

INAIL

numero 8

Volontariato Sicuro



*Sicurezza e volontariato
di protezione civile*

INAIL

Volontariato **Sicuro**



SICUREZZA E VOLONTARIATO DI PROTEZIONE CIVILE

Organizzato da

INAIL
ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO
DIREZIONE REGIONALE
CAMPANIA

CSV 
Centro di Servizio per il Volontariato

SICUREZZA E VOLONTARIATO DI PROTEZIONE CIVILE

Premessa

Con l'emanazione del Decreto legislativo n° 81 del 9 aprile 2008, il Legislatore ha previsto una applicazione diversificata per i volontari di cui alla ex legge n° 266/91 e per i volontari delle organizzazioni di protezione civile. I primi sono stati equiparati ai lavoratori autonomi, mentre i secondi, ai sensi dell'articolo 3, comma 3-bis, sono stati di fatto equiparati ai lavoratori così come definiti dall'art. 2 del D.Lgs 81/08, anche in relazione alle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività.

L'art. 3 c. 3bis del D.Lgs 81/08 ha stabilito, infatti, che nei riguardi delle organizzazioni di volontariato di protezione civile – compresi i volontari della Croce Rossa Italiana, del Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico e i volontari dei Vigili del fuoco – le disposizioni del testo unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sono applicate tenendo conto delle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività da individuarsi con un successivo decreto interministeriale.

Il D.M. 13/04/2011

Il quadro normativo è stato integrato con il DM 13/04/2011 (Ministero del Lavoro di concerto con Il Capo Dipartimento della Protezione Civile) che ha definito in modo specifico il campo di applicazione della normativa riferendolo innanzitutto alle particolari esigenze che caratterizzano le attività e gli interventi svolti dalle suddette categorie di volontari:

- a) necessità di intervento immediato anche in assenza di preliminare pianificazione;
- b) organizzazione di uomini, mezzi e logistica, improntata a carattere di

- immediatezza operativa;
- c) imprevedibilità e indeterminazione del contesto degli scenari emergenziali nei quali il volontario viene chiamato ad operare tempestivamente e conseguente impossibilità pratica di valutare tutti i rischi connessi secondo quanto disposto dagli articoli 28 e 29 del decreto legislativo n. 81/2008;
- d) necessità di derogare, prevalentemente per gli aspetti formali, alle procedure ed agli adempimenti riguardanti le scelte da operare in materia di prevenzione e protezione, pur osservando ed adottando

sostanziali e concreti criteri operativi in grado di garantire la tutela dei volontari e delle persone comunque coinvolte.

Il legislatore, da un lato ha ricordato l'impossibilità dell'associazione di elaborare il documento di valutazione dei rischi in quanto l'attività è determinata da caratteristiche di imprevedibilità ed indeterminazione derogando così dagli aspetti cosiddetti formali della sicurezza sul lavoro, focalizzandosi invece sull'adozione di criteri di lavoro in grado in ogni caso di garantire la sicurezza degli operatori.

L'altro elemento di interesse su cui si sofferma il legislatore nel campo di applicazione del DM 13/04/2011 è la necessità che l'attuazione delle misure di sicurezza non sia di intralcio o di ritardo nelle attività di protezione civile. In sostanza, si studia e si impara in tempi di calma e non durante le emergenze.

Nell'esamina del decreto altro aspetto importante è rappresentato dalla equiparazione del volontario di protezione civile (*ndr: volontari appartenenti alle organizzazioni di volontariato che svolgono attività di protezione civile iscritte negli elenchi regionali e nell'elenco nazionale*), ai fini della della salute e della sicurezza sul lavoro, ad un lavoratore esclusivamente subordinato, per ciò che riguarda le attività elencate ritenute obbligatorie per le organizzazioni di volontariato di protezione civile:

- la formazione, l'informazione e

l'addestramento, con riferimento agli scenari di rischio di protezione civile ed ai compiti svolti dal volontario in tali ambiti;

- il controllo sanitario generale;
- la sorveglianza sanitaria esclusivamente per quei volontari che nell'ambito delle attività di volontariato risultino esposti agli agenti di rischio previsti nel decreto legislativo 81/2008 in misura superiore a soglie di esposizione previste e calcolate secondo appositi procedimenti;
- la dotazione di dispositivi di protezione individuale idonei per i compiti che il volontario può essere chiamato a svolgere nei diversi scenari di rischio di protezione civile ed al cui utilizzo egli deve essere addestrato.

Tali attività gravano direttamente sul responsabile dell'associazione di volontariato il quale assume un ruolo di garanzia "datoriale" nei confronti del volontario.

