

I WORKING PAPERS DI

OLYMPUS

22/2013

Sara Ferrua

La tutela della salute e sicurezza dei volontari

I WORKING PAPERS DI OLYMPUS

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 230 del 12 maggio 2011

“I Working Papers di Olympus” costituiscono una raccolta seriale e progressiva, pubblicata *on line*, di saggi dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro e si collocano fra le iniziative dell’Osservatorio “Olympus” dell’Università di Urbino “Carlo Bo” (<http://olympus.uniurb.it>) mirando a valorizzare, mediante contributi scientifici originali, l’attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall’Osservatorio. I saggi inseriti ne “I Working Papers di Olympus” valgono a tutti gli effetti di legge quali pubblicazioni.

Direttore Responsabile

Paolo Pascucci

Comitato Scientifico

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Luralba Bellardi, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luigi Montuschi, Mario Napoli, Luca Nogler, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Alfonso Stile, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli

Comitato di Direzione

Alberto Andreani, Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori

Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Romina Allegrezza, Arianna Arganese, Michela Bramucci Andreani, Stefano Costantini, Silvano Costanzi, Lucia Isolani, Laura Martufi, Natalia Paci

Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli

Sede

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi “Carlo Bo” di Urbino

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; olympus@uniurb.it

PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

I saggi destinati alla pubblicazione su “I Working Papers di Olympus” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto.

Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell’organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note e bibliografia.

Gli apparati di note e bibliografici possono essere redatti in una delle seguenti forme:

1) tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. In tal caso non è necessario un elenco bibliografico finale;

2) riferimenti bibliografici inseriti direttamente nel testo tra parentesi, con l’indicazione del cognome dell’autore, dell’anno di pubblicazione e della pagina citata (es.: Giugni, 1960, 122) – e con un elenco finale in ordine alfabetico di tutti i riferimenti bibliografici effettuati (es.: Giugni G., 1960: *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano). Nel caso di più opere di uno stesso autore, dopo l’anno va indicata una lettera dell’alfabeto in ordine crescente in relazione alla data di pubblicazione (es.: Giugni, 1960a, 122). Nel caso di cognomi uguali, dopo il cognome va indicata la lettera maiuscola iniziale del nome di battesimo (es.: Zoppoli L., 1984, 111).

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: paolo.pascucci@uniurb.it.

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti alla preventiva lettura di due componenti del Comitato scientifico. La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata al giudizio espresso dai due componenti del Comitato scientifico che li leggeranno in forma anonima. La stessa procedura vale per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d’origine.

I saggi pubblicati su “I Working Papers di Olympus” potranno essere successivamente destinati anche a libri o riviste in formato cartaceo purché se ne dia adeguatamente conto in sede di pubblicazione elettronica.

Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve *abstract* in italiano e in inglese, dall’indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dall’indirizzo di posta elettronica dell’autore e dalla qualifica accademica o professionale di quest’ultimo.

Sara Ferrua

La tutela della salute e sicurezza dei volontari

I WORKING PAPERS DI OLYMPUS – 22/2013 – <http://olympus.uniurb.it>

I contenuti di questa opera sono rilasciati sotto Licenza Creative Commons Attribuzione - Non opere derivate 2.5 Italia License

Sara Ferrua è assegnista di ricerca¹ di diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca
sara.ferrua@unimib.it

Abstract

L'obiettivo del saggio è quello di ricostruire il quadro normativo che disciplina la prevenzione dei volontari. Dopo l'analisi delle caratteristiche del volontariato in Italia attraverso i dati Istat e FEO-FIVOL, l'autrice ha studiato le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 81/2008 inerenti la tutela della salute e della sicurezza dei volontari. In particolare, il volontario del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e della Protezione Civile è equiparato al lavoratore in senso infortunistico e ad esso si applica la disciplina del d.lgs. n. 81/2008, tenendo conto delle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività individuate con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 13 aprile 2011, mentre ai volontari di cui alla legge n. 266/1991 e ai volontari che effettuano il servizio civile si applicano le sole disposizioni relative ai lavoratori autonomi. A fronte di tale distinzione, l'autrice ha proceduto ad analizzare tali gruppi di volontari separatamente.

The subject of this essay is the study of the regulatory framework concerning the prevention from injuries for volunteer workers. After the analysis of the characteristics of volunteering in Italy through the information Istat and FEO-FIVOL, the author has studied the provisions contained in legislative decree no. 81/2008 concerning the protection of the health and safety of volunteer workers.

In particular, injuries occurring to volunteers of the National Fire Service and Civil Defence are considered equivalent to "common" workers injuries and the discipline of legislative decree no. 81/2008 is applied, taking into account the peculiarities of their respective activities, as identified by the Decree of the Ministry of Labour and Social Policy 13 April 2011. For what concern volunteers identified by Law no. 266/1991 and volunteers of the civil service, the provisions concerning autonomous workers are applied. Given this distinction, the author proceed to analyze these volunteer groups separately.

Parole chiave: salute, sicurezza, lavoro, volontario, d.lgs. n. 81/2008, decreti attuativi

Keywords: health, safety, work, volunteer worker, legislative decree no. 81/2008, decrees implementing

ISSN 2239-8066

OLYMPUS

Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Urbino "Carlo Bo"

Via Matteotti, 1 – 61029 Urbino (Italy)

Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955 – olympus@uniurb.it

<http://olympus.uniurb.it>

¹ Dote ricerca applicata²: FSE, Regione Lombardia

La tutela della salute e sicurezza dei volontari

di Sara Ferrua *

22/2013

SOMMARIO: 1. Il volontariato in Italia. – 2. Applicabilità della disciplina prevenzionistica all'attività del volontario. – 3. I volontari di cui alla legge n. 266/1991 e i volontari che effettuano il servizio civile. – 4. I volontari della Protezione Civile, della Croce Rossa Italiana, del Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico, dei Vigili del Fuoco. – 5. I volontari delle cooperative sociali *ex* legge n. 381/1991.

1. *Il volontariato in Italia*

Secondo le più recenti stime fornite dalla fonte FEO-FIVOL (Fondazione Europa occupazione e volontariato) ¹, a partire da una rilevazione condotta tra il 2006 e il 2007 su un campione nazionale di quasi 13mila organizzazioni, iscritte e non ai registri regionali del volontariato, le organizzazioni di volontariato attive in Italia sono, al 2007, 35mila circa.

Dall'ultima indagine Istat ², svolta su 19mila famiglie (49mila persone), emerge un costante incremento del volontariato. Infatti, se nel 2001 le persone che avevano

* Questo scritto è in corso di pubblicazione, con qualche modifica, anche in *Quaderni di Economia del Lavoro*.

¹ Si veda al proposito “*IV rapporto biennale Intermedio sul volontariato (2008-2012)*”.

² Il campo delle osservazioni Istat è costituito da tutte le organizzazioni di volontariato che, in base alla l. n. 266/1991, rispondono ai seguenti requisiti:

- a) si avvalgono in modo determinante e prevalente di prestazioni volontarie e gratuite dei propri aderenti;
- b) utilizzano lavoratori dipendenti o prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento, oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività comunque svolta;
- c) prevedono espressamente negli accordi tra gli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto dell'organizzazione l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative, nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti;

svolto attività di volontariato erano l'8,4% e sono arrivate, con una crescita costante, al 9% del 2009, nel 2010 hanno raggiunto il 10%.

