettere in discussione l'esclusività della titolarità del potere di decidere, spettante solo agli organi democraticamente legittimati.

Sciolto questo nodo, sarà possibile che alcuni dei temi trattati nel corso dell'inchiesta svolta nel corso della legislatura testé conclusasi possano essere ripresi nella prossima, nel presupposto che il superamento della condizione di separatezza della quale si è cercato di dare conto in queste pagine possa essere realizzato di concerto con tutti i soggetti coinvolti, nell'interesse della comunità e delle stesse Forze armate, e concorrere così a rendere più trasparente, partecipato ed efficiente il sistema nazionale di difesa e sicurezza nel contesto europeo, dando in tal modo una più piena e concreta attuazione al principio sancito al comma 3 dell'articolo 52 della Costituzione: "L'ordinamento delle Forze armate si ispira allo spirito democratico della Repubblica".

UNA RIFLESSIONE FINALE

Ambizioso appare l'obiettivo che la Commissione si è proposta di raggiungere: quello di essere, non solo la quarta, ma soprattutto l'ultima Commissione d'inchiesta sull'uranio impoverito.

Perché una quarta Commissione d'inchiesta? Perché le tre Commissioni precedenti ebbero il merito di individuare le criticità e di proporre un ampio ventaglio di indicazioni e proposte volte ad eliminare queste criticità. Ciò malgrado, queste criticità non solo non sono state eliminate, ma sotto alcuni aspetti si sono persino aggravate.

Con la proposta di legge A.C. 3925, si sono accese grandi speranze, specialmente tra i "lavoratori militari" e tra i prossimi congiunti dei tanti morti e malati per causa di lavoro.

Salvatore RULLO, *presidente dell'associazione Assodipro*. Questa è la quarta Commissione che si occupa di un tema fondamentale e di argomenti importantissimi per i militari, per le loro famiglie, per il Paese e per l'ambiente. Si tratta di temi e argomenti che secondo noi dovrebbero essere delle priorità in un grande Paese come il nostro, tra i fondatori della Comunità europea e firmatario di trattati internazionali fondamentali sui diritti e le tutele di tutti i cittadini e lavoratori senza distinzione alcuna. Registriamo, invece, e temiamo fortemente che lavori importanti, profondi, accurati e documentati di questa Commissione parlamentare si possano concludere senza risultati e, fatto ancor più grave, senza che il Parlamento recepisca e approvi la proposta di legge A.C. 3925, che è frutto diretto dei lavori di questa Commissione. Denunciamo fortemente il rischio che si possa concludere la legislatura senza che sia stata fatta almeno una legge, in cinque anni, che possa migliorare i diritti e le tutele dei militari.

È riuscita la quarta Commissione d'inchiesta nel proprio intento?

Il suo bilancio è altamente positivo, in particolare sotto tre profili.

Un primo profilo concerne la tutela ambientale nei poligoni di tiro nazionali, sollecitata dalle apposite modifiche normative introdotte nell'ambito della legge di bilancio per il triennio 2018-2020 in seguito a un'apposita proposta di legge preparata dalla Commissione.

In secondo luogo, grazie a una molteplicità di accertamenti mirati (sia esami testimoniali, sia richieste di documentazioni), si è oggettivamente ottenuto un risultato non perseguito, ma quanto mai gradito: e, cioè, in più casi la scomparsa come d'incanto di comportamenti o situazioni contrastanti con le norme vigenti in materia di sicurezza del lavoro. Chi ha parlato di supplenza, chi di strategia della deterrenza, chi di ruolo pedagogico. Certo, non è questo il compito istituzionalmente affidato alla Commissione. Ma in fin dei conti un adempimento più diffuso dell'obbligo di valutazione dei rischi o l'estensione della vigilanza ai teatri operativi all'estero (in aggiunta alle "addettanze") sono esiti di eccezionale rilievo mai prima conseguiti da alcuna istituzione, e denotano, d'altra parte, una reazione positiva dei debitori della sicurezza militare messi di fronte a contestazioni serrate e puntuali.