Sempre nel D.M. 13/04/2011 è determinato che le sedi delle organizzazioni, salvi i casi in cui nelle medesime si svolga un'attività lavorativa, nonché i luoghi di esercitazione, di formazione e di intervento dei volontari di protezione civile, non sono considerati luoghi di lavoro e quindi non è possibile applicare ad essi la normativa specifica per gli ambienti di lavoro prevista dal D.Lgs 81/08.

Il Decreto Del Capo Dipartimento Di Protezione Civile Del 12/01/2012

Con il successivo decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 12 gennaio 2012, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 6 aprile 2012 si compone definitivamente il quadro giuridico per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro ai volontari di protezione civile.

Tale Decreto del capo dipartimento, emanato d'intesa con le Regioni e le Province Autonome e in condivisione con la Consulta Nazionale delle Organizzazioni di Volontariato di Protezione Civile, con la Croce Rossa Italiana ed il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico, definisce le modalità con cui i volontari di protezione civile devono essere sottoposti a sorveglianza sanitaria e vengono condivisi gli indirizzi comuni per l'applicazione delle altre misure di sicurezza previste dal DM. 13/04/2011 con particolare riferimento agli scenari di rischio di protezione civile, ai compiti dei volontari, al controllo sanitario di base, e alla formazione.

Il Decreto del CDPC si compone sostanzialmente di 4 allegati:

- **L'allegato 1**, che contiene la condivisione degli indirizzi comuni per l'individuazione degli "scenari di rischio di protezione civile" e dei compiti in essi svolti dai volontari appartenenti alle organizzazioni di volontariato di protezione civile;

- **L'allegato 2**, che contiene la condivisione degli indirizzi comuni per lo svolgimento delle attività di formazione, informazione ed addestramento dei volontari;
- **L'allegato 3**, che contiene la condivisione degli indirizzi comuni per l'individuazione degli accertamenti medici basilari finalizzati all'attività di controllo sanitario dei volontari appartenenti alle organizzazioni di volontariato. Tale allegato è stato successivamente abrogato e sostituito dal Decreto del Capo Dipartimento del 25 novembre 2013: aggiornamento degli indirizzi per il controllo sanitario;
- **L'allegato 4**, contiene l'intesa per la definizione delle attività di sorveglianza sanitaria di cui all'art. 41 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, compatibili con le effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato, e la definizione delle modalità di svolgimento delle medesime.

Di seguito cercheremo di sintetizzare i contenuti dei 4 allegati che compongono il Decreto del CDPC.

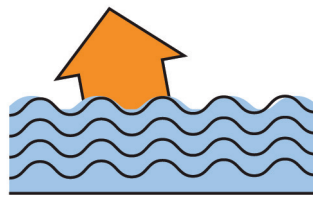
Allegato 1 al Decreto del Capo Dipartimento di Protezione Civile del 12/01/2012

Con l'allegato 1 vengono condivisi, al fine di assicurare un livello omogeneo minimo di base di articolazione per l'intero territorio nazionale, gli indirizzi comuni per l'individuazione degli scenari di rischio di protezione civile nonché dei compiti che vengono svolti dai volontari nell'ambito degli scenari medesimi. In particolare viene precisato che per scenario di rischio di protezione civile si intende la rappresentazione dei fenomeni di origine naturale o antropica che possono interessare un determinato territorio provocandovi danni a persone e/o cose e che costituisce la base per elaborare un piano di emergenza; al tempo stesso, esso è lo strumento indispensabile per predisporre gli interventi preventivi a tutela della popolazione e/o dei beni in una determinata area.

Sono individuati i seguenti **scenari di rischio**



- scenario eventi atmosferici avversi;



- scenario rischio idrogeologico - alluvione;



- scenario rischio idrogeologico - frane;



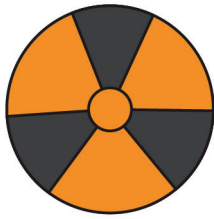
- scenario rischio sismico;



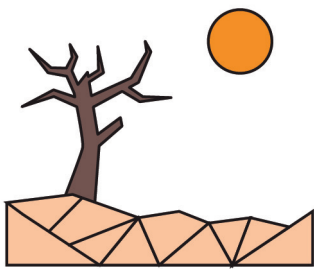
- scenario rischio vulcanico;



- scenario rischio incendi boschivi e di interfaccia;



- scenario rischio chimico, nucleare, industriale, trasporti (in tal caso la mobilitazione del volontariato è limitata esclusivamente al supporto agli altri soggetti competenti individuati dalla legge);



- scenario rischio ambientale, igienico-sanitario (in tal caso la mobilitazione del volontariato è limitata esclusivamente al supporto agli altri soggetti competenti individuati dalla legge);



- scenario caratterizzato dall'assenza di specifici rischi di protezione civile (ossia contesti di operatività ordinaria, attività sociale, attività addestrativa, formativa o di informazione alla popolazione, attività di assistenza alla popolazione in occasione di brillamento ordigni bellici, supporto alle autorità competenti nell'attività di ricerca persone disperse/scomparse).