Per quanto riguarda i settori di attività del volontariato, i dati FEO-FIVOL al 2006 confermano la tradizionale prevalenza dei servizi di welfare. L'ambito socio assistenziale, sanitario ed educativo corrisponde all'attività prevalente di oltre metà delle organizzazioni di volontariato italiane.

Per quanto invece attiene agli utenti, i dati FEO-FIVOL evidenziano la compresenza di diverse fasce della popolazione, o aree di bisogno, non necessariamente esclusive tra loro. Beneficiano delle iniziative del volontariato anzitutto persone malate o infortunate, e poi, più o meno in pari misura, persone che si collocano in tutte le fasi del corso della vita: minori e giovani, adulti in difficoltà, anziani. Una organizzazione di volontariato su cinque si rivolge ai disabili, tra possibili altri bacini di utenza, e una quota di poco inferiore ha come destinatari persone indigenti. Relativamente meno numerosa è la componente di organizzazione di volontariato orientata, in modo non necessariamente esclusivo, a profili di utenza più "specialistici": dipendenti da sostanze, detenuti o ex detenuti, vittime di violenza o abuso, ecc.

Per quanto attiene all'impegno temporale del volontario, la banca dati FEO-FIVOL, relativa al 2006, quantifica i volontari impegnati in modo "sistematico e continuativo" (ossia per un impegno medio settimanale unitario di 5 ore) in circa 650mila unità. Si tratta di un ammontare di forza lavoro che equivarrebbe, nell'ipotesi dei curatori della ricerca, a circa 80mila operatori a tempo pieno. I volontari sistematici e continuativi sono pari a poco più della metà dei circa 1.125mila "volontari attivi" (ovvero almeno occasionali) stimati dalla stessa fonte. Va detto che, sempre secondo la FIVOL, al 2001 i volontari continuativi erano appena 550mila, su un bacino complessivo di volontari nell'ordine di 950mila unità.

I dati attualmente disponibili su scala nazionale ci permettono anche di fare qualche cenno alla composizione del volontariato organizzato per genere e classi di età. Sul primo versante, la banca dati FEO-FIVOL segnala un sostanziale

d) rispettano l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti.

Le unità di rilevazione sono tutte le organizzazioni di volontariato iscritte, alla data di riferimento della rilevazione, negli albi regionali e provinciali istituiti ai sensi della l. n. 266/1991. L'unità di analisi è costituita dall'organizzazione di volontariato, per la quale si rilevano e analizzano i dati relativi alla collocazione sul territorio nazionale, alla forma giuridica, all'anzianità, alla struttura organizzativa, alla dimensione (in termini di volontari e di risorse economiche), al settore di attività, ai servizi offerti. Costituiscono unità di analisi secondarie, i volontari, soprattutto con riguardo alle loro caratteristiche socio-demografiche, le fonti di finanziamento e i destinatari dei servizi offerti. La tecnica di indagine utilizzata nelle rilevazioni è quella del questionario postale autocompilato.

equilibrio numerico tra uomini e donne, nel bacino d'insieme dell'“offerta” di volontariato in Italia. Un analogo equilibrio non si riscontra, tuttavia, nelle posizioni di vertice: benché il numero di donne presidenti sia relativamente cresciuto nel tempo, esso si attesta ancora su un valore – il 34% circa – largamente inferiore a quello che dovrebbe corrispondere alla composizione di genere del volontariato in Italia. Con riferimento all'età, è importante segnale che in poco meno della metà delle organizzazioni di volontariato studiate (47,1%) sono presenti dei giovani (persone con meno di 30 anni), tra coloro che fanno volontariato organizzato con continuità. L'incidenza delle organizzazioni di volontariato con uno o più giovani volontari è molto più elevata nel meridione (quasi il 60%) che nel nord del Paese (appena sopra il 40%). Nell'insieme i giovani danno conto del 21,5% del numero complessivo di volontari attivi. Anche secondo gli ultimi dati Istat tra il 2009 e il 2010 i maggiori livelli medi di volontariato si osservano nelle fasce di età attiva (14-64), ma tra il 2009 e il 2010 i maggiori livelli in Italia si sono avuti tra i 45 e i 64 anni, mentre crollano dopo i 64, soprattutto per le donne.

Per quanto riguarda la posizione occupazionale degli italiani che si dedicano al volontariato, dagli ultimi dati Istat si nota come i maggiori livelli di partecipazione si riscontrino in coloro che hanno status occupazionali più alti (dirigenti, imprenditori, liberi professionisti) e i minori in coloro che hanno status occupazionali marginali (casalinghe, persone in cerca di occupazione, operai). Analogamente, i tassi di partecipazione diminuiscono al diminuire del titolo di studio posseduto.

Per comprendere lo sviluppo delle organizzazioni di volontariato, occorre infine guardare anche al territorio in cui esse sono inserite. Disaggregata per area territoriale, la distribuzione delle organizzazioni di volontariato e dei singoli volontari è caratterizzata da una maggiore concentrazione nel centro-nord (e in particolare nel nord-est) rispetto al resto del Paese. Dai dati Istat emerge, infatti, una maggiore propensione al volontariato nel nord rispetto al centro, al sud e alle isole. Sebbene tutte le aree siano in crescita rispetto al 2009, nel 2010 i differenziali territoriali si approfondiscono: il nord (soprattutto il nord-ovest) ha tassi di partecipazione più che doppi rispetto al sud e alle isole. Come segnalano le elaborazioni FEO-FIVOL relative al 2006, questo squilibrio territoriale si avverte sia per quanto riguarda l'incidenza relativa delle organizzazioni di volontariato sul numero di abitanti (7,2 organizzazioni per 10mila abitanti nel Nord-est e 4,6 nel Sud, a fronte di un valore medio nazionale di 6); sia, in modo anche più accentuato, per l'incidenza dei volontari sul totale della popolazione residente (2,4% nel nord-est, 1,2% al sud, per una media nazionale dell'1,9%). Il volontariato organizzato nel Mezzogiorno è caratterizzato da numeri più bassi, ma anche da una minore anzianità media delle organizzazioni di volontariato, che

si traduce in una maggiore necessità di forme di sostegno e di accompagnamento organizzativo.

Disaggregati su scala regionale, i dati FEO-FIVOL appena descritti rivelano una distribuzione del volontariato che si fa ancora più composita. Rispetto al numero complessivo di abitanti, la quota di volontari è relativamente più alta in Val d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna e Toscana; la quota minima di volontari si riscontra invece, in termini di incidenza percentuale sui residenti, in Campania e Sicilia. Nell'insieme l'incidenza media di 1,9 volontari per 100 abitanti si traduce in una dotazione di volontari superiore alla media nel centro-nord (fino a Toscana, Marche, Umbria), e in dati inferiori alla media stessa, nel sud.

