

Il percorso della sicurezza per i volontari di protezione civile

Il decreto legislativo n. 81/2008, la legge che tutela la sicurezza dei lavoratori, si applica alle attività svolte dai volontari di protezione civile con modalità specifiche dedicate esclusivamente a loro. Il legislatore ha ritenuto infatti che un settore tanto importante per la vita del Paese e caratterizzato da esigenze particolari e non assimilabili ad altri ambiti di attività come è il volontariato di protezione civile meritasse un'attenzione particolare.

In tal senso le disposizioni contenute nel d. lgs. 81/2008 non devono essere applicate alle attività del volontariato di protezione civile mediante la faticosa ricerca di somiglianze più o meno difficilmente individuabili ('qualcosa di simile' all'attività di un'azienda, 'qualcuno di simile' ad un datore di lavoro, e così via). È, invece, necessario considerare tutto il percorso dispositivo appositamente predisposto.

Questo "percorso della sicurezza" per i volontari di protezione civile si sviluppa a partire da tre capisaldi:

- l'art. 3, comma 3-bis, del d. lgs. 81/2008, che ha stabilito che nei riguardi delle organizzazioni di volontariato della protezione civile, ivi compresi i volontari della Croce Rossa Italiana e del Corpo Nazionale Soccorso Alpino e speleologico, e i volontari dei Vigili del Fuoco, le disposizioni del testo unico sulla salute e la sicurezza negli luoghi di lavoro sono applicate tenendo conto delle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività da individuarsi con un successivo decreto interministeriale;
- il decreto interministeriale di attuazione del 13 aprile 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 11 luglio 2011;
- il decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, di prossima emanazione, con il quale, 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, vengono definite le modalità di effettuazione della sorveglianza sanitaria per i volontari di protezione civile e vengono condivisi indirizzi comuni in materia di scenari di rischio di protezione civile e dei compiti in essi svolti dai volontari, di controllo sanitario di base, di formazione.

I primi due provvedimenti sono quindi già in vigore, ed il terzo è in fase di ultimazione.

1. Decreto legislativo 81/2008: il primo caposaldo

Il d. lgs. 81/2008 ha dunque aperto la strada ad un approccio specifico e mirato alla sicurezza per le attività di volontariato di protezione civile, rinviandone l'individuazione precisa ad un successivo provvedimento, di contenuto tecnico, da emanarsi a cura dei Ministeri del Lavoro e Politiche Sociali, della Salute, di concerto con il Ministero dell'Interno e il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. Decreto interministeriale del 13 aprile 2011: il secondo caposaldo

Il decreto interministeriale di attuazione del 13 aprile 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale l'11 luglio 2011, ha provveduto a fissare i principi basilari delle attività per la tutela della salute e della sicurezza dei volontari di protezione civile, sui quali dovrà svilupparsi l'azione concreta delle organizzazioni di volontariato e delle Amministrazioni pubbliche che le coordinano.

Questi principi, in estrema sintesi, sono:

- le specifiche esigenze che caratterizzano le attività dei volontari di protezione civile e che hanno reso necessario individuare un percorso ad essi dedicato, ossia:
 - o la necessità di intervento immediato anche in assenza di preliminare pianificazione;
 - o l'organizzazione di uomini, mezzi e logistica, improntata a carattere di immediatezza operativa;
 - o l'imprevedibilità e l'indeterminatezza del contesto degli scenari emergenziali nei quali il volontario viene chiamato ad operare tempestivamente e la conseguente impossibilità pratica di valutare tutti i rischi connessi secondo quanto disposto dagli articoli 28 e 29 del decreto legislativo n. 81/2008;
 - o la 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;

- l'individuazione preventiva di:
 - o scenari di rischio di protezione civile, nei quali il volontario può essere chiamato ad operare;
 - o compiti che possono essere svolti dai volontari negli scenari di rischio di protezione civile individuati;

- l'equiparazione del volontario di protezione civile al lavoratore **esclusivamente** per le seguenti attività, elencate dall'art. 4 del decreto e indicate come obbligatorie per le organizzazioni di volontariato di protezione civile:
 - o 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;
 - o il controllo sanitario generale;
 - o la sorveglianza sanitaria esclusivamente per quei volontari che nell'ambito delle attività di volontariato risultino esposti agli agenti di rischio nei 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;
- l'obbligo, per il legale rappresentante delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, di assicurare l'osservanza degli obblighi associativi sopra elencati;
- la precisazione che le sedi delle organizzazioni di volontariato di protezione civile ed i luoghi di intervento e le sedi di attività formative o esercitative non sono considerati luoghi di lavoro (a meno che al loro interno si svolgano eventuali attività lavorative);
- la puntualizzazione che l'applicazione delle disposizioni in materia di sicurezza non può, comunque, comportare l'omissione o il ritardo nello svolgimento dei compiti di protezione civile.

