

AVV. GIOVANNI BARBARIOL

COVID-19. LIMITI E RESPONSABILITÀ DI VOLONTARI E OPERATORI NEL CONTESTO DELL'EMERGENZA

28.4.2020 - Formazione volontari e operatori sociali

- **UN CONTEMPERAMENTO NECESSARIO DI VALORI**
- **LE FONTI NORMATIVE NEL CONTESTO EMERGENZIALE**
- **LE LIMITAZIONI E LE ECCEZIONI AGLI SPOSTAMENTI E ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ**
- **ATTIVITÀ PERMESSE: FOCUS SULLE FINALITÀ ED I BENEFICIARI**
- **DIVERSITÀ DI RUOLI MA STESSA ATTENZIONE ALLA PERSONA: VOLONTARIO E OPERATORE SOCIALE**
- **L'ATTIVITÀ DEL VOLONTARIO VOLTA A SUPPORTARE LE SITUAZIONI DI NECESSITÀ**
- **L'ATTIVITÀ DI VOLONTARIATO NEL CONTESTO EMERGENZIALE: COORDINAMENTO, MODALITÀ, LIMITI E PRESCRIZIONI**
- **LA RESPONSABILITÀ DI VOLONTARIO E OPERATORE SOCIALE**
- **L'OBBLIGO DI RISERVATEZZA NELL'AMBITO DELLO SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ**

PREMESSA: UN CONTEMPERAMENTO DI VALORI

TRA IL DIRITTO ALLA SALUTE COME INTERESSE INDIVIDUALE E DELLA COLLETTIVITÀ E LA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE



Articolo 32 Cost. La Repubblica **tutela la salute** come fondamentale **diritto dell'individuo e interesse della collettività**, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge.

Art. 16 Cost. Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, **salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza**. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.

LA PIRAMIDE DELLA GERARCHIA DELLE FONTI NORMATIVE

BUON SENSO

COSTITUZIONE e Leggi costituzionali

Regolamenti e Direttive Europee

Leggi e Atti aventi forza di legge
(Decreto Legge e Decreto Legislativo)

Regolamenti

DPCM

Circolari (NON SONO FONTI NORMATIVE)



ALCUNE ULTERIORI FONTI NEL CONTESTO EMERGENZIALE

- delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 : STATO DI EMERGENZA per sei mesi
- in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni (...) le misure di cui all'articolo 1 possono essere adottate dal **Ministro della salute con ordinanza**
- DPCM 8, 9, 11, 22, marzo: le disposizioni relative agli spostamenti e alle aggregazioni sociali si applicano anche ai volontari delle associazioni
- le Regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale (**art. 3, Decreto Legge nr. 19/20**).



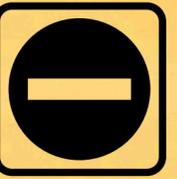
PERCHE' I DPCM?

ART. 3, D.L. 6/20 (conv. L. 13/20): Le misure di contenimento **SONO adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno...

ART. 2, D.L. 19/20 (+ Sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 e dei decreti ...



LIMITAZIONI GENERALE ALLA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI SALVO...



limitazione della circolazione delle persone,
se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da **esigenze lavorative**, da **situazioni di necessità o urgenza**, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni



SITUAZIONE DI NECESSITÀ

E' L'EFFETTIVA SITUAZIONE DI PERICOLO IMMINENTE DI DANNO GRAVE ALLA PERSONA, NON ALTRIMENTI EVITABILE

ART. 54 C.P. "Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla **necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona**, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo

PER VERIFICARE LA LEGITTIMAZIONE ALLO SPOSTAMENTO E ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ BISOGNA VERIFICARE: FINALITÀ, BENEFICIARI



L'attività di volontariato correlata all'emergenza in atto, è considerata tra le attività consentite ai sensi del D.P.C.M. 22.03.2020, come attività funzionale a fronteggiare l'emergenza (art. 1, comma 1, lett. f) o come attività di assistenza sociale e pertanto tra le attività che non si devono fermare e che giustificano lo spostamento.

