

Ai collaboratori gratuiti e volontari non si applica il D.Lgs. n. 81/08

di **Lorenzo Simonelli**

L'approfondimento

Oggetto

Le modifiche apportate dal D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106 al decreto sulla sicurezza nei luoghi di lavoro hanno introdotto una distinta disciplina per i volontari rispetto a quella prevista per i dipendenti. In particolare una tutela "limitata", e soltanto analoga a quella prevista per i dipendenti, è riconosciuta solo ai volontari che operano all'interno delle organizzazioni di volontariato e a coloro che prestano gratuitamente e spontaneamente la propria attività a favore di soggetti già qualificati come datori di lavoro.

È stato dunque escluso che il decreto legislativo si applichi genericamente a tutti i volontari; tuttavia ciò non significa che la loro collaborazione resti priva di qualsiasi forma di protezione per la salute e la sicurezza.

Riferimenti

D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, artt. 2 e 3

D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106, art. 2 e 3

Legge 11 agosto 1991, n. 266, artt. 1-17

Il D.Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008, volendo garantire la tutela della salute e della sicurezza di tutti coloro che prestano un'attività lavorativa - subordinata o autonoma¹ - estende esplicitamente il proprio ambito di applicazione anche ad alcune situazioni che per alcuni profili non sono del tutto riconducibili alla fattispecie del rapporto di lavoro²: tali sono, per esempio, i soci lavoratori di cooperative o di società, gli associati in partecipazione, i volontari del corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile e coloro che prestano lavori socialmente utili. Dopo aver definito all'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2008 le diverse fattispecie equiparabili al rapporto di lavoro,

il legislatore ha voluto evitare pericolose incertezze applicative precisando le forme, ed eventualmente anche i limiti, delle tutele che devono essere loro garantite, tenendo conto delle particolari modalità con le quali viene resa la prestazione lavorativa.

Così all'art. 3, dopo aver ribadito al comma 4 che la tutela deve essere garantita a tutti i «lavoratori e lavoratrici, subordinati e autonomi, nonché ai soggetti ad essi equiparati», precisa che:

- 1) nel caso di lavoro somministrato gli obblighi di protezione non gravano sul datore di lavoro somministrante ma sul datore di lavoro utilizzatore,
- 2) nel caso di rapporto di lavoro a progetto il com-

Don Lorenzo Simonelli - Avvocato Generale della Curia della Diocesi di Milano

Note:

- 1 Art. 2, lett. a) e art. 3, comma 4 del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, in *Banca Dati Lavoro One*, IPSOA.
- 2 Art. 2, comma 1, lett. a) - come modificato dall'art. 2, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106 - «lavoratore: 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. Al lavoratore così definito è equiparato: il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto, che presta la sua attività per conto delle società e dell'ente stesso; l'associato in partecipazione di cui all'articolo 2549, e seguenti del codice civile; il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui a specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro; l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alle strumentazioni o ai laboratori in questione; i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile; il lavoratore di cui al decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e successive modificazioni».

mittente è tenuto a garantire la tutela solo quando la prestazione è svolta nei suoi luoghi di lavoro,

3) nel caso di lavoro autonomo si devono applicare solo le disposizioni degli artt. 21 e 26.

All'interno di questo orizzonte composito di rapporti di lavoro e assimilati, il legislatore ha però considerato anche una situazione che si colloca ai suoi antipodi: il volontario³.

Il volontariato

Nella versione originale del D.Lgs. n. 81/2008, l'art. 2 equiparava ai lavoratori anche il «volontario, come definito dalla legge 1° agosto 1991, n. 266» e ciò suscitava non lievi interrogativi soprattutto in ordine all'applicabilità delle norme a quegli enti e a quelle organizzazioni che possono operare grazie (e talvolta anche esclusivamente) all'apporto di collaboratori spontanei e gratuiti, che rendono disponibile il loro tempo e le loro capacità non in forza di un vincolo giuridico, ma solo perché mossi da motivazioni ideali e/o religiose.

Un caso molto significativo è costituito dalle oltre trentamila parrocchie presenti in Italia che da secoli provvedono alle esigenze religiose della popolazione e si prendono cura di innumerevoli situazioni di bisogno proprio grazie al tempo e all'impegno generoso dei propri fedeli⁴.

Infatti, da tempi immemorabili, quando il concetto di volontariato era privo di qualsiasi profilo giuridico e coincideva quasi del tutto con i collaboratori parrocchiali, le parrocchie continuano a garantire il culto quotidiano (anche grazie a gruppi di persone che si impegnano a custodire e mantenere in ordine e pulita la chiesa), l'educazione religiosa dei ragazzi (per la generosità delle numerose catechiste) e la carità (attraverso gruppi di volontari che visitano i malati, si prendono cura di chi è assillato dai più disparati problemi, accompagnano e assistono coloro che attraversano tempi di difficoltà, non solo economica).

