



**ASS. NAZ. ITALIANA ASSISTENZA VITTIME  
ARRUOLATE NELLE FORZE ARMATE  
E FAMIGLIE DEI CADUTI – SEDE CENTRALE:**  
Via A. Nobel n.1 00034 COLLEFERRO (RM)  
Tel./Fax: 06/9701182; Segr.: 06/9780145; Pres.: 06/3331689  
E-Mail: [segreteria@anavaf.com](mailto:segreteria@anavaf.com)  
Sito web: [www.anavaf.com](http://www.anavaf.com)

## **RIFLESSIONI SUL DPCM DEL 22 DICEMBRE 2008**

### **(ISTITUZIONE DI UN TAVOLO TECNICO PER LA ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI VITTIME DEL DOVERE)**

#### PREMESSA

La dizione di “vittime del dovere” dovrebbe riferirsi a tutte le persone (militari e civili) che hanno subito gravi lesioni e anche il decesso, le quali si sono trovate nella condizione di “in continuità di servizio”. Tale condizione è indicata nella L. 308/81 come appropriata per ottenere gli indennizzi.

Si ritiene che non debbono intendersi per vittime del dovere solo le vittime indicate nelle categorie di attività definite dalla L. 466/80 e neppure quelle indicate nelle categorie del DPR 243/06. Infatti, tali categorie di **attività** (ma potremmo anche aggiungere di **passività** – come è ad esempio quella dell’essere esposti a rischi di contaminazione) sono solo parziali e indicative di alcune situazioni a rischio. Non sempre le situazioni indicate dalle predette normative sono le sole che possono considerarsi a rischio perché ve ne sono anche altre caratterizzate da rischi maggiori. Ad esempio le operazioni di assalto<sup>1</sup>, operazioni di sminamento terrestri e navali (specie in presenza di ordigni antiuomo), operazioni di pattugliamento in zone di guerriglia, attività di “guardia” a depositi munizioni in zone a rischio, operazioni subacquee per recupero armi all’uranio o armi a grappolo gettate in mare, operazione di bonifica poligoni.

C’è da aggiungere poi che il rischio non dipende solo dal tipo di attività, ma anche dalle condizioni particolari in cui una data attività viene svolta. Ad esempio un’operazione di bonifica può essere molto pericolosa se il personale non adotta opportune misure di protezione, assai meno rischiosa in caso contrario. Lo stesso vale per operazioni condotte in una zona colpita da armi all’uranio. Infatti adeguate misure di protezione possono ridurre drasticamente i rischi.

#### **OMOGENEIZZAZIONE DEL TRATTAMENTO COMPENSATIVO<sup>2</sup>**

Il DPCM pone in senso generale il problema della omogeneizzazione dei trattamenti che possiamo chiamare “compensativi” per le vittime di gravi infortuni durante il servizio prestato nell’ambito

---

<sup>1</sup> Vedi ad esempio l’operazione di assalto che è stata condotta in Somalia per la liberazione dell’ambasciata italiana a Mogadiscio.

<sup>2</sup> Uso il termine generico “compensativo” per includere varie dizioni come risarcimenti, indennizzi, provvidenze, benefici, elargizione ed altro.

delle Forze Armate, delle forze di Polizia, della Guardia di Finanza, di altri corpi militarmente ordinati come Vigili del Fuoco, Guardie Forestali, Guardie carcerarie, e anche dei civili impegnati in teatri dove state condotte operazioni a rischio.

Il problema si estende dunque al di là delle questioni della omogeneizzazione del trattamento riguardanti le “vittime del dovere” (di cui alle leggi 466/80 e DPR 243/06) con le vittime della criminalità e del terrorismo.

E’ bene precisare anche a questo proposito, cioè quando si menzionano le “vittime del terrorismo”, ci si deve riferire alle vittime di azioni criminali condotte nei riguardi di **civili disarmati**. Infatti non possono considerarsi vittime del terrorismo coloro che, essendo armati, sono in grado di reagire alle azioni criminali con il fuoco delle armi. Semmai in questo caso si deve parlare di “**vittime della guerriglia**”. Il problema riguarda non solo il problema delle Forze Armate e delle forze di Polizia, ma anche il personale della Guardia di Finanza, dei corpi militarmente ordinati, dei civili impiegati in operazioni all’estero e anche in patria.