ATTENZIONE: Sono però **CONSENTITE** solamente le attività di volontariato strettamente connesse a **SITUAZIONI DI NECESSITA'**

SONO QUINDI CONSENTITE LE ATTIVITA' DI VOLONTARIATO E PROFESSIONALI CHE RISPONDONO A BISOGNI ESSENZIALI DELLE PERSONE

Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 (...) : e) sono comunque consentite le attività che erogano servizi di pubblica utilità, nonché servizi essenziali (dpcm 22 marzo 2020 lett. e))

...ovvero quei servizi VOLTÌ A GARANTIRE IL GODIMENTO DEI DIRITTI DELLA PERSONA, COSTITUZIONALMENTE TUTELATI, ALLA VITA, ALLA SALUTE, ALLA LIBERTÀ ED ALLA SICUREZZA, ALLA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE, ALL'ASSISTENZA E PREVIDENZA SOCIALE, ALL'ISTRUZIONE ED ALLA LIBERTÀ DI COMUNICAZIONE.

**PER TUTTA LA DURATA DELL'EMERGENZA
DEVE ESSERE RICONOSCUTA, SOSTENUTA, GARANTITA
ALLA FASCIA PIU' DEBOLE CON FRAGILITÀ SIA SOCIALI
CHE ECONOMICHE
LA POSSIBILITÀ DI USUFRUIRE DI
SERVIZI DI SUPPORTO ASSISTENZIALE
OFFERTI DALLA REALTÀ DEL VOLONTARIATO**



VOLONTARIO

Il volontario è una persona che, PER SUA LIBERA SCELTA, SVOLGE ATTIVITÀ IN FAVORE DELLA COMUNITÀ E DEL BENE COMUNE, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità PER PROMUOVERE RISPOSTE AI BISOGNI DELLE PERSONE E DELLE COMUNITÀ beneficiarie della sua azione, IN MODO PERSONALE, SPONTANEO E GRATUITO, SENZA FINI DI LUCRO, NEANCHE INDIRETTI, ED ESCLUSIVAMENTE PER FINI DI SOLIDARIETÀ.
(art. 17, D.lgs. 117/17 “Codice del Terzo Settore”



VOLONTARIO

(...) anche per i volontari degli enti religiosi civilmente riconosciuti, purché per attività svolte nel rispetto delle condizioni generali e coordinate con i COC, o in assenza dei quali, con i servizi sociali comunali.

<http://www.caritas.diocesipadova.it/linee-guida-attivita-volontariato-regione-veneto/>

- **ART. 2 COST. PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ**
- **ART. 118 COST. PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ: *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”***
- **SITUAZIONI DI NECESSITÀ**
- **Assicurazione privata**



VOLONTARIO

NON È VOLONTARIO:

- **chi ha un rapporto di lavoro subordinato o autonomo o eventuali altri rapporti di lavoro retribuito con l'ente di cui è socio/associato;**
- **chi collabora e supporta gli organi sociali per lo svolgimento delle loro funzioni;**
 - **chi opera per servizio civile universale;**
 - **chi opera per cooperazione internazionale allo sviluppo;**
- **gli operatori che prestano le attività di cui alla l. 74/2001.**



OPERATORE SOCIALE

“Titolo di varie attività professionali o a queste assimilabili, che si esplicano in un’opera di coadiuvazione tecnica nel campo del sociale”

OPERATORE SOCIALE

- **ART. 4 COST** *“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.”*
- **ART. 35 COST** *“La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.”*
- **RAPPORTO CONTRATTUALE (COMPROVATE ESIGENZE LAVORATIVE)**: come fonte di legittimità e di responsabilità
- **ATTIVITA' CONSENTITE (CODICE ATECO)**
- **ASSICURAZIONE INAIL INFORTUNI E MALATTIE (ANCHE DA COVID-19)**: *“Le prestazioni Inail nei casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro sono erogate anche per il periodo di quarantena o di permanenza domiciliare fiduciaria dell'infortunato con la conseguente astensione dal lavoro.” affinché l'infortunio sia indennizzabile da parte dell'Inail, non è necessario che sia avvenuto nell'espletamento delle mansioni tipiche disimpegnate dal lavoratore essendo sufficiente, a tal fine, anche che lo stesso sia avvenuto durante lo svolgimento di attività strumentali o accessorie.*

CIRCOLARE N. 1/2020 DEL 27.3.2020 DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

E

LINEE GUIDA PER LE ATTIVITÀ DEL VOLONTARIATO NELL'AMBITO DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA COVID-19 - REGIONE VENETO PROT. 152026 DEL 10.4.2020

Lo scopo è di **coordinare** le realtà di volontariato per rendere più **efficiente** ed **efficace** l'azione attraverso:

1. I soggetti che conoscono e pianificano le attività di sostegno ai bisogni della persona (in primis i **Servizi Sociali dei Comuni**)
2. I Soggetti già deputati al coordinamento delle realtà di volontariato (i **Centri di servizio per il volontariato**)

Presso ogni COMUNE è quindi attivato un Centro Operativo Comunale (COC) al quale risponde sia il volontariato di protezione civile, sia il volontariato nella sua accezione più ampia e che opera attraverso i CSV che coordina le realtà di volontariato.