A questi collaboratori impegnati nelle cosiddette attività di religione e di culto⁵, si devono aggiungere coloro che permettono alla parrocchia di provvedere agli ineludibili adempimenti burocratici e amministrativi⁶.

È quindi comprensibile che questi enti si siano interrogati in ordine alla loro soggezione al decreto legislativo nei casi in cui le loro attività siano organizzate e realizzate senza la presenza di alcun lavoratore (dipendente o autonomo) e solo con l'apporto di collaboratori gratuiti e volontari.

La riforma del volontariato

Per rispondere all'interrogativo è però necessario considerare in via preliminare le modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 106 del 3 agosto 2009 che proprio in relazione al volontariato ha novellato il D.Lgs. n. 81/2008, abrogando parte dell'art. 2, com-

Note:

3 Cfr. commi 5-13 dell'art. 3, D.Lgs. n. 81/2008.

4 Purtroppo accade ancora con frequenza che la parrocchia sia considerata un'associazione in quanto si ritiene che i fedeli che partecipano alle sue attività siano i soci.

In realtà la parrocchia non è un soggetto di natura associativa, e mai a quest'ente canonico ed ecclesiastico possono applicarsi le norme civili e fiscali previste per le associazioni; infatti ai sensi del can. 515 «§ 1. La parrocchia è una determinata comunità di fedeli che viene costituita stabilmente nell'ambito di una Chiesa particolare, e la cui cura pastorale è affidata, sotto l'autorità del Vescovo diocesano, ad un parroco quale suo proprio pastore. § 2. Spetta unicamente al Vescovo diocesano erigere, sopprimere o modificare le parrocchie; egli non le eriga, non le sopprima e non le modifichi in modo rilevante senza aver sentito il consiglio presbiterale. § 3. La parrocchia eretta legittimamente gode di personalità giuridica per il diritto stesso».

Certo la parrocchia esiste proprio in virtù di una comunità di fedeli cui si deve garantire la cosiddetta "assistenza religiosa", ma ciò non consente di concludere che la parrocchia sia un ente di natura associativa.

5 Quando nel 1985 la Santa Sede e lo Stato Italiano hanno modificato il Concordato Lateranense del 1929 (legge n. 121 del 25 marzo 1985) si è ritenuto opportuno precisare e distinguere - almeno agli effetti delle leggi civili - le molteplici attività che un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto può comunque porre in essere: art. 16, legge n. 222/1985 «Agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro».

6 Alcuni adempimenti sono richiesti dall'ordinamento canonico (per esempio la cura dei registri canonici) altri sono richiesti dall'ordinamento statale in quanto la parrocchia è anche un «ente ecclesiastico civilmente riconosciuto» soggetto alla normativa italiana (come esempio si possono considerare gli adempimenti di natura fiscale e amministrativa).

Così nelle parrocchie si possono incontrare gruppi di addetti ai servizi di segreteria parrocchiale o alla conduzione dei bar parrocchiali (per i quali è prevista una disciplina particolare in ambito nazionale - art. 3, comma 6, legge n. 278 del 25 agosto 1991 - o regionale).

ma 1, lett. a), laddove si equiparava al lavoratore anche «il volontario, come definito dalla legge 1 agosto 1991, n. 266», e parte dell'art. 3, comma 2, laddove si includevano anche le organizzazioni di volontariato di cui alla legge n. 266/1991 tra i datori di lavoro per i quali l'applicazione del decreto legislativo deve tener conto «delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative».

La tutela del volontariato ante D.Lgs. n. 106/2009

In forza di un'interpretativa tuzioristica del D.Lgs. n. 81/2008, nella versione precedente la modifica introdotta con il D.Lgs. n. 106/2009, si sarebbe potuto ritenere che anche per il volontario impegnato in una organizzazione si dovessero predisporre tutte le tutele sostanziali e formali (per esempio, il documento di valutazione dei rischi) previste per il lavoratore: infatti l'art. 2, comma 1, lett. a) includeva tra i lavoratori anche il volontario come definito dalla legge n. 266/1991 e l'art. 3, comma 2 disponeva che il decreto legislativo si dovesse applicare anche nei confronti delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge n. 266/1991, seppur tenendo conto delle «delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative».

Ad ulteriore supporto di questa interpretazione si poteva anche evocare quanto precisato dall'art. 2, comma 1, lett. a) laddove si esplicita l'irrilevanza dell'eventuale assenza di retribuzione per il lavoratore: «[si intende per] lavoratore: 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»⁷ e, a sua giustificazione il principio per cui la salute e la sicurezza del volontario meritano la medesima tutela garantita al lavoratore.