2. *Applicabilità della disciplina prevenzionistica all'attività del volontario*³

A giudizio della sentenza della Corte Costituzionale del 28 febbraio 1992, n. 75, il volontariato costituisce un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui. Secondo la Consulta il volontariato quale modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità, rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per il calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo "*uti socius*", è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente⁴.

La definizione di lavoratore volontario può essere ricavata dall'art. 2, comma 1, della l. n. 266/1991, recante disposizioni in materia di volontariato; in particolare, per volontario si intende l'attività prestata in modo personale, spontaneo, gratuito

³ Per un approfondimento sulla tutela della salute e della sicurezza del volontario si veda BACCHINI (2012), pp. 185-232.

⁴ BACCHINI (2012), p. 5.

tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro, anche indiretto, ed esclusivamente per fini di solidarietà ⁵.

In materia di salute e sicurezza, il d.lgs. n. 81/2008 (“T.U. Sicurezza”), all’art. 2, comma 1, lett. *a*), prevedeva, nella sua originaria formulazione ⁶, l’equiparazione, a fini antinfortunistici, del volontario di cui alla l. n. 266/1991, del volontario che effettua il servizio civile, del volontario del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e della Protezione Civile, al lavoratore subordinato. Tali soggetti erano, quindi, destinatari di una tutela piena in materia di sicurezza e salute e ad essi si applicava interamente il d.lgs. n. 81/2008, ovvero tutte le norme riguardanti l’obbligo di predisporre le misure di sicurezza, nonché quelle di formazione ed informazione e le disposizioni concernenti gli obblighi a cui sono tenuti i lavoratori ai sensi dell’art. 20 e alle contravvenzioni di cui all’art. 59. Sul punto occorre precisare che l’equiparazione in commento veniva mitigata dalla previsione di cui all’art. 3, comma 2, in forza della quale “*nei riguardi...dei servizi di protezione civile...delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 1 agosto 1991 n. 266 le disposizioni del presente decreto sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative*”. Dalla disposizione in commento discendeva, comunque, una piena equiparazione dell’organizzazione di volontariato al datore di lavoro, in ordine a tutti gli adempimenti di sicurezza previsti dallo stesso T.U. Sicurezza. Tale scelta, ovvero quella di considerare “equiparati” i volontari, ha suscitato una certa discussione specie nel mondo del volontariato temendosi che tale equiparazione potesse essere interpretata nel senso di configurare come datori di lavoro per la sicurezza i responsabili delle associazioni di volontariato in luogo dei soggetti utilizzatori. Su questo filone, ritenendo che la completa estensione della normativa fosse penalizzante per le associazioni di volontariato, il legislatore, in fase correttiva, con il d.lgs. n. 106/2009, ha apportato un’importante modifica ⁷; in particolare, il volontario del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e della Protezione Civile continua ad essere equiparato al lavoratore in senso infortunistico e ad esso si applica la disciplina del d.lgs. n. 81/2008, mentre ai volontari di cui alla l. n. 266/1991 e ai volontari che effettuano il servizio civile si applicano le sole disposizioni relative ai lavoratori autonomi. Tale scelta viene spiegata nella relazione di accompagnamento alle “*disposizioni integrative e correttive*”, ex articolo 1, comma 6, della l. 3 agosto 2007, n.

⁵ SPINIELLO (2010), p. 187.

⁶ Sul campo d’applicazione del d.lgs. n. 81/2008, nella sua originaria formulazione, si vedano: D’ANGELO (2009), pp. 77-83; PELLICIA (2008), pp. 65-76; TIRABOSCHI (2008), pp. 247-252; ZOPPOLI, PASCUCCI e NATULLO (2008), pp. 94-96.

⁷ Sul campo d’applicazione del d.lgs. n. 81/2008 a seguito delle modifiche del d.lgs. 106/2009, si vedano: BASENGHI, GOLZIO e ZINI (2009), pp. 44-47; CARINCI e GRAGNOLI (2010), pp. 78-86, e pp. 122-123; CEANO (2009), pp. 29-31; CERVETTI e SPRIANO (2010), pp. 7-21; FANTINI e GIULIANI (2011), pp. 23-26; GUARINIELLO (2009), pp. 9-10 e pp. 84-85; LAI (2010), pp. 47-52; PASCUCCI (2009), pp. 38-44; SPINIELLO (2010), pp. 171-174 e pp. 187-189; ZOLI (2011), pp. 56-92.

123, al d.lgs. n. 81/2008 secondo la quale: *“la proposta di modifica dell’articolo 2, comma 1, lettera a), risponde alla necessità di non procedere sic et simpliciter alla equiparazione a fini di salute e sicurezza sul lavoro dei volontari ai “lavoratori”, come definiti dal “testo unico”, che produrrebbe – come ripetutamente segnalato da molti in questi mesi – effetti gravemente distorsivi delle attività delle associazioni o degli enti di volontariato, rispetto ai quali si propone di prevedere un regime di tutela particolare. Si reputa, invece, che per i volontari della Croce rossa e del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico impegnato in attività di protezione civile tale equiparazione possa essere mantenuta anche in quanto, di fatto, tali strutture già provvedono ad applicare le disposizioni del “testo unico” ai propri volontari?”.*

In virtù di tali interventi correttivi consegue che il volontario come definito dalla l. n. 266/1991 e il volontario che presta servizio civile non sono più ricompresi fra i lavoratori destinatari di piena tutela materia di sicurezza e salute sul lavoro. Alla base di tale scelta, sembra esservi la volontà, da parte del legislatore, di disporre una attribuzione sostanziale e non formale delle tutele, che si differenzia a seconda del tipo di organizzazione in cui opera il volontario. Infatti, presso organizzazioni fortemente verticistiche, come la Protezione Civile ed il volontariato nei Vigili del Fuoco, la norma prevede l’equiparazione alla figura del lavoratore, laddove nell’ambito di organizzazioni il cui rapporto con il volontario è caratterizzato da una etero-organizzazione meno marcata, essa dispone l’equiparazione del volontario al lavoratore autonomo⁸. Sul punto è stato tuttavia evidenziato che la scelta in commento appare fondata per quanto concerne i volontari di cui alla l. n. 266/1991, mentre appare meno convincente rispetto ai volontari che effettuano il servizio civile; questi ultimi svolgono, infatti, la propria attività nell’ambito delle amministrazioni pubbliche, delle associazioni non governative e delle associazioni che operano negli ambiti specificati dalla l. n. 64/2001 e dal d.lgs. n. 77/2002, a fianco dei lavoratori dipendenti di queste, senza che la loro attività venga mediata dalla presenza delle associazioni di volontariato come nel caso dei volontari di cui alla l. n. 266/1991⁹.

Da quanto disposto emerge comunque la volontà del legislatore di innovare la disciplina rispetto alla normativa previgente. Tale intenzione viene rafforzata anche attraverso l’ampia nozione di lavoratore contenuta nell’art. 2, comma 1, del T.U. Sicurezza, secondo il quale per lavoratore si intende la *“persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un’attività lavorativa nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un’arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari”*. Il dovere di sicurezza sorge, quindi, ogni volta che un soggetto sia chiamato a operare nell’ambito di un’organizzazione creata da altri e di cui, quindi, egli non conosca i rischi. In effetti, nella nuova nozione di

⁸ VENTURI (2009), pp. 371-375.