IL COMUNE DEVE:

- 1.INDIVIDUARE I BISOGNI E LE PRIORITÀ DI INTERVENTO**
- 2.ATTIVARE IL VOLONTARIATO LOCALE**
- 3.PIANIFICARE E ORGANIZZARE L'ASSISTENZA A DOMICILIO**

L'ASSOCIAZIONE/ENTE DI VOLONTARIATO DEVE:

- 1. VIGILARE SULL'OPERATO DEL VOLONTARIO**
- 2. DICHIARARE CHE IL VOLONTARIO OPERA IN SUO NOME**
- 3. ASSICURARE IL VOLONTARIO**

IL VOLONTARIO DEVE:

- 1. RENDERSI RICONOSCIBILE**
- 2. ESSERE PREPARATO E DISPORRE DI DISPOSITIVI DI PROTEZIONE INDIVIDUALE**
- 3. ESSERE AUTORIZZATO ALL'ATTIVITÀ SVOLTA**

PER QUESTO, LE LINEE GUIDA RGV PRESCRIVONO CHE LE ATTIVITÀ:

- 1. SIANO CONCORDATE CON GLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI COMPETENTI**
- 2. SIANO SVOLTE NEL RISPETTO DELLE MISURE DI SICUREZZA PER TUTELARE VOLONTARIO E BENEFICIARIO (DPI ADEGUATI; KIT PER SUPPORTO OPERATIVO (MASCHERINA, GUANTI, GEL, CELLULARE..))**
- 3. IL VOLONTARIO ABBAIA SEMPRE UN'AUTODICHIARAZIONE BARRATA SU "SITUAZIONI DI NECESSITÀ";**
- 4. IL VOLONTARIO SIA RICONOSCIBILE DIVISA O CARTELLINO**
- 5. IL VOLONTARIO ABBAIA UNA DICHIARAZIONE DELL'ENTE DI VOLONTARIATO CON:**
 - A) TIPOLOGIA DEL SERVIZIO SVOLTO - IN RACCORDO CON IL COMUNE**
 - B) LE GENERALITÀ DEL VOLONTARIO**
 - C) TERRITORIO DOVE SI SVOLGERÀ IL SERVIZIO**
 - D) L'ATTESTAZIONE DI COPERTURA ASSICURATIVA CONTRO INFORTUNI, MALATTIE E DANNI A TERZI;**

ESEMPIO DI SERVIZI/ATTIVITA'

Consegna di generi alimentari, medicinali o di altri generi di prima necessità a domicilio;

Consegna di DPI, buoni spesa e/o alimentari e dispositivi per la didattica a distanza;

Interventi di assistenza domiciliare leggera di prossimità (piccole manutenzione, igiene domestica e personale, pagamento bollette...)

Servizi di trasporto e accompagnamento

Consegna borsa spesa ad anziani soli e persone e famiglie in difficoltà

Interventi di assistenza alla persona, aiuto o supporto in strutture residenziali

socioassistenziali e socioeducative in strutture di accoglienza (strutture di ospitalità per minori, famiglie, migranti, case rifugio per donne vittime di violenza, pronta accoglienza)

ESEMPIO DI SERVIZI/ATTIVITA'

Supporto nelle mense

Unità mobili/di strada rivolte a senza dimora o persone in stato di particolare fragilità

Supporto alle persone in difficoltà o a rischio di isolamento o prese in carico dai Servizi Sociali

Attività non differibili per la salute degli animali

AMBITI DI ATTIVITÀ PARTICOLARMENTE CRITICI

SENZA FISSA DIMORA : È opportuno che le mense, i servizi di accoglienza notturna e gli sportelli per la distribuzione di beni di prima necessità, nonché l'operatività delle unità di strada non vengano interrotti.

Sarà utile che i servizi sociali pubblici territoriali **COORDINO** gli enti, le associazioni del terzo settore e di volontariato che affiancano i servizi comunali e di ambito, anche ai fini di individuare strutture alloggiative adeguate cui indirizzare i senza dimora, raccordandosi, ove attivati dal Sindaco, con i Centri Operativi Comunali **COC** per l'emergenza

AMBITI DI ATTIVITÀ PARTICOLARMENTE CRITICI

SERVIZI DOMICILIARI

per alunni con disabilità, situazioni di particolare vulnerabilità familiari o di contesto

per fornitura di pasti e spesa a domicilio

COLLOQUI TELEFONICI CON I SOGGETTI IN CARICO

VIOLENZA DOMESTICA

RESPONSABILITÀ

IL VOLONTARIO CHE NEL PROPRIO SERVIZIO PROVOCHI UN DANNO, AL BENEFICIARIO O AD UN TERZO, PUÒ ESSERE CHIAMATO A RISPONDERE DELLE PROPRIE AZIONI (OD OMISSIONI), IN SEDE CIVILE, PENALE O AMMINISTRATIVA.