Ma è soprattutto il terzo profilo che deve essere ascritto a merito della quarta Commissione. Mai come questa volta il mondo militare della sicurezza è stato scandagliato in ogni sua piega anche più riposta, mai come questa volta l'inchiesta non si è fermata al rilievo di questa o quella carenza occasionale o episodica, e si è addentrata nell'oscuro groviglio delle scelte strategiche di fondo. D'ora in avanti, sarà arduo non partire in qualsiasi analisi sul mondo militare dalla scoperta degli **otto meccanismi procedurali e organizzativi che**

oggettivamente convergono nel produrre il duplice effetto di offuscare i rischi incombenti su militari e cittadini e nel contempo di arginare le responsabilità dei reali detentori del potere: datori di lavoro sprovvisti di autonomi poteri decisionali e di spesa; ispettori “domestici”; DVR e DUVRI omessi o inadeguati; RSPP e medici competenti alle prese con problemi sovrastanti i propri livelli di autonomia e preparazione; Rappresentanti dei lavoratori militari per la sicurezza nominati dallo stesso datore di lavoro; crisi strutturale degli organi tecnico-operativi dell’amministrazione della Difesa, in testa il CISAM e il CETLI; un Osservatorio epidemiologico della Difesa scientificamente non accettabile; sanzioni per violazioni alle norme di sicurezza direttamente pagate dallo Stato, fatte salve rivalse nei confronti dei contravventori del tutto ipotetiche.

Spetterà al prossimo Parlamento approvare due capitoli fondamentali quali quelli attinenti alla sicurezza sul lavoro e alla tutela previdenziale. Tanto più che i principi ispiratori delle proposte elaborate al riguardo dalla Commissione - e, in ispecie, il superamento della giurisdizione domestica in materia di sicurezza del lavoro e un nuovo regime previdenziale ed assistenziale per il personale militare - hanno riscosso il consenso anche di altri comparti del settore sicurezza, quali le forze di polizia, la guardia costiera e la polizia penitenziaria. E per giunta hanno espresso parere favorevole i Ministeri della difesa, dell’interno, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti, nonché il Ministero del lavoro, chiamato a formare i nuovi ispettori e a coadiuvare i vari ministeri nell’elevare i livelli di sicurezza sul lavoro nell’ambito di tali amministrazioni. Un riconoscimento, questo, dell’importanza dei lavori svolti e dei risultati raggiunti dalla Commissione, e, segnatamente, delle soluzioni prospettate nella proposta di legge nata dal lavoro d’inchiesta al fine di garantire effettivamente la sicurezza e la salute di tutti gli addetti del comparto sicurezza. Tanto è vero che, in una missiva trasmessa alla Commissione l’11 gennaio 2018, la Ministra della difesa ha espresso la “piena soddisfazione per il fatto che le interlocuzioni tenutesi in questi mesi, tra i rappresentanti di questo Dicastero e la Commissione, abbiano evidentemente contribuito alla definizione degli emendamenti proposti nella manovra di bilancio”, con particolare riferimento “alle modifiche approvate in materia di attività svolte nei poligoni militari ed agli approfondimenti svolti per l’identificazione di potenziali misure per la migliore tutela del personale dell’amministrazione della Difesa”.

In questo quadro, per dare concretamente seguito alle proposte di miglioramento dei livelli della salute e sicurezza e della tutela previdenziale del personale delle Forze armate e del comparto sicurezza, la Commissione chiede al Governo di avviare un tavolo di concertazione tra il Ministero della difesa, il Ministero dell’interno, gli altri Ministeri interessati, e l’INAIL per definire le più efficaci modalità di transizione dal regime vigente a quello che entrerà in vigore dopo l’auspicata approvazione, da parte del prossimo Parlamento, della proposta di legge A.C. 3925.

La posta in palio è evidente: occorre proteggere a tutti i costi il mondo militare contro sguardi indiscreti? O invece a tutti i costi occorre proteggere la sicurezza e la salute dei “lavoratori militari”? Ed è giusto arrendersi all’asserita indisponibilità di risorse finanziarie per garantire indennizzi adeguati ai militari morti o deceduti per causa di lavoro?