Il problema della omogeneizzazione dei trattamenti per le vittime del dovere (così come inteso nel DPR 243/06) deve tener conto delle gravi disparità oggi esistenti tra le vittime chiamate “vittime del servizio” e quelle chiamate “vittime del dovere”. Questa disparità esiste anche a causa di errori esistenti nelle normative e anche di errori esistenti nella interpretazione delle stesse normative, ed infine di errori nella messa in atto delle normative.

Basti pensare che vi sono ad oggi migliaia di vittime che avrebbero dovuto essere risarcite e invece non lo sono state, mentre ve ne sono altre che hanno ricevuto trattamenti compensativi di un milione di euro e anche più. L’omogeneizzazione deve riguardare anche queste norme e le errate differenziazioni nei risarcimenti che ne conseguono, tenendo presente in particolare che le “**vittime del servizio**” sono anche “**vittime del dovere**” perché il servizio implica il dovere e il dovere implica il servizio.

Se queste due “denominazioni” accettate senza appropriate definizioni di ciò a cui si riferiscono, debbono comportare livelli di compensazione diversi, è necessario che venga specificato il perché. E questo perché deve trarre fondamento nelle specificità delle sopra accennate “definizioni”. Tra l’altro, per quanto concerne i risarcimenti, si parla di “**causa di servizio**”, ma non di “**causa del dovere**” e anche le “**vittime del dovere**” fanno riferimento, per i risarcimenti, alle condizioni di “**causa di servizio**” o di “**continuità di servizio**”.

Per quanto riguarda i civili sembra poi che la tematica delle cause di servizio vada appropriatamente rivista.

La situazione attuale è a dir poco caotica ed indubbiamente è determinata da trascuratezza e pressappochismo sia da parte di chi ha operato nel campo legislativo sia anche da parte di chi ha operato nel campo amministrativo e infine da parte di chi ha operato nel campo esecutivo.

Sono entrato nel merito di queste questioni nello studio “Errori del Parlamento, errori del Ministero della Difesa, errori dello Stato Maggiore” relativo all’ambito del personale della Difesa. L’omogeneizzazione deve quindi tener conto dei suddetti tre livelli nei quali si sono verificati errori e carenze.

Qui di seguito riassumo alcuni degli aspetti che riguardano gli intenti di omogeneizzazione del DPCM 22 del dicembre 2008. Tali intenti non debbono riferirsi solo all’omogeneizzazione tra vittime del dovere e vittime del terrorismo, ma anche alla omogeneizzazione tra le vittime che non hanno ricevuto alcun risarcimento in caso di decesso o infortunio grave.

Una stima grossolana del numero delle persone erroneamente non risarcite, tenendo conto delle statistiche sui decessi a partire dal 1969, riguarda circa 10 mila casi.

Anche per quanto concerne la specifica situazione delle vittime dell’uranio impoverito, in ambito militare vi è una considerevole incertezza sull’entità del fenomeno, entità che oscilla tra un totale di circa 300 casi e un totale di circa 2000 e forse più casi.

Per procedere alla suddetta omogeneizzazione bisogna avere una conoscenza, sia pur grezza, della situazione che si affronta. E’ bene ricordare che tra le vittime dell’uranio impoverito rientrano nella categoria delle “vittime del dovere” per quanto stabilito dal D.P.R. 243/06. E appunto le vittime del

dovere sono oggetto del DPCM del 22 dicembre 2008. Le vittime dell'uranio impoverito sono menzionate tra l'altro nella finanziaria del 2007, art. 2, comma 563 e 564. Ma vedi anche la legge 244/2007.

Ad oggi inoltre non sappiamo quanti sono i dati raccolti dalla polizia giudiziaria a cui venne affidato dalla Commissione senatoriale sull'uranio impoverito, di indagare sui casi riscontrabili nei distretti militari.

A questa deprecabile situazione deve aggiungersi infatti che in vari casi, anche dopo dieci anni, non sono state rese note le decisioni circa la **“cause di servizio”** da cui dipende almeno in parte la concessione dei risarcimenti. E neppure si sa **quanti** risarcimenti siano stati concessi per l'altra condizione prevista dalla legge 308/81, e cioè la condizione della **“continuità in servizio”**. Si ha inoltre una ancor più scarsa conoscenza dei dati relativi alle vittime civili che si sono trovate in zone esposte ai rischi dell'uranio impoverito<sup>3</sup>. Occorre dunque provvedere alla revisione della suddetta normativa.