⁹ PASCUCCI (2011), pp. 44-45.

lavoratore devono ricondursi tutti i soggetti che il datore di lavoro coinvolge funzionalmente nel proprio ambito organizzativo utilizzandone le prestazioni lavorative per il perseguimento dei propri scopi, quali che siano. Dalla definizione in esame emerge, inoltre, l'intenzione del legislatore di prescindere completamente dalla tipologia contrattuale che lega il lavoratore all'azienda per concentrare la portata definitoria unicamente sull'inserimento della persona nell'organizzazione del datore di lavoro, e ciò in coerenza con un processo volto ad adattare il dato giuridico-formale all'evoluzione dei modelli organizzativi d'impresa e alla progressiva perdita di centralità del contratto standard di lavoro subordinato a tempo indeterminato. L'attenzione viene, in tal modo, spostata dalla tipologia contrattuale o dal *nomen juris* del rapporto, alla circostanza di fatto costituita, appunto, dall'inserimento di un soggetto nell'organizzazione altrui¹⁰. Si tratta, quindi, di una definizione che si basa sul principio sostanziale e non formale dei rapporti tra i soggetti interessati¹¹. L'esplicita irrilevanza attribuita al fatto che la prestazione sia resa “*con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione*”, rende ancor più evidente l'irrilevanza della tipologia contrattuale utilizzata in quanto supera i limiti del lavoro subordinato anche da un altro versante, quello dell'onerosità¹². Vengono così ricompresi, non solo i lavoratori subordinati, ma anche i lavoratori che, pur non essendo dipendenti del datore di lavoro, siano tuttavia assoggettati al suo potere direttivo (lavoratori somministrati), nonché i lavoratori che abbiano stipulato con il datore di lavoro un contratto di lavoro autonomo purché la prestazione lavorativa, in quanto inserita nell'organizzazione datoriale, li esponga potenzialmente ai rischi per la loro salute e sicurezza derivanti dall'attività svolta dal datore di lavoro¹³, e i lavori resi fuori mercato (tirocini, volontariato).

Il legislatore innovando sul punto rispetto a quanto previsto dal d.lgs. n. 626/1994, recepisce così i moniti della giurisprudenza¹⁴ secondo la quale in materia di prevenzione, il concetto di lavoro subordinato prescinde dai requisiti di continuità e onerosità e richiede esclusivamente una prestazione dell'attività lavorativa fuori del proprio domicilio alle dipendenze e sotto la direzione altrui; le norme di prevenzione tutelano l'integrità fisica e la salute di tutti gli addetti, anche solo di fatto, ad una data attività lavorativa, indipendentemente dalle modalità di

¹⁰ FEDELE e MORRONE (2010), p. 85.

¹¹ VENTURI (2008), p. 247.

¹² ZOPPOLI, PASCUCCI e NATULLO (2008), pp. 58-59.

¹³ ZOPPOLI, PASCUCCI e NATULLO (2008), p. 95.

¹⁴ In tale senso, si vedano: Cass. pen. 8 febbraio 1990, in *Rivista penale*, 1991, 98; Cass. pen. 14 gennaio 1989, in *Diritto e pratica del lavoro*, 1989, 660; Cass. pen. 27 novembre 1981, in *Rivista penale*, 1982, 1045; Cass. pen. 27 ottobre 1988, *ivi*, 1988, 607; Cass. pen. 15 gennaio 1988, *ibidem*, 607; Cass. pen. 5 marzo 1985, *ivi*, 1986, 503; Cass. pen. 8 ottobre 1982, *ivi*, 1983, 891; Cass. pen. 29 giugno 1981, *ivi*, 1982, 535. Tra le più recenti si vedano Cass. 1 dicembre 2004, n. 46515, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, n. 3/2005, 168; Cass. 9 gennaio 2002, n. 478, *ivi*, n. 4/2002, 215.

assunzione e dall'eventuale mancato perfezionamento del contratto e persino dall'esistenza di un formale rapporto di lavoro.

Analizzando, invece, il d.lgs. n. 626/1994 si evince come il legislatore dell'epoca aveva fissato le tutele previste per il rapporto di lavoro subordinato e per i lavoratori equiparati al requisito della retribuzione dell'attività prestata. Ne conseguiva, quindi, un'inevitabile esclusione dei lavoratori volontari. In particolare, parte della dottrina, riteneva che, poiché la definizione di lavoratore di cui all'art. 2, primo comma, lett. a), del d.lgs. n. 626/1994 si riferiva alla "*persona che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro...con rapporto di lavoro subordinato anche speciale*", senza più contenere l'inciso finale, rinvenibile all'art. 1 del d.P.R. n. 547/1955, "*con o senza retribuzione*", detta tutela non si applicava all'attività dei volontari, nemmeno se aveva i caratteri della subordinazione. Altri autori ritenevano, invece, che tale tutela trovava applicazione in presenza di qualsiasi attività prestata con il vincolo della subordinazione, anche se gratuita, a volte ritenendo che l'art. 1 del d.P.R. n. 547/1955 fosse ancora in vigore¹⁵; secondo tale interpretazione, l'estensione mirata delle misure di protezione anche a favore dei lavoratori volontari impegnati in certe attività comportanti un rischio, poteva rappresentare un possibile nucleo di uno statuto del lavoratore volontario¹⁶.

3. I volontari di cui alla legge n. 266/1991 e i volontari che effettuano il servizio civile

I volontari della l. n. 266/1991 e i volontari che effettuano il servizio civile vedono attualmente disciplinata la propria tutela antinfortunistica nel nuovo comma 12-*bis* dell'art. 3 T.U. Sicurezza; quest'ultimo stabilisce che "*nei confronti dei volontari di cui alla legge 1 agosto 1991 n. 266 e dei volontari che effettuano servizio civile si applicano le disposizioni relative ai lavoratori autonomi di cui all'art. 21* "; ne consegue che essi sono equiparati, ai fini della tutela antinfortunistica, non più ai lavoratori subordinati, bensì ai lavoratori autonomi, i quali, secondo l'art. 21 T.U. Sicurezza devono:

- a) utilizzare le attrezzature di lavoro idonee e rispondenti ai requisiti minimi della normativa vigente;
- b) munirsi, ove previsto, dei dispositivi di protezione individuale ed utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al titolo III T.U. Sicurezza;
- c) munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredate di fotografia e contenente le proprie generalità ove svolgano attività di lavoro in luoghi in cui si effettuino attività in regime di appalto o subappalto;

¹⁵ MENGHINI (2005), p. 1164.

¹⁶ DEL PUNTA (2002), p. 473.

- d) provvedere, con oneri a loro carico, alla sorveglianza sanitaria ed alla partecipazione a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro in centrati sui rischi tipici delle proprie attività¹⁷.