Soluzioni operative

Sicurezza: i soggetti interessati

Il legislatore ha **limitato** esplicitamente l'**applicazione** del D.Lgs. n. 81/2008 sulla **sicurezza** solo alle **organizzazioni di volontariato** (definite dalla legge n. 266/1991) e ai **volontari** che prestano la loro opera nell'ambito della **organizzazione** di un **datore di lavoro**, precisando anche quali tutele garantire loro.

Non è, invece, **soggetto** al decreto sulla sicurezza un **ente diverso** dalle organizzazioni di volontariato di cui alla legge n. 266/1991 **quando si avvale di collaboratori gratuiti** e spontanei (i volontari) e, contemporaneamente, **non impiega alcun lavoratore** con il quale possa realizzarsi un rischio di interferenza.

Difficoltà applicative

Tuttavia questa linea interpretativa mostrava notevoli difficoltà applicative soprattutto quando non si è in presenza di una vera organizzazione di volontariato ex legge n. 266/1991 ma di un semplice volontario non organizzato che presta la sua attività a favore o nell'ambito di enti diversi dalle suddette organizzazioni di volontariato⁸.

Infatti, l'assenza di un preesistente legame giuridico formale tra il volontario e l'ente con il quale collabora rende assai approssimativa l'individuazione delle persone cui si dovrebbe garantire tutela; e questo è proprio il caso delle parrocchie che si avvalgono delle prestazioni volontarie e gratuite di una moltitudine di persone⁹.

Inoltre, anche la stessa individuazione delle mansioni svolte dal volontario può essere assai difficoltosa se non anche impossibile, e può condurre ad esiti assolutamente fuori misura.

Un esempio può essere attinto dalla vita quotidiana delle parrocchie, ove alcune mansioni svolte dai volontari possono somigliare alle mansioni oggetto di un rapporto di lavoro (per esempio quelle svolte da coloro che si occupano della manutenzione e della pulizia degli ambienti) mentre altre non sono assolutamente equiparabili (per esempio, la carità spicciola, i servizi liturgici e la catechesi ai ragazzi).

Queste e altre difficoltà applicative si palesano pie-

Note:

- 7 Si deve però segnalare che la legge delega n. 123 del 3 agosto 2007 (che fissava i principi e le direttive cui il decreto legislativo doveva dare attuazione) all'art. 1, comma 2, lettera c) menziona «tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati» ma non estende l'ambito soggettivo anche a coloro cui non spetta alcuna retribuzione.
- 8 Per esempio, le associazioni sportive, quelle di promozione sociale, le semplici associazioni ex art. 36 C.c., le fondazioni, gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (dalle parrocchie agli istituti religiosi).
- 9 Questo problema non si pone infatti per le organizzazioni di volontariato di natura associativa, in quanto i volontari sono solo coloro formalmente iscritti nel libro soci.

namente nel momento in cui una parrocchia comincia a redigere il documento di valutazione dei rischi.

Il nuovo quadro normativo del volontariato

Si può però ritenere che questa ipotesi interpretativa sia tramontata a seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 106/2009 in quanto, volendo ridisegnare il quadro normativo relativamente alla figura del volontario, si è:

- eliminata l'equiparazione tra lavoratore e volontario di cui alla legge n. 266/1991;
- eliminata l'esplicita previsione dell'applicabilità generalizzata del decreto legislativo alle organizzazioni di volontariato¹⁰;
- introdotto il comma 12-*bis* dell'art. 3¹¹ che riguarda solo le organizzazioni di volontariato ex legge n. 266/1991 (in riferimento alle tutele previste dall'art. 21 che devono essere garantite ai propri volontari¹²) e il datore di lavoro che coinvolge nella propria organizzazione dei volontari anche non organizzati. In relazione a quest'ultima ipotesi l'ente deve fornire al volontario «dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti negli ambienti in cui (il volontario, *n.d.A.*) è chiamato ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività. Egli è altresì tenuto ad adottare le misure utili ad eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze tra la prestazione del volontario e altre attività che si svolgano nell'ambito della medesima organizzazione».

In forza dell'intervento correttivo appare dunque evidente la volontà del legislatore di limitare l'applicazione del decreto legislativo solo a particolari fattispecie di volontari - cioè ai volontari delle Organizzazioni di cui alla legge n. 266/1991 e ai volontari che prestano la loro opera nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro - e di precisare le tutele da garantire loro.

Pertanto si può ritenere che in relazione ai volontari il D.Lgs. n. 81/2008 si debba applicare solo e nei limiti delle due ipotesi previste dal comma 12-*bis* dell'art. 3; al contrario non è soggetto al decreto legislativo un ente diverso dalle organizzazioni di vo-

lontariato di cui alla legge n. 266/1991 quando si avvale di collaboratori gratuiti e spontanei (i volontari) e, contemporaneamente, non impiega alcun lavoratore con il quale possa realizzarsi un rischio di interferenza.