La drammaticità dell’attuale situazione è confermata dai casi nei quali la Commissione ha doverosamente segnalato fatti specifici vuoi al Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma (in data 2 agosto 2017 e 27 novembre 2017), vuoi al Procuratore della Repubblica presso il tribunale militare di Roma (in data 23 marzo 2017), onde consentire alle autorità competenti di valutare la configurabilità di ipotesi di reato. Né sfugga il rilievo della

segnalazione in data 20 settembre 2017 al Presidente e al Procuratore generale della Corte dei conti, per quanto di competenza, dei risultati degli accertamenti eseguiti dalla Commissione e rappresentati nella *Relazione sull'attività d'inchiesta in materia di sicurezza sul lavoro e tutela ambientale nelle forze armate: criticità e proposte*, approvata il 19 luglio 2017, “con la richiesta di voler altresì fornire ogni informazione, notizia, documento, in ordine alle molteplici e gravi criticità rappresentate dalla predetta relazione”. Non a caso, il Procuratore generale presso la Corte dei conti, letta la relazione, con missiva del 28 dicembre 2017, ha sottolineato “il rilievo delle criticità esposte e delle riflessioni contenute nella relazione”, e ha “ritenuto opportuna la sua trasmissione all’Ufficio di controllo sul Ministero della difesa, perché ne possa eventualmente tener conto nelle valutazioni di competenza”.

Ecco perché la Commissione d’inchiesta ha pienamente assolto al proprio mandato. Infatti, ha avanzato una ricca gamma di proposte normative, organizzative, procedurali atte a completare l’opera di tutela dei lavoratori militari anche sotto i profili attinenti alla sicurezza sul lavoro e alla tutela previdenziale.

ALLEGATO 1

Osservazioni del Vicepresidente Ivan Catalano in merito all'analisi dei componenti dei vaccini autorizzati per la profilassi vaccinale militare obbligatoria, all'analisi dei dati del *follow-up* di SIGNUM e sui dati relativi alle malattie neoplastiche di cui soffrono i militari italiani

INDICE

- ❖ **ABSTRACT - Sintesi del contenuto della relazione**
- ❖ **Indagine sulle componenti dei vaccini somministrati al personale militare, indipendentemente dal successivo impiego del medesimo personale**
 - **Componenti: adiuvanti, eccipienti e contaminanti**
 - **Verifiche richieste in merito ai rischi legati a problemi di immunosoppressione, iperimmunizzazione, autoimmunità e di ipersensibilità**
 - **Ipersensibilità e allergie**
 - **Effetti indesiderati, reazioni avverse e controindicazioni**
 - **Conclusioni preliminari**
- ❖ **Monitoraggio delle condizioni immunitarie dei soggetti osservati. Analisi dei dati sul Follow-up del progetto denominato «*Studio sull'impatto genotossico nelle unità militari*» (SIGNUM)**
- ❖ **Analisi dei dati sui casi di Neoplasie e gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato anche nelle missioni militari all'estero**
- ❖ **Controesame dello studio commissionato dal Ministero della Difesa sulle vaccinazioni multiple nei giovani adulti**
- ❖ **CONCLUSIONI**

ABSTRACT**Breve sintesi del contenuto della relazione**

Nell'adempimento dell'obiettivo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d) della propria delibera istitutiva 30 giugno 2015 della Camera dei deputati²³ - analisi dei “*componenti dei vaccini somministrati al militare, indipendentemente dal successivo impiego del personale*” -, la Commissione ha preliminarmente preso atto dell'assenza di qualunque studio scientifico in letteratura volto a valutare la tollerabilità della quantità complessiva dei componenti dei vaccini con riferimento ad adiuvanti, conservanti, antigeni e allergeni, eccipienti e contaminanti, anche in relazione alle conseguenze in termini di ipersensibilità e di reazioni avverse già dichiarate dalle industrie produttrici per singolo vaccino. Pertanto con nota n° 327 del 19/10/2016, ha fatto richiesta ad AIFA della documentazione tecnica dei singoli vaccini somministrati ai militari.

Con nota di risposta STDG/P/122005 datata 14/11/2017, AIFA ha trasmesso i dossier relativi ai vaccini somministrati in Italia, previsti dalla profilassi vaccinale di cui al decreto ministeriale 31 marzo 2003 del Ministero della Difesa, e cioè vaccini che vengono somministrati a soggetti ADULTI, selezionati a mezzo di visita che accerta idoneità e buono stato di salute. La documentazione si divide in: *dati relativi alla quantità dei componenti, valutazioni di ipersensibilità ai componenti ed elenco delle reazioni avverse.*

Dall'esame è emerso che:

- la quantità cumulativa dei vari componenti dei vaccini eccede il limite permesso per l'autorizzazione all'immissione in commercio del singolo vaccino;
- le ipersensibilità indicate nei dossier di registrazione e allegati tecnici ai vaccini anche solo singolarmente considerati confermano la necessità delle analisi pre vaccinali;
- le reazioni avverse indicate nei dossier di registrazione e allegati tecnici ai vaccini anche solo singolarmente considerati confermano la necessità di una valutazione dei rischi personalizzata sulla profilassi vaccinale e la necessità di un monitoraggio periodico a lungo termine su ogni singolo vaccinato.