Nel dettaglio, l'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008 impone al prestatore d'opera l'uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuali conformi alle previsioni di cui al Titolo III del decreto stesso. Inoltre, solo nel caso il cui il lavoratore svolga la propria prestazione in un luogo ove si svolgano attività in regime di appalto o subappalto, la norma in commento impone l'obbligo di munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità; tale disposizione mira a consentire una più agevole identificazione del personale impiegato entro contesti organizzativi caratterizzati dalla compresenza, all'interno dello stesso luogo, di lavoratori appartenenti a diversi datori; pertanto, i dati riportati sulla tessera dovranno garantire l'inequivoco ed immediato riconoscimento del lavoratore interessato^{18 19}. Accanto a tali obblighi l'art. 21 attribuisce al prestatore d'opera le seguenti facoltà: beneficiare della sorveglianza sanitaria secondo le previsioni di cui all'art. 41 e partecipare a corsi di formazione specifici²⁰ incentrati sui rischi propri delle attività svolte, secondo le previsioni di cui all'art. 37. La disposizione ricalca la disciplina comunitaria, che raccomanda agli stati membri, da un lato, di adottare le misure necessarie per l'accesso dei lavoratori autonomi a una formazione sufficiente all'ottenimento di qualifiche adeguate in materia di sicurezza e salute; dall'altro, di consentire ai medesimi, allorché lo desiderino, di beneficiare di controlli medici proporzionati ai rischi cui sono esposti conformemente alle legislazioni nazionali. Sul punto sono emersi dubbi circa l'inquadramento della sorveglianza sanitaria e della formazione alla stregua di mere facoltà, ciò potendo pregiudicarne l'applicazione concreta, tanto più in assenza di incentivi economici certi al loro esercizio; si ricorda, infatti, che il decreto precisa che i costi dell'accesso a tali prestazioni sono a carico dei lavoratori stessi, disattendendo così l'invito della Commissione CE a prevedere tariffe agevolate. Occorre comunque precisare che, sebbene si tratti di facoltà, ove i lavoratori intendano avvalersene, il datore di lavoro committente non potrà rifiutarsi di cooperare per il loro soddisfacimento²¹.

¹⁷ DI SPILIMBERGO (2012), p. 51.

¹⁸ Si veda la Circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 24 del 14 novembre 2007.

¹⁹ FEDERICI (2012), p. 268.

²⁰ Si sottolinea che tali corsi di formazione rientrano tra le azioni finanziabili ai sensi dell'art. 11 e dell'art. 52 del d.lgs. n. 81/2008.

²¹ PASCUCCI (2011), p. 65.

Tornando ai volontari, il legislatore ha reputato opportuno consentire che le modalità di realizzazione della tutela vengano pattuite tra le parti. In quest'ottica l'art. 3, comma 12-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008 stabilisce che il volontario e l'associazione di volontariato o l'ente di servizio civile possano stipulare degli accordi con i quali individuare le forme di attuazione della normativa prevenzionistica prevista in loro favore. Ad esempio, potrà essere concordato che l'associazione si faccia carico di acquistare i dispositivi di protezione individuale o organizzare i corsi di formazione per i volontari ²².

Inoltre, il comma 12-*bis* del T.U. Sicurezza stabilisce che *“ove il volontario svolga la propria prestazione nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro, questi è tenuto a fornire al volontario dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti negli ambienti in cui è chiamato ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività. Egli è tenuto altresì ad adottare le misure utili ad eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenza tra la prestazione del volontario e altre attività che si svolgono nell'ambito della medesima organizzazione”*. Nel caso in cui, quindi, il volontario svolga l'attività nell'ambito dell'organizzazione di un soggetto che è datore di lavoro, tale soggetto ha l'obbligo di tutelare l'integrità fisica del volontario, rispettando alcuni obblighi ricalcati su quelli che, in base all'art. 26 T.U. Sicurezza ²³, sono posti in capo al datore di lavoro committente, allorché questi decida di affidare lavori o servizi ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi. Il datore di lavoro, pertanto, dovrà fornire al volontario dettagliate informazioni sui rischi esistenti nell'ambiente in cui è chiamato ad operare, nonché sulle misure di prevenzione, protezione ed emergenza adottate per proteggere i lavoratori dallo stesso datore dipendenti.

Inoltre, il datore di lavoro dovrà adottare, senza però l'obbligo di redazione per iscritto tramite il Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenza, specifiche misure, finalizzate ad eliminare o ridurre al minimo i rischi derivanti

²² FURIN e DE NEGRI (2009), pp. 27-28.

²³ Con riferimento ai lavoratori autonomi, si ricorda che l'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 ha carattere speciale, in quanto riguarda solo le attività oggetto di contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione che vengono affidate ai lavoratori autonomi dal datore di lavoro all'interno della propria azienda o di una singola unità produttiva della stessa. In tale contesto la norma, per quanto con riferimento ad un obbligo a carico del datore di lavoro, richiede al lavoratore autonomo il possesso di una determinata idoneità tecnico professionale, desunta anche dall'iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato. Tale requisito è significativo sia di una compartecipazione tra datore di lavoro e lavoratori al fine di garantire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, sia della ricerca, in sede di affidamento a terzi attività lavorative, di un elevato livello di professionalità dei lavoratori autonomi, al fine di assicurare la sicurezza delle lavorazioni. A carico del committente è, inoltre, previsto l'obbligo di comunicazione al prestatore d'opera di informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui è destinato ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione all'attività che andrà a svolgere. Nel caso di contratto d'opera, inoltre, il committente ed il lavoratore dovranno disporre un documento di coordinamento delle proprie attività al fine di predisporre una valutazione dei rischi da interferenze, indicando le misure adottate per eliminare o ridurre al minimo detti rischi.

dalla interferenza o sovrapposizione fra le attività proprie dell'impresa, fra cui anche quelle di imprese appaltatrici o lavoratori autonomi ivi impegnati, e le attività del volontario.

Per quanto attiene al computo dei lavoratori, i volontari di cui alla l. n. 266/1991 e i volontari che effettuano il servizio civile²⁴, non vengono computati ai fini della determinazione del numero di lavoratori dal quale il d.lgs. n. 81/2008 fa discendere particolari obblighi, come per esempio l'obbligo di stesura di un documento sulla valutazione dei rischi. Tale esclusione potrebbe essere ricondotta al fatto che questi soggetti dedicano all'attività di volontariato un numero di ore tendenzialmente (ma non necessariamente) limitato, tale da far ritenere inopportuno, in quanto eccessivamente gravoso per l'organizzazione ospitante il volontario, il computo²⁵.

4. *I volontari della Protezione Civile, della Croce Rossa Italiana, del Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico, dei Vigili del Fuoco*

L'art. 3, comma 3-*bis* del T.U. Sicurezza, introdotto dal d.lgs. n. 106/2009 stabilisce che, nei riguardi:

- a) delle cooperative sociali di cui alla l. n. 381/1991;
- b) delle organizzazioni di volontariato della Protezione Civile;
- c) dei volontari della Croce Rossa Italiana;
- d) dei volontari del Corpo nazionale Soccorso Alpino e Speleologico;
- e) dei volontari dei Vigili del Fuoco

le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 sono applicate tenendo conto delle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività, da individuarsi con decreto del Ministero del Lavoro, della salute e delle Politiche Sociali, di concerto con il Dipartimento della protezione Civile e il Ministero dell'Interno, sentita la Commissione Consultiva Permanente per la salute e sicurezza sul lavoro²⁶.