Inoltre, in considerazione del possibile impiego del volontariato oggetto dei presenti indirizzi a supporto delle strutture operative e degli enti competenti in via ordinaria, vengono assimilati a scenari di rischio di protezione civile ai fini della presente intesa anche i seguenti contesti:

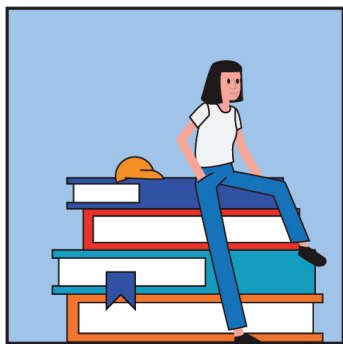
- incidenti che richiedano attività di soccorso tecnico urgente;
- attività di assistenza e soccorso in ambiente acquatico;
- attività di assistenza e soccorso in ambiente impervio, ipogeo o montano;
- attività di difesa civile.

Sono poi definiti con l'allegato 1 i compiti svolti dai volontari appartenenti alle organizzazioni di volontariato di protezione civile:

- assistenza alla popolazione, intesa come:
 - attività psicosociale;
 - attività socio-assistenziale;
 - assistenza ai soggetti maggiormente vulnerabili (giovani, anziani, malati, disabili);
- informazione alla popolazione;
- logistica;
- soccorso e assistenza sanitaria;
- uso di attrezzature speciali;
- conduzione di mezzi speciali;
- predisposizione e somministrazione pasti;
- prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi e di interfaccia;
- supporto organizzativo, anche nell'ambito di sale operative, attività amministrative e di segreteria;
- presidio del territorio;
- attività di ripristino dello stato dei luoghi di tipo non specialistico;
- attività formative;
- attività in materia di radio e telecomunicazioni;
- attività subacquee;
- attività cinofile.

Negli scenari di rischio assimilati a quelli di protezione civile nei quali i volontari possono essere chiamati unicamente a supporto di altri soggetti competenti individuati dalla legge, i compiti di cui può essere chiesto lo svolgimento sono individuati dal soggetto che richiede il supporto e nei limiti dei compiti sopra indicati. I compiti di soccorso in ambiente montano, impervio od ipogeo costituiscono compiti specifici svolti dai volontari appartenenti al Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico ed alle organizzazioni equivalenti esistenti nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Allegato 2 al Decreto del Capo Dipartimento di Protezione Civile del 12/01/2012



L'allegato 2 è di particolare interesse perché delinea gli indirizzi per lo svolgimento delle attività informative, formative e addestrative dei volontari di protezione civile con l'obiettivo di consolidare una base minima di conoscenze comuni sull'intero territorio nazionale.

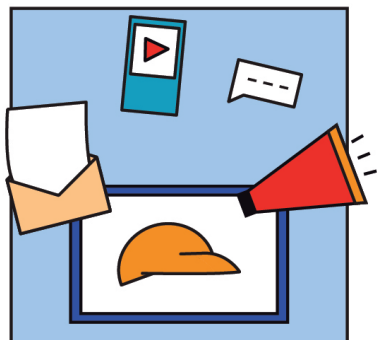
Il Decreto del CDPC individua nelle Regioni, per le organizzazioni di volontariato da esse coordinate, e nelle organizzazioni di volontariato di protezione civile di rilievo nazionale per le realtà

ad esse aderenti, i soggetti che provvedono a predisporre i piani formativi, di informazione ed addestramento, tenendo conto delle rispettive specificità e caratteristiche, nonché nel rispetto delle proprie caratteristiche strutturali, organizzative e funzionali preordinate alle attività di protezione civile.

Le Province Autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Autonoma Valle d'Aosta, la Croce Rossa Italiana e il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico provvedono direttamente, nel rispetto dei propri statuti e regolamenti, alla disciplina del piano formativo, di informazione e addestramento per le attività di volontariato di protezione civile dei volontari aderenti.

Particolare attenzione viene posta alla necessità che il volontario di protezione civile sia dotato da un lato di attrezzature e dispositivi di protezione individuale idonei per lo specifico impiego e dall'altro sia adeguatamente formato e addestrato al loro uso conformemente alle indicazioni specificate dal fabbricante.

