

**Tratto da “Non profit – Il consulente per gli enti non commerciali”**  
**Supplemento al n. 230 di Avvenire di martedì 29 settembre 2009**

Come tutte le nuove norme, anche il Decreto Legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 che ha sostituito il D.Lgs. n. 626 del 19 settembre 1994 “*Miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro*” ha suscitato qualche dubbio interpretativo, quale – per esempio – la sua applicabilità anche ai volontari, o meglio alle organizzazioni (imprese e non) che si avvalgono della loro collaborazione.

Il dubbio ha destato qualche preoccupazione in particolare per quelle organizzazioni che si avvalgono principalmente o esclusivamente di *collaboratori gratuiti* che prestano la loro opera senza alcun vincolo giuridico ma spinti da motivazioni ideali: per esempio, le Organizzazioni di volontariato ex legge n. 266 del 11 agosto 1991, gli Enti ecclesiastici (parrocchie, istituti religiosi, seminari, diocesi, fondazioni di religione e culto ...) e, in genere, tutti i soggetti del terzo settore.

### **1. La norma e le sue possibili interpretazioni**

In particolare l'interrogativo è stato suscitato a partire da due incisi dell'articolo 2 del D.Lgs. n. 81/2008 (nella versione precedente le modifiche introdotte dal D.Lgs. 106/2009):

- 1) la lettera a), comma 1 precisa che 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 fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici*”;
- 2) la lettera a), comma 1 in un successivo passaggio equipara ai lavoratori anche “*il volontario come definito dalla legge 11 agosto 1991, n. 266*”.

Come immaginabile non sono mancate soluzioni contrapposte.

Alcuni, facendo riferimento all'inciso “*senza retribuzione*” e al fatto che non è richiesta la presenza di un vero e proprio contratto di lavoro, ritenevano che anche qualsiasi volontario fosse da trattare come un qualsiasi lavoratore (anche in ragione del fatto che entrambi sono esposti ai medesimi pericoli).

Al contrario altri escludevano parte dei volontari dall'ambito applicativo del D.Lgs. n. 81/08 in quanto l'articolo citato equipara ai lavoratori solo i volontari di cui alla legge n. 266/1991 e non anche tutti quelli appartenenti al mondo del cosiddetto *volontariato non organizzato* (ovvero le persone che prestano un servizio gratuito e libero senza però essere formalmente associati ad uno dei soggetti disciplinati dalla legge n. 266/91; per esempio, i collaboratori delle parrocchie).

## **2. Le conseguenze dell'interpretazione "inclusiva"**

La questione non era affatto teorica e priva di concreta rilevanza in quanto, qualora l'obbligo di speciale tutela avesse riguardato anche i generici collaboratori volontari, ciò avrebbe comportato per l'ente la soggezione ad una serie di obblighi il cui inadempimento è pesantemente sanzionato e i cui costi – non solo economici – sono assai significativi: tra tutti si ricorda la necessità di predisporre il Documento di Valutazione dei Rischi.

Sarebbe però semplicistico ritenere che la resistenza a riconoscere l'equiparazione di tutti i volontari ai dipendenti sia una questione solo connessa con l'evidente risparmio economico o con la fatica di provvedere ad individuare i pericoli e a ridurre il rischio per la salute dei collaboratori.

Le interpretazioni che escludevano l'equiparazione sottolineavano in primo luogo la difficoltà di individuare e distinguere con precisione chi dovesse essere qualificato *volontario*. Infatti, se vien meno il criterio offerto dall'esistenza di un vincolo giuridico (sia un contratto di lavoro oppure l'iscrizione tra i soci/partecipanti di una vera e propria organizzazione di volontariato) chiunque potrebbe essere qualificato volontario purché presti un servizio libero e gratuito a favore di un altro soggetto. Gli esempi di questo scivolamento inarrestabile sono molteplici: in forza dell'equiparazione dell'art. 2, comma 1, lettera a) sarebbe infatti da trattare come un lavoratore sia colui che regolarmente si occupa della segreteria parrocchiale o della associazione che assiste i poveri del territorio, sia il catechista che per un ora la settimana guida il cammino della iniziazione cristiana; altrettanto deve dirsi del collaboratore parrocchiale che organizza il servizio bar, ma anche di colui che in nome della parrocchia visita i malati a domicilio o porta il pacco alimentare ai poveri del territorio.