La revisione della situazione riguarda l'esame di quanto stabilito nelle leggi e degli errori contenuti in queste leggi, così pure l'esame degli errori che si sono verificati nell'interpretazione delle leggi ed anche l'esame degli errori nelle disposizioni esecutive per applicare le leggi.

Mi soffermo su alcune di queste tematiche che riguardano l'apparato normativo nell'ottica di ciò che può interessare una omogeneizzazione di trattamento. In particolare è in evidenza il problema delle vittime non risarcite o non adeguatamente risarcite. E' un problema che riguarda vari aspetti ed in particolare riguarda errori e carenze nella normativa.

## 1) Errori nella normativa

a) La **legge 308/81** per un errore nella modifica apportata a detta legge dalla L. 280/91, è stato escluso tra i destinatari dei risarcimenti tutto il personale volontario/di carriera. Si tratta di un errore di trascrizione che si è trascinato fino ad oggi ma che venne segnalato già 18 anni fa, senza che però abbia dato luogo alla emanazione di una legge correttiva. Sono stati così esclusi migliaia di volontari tra deceduti e infortunati gravi. Probabilmente si tratta di almeno 10 mila persone. Siamo in una situazione che può veramente definirsi grottesca, ora che (dal 2005) il personale delle Forze Armate è costituito tutto da personale volontario/di carriera. Dunque siamo in presenza di una legge sui risarcimenti che esclude tra i destinatari proprio il personale militare (volontario) da risarcire!

b) Il **DPR 243/06** e il **DPR 37/09**. Queste normative pongono il problema delle vittime relative alla condizione di **“continuità in servizio”**, non risarcite per omissione di questa condizione. I DPR sopra citati non includono tra i riferimenti legislativi la legge fondamentale per i risarcimenti, che è la L. 308/81 richiamata tra l'altro in tutte le missioni all'estero, come legge a cui far riferimento per i risarcimenti. In particolare nei succitati DPR si dimentica completamente che esiste la condizione per i risarcimenti denominati come dovuti a **“continuità in servizio”**. Viene erroneamente presa in considerazione solo la condizione denominata **“causa di servizio”**. I suddetti documenti sono pertanto da rivedersi integralmente e **urgentemente** trattandosi di una situazione del tutto illegale.

c) **DPR 262/05**. Il DPR pone il problema della omissione delle destinazioni fisse. Il comma 264, di detto DPR, prevede che debbono essere **“equiparati ai soggetti indicati nel comma 563 coloro che abbiano contratto delle infermità permanentemente invalidanti dalle quali consegue il decesso in occasione o a seguito di missioni di qualsiasi natura”**. Vengono dimenticati così tutti coloro che hanno contratto un'infermità trovandosi **non in missione** ma in una **“destinazione fissa”**. Prendiamo ad esempio una persona che è stata destinata con un incarico fisso in un poligono. Si viene a determinare che si prende in considerazione per i risarcimenti chi si reca in **missione** nel

---

<sup>3</sup> Possiamo citare due casi di dipendenti della Presidenza del Consiglio, il Prof. Giovanni Caselli, che ha operato nel territorio della ex Jugoslavia, e il Capitano Antonino Caruso, del Sismi, che ha operato, tra l'altro, in Somalia.

poligono, magari per tre o quattro settimane, mentre si esclude dai risarcimenti chi vi permane magari per un anno o più anni in **destinazione fissa**.

Dunque si tratta di un grossolano errore derivante da mancate conoscenze da parte del Legislatore. Un errore che ovviamente va corretto perché esclude moltissime persone dai risarcimenti.