Allegato 3 al Decreto del Capo Dipartimento di Protezione Civile del 12/01/2012



Come in precedenza indicato, l'allegato 3 è stato abrogato e sostituito dal Decreto del Capo Dipartimento del 25 novembre 2013: aggiornamento degli indirizzi per il controllo sanitario.

I volontari appartenenti alle organizzazioni di volontariato di protezione civile, sono sottoposti al controllo sanitario, mediante accesso ad un insieme di misure generali di prevenzione, educazione e promozione alla salute.

Il controllo sanitario previsto dal D.M. 13/04/2011 è realizzato mediante campagne di informazione e prevenzione anche in relazione agli scenari nei quali le organizzazioni di volontariato sono chiamate a concorrere con la propria opera, in relazione alle priorità ed esigenze operative e del territorio di appartenenza.

Queste attività sono da promuoversi a cura degli enti e delle autorità di protezione civile, componenti del Servizio Nazionale della Protezione Civile, nel quadro delle azioni e dei programmi delle strutture statali e regionali del Servizio Sanitario Nazionale, e dalle organizzazioni di appartenenza, e possono, altresì, comprendere l'effettuazione delle vaccinazioni, come previsto dai Piani Vaccinali Regionali o per garantire l'operatività ed intervento in aree internazionali o aree di rischio.

E' obbligatoria la partecipazione di tutti i volontari a tali campagne finalizzate al controllo sanitario che possono svolgersi anche durante la organizzazione di attività esercitative, di prove di soccorso o altre attività formative promosse dall'organizzazione o alla quale l'organizzazione partecipi.

Allegato 4 al Decreto del Capo Dipartimento di Protezione Civile del 12/01/2012



L'allegato 4 definisce le attività di sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 41 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, compatibili con le effettive particolari esigenze connesse al servizio di protezione civile espletato.

Il volontari appartenenti alle organizzazioni di volontariato di protezione civile, sono sottoposti alla sorveglianza sanitaria come di seguito specificato. Questo al fine di assicurare un presidio delle condizioni di salute e sicurezza dei predetti volontari che ten-

ga conto delle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività e che coniughi la tutela della sicurezza e della salute dei volontari con il perseguimento degli obiettivi per i quali è stato istituito il Servizio nazionale della protezione civile, ossia la tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri eventi calamitosi.

La sorveglianza sanitaria è l'insieme degli atti medici finalizzati alla tutela dello stato di salute e sicurezza dei volontari, in relazione agli scenari di rischio di protezione civile, ai compiti svolti dai volontari ed all'esposizione di quest'ultimi ai fattori di rischio previsti nel decreto legislativo n. 81/2008 e successive modifiche ed integrazioni.

Le organizzazioni di volontariato di protezione civile, individuano i propri volontari che nell'ambito dell'attività di volontariato svolgono azioni che li espongono ai fattori di rischio di cui al decreto legislativo 81/08 in misura superiore alle soglie previste e negli altri casi contemplati nel medesimo decreto, affinché siano sottoposti alla necessaria sorveglianza sanitaria.

In considerazione del fatto che non è prevista la predisposizione del documento di valutazione dei rischi, così come abbiamo visto, la valutazione viene fatta su soglie temporali di esposizione al rischio partendo dal presupposto che l'art. 9 del D.P.R. 194/2001 stabilisce che i volontari di protezione civile possano svolgere, nell'arco di un anno, fino ad un massimo di 90 giorni di attività, di cui 30 continuativi, raddoppiabili in caso di emergenze di-

chiarate ai sensi di quanto previsto dalla vigente normativa e previa autorizzazione nominativa.

La medesima disposizione autorizza altresì l'effettuazione di attività formative ed addestrative fino ad un massimo di 30 giorni l'anno, di cui 10 continuativi.

Per i fattori di rischio previsti nel decreto legislativo 81/08 dai titoli VI (movimentazione di carichi manuali), VII (attrezzature munite di videoterminali), VIII (agenti fisici), IX (sostanze pericolose, limitatamente alle sostanze di cui al Capo I), X (agenti biologici, relativamente agli agenti appartenenti ai gruppi 2, 3 e 4 dell'articolo 268, comma 1), quest'ultimo relativamente ai volontari che svolgono compiti di soccorso e assistenza sanitaria, dovranno essere individuati dall'organizzazione di appartenenza, ai fini della sottoposizione alla sorveglianza sanitaria, i volontari che svolgono attività operative di volontariato per più di 535 ore nell'arco dell'anno. Tale termine è determinato nella misura del 30% del tempo lavorativo annuale di un lavoratore appartenente alla Pubblica Amministrazione.