LE FONTI NORMATIVE (D.L. / DPCM / ORDINANZE ...) “IN TEMPO DI COVID-19” PRESCRIVONO:

NORME DI CONDOTTA ATTIVA (USA I DPI / MANTIENI LE DISTANZE MINIME DI 1 MT. ...)

NORME DI CONDOTTA PASSIVA (NON USCIRE / EVITA I CONTATTI / NON CREARE ASSEMBRAMENTI)

NORME SPECIFICHE (Vd. Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le parti sociali; divisa o cartellino per il volontario, dichiarazione dell'ente di volontariato)

NORME DI CARATTERE GENERALE (USA I DPI / MANTIENI LE DISTANZE MINIME DI 1 MT. ...)

RESPONSABILITÀ

E' **COLPOSA** quando è connessa alla violazione di generiche regole cautelari, provenienti da fonti sociali (cioè generalmente riconosciute dalla collettività) e si sostanzia nella:

- **NEGLIGENZA:** violazione di una regola di condotta. Mancanza di attenzione nel compimento di un'attività
- **IMPRUDENZA:** violazione di norme di sicurezza dettate dalla ragione o dall'esperienza. Condotta avventata, senza ponderazione e senza adeguata valutazione degli interessi altrui
- **IMPERIZIA:** imprudenza qualificata, propria di chi compie atti che presuppongono la conoscenza di regole tecniche non rispettate per ignoranza od inettitudine ad applicarle

Può essere generica o specifica, se viola delle norme richieste ad una particolare categoria di soggetti

E' **DOLOSA** quando c'è volontarietà dell'azione dannosa

LA RESPONSABILITÀ PENALE

è **PERSONALE** (art. 27 Cost.). Significa che nessuno può essere perseguito per una azione/reato compiuto da altri.

Del reato compiuto da un singolo volontario non saranno quindi responsabili altre persone, a meno che non sia ravvisabile una loro responsabilità penale concorrente per aver contribuito o partecipato al fatto.

Del reato non sarà responsabile l'Ente.

In quanto personale non può essere coperta da assicurazione.

A seconda del reato, per essere punibile è necessario il **DOLO** (volontarietà dell'azione) o è sufficiente la **COLPA** (negligenza, imperizia, imprudenza)

LA RESPONSABILITÀ CIVILE

La responsabilità civile si pone sul piano patrimoniale e **obbliga chi ha causato un danno all'altrui persona o a cose altrui al risarcimento**, e cioè al pagamento al danneggiato di una somma di denaro commisurata al danno patrimoniale e non patrimoniale subito.

non è personale e quindi può essere coperta da assicurazione, poiché in questo caso la legge non si propone di sanzionare l'autore del danno, ma di tutelare il danneggiato. Con la particolarità che la legge consente all'assicuratore, una volta pagato il danneggiato, di rivalersi sull'autore del danno (cd. diritto di surroga).

PRIVACY

**SIA IL VOLONTARIO SIA
L'OPERATORE SOCIALE, NEL
CORSO DELLA PROPRIA ATTIVITA'
VENGONO A CONOSCENZA DI
NUMEROSE INFORMAZIONI E DI
DATI PERSONALI DEL
BENEFICIARIO**

È FATTO **OBBLIGO DI MANTENERE ESTREMA RISERVATEZZA** SU EVENTUALI
INFORMAZIONI CHE POTESSERO ESSERGLI COMUNICATE AI FINI DI UN CORRETTO SVOLGIMENTO
DELLA PROPRIA PRESTAZIONE.

Per i volontari, in generale:

NESSUN DOVERE DI DENUNCIARE COMPORAMENTI DI TERZI

NESSUN DOVERE DI COMUNICARE STATI DI MALATTIA DI TERZI

SALVO CHE SIA ASSOLUTAMENTE NECESSARIO PER LA TUTELA DELLA VITA
PROPRIA, DEL BENEFICIARIO O DI UN TERZO

Per gli operatori:

Si rimanda principalmente ai doveri che discendono dal rapporto di lavoro