In secondo luogo veniva evidenziata la difficoltà di individuare con precisione le mansioni affidate ai volontari (soprattutto nelle piccole organizzazioni) per le quali redigere il Documento di Valutazione dei Rischi.

Certamente non sono sufficienti le difficoltà applicative per escludere l'estensione della norma anche al mondo dei volontari.

## **3. Le motivazioni a sostegno dell'esclusione**

Tuttavia non si può nemmeno fondare detta estensione solo in forza del principio – fatto proprio dall'altro filone interpretativo – per cui tutti devono essere tutelati quando concorrono ad un'attività prestando la propria collaborazione, libera o obbligata, gratuita od onerosa, e ciò perché occorre prima dimostrare che questa sia davvero la ratio del D.Lgs. n. 81/2008.

A tal proposito non si deve scordare che il D.lgs. 81/2008 non è l'unica norma che provvede a garantire la tutela del bene-salute: oltre a questa normativa, il cui ambito applicativo è limitato al fenomeno del lavoro (le cui diverse manifestazioni potrebbero essere unificate proprio dalla presenza di un dovere giuridico a prestare un'attività in forza di un contratto), vi è anche – per

esempio – l'art. 80 del R.D. n. 773/1931 che garantisce agli spettatori la sicurezza dei luoghi di pubblico spettacolo, come pure le norme in materia sanitaria che proteggono la salubrità dei locali aperti al pubblico e le norme urbanistiche che garantiscono la generica agibilità degli edifici. Infine, o forse in principio, vi sono gli articoli 2043 e ss. del Codice Civile che garantiscono a colui che comunque subisce un danno ingiusto il diritto ad essere risarcito.

Dunque occorre ripartire dall'interpretazione del testo del D.Lgs. n. 81/2008 per individuare un autorevole criterio per scegliere la più fondata tra le opposte conclusioni verso cui tendono, da un lato, le difficoltà che emergono quando si tenta di applicare la norma anche a tutto il mondo del volontariato e, dall'altro, la necessità di garantire a tutti la tutela del diritto alla salute.

Una prima indicazione autorevole è offerta dalla legge delega n. 123 del 3 agosto 2007 (che fissa i principi e le direttive cui il decreto legislativo deve dare attuazione) che, all'art. 1, comma 2. lettera c), pur facendo riferimento a *“tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati”* non precisa *“con o senza retribuzione”*.

Una seconda utile indicazione ad escludere che i volontari siano da trattare come i lavoratori era offerta dalla precisazione (in vigore fino alla modifica apportata dal D.Lgs. n. 106/2009) che tra i soggetti equiparati al lavoratore vi erano proprio i *volontari, come definiti dalla legge n. 266/1991*; tale assimilazione implicherebbe infatti che i volontari non coincidano con la categoria dei lavoratori *“senza retribuzione”* (in tal caso non sarebbe stata necessaria tale successiva ed esplicita equiparazione).

A tal proposito è opportuno considerare che l'eventuale identificazione della categoria dei lavoratori senza retribuzione con i volontari è eccessiva in quanto la figura del lavoratore *gratuito* rimane pur sempre caratterizzata (come per tutti i lavoratori) dalla presenza di un vincolo giuridico tra datore e lavoratore in forza del quale il primo può pretendere dal secondo una prestazione lavorativa ... pur quando manca l'obbligo di erogargli un compenso (per esempio, nel caso di tirocinio formativo).

Accanto a questi elementi già presenti nel testo originale del D.Lgs. n. 81/2008 si devono anche considerare alcune modifiche apportate dal D.Lgs. n. 106 del 3 agosto 2009 che è intervenuto anche in riferimento ai volontari e alle organizzazioni di volontariato.