In alternativa per le organizzazioni che non dispongono di sistemi di rilevamento delle attività orarie svolte dai propri volontari, il termine di impiego oltre il quale dovranno essere sottoposti alla sorveglianza sanitaria è determinato in 65 giorni di volontariato annui, sempre che vi sia esposizione ai rischi indicati nel paragrafo precedente.

A tal fine l'individuazione dei volontari avviene entro il mese di gennaio di ciascun anno, sulla base del numero di giornate di servizio dell'anno precedente.

Le attività di volontariato non devono comportare l'esposizione ai fattori di rischio previsti al titolo IX del D.Lgs 81/08 (sostanze pericolose), relativamente ai Capi II (agenti cancerogeni e mutageni) e III (amianto), e al titolo XI (atmosfera esplosive) del D.Lgs 81/08.

Qualora, nello svolgimento dell'attività risulti che un volontario possa essere stato accidentalmente esposto a tali fattori di rischio, questi deve essere individuato per essere sottoposto alla sorveglianza sanitaria.

A tal fine l'individuazione dei volontari avviene non appena si sia verificata l'esposizione o, comunque, nel più breve tempo possibile.

L'attività di sorveglianza sanitaria è effettuata dal medico competente così come definito dal D.Lgs 81/08, con riferimento ai compiti effettivamente svolti dai volontari, dal momento che questi ultimi non dispongono di mansioni predefinite e con riferimento agli scenari di rischio di protezione civile individuati dall'allegato 1 al decreto approvativo della presente intesa.

I giudizi medici di cui al comma 6 dell'articolo 41 del D.Lgs 81/08 sono resi con riferimento ai compiti effettivamente svolti dal volontario.

Il Decreto del CDPC prevede trasversalmente per tutte le attività previste dagli allegati 2, 3 e 4 l'obbligo di confermare il mantenimento dei requisiti di idoneità tecnico-operativa richiesti per l'acquisizione ed il mantenimento dell'iscrizione nell'elenco nazionale e negli elenchi, registri e albi territoriali previsti dall'articolo 1 del D.P.R. 194/2001 e pertanto le organizzazioni di volontariato sono tenute ad attestare, con la periodicità stabilita dal DNPC e dalle Regioni o Province Autonome il mantenimento dei requisiti, anche attraverso l'utilizzo di autocertificazioni aventi requisiti di legge, sulle quali sono svolti i controlli a campione nei termini previsti dalla vigente normativa.

Trasversalmente nel Decreto del CDPC è salvaguardata la norma relativa alle attività di lotta agli incendi boschivi facendo salvo quanto sancito in materia in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni in data 25 luglio 2002, concernente i requisiti minimi psicofisici e attitudinali, i dispositivi di protezione individuale - DPI relativi agli operatori, la formazione e la sorveglianza sanitaria dei volontari adibiti allo spegnimento degli incendi boschivi.

Le linee guida del Dipartimento Nazionale Protezione Civile

In data 06/11/2018 sono state pubblicate, dopo aver acquisito il parere favorevole sia della Consulta Nazionale del Volontariato che della Commissione Speciale Protezione Civile delle Regioni e delle Province Autonome, le linee guida che definiscono gli standard minimi per le attività formative, i protocolli sanitari e la dotazione dei Dispositivi di protezione individuale per i volontari che si trovano ad operare nel settore logistica, rischio idraulico e preparazione e somministrazione dei pasti.

Le linee guida, utile strumento di orientamento, forniscono suggerimenti finalizzati a perseguire, con azioni concrete, migliori livelli di sicurezza per gli operatori e per le persone a cui viene prestato soccorso e sono scaricabili dal sito del D.N.P.C. (<http://www.protezionecivile.gov.it/>)

numero 8

Volontariato Sicuro

Sicurezza e volontariato di protezione civile

La produzione di questo opuscolo rientra nell'ambito del progetto VOLONTARIATO SICURO, realizzato da Inail Direzione Regionale Campania e CSV Napoli con lo scopo di sostenere crescita e consapevolezza dei volontari in materia di sicurezza sul lavoro e obblighi per le associazioni, in particolare per quelle che operano negli ambiti della sanità, dell'assistenza, della protezione civile e della tutela ambientale.

allegato alla rivista

COMUNICARE IL SOCIALE
IL TERZO SETTORE FA NOTIZIA

stampato a gennaio 2021
da Tuccillo Arti Grafiche S.r.l.

illustrazioni di:
Maria Olivares



Organizzato da

INAIL

ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

DIREZIONE REGIONALE
CAMPANIA

CSV 

Centro di Servizio per il Volontariato