## 2) Carenze della normativa

La L. 466/80 e la L. 380/81 dimenticano che debbono essere concessi risarcimenti non solo per **lesioni e ferite**, ma anche per **infermità**. Ciò in contrasto anche con il fatto che la stessa L. 308/81 include nelle tabelle A) e B) annesse alla legge, infortuni non solo dovuti a lesioni e a ferite, ma anche dovuti a infermità (come ad es. i tumori). Non venendo presi in considerazione gli indennizzi nei casi di infermità, ma solo quelli legati a lesioni e ferite, sono stati esclusi ingiustamente i casi legati a infermità. Di conseguenza le disposizioni di legge dove figurano esclusivamente **lesioni e infermità** come motivi per concedere risarcimenti, debbono essere modificate per aggiungervi le **“infermità”**.

Debbono essere inoltre individuati tutti i casi di **ingiusta omissione di risarcimenti** per omissione della causale **“infermità”**. Tanto per fare qualche esempio potremmo citare il caso del maresciallo Marco Diana, a cui in data 14.2.2005 venne comunicato che egli veniva escluso dal risarcimento derivante dall'infermità (tumore) e non derivante da ferita o lesione, o il caso del caporale Fabio Porru a cui in data 11.4.06 veniva comunicato che egli veniva escluso dagli indennizzi per il suddetto motivo (infermità e non ferita o lesione).

E' particolarmente rilevante a questo proposito tutta la problematica dell'uranio impoverito che appunto riguarda casi non di “ferite o lesioni” ma appunto di “infermità”.

E' da tener presente che le gravi infermità che si sono verificate per possibile contaminazione da uranio impoverito, non riguardano poi solo i tumori che vengono presi in considerazione da alcune normative, ma anche altre gravi infermità, ad esempio quelle di natura neurologica, come la SLA e di natura genetica come quelle che causano danni anche a terzi (i figli nati malformati).

E a questo proposito bisogna osservare che tutta la normativa si riferisce a danni **diretti** alle vittime, ma dimentica completamente i risarcimenti dovuti a **danni (indiretti) recati a terzi**, come sono i figli. Anche questa problematica, completamente assente dalle normative, deve esservi introdotta. E' bene anche osservare che mentre si hanno dei dati numerici (sia pure aleatori, incerti e frammentari) sulle **“vittime dirette”**, non si hanno praticamente dati sulle **“vittime indirette”** come sono appunto i figli nati malformati. In questi casi vi deve essere un risarcimento **sia per il genitore affetto da malattia genetica**, sia per i **figli affetti da malformazione**.

## 3) Dimenticanza del “principio di precauzione” (“causa di disservizio” provocato da altri)

Nelle varie leggi è stata omessa una condizione per concedere i risarcimenti che è legata al fatto che in molte situazioni è stata trascurato (o non tempestivamente applicato) il **“principio di precauzione”**. Questa trascuranza ha fatto sì che il personale a cui potevano essere evitati dei rischi è stato invece sottoposto a rischi. Una situazione del genere si è verificata ad esempio, per citare fatti recenti, nel caso di Nassirya, dove se fossero state adottate tempestivamente adeguate protezioni esterne alla base, il numero delle vittime sarebbe certamente stato molto inferiore a quello che purtroppo si è verificato.

Ma questo tema riguarda anche situazioni come quelle dell'amianto e dell'uranio impoverito in cui una tempestiva applicazione delle misure di protezione avrebbe potuto ridurre drasticamente il numero delle vittime. In sostanza questa si può considerare come una situazione in cui esiste devono esserci dei risarcimenti per **“causa di disservizio”** (provocato da altri). E ciò nel senso che chi doveva provvedere tempestivamente all'applicazione del “principio di precauzione” non lo ha fatto.

Possiamo citare in proposito quanto che è stato stabilito nella sentenza del Tribunale Civile di Firenze del 17 dicembre 2008 nel caso del paracadutista G.B. Marica ammalatosi di un tumore

mentre si trovava ad operare in Somalia senza misure di protezione. In Somalia i reparti degli Usa, a differenza dei nostri, avevano tempestivamente applicato delle misure di protezione. Nel caso del sopracitato paracadutista il Tribunale ha stabilito un risarcimento di 545 mila euro.

#### **4) Data di decorrenza dei risarcimenti**

Il DPR 37/2009 stabilisce come data di decorrenza per le missioni all'estero la data del 1961. Per quanto riguarda l'uranio impoverito non abbiamo notizia di alcun caso che possa essersi verificato in quest'epoca riguardante nostro personale. Sappiamo peraltro che dei test sulle armi all'uranio impoverito vennero già eseguiti in Australia nei primi anni '50. Ma è certamente assai dubbio, ad esempio nell'eccidio di Kindu, che nel 1961 vi potesse essere qualche riferimento alle armi all'uranio. Scarsissime probabilità di ciò anche per quanto riguarda le operazioni in Congo del '62 e '64.