Quale tutela per tutti i volontari

Potrebbe sembrare che questa soluzione interpretativa sia incompatibile con la crescente sensibilità sociale che pretende la massima tutela della salute e della sicurezza delle persone.

Questa conclusione è però eccessivamente affrettata e non coglie le conseguenze dell'irriducibile differenza che intercorre tra un lavoratore (obbligato a rendere le prestazioni lavorative attenendosi alle direttive del datore di lavoro) e il volontario.

Inoltre trascura un fatto incontestabile, ovvero che il volontariato si è diffuso ed è cresciuto senza soffrire una carenza di sicurezza ben prima del D.Lgs. 81/2008, del D.Lgs. n. 626 del 19 settembre 1994 e della legge n. 266/1991.

Infatti l'ordinamento giuridico offre altre norme idonee ad evitare che si concretizzino situazioni di pericolo per le persone (lavoratori e non): se già nel 1931 il R.D. n. 733 prevedeva norme a tutela della

Note:

10 Ora nel nuovo comma 3-*bis* dell'art. 3 è rimasta solo la menzione delle Organizzazioni di volontariato della protezione civile. Si può immaginare che considerato il pericolo che affrontano questi volontari si è ritenuto opportuno garantir loro almeno le tutele «moderate» previste per i volontari della Croce Rossa, del soccorso alpino e dei vigili del fuoco.

11 Art. 3, comma 12-*bis* «Nei confronti dei volontari di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e dei volontari che effettuano servizio civile si applicano le disposizioni relative ai lavoratori autonomi di cui all'articolo 21. Con accordi tra il volontario e l'associazione di volontariato o l'ente di servizio civile possono essere individuate le modalità di attuazione della tutela di cui al precedente periodo. 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 altresì tenuto ad adottare le misure utili ad eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze tra la prestazione del volontario e altre attività che si svolgano nell'ambito della medesima organizzazione».

12 Ovvero l'uso di attrezzature conformi alle norme di protezione di cui al titolo III del decreto, essere muniti e utilizzare i dispositivi di protezione individuale e avere una tessera di riconoscimento corredata di fotografia.

incolumità pubblica e per la prevenzione di infortuni e disastri, oggi il testo unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001) prescrive con sempre maggior precisione i requisiti essenziali che deve avere un edificio per essere utilizzato; se il D.M. 16 febbraio 1982 già identificava le attività soggette a visita di prevenzione incendi, oggi numerose sono le disposizioni volte a proteggere più puntualmente la salute e la sicurezza di tutti (dall'HACCP alla disciplina comunitaria relativa agli strumenti, agli impianti e alle attrezzature).

Non ultimo, a tutte queste norme deve aggiungersi un istituto di antichissima origine e di generale applicazione: la responsabilità civile per danni di cui agli artt. 2043 e seguenti del Codice civile.

Potrebbe obiettarsi che questo istituto garantisce solo il giusto risarcimento a colui che subisce un danno ingiusto a causa di colpa o dolo di un terzo¹³, ma è carente di capacità preventiva.

Il problema e la soluzione

La tutela della sicurezza per i volontari

Il fatto che il **D.Lgs. n. 81/2008** sulla sicurezza **non si applichi** alla grande **maggioranza** dei **volontari non significa** che la loro **collaborazione** resta **priva** di qualsiasi forma di **protezione** per la salute e la sicurezza.

Infatti l'**ordinamento giuridico** offre altre **norme** idonee ad **evitare** che si concretizzino **situazioni di pericolo** per le persone (lavoratori e non). Si pensi, ad esempio, alla disciplina comunitaria relativa agli strumenti, agli impianti e alle attrezzature, al testo unico dell'edilizia e, non ultimo, all'art. 2043 del Codice civile sulla **responsabilità civile per danni**.

Tuttavia proprio alla previsione dell'obbligo risarcitorio consegue l'effetto implicito di urgere che siano adottate tutte le precauzioni idonee a prevenire qualsiasi fatto dannoso.

Infine, mentre il volontario resta sempre libero di astenersi dallo svolgere un servizio che anche solo soggettivamente ritiene pericoloso, simile diritto non è riconosciuto al lavoratore: per questo motivo il datore di lavoro deve farsi carico di rimuovere ogni pericolo che la sua attività e la sua organizzazione può creare¹⁴.

Note:

13 Art. 2043 «Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno».

14 A conferma di ciò si deve riconoscere che l'allarme sociale - alto e doveroso - per gli infortuni in ambito lavorativo è invece assolutamente inesistente relativamente al mondo del volontariato.