Nel fissare questi punti il provvedimento ha inteso, quindi, stabilire che:

- è responsabilità di ciascuna organizzazione di volontariato di protezione civile definire un proprio piano formativo e addestrativo, nel quale i temi della sicurezza dei volontari abbiano adeguato e primario risalto;
- è responsabilità delle Pubbliche Amministrazioni che, ai vari livelli, dal centro alla periferia, coordinano il sistema nazionale della protezione civile, supportare in ogni modo la partecipazione delle organizzazioni di volontariato di protezione civile ad attività formative e addestrative in materia di sicurezza;
- la sicurezza deve essere vissuta dai volontari di protezione civile come un processo continuo, parallelo allo sviluppo della propria organizzazione, all'acquisizione di nuovi mezzi ed attrezzature o di nuove specializzazioni, alla crescita del ruolo che il singolo volontario può essere chiamato a svolgere nel gruppo a cui appartiene;
- analoga attenzione continua deve essere obiettivo primario e imprescindibile dell'azione delle autorità pubbliche che coordinano le organizzazioni di volontariato di protezione civile, che devono, quindi, coerentemente orientare a tali finalità tutte le proprie attività di supporto al volontariato, anche mediante la concessione di contributi a ciò destinati;
- la cura della salute dei volontari merita un'attenzione particolare: sia dal punto di vista del controllo sanitario generale e di base, sia da quello, specifico, della sorveglianza sanitaria, limitata ai casi di superamento delle soglie di esposizione e negli altri casi previsti nel d. lgs. 81/2008.

Si è voluto, in altri termini, concentrare l'attenzione sulle azioni e sulle disposizioni organizzative piuttosto che sugli adempimenti gestionali o burocratici. Anche in considerazione dei dati disponibili sul ridotto numero di infortuni che si verificano nell'ambito delle attività di volontariato di protezione civile, si è quindi scelto un approccio concreto e molto pratico, evitando di creare l'esigenza di costruire sovrastrutture o elaborare documenti astratti e privilegiando l'attività di formazione e addestramento operativo.

3. Intesa per la definizione delle modalità di svolgimento della sorveglianza sanitaria: il terzo caposaldo

Il decreto interministeriale di aprile rinviava ad una successiva intesa tra il Dipartimento della Protezione Civile e le Regioni e Province Autonome la definizione delle modalità dello svolgimento delle attività di sorveglianza sanitaria compatibili con le effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato.

Per elaborare un documento tecnico adeguato alle esigenze dei volontari di protezione civile, il Dipartimento ha promosso la costituzione di un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle Regioni e Province Autonome, delle principali organizzazioni di volontariato di protezione civile aventi rilevanza nazionale, della Croce Rossa Italiana e del Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico.

Il gruppo di lavoro ha unanimemente concordato che, al fine di rendere pienamente operativi i contenuti dell'intesa prevista per la sorveglianza sanitaria, fosse contestualmente necessario elaborare un quadro comune condiviso e valido per tutto il Paese degli elementi essenziali di base utili ad indirizzare l'azione sulle diverse tematiche trattate.

Si è così proceduto alla definizione di tre documenti preliminari all'intesa sulla sorveglianza sanitaria che contengono:

- indirizzi comuni per l'individuazione degli "scenari di rischio di protezione civile" e dei compiti in essi svolti dai volontari di protezione civile, elencati dall'articolo 4, del decreto interministeriale, allo scopo di assicurare un livello omogeneo di base di articolazione dei predetti scenari e compiti;
- indirizzi comuni per lo svolgimento delle attività di formazione, informazione ed addestramento dei volontari di protezione civile in materia di tutela della propria salute e sicurezza, per consolidare una base di conoscenze comuni in materia sull'intero territorio nazionale;
- indirizzi comuni per l'individuazione degli accertamenti medici basilari finalizzati all'attività di controllo sanitario dei volontari di protezione civile, nonché per l'organizzazione e lo svolgimento dell'attività stessa, definendo al riguardo la tempistica di aggiornamento degli accertamenti, le modalità di conservazione dei dati relativi e le procedure di controllo sull'adempimento dell'attività.