Nelle operazioni in Libano (Libano 1: 1979-84) vi fu qualche sospetto che potessero essere state usate da parte di Israele armi all'uranio impoverito. E' assai improbabile l'uso di queste armi nella missione in Mar Rosso nel 1987 e in Nabibia 1989 e 1990. E' invece certo che armi all'uranio impoverito siano state impiegate nella missione in Kurdistan (1991) e in Iraq nella prima guerra del Golfo (1991). Assai improbabile l'uso in Mozambico (1993-94) e invece sicuro l'uso di armi all'uranio impoverito in Somalia (1992-94) e successivamente in Bosnia (1996) e in Kosovo (1999), in Macedonia (2001). E' possibile che armi all'uranio siano state usate nell'operazione Libano 2 iniziata nel 2006. Nel Libano 2 vi fu un sospetto di infermità dovuta a uranio impoverito (ad es. un linfoma Non-Hodgkin, riguardò infatti un tenente). Nel Libano 2 vi fu il sospetto di un caso che riguardò un militare fatto rientrare in Italia e ricoverato all'ospedale del Celio, successivamente deceduto.

#### **5) Quantità delle vittime da indennizzare**

I dati sulle vittime da indennizzare sono assai vaghi. Addirittura, limitandosi all'ambito militare, è possibile che vi siano circa 10 mila casi da indennizzare tra decessi e infortuni gravi. Anche per quanto riguarda il numero di casi relativi all'uranio impoverito, i dati sono molto incerti. Nel dicembre 2007 il Ministro della Difesa pro-tempore, on. Arturo Parisi riferì alla Commissione senatoriale d'inchiesta che vi erano stati 312 casi di possibile contaminazione (77 decessi), ma il GOI (Gruppo Operativo Interforze della Sanità Militare), come si legge negli atti della Commissione d'Inchiesta senatoriale del 2007, riferì dell'esistenza di 1991 casi.

#### **6) Uranio impoverito. Il pericolo nel maneggio delle armi e nel materiale di imballaggio**

I casi di malattia non sono dipesi solo dall'esplosione delle armi ma anche dal loro maneggio. Nelle normative in vigore si fa riferimento a zone colpite da esplosioni di armi all'uranio impoverito e dei rischi conseguenti (tra l'altro anche relative all'emissione di nano-particelle). Ma vi è da osservare che il pericolo dell'uranio impoverito non si limita solo agli effetti delle esplosioni di proiettili (una situazione in cui si sviluppano temperature di circa tremila gradi) ma si riferisce anche al maneggio di proiettili che avviene "a freddo" (cioè a temperatura ambiente). Il pericolo si riferisce anche al trattamento del materiale di imballaggio delle armi stesse. Quindi la possibilità di esistenza di vittime non è solo legata alla condizione presa in considerazione consistente nel trovarsi in aree dove si sono verificate esplosioni di armi all'uranio impoverito, ma dal trovarsi in luoghi dove è avvenuto semplicemente il maneggio. Occorre dunque adottare misure di protezione anche in queste situazioni.

Quanto sopra è chiaramente messo in evidenza dalle norme Nato del 1984, inviate anche in Italia dove viene precisato che: *“the following precautions should be observed”*:

*1) Personnel handling the balance weights should wear gloves*

*2) Industrial eye protection should be worn*

*3) Respirator mask should be worn to ensure no radioactive dust particle ingestion.*

*Gloves, wrapping, material, wiping cloths, respirator filters, or any other articles, used in the handling of damaged balance weight should be discarded and appropriately labeled as radioactive waste and disposed of accordingly”.*

In conseguenza a quanto sopra occorre tener conto non solo delle vittime del personale contaminato in seguito all'esplosione delle armi, ma anche del personale contaminato in seguito al maneggio delle stesse. Possiamo pensare ad esempio ai rischi che si hanno nella raccolta di proiettili e residuati per effettuare operazioni di brillamento.

Falco Accame  
Presidente Anavafaf