Fermo restando quanto sopra, la Commissione conferma ancora una volta le conclusioni già evidenziate dal Progetto SIGNUM, nonché dal lavoro del Prof. Nobile sulla brigata Folgore - ovvero la necessità di non somministrare contemporaneamente più di 5 vaccini monovalenti monodose sui militari.

Anche sulla base dei dati ricevuti da AIFA sopraddetti, e a maggior ragione, contesta le affermazioni del Ministro della salute contenute nella comunicazione al Presidente della Commissione, nota prot. 6628-P-15/12/17, che si esprimono in senso critico sulla validità delle risultanze di SIGNUM. Dette affermazioni, infatti, sono basate su valutazioni generali e su dati statistici che non tengono in considerazione la somministrazione cumulativa dei

²³<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/13/15A05399/sg>

componenti dei vaccini e lo stato immunitario del vaccinando. Inoltre, non tengono conto dei progressi dell'inchiesta effettuata da codesta Commissione in ambito militare e non considerano come letteratura di riferimento il lavoro scientifico documentale elaborato nell'ambito dei lavori della Commissione parlamentare.

La Commissione ha iniziato le sue attività di indagine sulle reazioni avverse alle vaccinazioni a seguito del riscontro di un cospicuo numero di casi con sopravvenute patologie autoimmuni o neoplastiche, in una parte di popolazione militare non sottoposta a fattori di rischio diversi da quelli vaccinali.

Nel caso specifico è stato studiato nel dettaglio il caso del Caporal maggiore Francesco Rinaldelli deceduto per linfoma di Hodgkin, mentre nell'ultimo periodo prima della chiusura del lavoro della Commissione sono stati analizzati altri casi quali Francesco Finessi, Giuseppe Tripoli, Davide Gomiero e Umberto Gambino. Per l'analisi di alcuni di questi si rinvia alla relazione intermedia della Commissione pubblicata nel luglio 2017. Va sottolineato inoltre che è arrivato all'attenzione della Commissione il caso di Daniela Sinibaldi e della compagnia femminile di Ascoli Piceno, affette da patologie autoimmuni gravemente invalidanti, che aprono un capitolo a se stante.

Alla luce di quanto emerso agli atti, la Commissione riscontra la necessità di utilizzare vaccini maggiormente purificati, in modo che il limite dei componenti in quantità cumulativa rientri entro il limite permesso per il singolo componente di ciascun vaccino, nei termini in cui gli studi prodromici alle singole AIC li abbiano riconosciuti come non pericolosi per la salute.

In secondo luogo, La Commissione insiste sulla necessità di abbattere il rischio dovuto alla procedura di somministrazione, prevedendo che vengano affidate alla struttura sanitaria nazionale e che all'atto dell'arruolamento vengano esclusi i militari che non superano i test pre-vaccinali. Tali esami devono rilevare eventuali alterazioni del sistema immunitario e le ipersensibilità. Suggerisce inoltre che i risultati degli esami vengano inseriti nella scheda anamnestica del militare quale elemento di idoneità all'arruolamento o di idoneità alla continuazione del servizio o di particolari mansioni.

La Commissione considera lo studio dal titolo «*Lack of evidence for post-vaccine onset of autoimmune/lymphoproliferative disorders, during a nine-month follow-up in multiply vaccinated Italian military personnel*», pubblicato nel mese di agosto 2017 a firma, tra l'altro, di alcuni esponenti della sanità militare, e finanziato dal Ministero della difesa italiano con domanda di sovvenzione di progetto n. D85D10000250001, come redatto in situazione di conflitto di interessi, privo di alcun fondamento scientifico nel metodo e negli esiti contraddittorio. Osserva che, a dispetto dell'intitolazione che induce ad erronee conclusioni, gli stessi autori dichiarano lo studio non conclusivo. Peraltro, lo studio è stato effettuato con esclusione dalla coorte di quei militari con problemi di immunosoppressione, in tal modo confermando la pericolosità delle somministrazioni vaccinali a tali categorie di soggetti. Sussistono dubbi di corretta utilizzazione del finanziamento pubblico a detto studio e per tali ragioni la Commissione trasmette la presente relazione alla Procura della Corte dei conti territorialmente competente.