Questi tre documenti contenenti "indirizzi comuni", costituiranno le basi di partenza per l'applicazione delle disposizioni per la tutela della salute e della sicurezza dei volontari di protezione civile e sia le organizzazioni di volontariato che le autorità pubbliche che le coordinano potranno costruire sulle loro fondamenta i propri percorsi operativi, anche specifici. Tutti contengono misure per la loro attuazione senza aggravio di oneri a carico delle organizzazioni di volontariato e responsabilizzano le autorità pubbliche di protezione civile non solo per il supporto allo svolgimento delle attività previste, ma anche ai fini dello svolgimento di verifiche e controlli periodici sull'adempimento alle misure stabilite. Nessuna delle misure indicate prevede un adempimento immediato, in mancanza del quale le organizzazioni di volontariato non possono più svolgere la propria attività di protezione civile; non si tratta, infatti, di isolate procedure burocratiche cui ottemperare, l'acquisizione di una 'patente' da conseguire una volta per tutte e poi mettere da parte. La sicurezza viene invece intesa come un processo continuo che si sviluppa lungo

tutta la vita dell'organizzazione, fatto di attività, in particolare formative, finalizzate a tutelare i volontari nella loro attività di protezione civile e preservandone la specificità.

Da essi è scaturito il testo dell'intesa in materia di sorveglianza sanitaria, espressamente prevista dal decreto interministeriale del 13 aprile. L'intesa si concentra sulle modalità per l'agevole misurazione dell'eventuale superamento delle soglie di esposizione previste dal d. lgs. 81/2008 e contiene poi misure organizzative finalizzate a consentire l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi necessari senza oneri a carico delle organizzazioni di volontariato né dei volontari stessi.

I tre documenti con gli indirizzi comuni di base e il testo dell'intesa sulla sorveglianza sanitaria, elaborati dal gruppo di lavoro ai primi di dicembre, sono già stati condivisi, in linea tecnica, con la Commissione "Protezione Civile" della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, con la Consulta Nazionale delle Organizzazioni di Volontariato di Protezione Civile, con la Croce Rossa Italiana e il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico.

Per la loro formale adozione è necessaria l'approvazione, a livello politico, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, che si riunirà in seduta straordinaria il prossimo 11 gennaio.

Non appena la Conferenza si sarà espressa, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile, facendo proprie eventuali ulteriori osservazioni, adotterà i 4 testi con un decreto, che verrà immediatamente sottoposto agli organismi di controllo e successivamente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Questo decreto costituirà il terzo caposaldo del sistema di norme per la tutela della salute e della sicurezza dei volontari di protezione civile.

Il provvedimento si applica ai volontari appartenenti alle organizzazioni di volontariato che svolgono attività di protezione civile iscritte negli elenchi regionali e nell'elenco nazionale, oltre che ai volontari della Croce Rossa Italiana e del Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico. Per queste due ultime realtà, il provvedimento contiene alcune disposizioni specifiche connesse alle loro rispettive particolarità organizzative. Altrettanto particolare, infine, è l'applicazione delle disposizioni contenute nel provvedimento ai volontari appartenenti ai Corpi Comunali e Provinciali dei Vigili del Fuoco Volontari delle province Autonome di Trento e di Bolzano nonché alla componente volontaria del Corpo Valdostano dei Vigili del Fuoco, tutelati dalle norme specifiche che disciplinano l'autonomia di quelle comunità.

Il testo del decreto e gli importanti documenti che contiene saranno pubblicati sul sito del Dipartimento della Protezione Civile non appena disponibili, unitamente ad alcune sintetiche note finalizzate a renderne la lettura più agevole e immediata.

Il biennio 2011-2012 segnerà, in questo modo, una tappa fondamentale nel percorso della sicurezza del volontariato di protezione civile, consentendo di dare una forma maggiormente organizzata a quella cultura della sicurezza che già permea il mondo del volontariato di protezione civile fin dalla sua nascita.

L'applicazione dei tre capisaldi sopra illustrati, mediante azioni concrete ed utili, costituirà una delle principali linee di sviluppo per l'attività del volontariato di protezione civile dei prossimi anni, e in tale ambito tutto il sistema dovrà concentrare energie e risorse, a partire dai contributi che annualmente il Dipartimento della Protezione Civile mette a disposizione del potenziamento della capacità operativa delle organizzazioni di volontariato.