Tale individuazione è stata attuata grazie al Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 13 aprile 2011, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 159 del 11 luglio 2011, avente, appunto, ad oggetto l'applicazione speciale delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel contesto delle organizzazioni

²⁴ Così come i volontari del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della Protezione civile.

²⁵ BUBOLA e DE VITA (2009), pp. 385-387.

²⁶ Il termine per l'emanazione di tale decreto, originariamente fissato al 31 dicembre 2010, è stato oggetto di numerosi rinvii: dapprima al 31 marzo 2011, ad opera dell'art. 1, comma 1, della l. n. 10/2011, successivamente al 31 dicembre 2011, con l'art. 1, comma 1, del D.P.C.M. 25 marzo 2011.

di volontariato della Protezione Civile, della Croce Rossa Italiana ²⁷, del Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico, dei volontari dei Vigili del Fuoco, nonché delle cooperative sociali *ex l. n. 381/1991* ²⁸.

La disciplina contenuta nel decreto sopra citato, non riguarda, perciò, i volontari di cui alla l. n. 266/1991 e i volontari che effettuano il servizio civile, in relazione ai quali, come analizzato nel paragrafo precedente, il comma 12-*bis* dell'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008 sancisce l'applicazione delle tutele antinfortunistiche previste dall'art. 21 del T.U. Sicurezza, per i lavoratori autonomi.

L'art. 2 del d.m. 13 aprile 2011 stabilisce, nei primi due commi, il principio in base al quale le norme in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro contenute nel T.U. Sicurezza sono applicate tenendo conto delle particolari esigenze che caratterizzano le attività e gli interventi svolti dai volontari della protezione civile e dai volontari delle altre organizzazioni cui si applica il decreto stesso. In effetti, tali attività si svolgono in contesti caratterizzati dall'immediatezza operativa ed organizzativa degli interventi, oltre che dall'imprevedibilità e indeterminatezza degli scenari emergenziali.

Ciò si ripercuote in primo luogo sulla possibilità di adempiere correttamente, da parte dell'organizzazione, agli obblighi di valutazione di tutti i rischi. Tali difficoltà nell'applicazione del T.U. Sicurezza, non possono, comunque, andare a detrimento della sicurezza dei volontari, dovendosi, l'organizzazione di volontariato, in ogni modo preoccupare di adottare concreti criteri operativi idonei a proteggere l'attività dei volontari e delle persone coinvolte nell'attività di protezione civile.

L'art. 2 del decreto in commento, precisa, inoltre, che le disposizioni sulla sicurezza degli operatori delle organizzazioni volontariato in esso contenute, non possono, in ogni caso, comportare omissione o ritardo delle attività e dei compiti di protezione civile, connessi agli eventi individuati e, in particolare, quelli di cui all'art. 2 della l. n. 225/1992 ²⁹.

Il d.m. 13 aprile 2011 interviene, poi, circa l'equiparazione del volontario al lavoratore stabilita dal d.lgs. n. 81/2008, andando a ridurne la portata; in effetti,

²⁷ Ravvisata la necessità di adeguare le disposizioni regolamentari interne alla normativa contenuta nel d.lgs. n. 81/2008, il Commissario straordinario, con ordinanza commissariale del 13 febbraio 2012, ha approvato il nuovo “*Regolamento di Gestione della Sicurezza e Salute del Lavoro*” della Croce Rossa Italiana, con la finalità di realizzare un'organizzazione capace di garantire il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento delle condizioni di lavoro ed intervento attraverso la chiara definizione delle responsabilità, la coerenza delle procedure di attuazione per la corretta gestione dei rischi, una completa gestione dei dati e delle informazioni, nonché la definizione delle attività di controllo dell'attuazione delle misure di prevenzione.

²⁸ Con riferimento alle cooperative sociali si veda il successivo paragrafo.

²⁹ Per un approfondimento si veda GROPPA (2006).

secondo l'art. 3 del d.m.: *“ai fini dell'applicazione del presente decreto, il volontario della protezione civile aderente alle organizzazioni è equiparato al lavoratore esclusivamente per le attività specificate all'art. 4, commi 1 e 2, fermo restando il dovere di prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone, presenti nelle sedi delle organizzazioni nonché sui luoghi di intervento, di formazione e di esercitazione, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, informazione alle istruzioni operative, alle procedure, alle attrezzature e ai dispositivi di protezione individuale in dotazione”*.

L'equiparazione al lavoratore, ai fini dell'applicazione del T.U. Sicurezza, del volontario delle organizzazioni della protezione civile è, quindi, limitata solo ad alcuni aspetti ben definiti dalla norma attraverso il richiamo al successivo art. 4. Tali aspetti, riconducibili ai fondamentali obblighi posti in capo al datore di lavoro e al lavoratore da parte del T.U. Sicurezza, sono:

- a) l'obbligo dell'organizzazione di impartire, a livello generale, al volontario la formazione, l'informazione e l'addestramento;
- b) l'obbligo dell'organizzazione di sottoporre il volontario a “controllo sanitario”;
- c) l'obbligo dell'organizzazione di dotare il volontario di attrezzature e dispositivi di protezione individuale idonei allo specifico impiego;
- d) l'obbligo dell'organizzazione di fornire al volontario la formazione e l'addestramento, specifici, in ordine all'impiego delle attrezzature e dei dispositivi di protezione;
- e) obbligo del volontario di prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti nelle sedi dell'organizzazione, sui luoghi di intervento, sui luoghi di formazione ed esercitazione, in conformità con la formazione, l'informazione e le direttive operative ricevute, oltre che con le procedure predisposte e con le attrezzature ed i dispositivi di sicurezza avuti in dotazione.

Sul punto è intervenuto il successivo decreto del 12 gennaio 2012³⁰ con cui vengono condivisi gli indirizzi comuni su:

- a) scenari di rischio di protezione civile e compiti dei volontari;
- b) attività di formazione, informazione ed addestramento;
- c) controllo sanitario di base;
- d) attività di sorveglianza sanitaria.

Il provvedimento a firma del Capo Dipartimento della Protezione Civile è stato 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 e il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico. In effetti, il provvedimento si applica ai volontari appartenenti alle

³⁰ Il decreto è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 82 del 6 aprile 2012.

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.

Con questo decreto si completa, quindi, il quadro normativo sulle disposizioni in materia di sicurezza contenute nel d.lgs. n. 81/2008 e nel decreto interministeriale di attuazione del 13 aprile 2011 sopra analizzato.

In particolare, nell'allegato I del decreto del 12 gennaio 2012 sono contenuti gli indirizzi comuni per l'individuazione degli scenari di rischio di protezione civile ³¹, nonché dei compiti che vengono svolti dai volontari nell'ambito degli scenari medesimi. Gli scenari di rischio di protezione civile sono i seguenti: 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; scenario rischio ambientale, igienico-sanitario; scenario caratterizzato dall'assenza di specifici rischi di protezione civile ³². Con riferimento a tali scenari di rischio, le autorità di protezione civile individuate dalle vigenti disposizioni normative ³³ e le altre autorità individuate dalla legge provvedono, per quanto di competenza, a definire la pianificazione relativa.