Questo provvedimento ha innanzitutto eliminato i *volontari come definiti dalla legge 11 agosto 1991, n. 266* dalle figure equiparate al lavoratore; altrettanto ha fatto nell'articolo 3 cancellando la menzione delle Organizzazioni di volontariato da un elenco di soggetti le cui attività sono ritenute meritevoli di un'applicazione temperata delle norme in ragione delle esigenze del servizio espletato (detto elenco si apre proprio con l'indicazione delle Forze Armate e di Polizia, del Dipartimento dei Vigili del fuoco e del soccorso pubblico).

Accanto alla eliminazione di questi riferimenti al volontario e alle Organizzazioni di cui alla legge n. 266/1991, il D.Lgs. n. 106/2009 ha anche precisato che ai *“volontari di cui alla legge 1 agosto 1991, n. 266 ... si applicano le disposizioni relative ai lavoratori autonomi di cui all'articolo 21”*;

orbene, proprio quest'ultimo inciso potrebbe far ritenere una eccezione l'applicazione del D.Lgs. n. 81/2008 a questa categoria di volontari e, dunque, vietarne qualsiasi interpretazione estensiva.

Con questi nuovi elementi testuali ritengo sia sufficientemente confermato che il D.Lgs. n. 81/2008 non si applica ai volontari ma solo alle loro organizzazioni di cui alla legge n. 266/1991.

Ciò significa che la presenza di un collaboratore non retribuito, dal quale l'organizzazione non ha diritto di pretendere una prestazione personale, non è circostanza sufficiente per essere assoggettati al D.Lgs. n. 81/2008.

Così, per esempio, la parrocchia non è tenuta agli adempimenti di questa normativa quando è del tutto priva di dipendenti (e di ogni figura ad essi equiparata ai sensi dell'art. 2) ed è ricchissima di collaboratori volontari.

#### **4. La sicurezza dei volontari deve essere comunque garantita**

Ovviamente ciò non può significare che la parrocchia possa disinteressarsi della salute e dell'integrità fisica di questi ultimi: l'impegno per garantire loro ambienti salubri e sicuri nascerà non da questa legge positiva ma da altre normative, oltre che, ed innanzitutto, dal senso di giustizia e di rispetto per la persona che ontologicamente caratterizza la comunità cristiana.

Pertanto la parrocchia dovrà innanzitutto provvedere alla puntuale manutenzione dei propri ambienti al fine di assicurare che non vi siano pericoli né per i collaboratori né per coloro che partecipano alle attività; inoltre il parroco, anche facendo riferimento al giudizio dei professionisti che lo assistono nell'amministrazione della parrocchia, dovrà informare i collaboratori di eventuali pericoli non manifesti e dare le opportune indicazioni affinché tutte le attività si svolgano in sicurezza (un esempio tradizionale è vietare l'accesso alla torre campanaria qualora si evidenzino dei pericoli in relazione alle scale di accesso); infine è necessario verificare che i contratti di assicurazione (Responsabilità Civile e contro gli Infortuni) siano adeguati ai rischi e alle attività svolte e prevedano in modo specifico anche la tutela dei collaboratori volontari.

Occorre infine evitare un pericoloso equivoco: l'assenza di un formale contratto o di una retribuzione documentata non sono circostanze sufficienti per ricondurre il collaboratore alla figura di semplice volontario. Infatti tale situazione potrebbe anche dissimulare una ipotesi di *lavoro sommerso* o, più prosaicamente, di *lavoro nero* cui il D.Lgs. n. 81/2008 si applica assolutamente. Una presentazione sufficientemente esaustiva e rassicurante della differenza tra vero collaboratore volontario e lavoratore sommerso si trova alle pagine 110 ss. del volume "*La gestione e l'amministrazione della parrocchia*", ed. EDB.

*Lorenzo Simonelli*