La Commissione ha acquisito agli atti i dati del *follow-up* del progetto SIGNUM.

Da un primo esame è emerso che la raccolta delle informazioni ai fini del *follow-up* è stata effettuata utilizzando marcatori poco efficaci per valutare l'insorgenza di malattie linfoproliferative. La Commissione ha riscontrato, inoltre, che nella matrice dei dati fatta pervenire vi sono ampie lacune, che rendono impossibile una valutazione statistica, con conseguenti dubbi sulla fattibilità dell'incarico di studio di tali dati attribuito dal Comitato di ricerca sanitaria militare all'Istituto superiore di sanità, finanziato con la somma di euro 40.700,00, come comunicato con nota prot. 819/COMM.URANIO del 10/10/2017. Successivamente nel corso dell'attività istruttoria la Commissione, ha dovuto prendere atto che il Ministero della difesa è in possesso di ulteriori dati, utili ad integrare il quadro gravemente deficitario, rispetto a quelli fatti avere alla Commissione, come è risultato dal verbale della prima riunione del costituendo gruppo di studio sui dati del *follow-up*²⁴.

Censura, pertanto, detto comportamento e ingiunge di completare l'invio e si riserva di fare denuncia alle autorità giudiziarie competenti in caso di perdurante omissione.

CONCLUSIONI

Alla luce degli elementi raccolti, la Commissione conferma che vi sia una associazione statisticamente significativa tra patologie neoplastiche e linfoproliferative, e altre patologie (es. quelle autoimmuni), e la somministrazione dei vaccini secondo la profilassi vaccinale militare. La Commissione ritiene di non poter escludere il nesso di causa.

²⁴ La riunione è avvenuta in data 26 ottobre 2017. Dal verbale si evince che l'Osservatorio epidemiologico della Difesa ha inviato al solo ISS i dati relativi al *follow-up* in forma integrale e completa, omettendo di inviarli anche alla Commissione come da questa richiesto. Di seguito si riporta l'estratto del verbale: "**Il Brig. Gen. DE ANGELIS** (Direttore dell'Osservatorio Epidemiologico-OED), comunica di essere in possesso dei dati del *follow-up* decennale del personale che ha aderito allo studio, evidenziando, al riguardo, la progressiva diminuzione di adesione volontaria avvenuta nel corso degli anni. **Le informazioni sono state, altresì, integrate da dati in possesso all'OED per l'attività istituzionale che svolge e integrata con le informazioni circa il personale aderente allo studio e nel frattempo andato in congedo, già ottenute dalla Direzione Generale per il Personale Militare.** I dati sono già stati consegnati alla dott.ssa De Angelis dell'ISS. Inoltre, si è pensato di arricchire i dati con quelli contenuti nelle Schede Dimissione Ospedaliera (SDO) da acquisire presso il Ministero della Salute dopo l'autorizzazione del Comitato etico dell'Istituto superiore di sanità. Infine, l'ISS integrerà ulteriormente con i dati ISTAT sui decessi della popolazione."

Indagine sulle componenti dei vaccini somministrati al personale militare, indipendentemente dal successivo impiego del medesimo personale

La Commissione ha ricevuto nel mese di novembre 2017 la documentazione richiesta ad AIFA nella primavera 2016, riguardante le specifiche tecniche, gli studi di sicurezza e la composizione dei vaccini, comprensivi degli elementi sotto soglia.

La documentazione riguarda i vaccini compresi nella profilassi vaccinale militare di cui al decreto ministeriale 31 marzo 2003 del Ministero della Difesa e, cioè, vaccini che vengono somministrati a soggetti ADULTI, selezionati a mezzo di visita che accerta idoneità e buono stato di salute. Nello specifico si tratta di:

vaccinazione anti meningococcica;

vaccinazione antimorbillo, parotite e rosolia;

vaccinazione anti tetano, difterite e anti polio;

vaccinazione anti epatite A + B.

vaccinazione anti varicella;

vaccinazione anti influenzale;

*vaccinazione contro agenti biologici critici;**

*cutireazione tubercolinica;**

vaccinazione anti febbre gialla;

vaccinazione anti encefalite giapponese;

vaccinazione antirabbica;

vaccinazione anti febbre tifoide;

vaccinazione anti colera;

*chemioprolassi antimalarica.**

**dati non presenti nella documentazione*

La documentazione appare incompleta, sotto diversi aspetti: alcuni vaccini non contengono tutta la documentazione richiesta e per alcune malattie manca il vaccino corrispondente. Tuttavia, i dati ricevuti risultano essere di enorme interesse ai fini dell'attività della Commissione.

Lo scopo della richiesta di tali dati era quello di verificare se dalla profilassi vaccinale militare, potessero configurarsi pericoli per la salute, tali da far incorrere in rischi inutili le

persone sottoposte al trattamento. I singoli vaccini somministrati ai militari, che ricordiamo essere gli stessi autorizzati da AIFA per il settore civile, contengono adiuvanti, conservanti e contaminanti, nei limiti delle autorizzazioni per la commercializzazione individuale. Quando un farmaco viene autorizzato è preso in considerazione singolarmente e i parametri, nonché i criteri, per determinare la soglia oltre la quale un componente diventa tossico, sono determinati dal fatto che il farmaco sia assunto da solo. Tuttavia, nel caso di specie siamo di fronte alla somministrazione di un calendario vaccinale per la profilassi obbligatoria, e non di una vaccinazione singola, pertanto i farmaci e i loro componenti si sommano. La verifica che tale somma rispetti comunque le soglie del singolo vaccino è fondamentale, perché se così non fosse i militari sarebbero esposti ad inutili rischi di fenomeni di immunosoppressione e di reazioni avverse (*causate appunto dai componenti estranei il principio attivo e dal principio attivo stesso*).

Il regime di riservatezza dei documenti impone di non divulgare alcuna descrizione del singolo vaccino che consenta di replicarlo in maniera completa. Pertanto, si è ritenuto di trattare i dati in modo aggregato. La documentazione tecnica specifica relativa ai singoli vaccini è depositata presso l'archivio della Commissione.

La Commissione ha scelto di effettuare un'analisi documentale sui vaccini che risultano ad oggi autorizzati in Italia, sviluppando 4 categorie di ricerca:

1. quantificazione dei componenti dei vaccini;
2. determinazioni di tutte leipersensibilità dichiarate dai produttori;
3. determinazioni di tutte le verifiche pre vaccinali indicate come necessarie dai produttori;
4. elencazione di tutti gli effetti indesiderati e/o reazioni avverse dichiarate, con relativa probabilità.

Componenti: adiuvanti, eccipienti e contaminanti.

La Commissione ha provveduto a rilevare la quantità massima di ogni singolo componente censito dai documenti AIFA e a controllare nella letteratura disponibile le tolleranze ammesse²⁵.

Riportiamo di seguito la tabella riassuntiva sulla quantità complessiva dell'adiuvante a base di alluminio che il militare riceve al termine della profilassi vaccinale obbligatoria.

²⁵ La Commissione ha elaborato la profilassi vaccinale completa comprensiva dei vaccini che vengono somministrati in caso di missione. In caso di possibilità alternativa di vaccini è stata considerata la quantità massima di ogni singolo componente (quantità massima teorica).

ADIUVANTI ²⁶				
Nome Componente		quantità massima teorica	quantità minima relativa al modulo di base	Fascia Min e Massima della presenza della componente con la profilassi completa
Aluminium	[mg]	2,57	0	Tra 2,07 e 2,57
Aluminium hydroxide	[mg]	5,1	0,35	Tra 0,85 e 5,1
Aluminium hydrated hydroxide	[mg]	1,05	0	Tra 0 e 1,05
Amorphous Aluminium hydroxyphosphate	[mg]	1,5	0	0

Appare interessante osservare che le quantità di alluminio complessive iniettate nei militari risultano considerevoli.

Studi scientifici hanno dimostrato gli effetti neurotossici dell'alluminio²⁷—in quantità molto inferiori a quelle sopra riportate. A tal proposito si richiama il seguente studio pubblicato su *Journal of Toxicol* 2014;2014:491316. doi: 10.1155/2014/491316. Epub 2014 Oct 2, dal titolo “*Aluminum-induced entropy in biological systems: implications for neurological disease*” di [Shaw CA](#) a altri. Lo studio evidenzia tra l'altro che : “*L'alluminio forma complessi tossici con altri elementi, come il fluoro, e interagisce negativamente con mercurio, piombo e glifosato. L'Al ha un impatto negativo sul sistema nervoso centrale in tutte le specie che sono state studiate, compresi gli esseri umani. L'Al ha un impatto negativo sul sistema nervoso centrale in tutte le specie che sono state studiate, compresi gli esseri umani.*”. Inoltre in conformità a quanto riscontrato dalla commissione nella lettura dei dossier forniti dalle case farmaceutiche chiarisce che gli esseri umani sono sempre più esposti all'alluminio da varie fonti tra cui i vaccini.

Si richiama inoltre lo studio pubblicato sul *Journal of Trace Elements in Medicine and Biology* al volume 46, nel marzo 2018, alle pagine 76-82, dal titolo: “*Aluminium in brain tissue in autism*” di Matthew Molda, Dorcas Umar, Andrew Kingc, Christopher Exley²⁸, concernente la presenza di alluminio nel tessuto cerebrale di bambini affetti da malattie

²⁶ In immunologia, sostanza che si unisce all'antigene per amplificare la risposta anticorpale e cellulare in seguito alla stimolazione immunitaria. In generale gli antigeni dei vaccini usati da soli non sono efficienti stimolatori della risposta immunitaria ed è necessario l'ausilio di sostanze che facilitano questo compito.

²⁷ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25349607>

²⁸ Lo studio è depositato agli atti della Commissione ed è reperibile a questo indirizzo: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0946672X17308763?via%3Dihub>

neurologiche. Lo studio ha riscontrato che “...*Il contenuto di alluminio nel tessuto cerebrale nei soggetti autistici era costantemente alto. Il contenuto medio di alluminio (deviazione standard) su tutti e 5 gli individui per ciascun lobo era 3,82 (5,42), 2,30 (2,00), 2,79 (4,05) e 3,82 (5,17) µg / g di peso secco per il lobo occipitale, frontale, temporale e parietale rispettivamente. Questi sono alcuni dei valori più alti per l'alluminio nel tessuto cerebrale umano [finora] registrati e bisogna chiedersi perché, per esempio, il contenuto di alluminio del lobo occipitale di un bambino di 15 anni sarebbe di 8,74 (11,59) µg / g di peso secco....*”.

Sebbene la Commissione sia al corrente del fatto che le reazioni avverse differiscono tra adulti e bambini, ritiene doveroso non sottovalutare la complessiva quantità di alluminio somministrata ai militari nell'intera profilassi vaccinale, in quanto negli adulti il maggior grado di sviluppo dei sistemi immunitario e nervoso al momento della vaccinazione, e le possibili forme di autoimmunità fisiologiche, possono favorire l'induzione di reazioni di tipo linfoproliferativo e malattie autoimmuni, come risulta dall'elencazione degli effetti indesiderati, reazioni avverse e controindicazioni, contenute nelle schede tecniche elaborate dalle case farmaceutiche. A riguardo si veda l'apposito paragrafo **Effetti indesiderati, reazioni avverse e controindicazioni** della presente relazione.

Di seguito la tabella completa divisa tra ECCIPIENTI e CONTAMINANTI (inclusi i conservanti) introdotti nell'organismo in seguito alla profilassi vaccinale militare. La tabella è suddivisa in cinque colonne: la prima contiene la denominazione del componente, la seconda l'unità di misura, la terza la quantità massima teorica²⁹, la quarta la quantità relativa al modulo di base della profilassi vaccinale³⁰, la quinta la quantità minima e massima relativa all'intera profilassi vaccinale³¹.

Nel caso in cui il componente sia causa di una reazione allergica, questo verrà indicato con un asterisco. Nel caso in cui il componente sia tossico o potenzialmente tossico verrà indicato con due asterischi.

²⁹ I vaccini sono stati esaminati nella loro scomposizione nelle distinte componenti. Queste ultime sono state successivamente sommate quando presenti in più vaccini. Nel caso in cui siano disponibili vaccini di diverse case produttrici, relativi alla profilassi della stessa malattia, e quindi da somministrare in alternativa fra loro, il componente presente in ciascuno in quantità differenti è stato conteggiato nella sua quantità massima.

³⁰ Per il modulo di base relativo alla semplice leva non ci sono, nella documentazione AIFA, marchi di vaccini utilizzabili alternativamente. In questo caso dunque la somma è fatta per quantità effettivamente somministrate nell'intera profilassi di base.

³¹ Come per la nota precedente, anche in questo caso i valori si riferiscono alla quantità effettivamente somministrata, scegliendo tra le marche di vaccini alternativi, quelli più recenti e con maggiore o minore quantità totale di componenti.