I compiti svolti dai volontari nell'ambito dei scenari di rischio di protezione civile sopra elencati sono, invece, i seguenti: 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.

³¹ 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.

³² 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.

³³ Comuni, Province, Prefetture - Uffici Territoriali del Governo, Regioni e Province Autonome e Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'allegato II del decreto del 12 gennaio 2012 contiene, invece, gli indirizzi comuni per lo svolgimento delle attività di formazione, informazione e addestramento; in particolare, le Regioni, per le organizzazioni di volontariato da esse coordinate, e le organizzazioni di volontariato di Protezione Civile di rilievo nazionale per le realtà a esse aderenti, provvedono a disciplinare nel dettaglio i propri 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. Inoltre, la Croce Rossa Italiana, il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico, le Province Autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Autonoma Valle d'Aosta provvedono direttamente alla disciplina del piano formativo, di informazione e addestramento per le attività di volontariato di protezione civile dei volontari aderenti ad essi aderenti.

Le attività formative per il volontariato di protezione civile devono prevedere uno specifico spazio dedicato alle tematiche della sicurezza. Le organizzazioni devono altresì curare che il volontario ad esse aderente, nell'ambito degli scenari di rischio di protezione civile e sulla base dei compiti da lui svolti, sia dotato di attrezzature e dispositivi di protezione individuale idonei per lo specifico impiego e che sia adeguatamente formato e addestrato al loro uso conformemente alle indicazioni specificate dal fabbricante.

Sul punto, nel dicembre 2012, è intervenuto il Dipartimento nazionale della Protezione Civile, il quale, in attuazione del paragrafo 2, dell'Allegato 2, al Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 12 gennaio 2012, ha provveduto alla stesura di un documento che delinea i *“Criteri di massima per la definizione degli standard minimi per lo svolgimento delle attività formative in materia di sicurezza”*. Il documento ha recepito le specifiche esigenze formative evidenziate dalle organizzazioni di volontariato della Consulta Nazionale, dalla Croce Rossa Italiana e dal Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico per ciò che riguarda l'organizzazione e la gestione dei progetti formativi, e dalle Regioni per quanto riguarda la disciplina concorrente in materia di formazione.

Tale documento stabilisce, in primo luogo, la necessità di inquadrare le attività formative, informative e di addestramento in un Piano formativo che raccolga la programmazione, per un determinato arco temporale (semestrale, annuale, pluriennale) delle iniziative alle quali devono partecipare i volontari; le Regioni, per le organizzazioni di volontariato da esse coordinate e le organizzazioni di volontariato di protezione civile di rilievo nazionale per le sezioni territoriali a esse aderenti, nell'ambito della rispettiva autonomia e responsabilità, provvedono a redigere nel dettaglio i propri 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.

In secondo luogo, vengono definiti i criteri di massima per l'organizzazione delle attività formative, individuando le caratteristiche organizzative dei corsi, le modalità di affidamento delle docenze e di accreditamento dei formatori, le modalità di registrazione dei partecipanti e le caratteristiche delle verifiche di apprendimento, nonché la modalità di definizione e registrazione dei contenuti. La formazione può avvenire anche direttamente all'interno delle organizzazioni quando dispongono di personale qualificato allo scopo. Sono chiaramente escluse dalle iniziative di formazione delle organizzazioni le abilitazioni/certificazioni già previste e disciplinate da vigenti e specifiche disposizioni legislative o regolamentari, che prevedano il rilascio di attestazioni (patenti, brevetti, etc.) a cura delle autorità competenti. Le attestazioni di queste tipologie eventualmente acquisite nell'ambito dello svolgimento di attività professionali sono riconosciute a condizione che esse abbiano valore legale anche al di fuori dell'ambito aziendale.

L'allegato III del decreto del capo Dipartimento della Protezione Civile contiene gli 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.

In particolare, il controllo sanitario previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera e) del decreto interministeriale 13 aprile 2011 è costituito dai seguenti accertamenti preventivi minimi:

- a) visita medica: comprende anamnesi ed esame obiettivo rivolti, in particolare, al riscontro di patologie correlabili agli scenari di rischio di protezione civile e/o a patologie che possano controindicare l'esposizione al rischio ergonomico o di movimentazione manuale dei carichi.
- b) vaccinazioni, come previsto dai Piani Vaccinali Regionali.

Il controllo sanitario deve essere assicurato:

- con cadenza almeno quinquennale per i volontari di età inferiore ai 60 anni;
- con cadenza almeno biennale, per i volontari di età superiore ai 60 anni.

L'effettuazione del controllo sanitario può essere assicurata da medici abilitati all'esercizio della professione, anche facenti parte della componente medica dell'organizzazione, ove presente, o, comunque, appartenenti all'organizzazione, ovvero mediante convenzioni con organizzazioni che ne sono munite, nonché con strutture del Servizio Sanitario Nazionale pubbliche o private accreditate.

L'esito del controllo sanitario riconosce la capacità generica del soggetto allo svolgimento dell'attività di volontariato e viene comunicato esclusivamente al volontario interessato, che è responsabile della conservazione delle informazioni relative che lo riguardano, quale elemento di conoscenza del proprio stato di salute al fine di eventuali valutazioni o approfondimenti da svolgere con il proprio medico di medicina generale ³⁴.

Il volontario deve poi riferire l'esito della visita al responsabile della propria organizzazione tramite attestazione del medico. Successivamente alla visita il volontario comunica al responsabile della organizzazione alla quale appartiene l'eventuale insorgenza di situazioni tali da rendere opportuna una nuova visita. L'attestazione del medico concernente l'esito del controllo, anche in caso di esito negativo, non contiene dati personali sanitari e per la sua conservazione a cura dell'organizzazione non sono richiesti adempimenti diversi da quelli previsti per la generalità dei dati personali comuni. Ai fini di attestare 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 le organizzazioni di volontariato sono tenute ad attestare l'effettuazione del controllo sanitario per i propri volontari secondo le scadenze prefissate. A tal fine è possibile ricorrere all'utilizzo di autocertificazioni aventi requisiti di legge, sulle quali sono svolti i controlli a campione nei termini previsti.

Infine, l'allegato IV del decreto del 12 gennaio 2012 contiene l'intesa in materia di sorveglianza sanitaria, espressamente prevista dall'art. 5, secondo comma, del d.m. 13 aprile 2011, concentrandosi sulle modalità per l'agevole misurazione dell'eventuale superamento delle soglie di esposizione previste dal d.lgs. n. 81/2008 e sulle 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.

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 d.lgs. n. 81/2008 e successive modifiche ed integrazioni.

Le organizzazioni di volontariato di Protezione Civile, la Croce Rossa Italiana ed il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico individuano i propri volontari che, nell'ambito dell'attività di volontariato, svolgono azioni che li espongono ai fattori di rischio di cui al d.lgs. n. 81/2008 in misura superiore alle soglie previste e negli altri casi contemplati nel medesimo decreto, affinché siano sottoposti alla necessaria sorveglianza sanitaria.

³⁴ Medico di base o di famiglia.

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 dichiarate ai sensi di quanto previsto dall'art. 5 della l. n. 225/1992 e previa autorizzazione nominativa. La medesima disposizione autorizza altresì 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 d.lgs. n. 81/2008 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. 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.

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, a partire dal gennaio 2013 con riferimento alle attività svolte nel 2012. Le attività di volontariato non devono comportare l'esposizione ai fattori di rischio previsti ai titoli IX (sostanze pericolose), relativamente ai Capi II e III, e XI (atmosfera esplosive) del d.lgs. n. 81/2008.

Qualora, nello svolgimento dell'attività di volontariato, 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.

Il medico competente effettua le attività di sorveglianza sanitaria previste dall'articolo 41, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, 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 dal decreto del 12 gennaio 2012.

Il Dipartimento della Protezione Civile e le Regioni e le Province Autonome, per quanto di competenza, compongono gli elenchi dei medici competenti e delle strutture sanitarie abilitate allo svolgimento della sorveglianza sanitaria a favore

dei volontari; inoltre, promuovono lo svolgimento di specifiche attività formative rivolte ai medici competenti che figurano nei predetti elenchi, finalizzate alla conoscenza del sistema di protezione civile e del relativo contesto ordinamentale ed operativo, con particolare riferimento agli scenari di rischio di protezione civile.

I volontari sono tenuti a consegnare alla propria organizzazione l'attestazione del giudizio di idoneità scevra di dati sensibili. L'organizzazione comunica entro il mese di gennaio di ogni anno alla Regione o Provincia autonoma dove è iscritta che tutti i volontari individuati per essere sottoposti alla sorveglianza sanitaria nell'anno precedente hanno ottemperato.

È responsabilità dell'organizzazione assicurarsi che i volontari non svolgano più compiti per i quali hanno ricevuto una valutazione di idoneità negativa, ovvero di rispettare l'eventuale valutazione di non idoneità temporanea.

La comunicazione concernente l'esito della sorveglianza, anche in caso di esito negativo, non contiene dati personali sanitari e per la sua conservazione a cura dell'organizzazione non sono richiesti adempimenti diversi da quelli previsti per la generalità dei dati personali comuni. I dati sanitari acquisiti dal medico competente sono conservati a cura del volontario.

5. *I volontari delle cooperative sociali ex legge n. 381/1991*

Per quanto riguarda le cooperative sociali dobbiamo tornare al d.m. 13 aprile 2011 il quale, come sopra accennato, all'art. 7, si occupa specificatamente dei lavoratori, dei soci lavoratori e dei volontari delle cooperative sociali di cui alla l. n. 381/1991; con tale disposizione, il legislatore, dopo aver premesso che le disposizioni in materia di sicurezza e salute sul lavoro di cui al T.U. Sicurezza, si applicano nei confronti del lavoratore o del socio lavoratore delle cooperative sociali *“che svolge la propria attività al di fuori delle sedi di lavoro, tenendo conto dei rischi normalmente presenti, sulla base dell'esperienza, nelle attività di cui all'art. 1, lett. a) e b) della legge 8 novembre 1991, n. 381”*, prevede, in particolare, che ove gli stessi svolgano la propria prestazione nell'ambito dell'organizzazione di un altro datore di lavoro, quest'ultimo è tenuto a fornire adeguate informazioni sui rischi specifici esistenti negli ambienti in cui questi sono chiamati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività.

Formazione, informazione e addestramento (ma non sorveglianza sanitaria) dei lavoratori o soci lavoratori di cooperative sociali con significativa riduzione della capacità lavorativa ³⁵, o minorazioni ricomprese dalla prima alla terza categoria di

³⁵ Superiore al 79%.

cui alle tabelle del d.P.R. n. 915/1978 o portatori di handicap intellettuale o psichico, dovranno essere programmate e realizzate in modo compatibile con lo stato soggettivo.

Per quanto attiene, invece, ai volontari che prestano gratuitamente la loro attività lavorativa presso le cooperative sociali, il comma 3, dell'art. 7, del d.m. 13 aprile 2011 prevede che essi ricevano formazione, informazione e addestramento in relazione alle attività loro richieste; anche in questo caso, così come per i lavoratori e i soci lavoratori, non si parla di sorveglianza sanitaria.

Riferimenti bibliografici

BACCHINI F. (2012), *Lavoro e attività di volontariato*, Venezia.

BASENGHI F., GOLZIO E. e ZINI A. (2009), *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda*, Milanofiori Assago.

BUBOLA G. e DE VITA P. (2009), *Volontariato e lavori socialmente utili*, in TIRABOSCHI M. e FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e della sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.Lgs. n. 106/2009)*, Milano.

CARINCI F. e GRAGNOLI E. (2010), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Torino.

CEANO M. (2009), *Il nuovo testo unico della sicurezza sul lavoro*, Napoli.

CERVETTI F. e SPRIANO M. (2010), *Commento alla nuova sicurezza del lavoro corredato da giurisprudenza e sistema sanzionatorio*, Torino.

Direzione Generale Volontariato, Associazionismo e Formazioni Sociali, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Osservatorio Nazionale per il Volontariato. (2011), *IV rapporto biennale Intermedio sul volontariato (2008-2012)*, II volume.

DEL PUNTA R. (2002), *Diritto del lavoro e terzo settore*, in BRUSCUGLIA L. e ROSSI E. (a cura di), *Il volontario a dieci anni dalla legge quadro*, Milano.

DI SPILIMBERGO I. (2012), *I volontari*, in PERSIANI M. e LEPORE M. (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Torino.

D'ANGELO N. (2009), *Testo Unico della sicurezza sul lavoro*, Santarcangelo di Romagna.

FANTINI L. e GIULIANI A. (2011), *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano.

- FEDELE F. e MORRONE A. (2010), *La sicurezza sul lavoro per argomenti*, Roma.
- FEDERICI A. (2012), *Il lavoratore autonomo*, in PERSIANI M. e LEPORE M. (diretto da), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Torino.
- FURIN N. e DE NEGRI E. (2009), *La sicurezza del lavoro: soggetti, responsabilità e sanzioni dopo il correttivo del Testo Unico*, Piacenza.
- GROPPO G. (2006), *La normativa sulla Protezione Civile*, Roma.
- GUARINIELLO R. (2009), *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Milanofiori Assago.
- LAI M. (2010), *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino.
- MENGHINI L. (2005), *Le novità in tema di lavoro gratuito*, in AA.VV., *Studi in Onore di Giorgio Ghezzi*, Padova.
- PASCUCCI P. (2011), *3 agosto 2007-3 agosto 2009. Due anni di attività legislativa per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Fano.
- PELLICCIA L. (2008), *Il nuovo Testo Unico di Sicurezza sul lavoro*, Santarcangelo di Romagna.
- TIRABOSCHI M. (2008), *Il Testo Unico della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano.
- SPINIELLO M. (2010), *Dizionario commentato del Testo Unico sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Santarcangelo di Romagna.
- VENTURI D. (2009), *Lavoratore: definizione e obblighi*, in TIRABOSCHI M. e FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e della sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.Lgs. n. 106/2009)*, Milano.
- ZOLI C. (2011), *La nuova sicurezza sul lavoro*, Torino.
- ZOPPOLI L., PASCUCCI P. e NATULLO G. (2008), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano.