



InfoContinua
TERZO SETTORE

sviluppare saperi, gestire conoscenze

LA TUTELA DEI LAVORATORI E DEI VOLONTARI

**NELLE ODV E NEGLI ENTI NON PROFIT
A BASE VOLONTARIA**

Infocontinua Terzo Settore

Edizione: maggio 2014



Autori

**avv. Marco Quiroz Vitale,
ing. Massimiliano Zinesi.**

**Coordinamento redazionale
di Infocontinua Terzo Settore
www.infocontinuatorzosettore.it**

Avvertenza Legale:

Il testo, che esprime l'opinione degli Autori, è meramente divulgativo ed è aggiornato alla data di pubblicazione. Le indicazioni contenute nel testo non esimono i datori di lavoro e le organizzazioni interessate dal verificare direttamente e personalmente eventuali modifiche normative successive alla data di pubblicazione.

Le indicazioni contenute nel testo non esentano i datori di lavoro e le organizzazioni interessate dal verificare le condizioni di applicabilità delle indicazioni generali contenute nel testo ai casi concreti che li riguardano anche avvalendosi di specifici consulenti ed esperti del settore.

Indice

1. INQUADRAMENTO	4
INTRODUZIONE	4
D.Lgs. 81/2008: LE NOVITÀ DI VALENZA GENERALE	5
D.Lgs. 81/2008 E VOLONTARIATO: LA CASISTICA	6
2. I VOLONTARI: LE PRINCIPALI DISPOSIZIONI LEGISLATIVE	8
ADEMPIMENTI SPECIFICI	9
LA TUTELA DEI VOLONTARI CHE OPERANO NELL'AMBITO DI UNA ORGANIZZAZIONE DI UN DATORE DI LAVORO	9
LA TUTELA DEI VOLONTARI NELLE ORGANIZZAZIONI DELLA PROTEZIONE CIVILE	10
NOTE CRITICHE:	11
3. ODV IN QUANTO DATORE DI LAVORO	11
INTRODUZIONE	11
IL CONCETTO DI "DATORE DI LAVORO" IN UNA ODV	12
IL CONCETTO DI "LAVORATORE SUBORDINATO O EQUIPARATO"	13
4. ALCUNI APPROFONDIMENTI	14
5. SANZIONI	20
IL QUADRO GENERALE	20
LE SANZIONI SPECIFICHE	21
ALLEGATO A - TABELLA APPLICABILITÀ ADEMPIMENTI ODV	22



1. Inquadramento

Introduzione

Il D.Lgs. 81/2008 ("**Testo unico sulla sicurezza, salute e prevenzione sui luoghi di lavoro**"), attuativo della legge 123/2007 che ha delegato al governo il riassetto della materia, è la fonte principale delle norme in tema di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Il Decreto Legislativo 3 agosto 2009, n. 106 ha apportato, tuttavia, corpose modifiche al Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 che è stato quindi nuovamente, e per taluni argomenti anche in maniera significativa, modificato attraverso l'emanazione di un decreto che, oltre a prevedere la correzione dei vari errori formali presenti nella prima stesura del D.Lgs. 81/2008 e ad integrarne alcune parti, ha modificato taluni degli adempimenti originariamente previsti rivedendo integralmente anche l'entità delle sanzioni applicabili per le eventuali inadempienze agli obblighi.

Come peraltro previsto dallo stesso D.Lgs. 81/2008 (nella sua versione ampliata e modificata dal D.Lgs. 106/2009) ad integrazione delle disposizioni legislative ivi contenute, in data 11 luglio 2011 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto 13 aprile 2011 (con entrata in vigore fissata allo scadere di 180 giorni dalla data di pubblicazione) destinato a definire le particolari modalità di applicazione delle disposizioni del D.Lgs. 81/2008 per le cooperative sociali (di cui alla legge 381/1991) e per le organizzazioni di volontariato della Protezione Civile (ivi compresi i volontari della Croce Rossa Italiana, del Corpo Nazionale soccorso alpino e speleologico e dei Vigili del Fuoco).

Per effetto dei contenuti dell'articolo 32 della Legge 9 agosto 2013 n.98 (conversione del decreto-legge 69/2013 - pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 20 agosto 2013) sono state apportate ulteriori importanti e significative modifiche in relazione all'applicabilità della legislazione sulla tutela dei lavoratori ai volontari. In particolare, per effetto della nuova formulazione del comma 12-bis dell'articolo 3 del D.Lgs. 81/2008 (riportata integralmente nella presente guida), il regime di tutela già previsto per i volontari delle OdV di cui alla legge 266/1991 è stato esteso tal quale anche ai soggetti che prestano la propria attività, spontaneamente e a titolo gratuito o con mero rimborso di spese, in qualità di:

- volontari delle Associazioni di Promozione Sociale (APS) di cui alla legge 383/2000;
- volontari delle Associazioni Sportive Dilettantistiche (ASD) di cui alla legge 398/1991;
- volontari delle società sportive dilettantistiche costituite in società di capitali senza fine di lucro di cui all'articolo 90 della legge 289/2002;
- direttori artistici e collaboratori tecnici per prestazioni di natura non professionale da parte di cori, bande musicali e filodrammatiche che perseguono finalità dilettantistiche (ai sensi dell'articolo 67 del D.P.R. 917/1986);
- soggetti che realizzano "*esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche del CONI, delle Federazioni sportive nazionali, dell'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (UNIRE), degli enti di promozione sportiva e di qualunque organismo, comunque denominato, che persegua finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto.*" (ai sensi dell'articolo 67 del D.P.R. 917/1986).

Nel prosieguo della presente guida, quindi, verranno trattati gli argomenti ritenuti più significativi derivanti dall'analisi coordinata:



- del testo del D.Lgs. 81/2008 come modificato ed integrato dal D.Lgs. 106/2009;
- dalla legge 9 agosto 2013 n.98, integrata dal Decreto 13 aprile 2011 e sue successive ulteriori modifiche.

D.Lgs. 81/2008: le novità di valenza generale

Rispetto alla legislazione previgente ¹ il D.Lgs. 81/2008 ha introdotto varie modifiche ed integrazioni valide per tutte le attività e per tutte le realtà² tra le quali si ritiene opportuno sottolineare:

- l'introduzione di nuove definizioni volte a meglio definire ed a chiarire taluni concetti (si pensi ad esempio alle definizioni di salute, informazione, formazione, addestramento, ecc.) e/o talune figure (si pensi ad esempio al caso dei preposti che, pur essendo già dagli anni '50 destinatari di specifici obblighi legislativi, non risultavano definiti da alcuna legislazione);
- l'estensione del campo di applicazione e la definizione dei limiti di applicazione della legislazione nei confronti di soggetti prima non direttamente ed esplicitamente considerati (come ad esempio i volontari, i lavoratori autonomi, i lavoratori a progetto e/o a distanza e/o distaccati, gli interinali, ecc.);
- la previsione dello sviluppo, da parte di organi istituzionali ben definiti, di strumenti (come ad esempio buone prassi, linee guida, indicazioni, procedure standardizzate, ecc.) utili come riferimento per un'attuazione semplificata degli obblighi;
- la conferma, con modifiche marginali, del ruolo del servizio di prevenzione e protezione;
- la definizione dell'istituto della delega attraverso l'esplicitazione dei limiti e dei criteri di applicabilità (che prima era necessario derivare da interpretazioni di natura giurisprudenziale);
- la parziale modifica degli obblighi posti in capo ai differenti soggetti (in primis ai datori di lavoro) avvenuta attraverso l'eliminazione di alcuni di essi (ad esempio la comunicazione del nominativo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione alla ASL competente) e l'introduzione di altri (ad esempio la comunicazione del nominativo del Rappresentante dei Lavoratori all'INAIL, la comunicazione degli infortuni di almeno un giorno all'INAIL per fini statistici, la consegna al lavoratore della cartella sanitaria all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, ecc.);
- la definizione delle modalità e delle necessità di qualificazione tecnico-professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi nonché delle modalità di sviluppo del coordinamento e della cooperazione tra differenti soggetti;
- l'estensione del campo di applicazione della valutazione dei rischi che, oltre ad essere rivolta a "tutti" i rischi, deve considerare esplicitamente aspetti quali differenze di genere, età, paesi di provenienza nonché quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso la quale viene resa la prestazione di lavoro;
- la possibilità di adottare modelli di organizzazione e di gestione che esimono l'ente dalle eventuali sanzioni correlate alla responsabilità amministrativa prevista dal D.Lgs. 231/2001 per le persone giuridiche, società e associazioni ;
- un generale rafforzamento della valenza delle attività di informazione, formazione ed addestramento quali misure di tutela (introdotto anche attraverso la previsione di un aggiornamento periodico di ogni informazione, formazione ed addestramento erogato);

¹ D.Lgs. 626/1994, D.P.R. 547/1955, D.P.R. 303/1956, D.P.R. 164/1956, ecc.

² Si rammenta che il comma 1 del D.Lgs. 81/2008, già presente identico nel D.Lgs. 626/1994 ed inerente il campo di applicazione, recita "Il presente decreto legislativo si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio."



- un rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza in ordine alla partecipazione dei lavoratori alle tematiche inerenti la loro tutela;
- l'armonizzazione in un unico testo di molteplici provvedimenti previgenti anche in contrasto tra loro e la risoluzione di alcune problematiche di raccordo tra la legislazione nazionale e quella di provenienza europea;
- un riassetto di alcune funzioni e/o competenze degli enti pubblici preposti alla vigilanza e/o alla definizione di indirizzi inerenti la materia in esame;
- il recepimento di nuove direttive e/o accordi di provenienza Comunitaria in relazione ad argomenti non ancora presenti nella legislazione italiana (si pensi ad esempio allo stress lavoro-correlato, all'esposizione ai campi elettromagnetici, alle radiazioni ottiche artificiali, ecc.);
- la revisione e la modifica di taluni adempimenti di natura tecnica risalenti agli anni 1950 e non più attuali.

D.Lgs. 81/2008 e volontariato nelle sue diverse tipologie

Nel caso specifico del volontariato, il D.Lgs. 81/2008 (e le successive modifiche ed integrazioni) assume una notevole e significativa importanza poichè introduce e coinvolge direttamente il volontario in quanto soggetto destinatario di una tutela dovuta.

Pur essendo, infatti, pacifico e consolidato che la legislazione inerente la tutela dei lavoratori dovesse essere applicata nei confronti degli eventuali lavoratori dipendenti delle OdV e/o nei confronti degli eventuali collaboratori subordinati o ad essi equiparati, nel testo in esame, per la prima volta, **vengono esplicitati degli obblighi di tutela nei confronti della figura del volontario.**

La legislazione prevede che la regolamentazione del rapporto tra OdV e volontario si determini solo dal punto di vista della tutela della salute e della sicurezza. Di seguito si riportano la legislazione specifica di riferimento a tutela delle diverse forme di volontariato.

Tipologia di volontario	Legislazione specifica di riferimento per la tutela	Note di merito
Volontari delle OdV di cui alla Legge 266-1991 / Volontari che effettuano il servizio civile / Volontari delle Associazioni di Promozione Sociale – Volontari delle Associazioni Sportive Dilettantistiche ed altre figure³	Articolo 3 comma 12-bis del D.Lgs. 81/2008	Il comma 3 si applica solo dove è presente <i>"l'organizzazione di un datore di lavoro"</i>
Volontari di organizzazioni di volontariato della protezione civile	Articoli 3, 4 e 5 del Decreto. 13 aprile 2011, Decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile del 12 gennaio 2012	Il riferimento è ai volontari delle associazioni che aderiscono alla Protezione Civile. Le prescrizioni possono, quindi, riguardare differenti tipologie di enti (non solo le OdV) ed anche sovrapporsi con le prescrizioni indicate in altre righe della presente tabella.

³ Direttori artistici ed i collaboratori tecnici per prestazioni di natura non professionale da parte di cori, bande musicali e filodrammatiche che perseguono finalità dilettantistiche - Soggetti che realizzano esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche del CONI, delle Federazioni sportive nazionali, dall'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (UNIRE), degli enti di promozione sportiva e di qualunque organismo, comunque denominato, che persegua finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto (ai sensi della lett. m), comma 1, 'articolo 67 del D.P.R. 917/1986).



		Un volontario, infatti, può realizzare delle attività per una OdV che aderisce alla Protezione Civile e quindi essere destinatario contemporaneamente di differenti tutele.
Volontari della Croce Rossa Italiana e volontari del Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico	Articoli 3, 4 e 5 del Decreto. 13 aprile 2011, Decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile del 12 gennaio 2012	/
Volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco	Ai sensi del comma 3 dell'articolo 3 del Decreto 13 aprile 2011 continuano ad applicarsi le disposizioni previste per il personale permanente del Corpo.	/
Volontari delle cooperative sociali L. 381/1991	Comma 3 articolo 7 del Decreto 13 aprile 2011	/
Volontari individuali o volontari operanti per conto di Organizzazioni Non Governative e Patronati	Nessuna specifica previsione legislativa.	L'eventuale necessità di applicazione deve essere valutata caso per caso, tenendo in considerazione che il D.Lgs. 81/2008 si applica ai lavoratori subordinati o equiparati a prescindere dalla erogazione di un compenso.

Ai fini della corretta valutazione della normativa di riferimento di ogni singola Associazione, si sottolinea come la locuzione "**organizzazione di un datore di lavoro**"⁴ comprende anche le OdV che, **pur non essendo anche "datore di lavoro" svolgono la propria attività attraverso i volontari in luoghi e/o ambienti comunque organizzati "da un datore di lavoro"**.

In tal senso rientrano in detta casistica tutte quelle OdV che, anche attraverso delle specifiche convenzioni, si trovino ad operare in ambienti come ospedali, case di riposo, enti, Comuni, ecc. ove *un datore di lavoro* è presente. A conferma della suddetta interpretazione, inoltre, si segnala come la stessa appaia coerente e congruente anche con quanto previsto dai contenuti dell'articolo 26⁵ che determinano, a carico del committente, una serie di obblighi informativi sui rischi specifici presenti nell'ambiente di lavoro, sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate, nonché in relazione a tutte le attività di coordinamento e cooperazione utili e necessarie al fine di eliminare i rischi derivanti dalle possibili interferenze.

Sempre ai fini della corretta valutazione dei disposti legislativi, si segnala infine che, ai sensi della lettera g, articolo 4, i volontari NON devono essere computati per la determinazione del numero di lavoratori, ove il decreto preveda particolari obblighi derivanti dal numero dei lavoratori.

Considerando che nei confronti dei Volontari che effettuano il servizio civile, dei Volontari delle Associazioni di Promozione Sociale, dei Volontari delle Associazioni Sportive Dilettantistiche e delle altre figure⁶, le misure di tutela a carico dei rispettivi enti sono le

⁴ Comma 12-bis, art. 3, D.Lgs. 81/2008

⁵ D.Lgs 81/2008, Art. 26 - Obblighi connessi ai contratti di appalto o d'opera o di somministrazione.

⁶ Direttori artistici ed i collaboratori tecnici per prestazioni di natura non professionale da parte di cori, bande musicali e filodrammatiche che perseguono finalità dilettantistiche - Soggetti che realizzano esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche del CONI, delle Federazioni sportive nazionali, dall'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (UNIRE), degli enti di promozione sportiva e di qualunque organismo, comunque denominato, che persegua finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto (ai sensi della lett. m), comma 1, 'articolo 67 del D.P.R. 917/1986).



medesime, quanto di seguito esposto per le OdV può essere esteso anche ad APS, ASD, bande, cori ed altri equiparati (ved. nota 6).

2. I Volontari: le principali disposizioni legislative

Le organizzazioni che si avvalgono in via prevalente dei volontari sono destinatarie di una specifica normativa.

I primi due periodi del comma 12-bis dell'articolo 3 del D.Lgs. 81/2008 definiscono l'inquadramento generale dei volontari e come deve essere attuata la tutela nei loro confronti attraverso la seguente formulazione:

"Nei confronti dei volontari di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, dei volontari che effettuano servizio civile, dei soggetti che prestano la propria attività, spontaneamente e a titolo gratuito o con mero rimborso di spese, in favore delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, e delle associazioni sportive dilettantistiche di cui alla legge 16 dicembre 1991, n. 398, e all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, nonché nei confronti di tutti i soggetti di cui all'articolo 67, comma 1, lettera m), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 21 del presente decreto. Con accordi tra i soggetti e le associazioni o gli enti di servizio civile possono essere individuate le modalità di attuazione della tutela di cui al primo periodo. ..."

La tutela dei volontari avviene attraverso l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 21 del D.Lgs. 81/2008, riferite alla tutela dei lavoratori autonomi. Si sottolinea che è prevista inoltre la **possibilità giuridica di demandare agli stessi volontari l'attuazione delle misure di tutela** identificate come necessarie:

"Art. 21. - Disposizioni relative ai componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile e ai lavoratori autonomi

1. I componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile, i lavoratori autonomi che compiono opere o servizi ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile, i coltivatori diretti del fondo, i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani e i piccoli commercianti devono:

- a) utilizzare **attrezzature di lavoro** in conformità alle disposizioni di cui al titolo III;*
- b) munirsi di **dispositivi di protezione individuale** ed utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al titolo III;*
- c) munirsi di apposita **tessera di riconoscimento** corredata di fotografia, contenente le proprie generalità, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto.*

*2. I soggetti di cui al comma 1, relativamente ai **rischi propri** delle attività svolte e **con oneri a proprio carico hanno facoltà** di:*

- a) beneficiare della **sorveglianza sanitaria** secondo le previsioni di cui all'articolo 41, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali;*
- b) partecipare a **corsi di formazione specifici** in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte, secondo le previsioni di cui all'articolo 37, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali."*

Ovviamente ogni realtà potrà valutare l'opportunità di attuare direttamente le misure di tutela e/o di demandarne l'attuazione ai volontari. Tuttavia, per una corretta valutazione di quanto suddetto, appare utile richiamare il **Principio di Effettività** espresso dall'articolo 299 del D.Lgs. 81/2008 secondo il quale: *"Le posizioni di garanzia relative ai soggetti ... (n.d.a. datore di lavoro, dirigente e preposto), gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti."* Ove l'OdV decida di farsi carico dell'attuazione delle misure di tutela nei confronti dei volontari, quindi, su di essa incombono le medesime responsabilità che sussisterebbero nei confronti dei lavoratori subordinati o equiparati e,



pertanto, dovrà essere garantito il medesimo livello di tutela previsto dalla legislazione vigente per i lavoratori subordinati o equiparati.

Adempimenti specifici

Per le Organizzazioni sopra individuate è necessario predisporre delle condizioni di intervento che garantiscano almeno:

- l'utilizzo di attrezzature di lavoro idonee e rispondenti ai requisiti minimi della legislazione vigente;
- l'eventuale utilizzo (se necessari per il tipo di attività svolta) di dispositivi di protezione individuale idonei e rispondenti ai requisiti minimi della legislazione vigente;
- l'esposizione di una tessera di riconoscimento con caratteristiche predefinite;
- la possibilità di beneficiare della sorveglianza sanitaria attraverso un medico competente (sempre che l'attività comporti uno dei rischi per cui è prevista la sorveglianza sanitaria);
- la possibilità di beneficiare di corsi di formazione specifici.

Premesso che, per effetto della possibilità di concordare con il volontario le modalità di attuazione delle misure di tutela, **le suddette attività non sono necessariamente integralmente a carico della OdV**. Appare tuttavia evidente come ogni OdV debba attentamente **analizzare e valutare le attività svolte** (seppur senza particolari formalità e/o adempimenti di natura burocratica) al fine di poter **predisporre un accordo con il volontario** che chiarisca quali misure di tutela debbano essere adottate e quali siano le relative modalità di attuazione anche dal punto di vista economico.

Vista l'importanza dell'accordo, sia dal punto di vista "pratico" che dal punto di vista della responsabilità giuridica, appare opportuno che l'accordo sia attentamente ponderato, sia stipulato in forma scritta e tratti le misure di tutela necessaria delineando chiaramente a chi ne compete l'attuazione e con quali modalità.

La tutela dei volontari che operano nell'ambito di una "organizzazione di un datore di lavoro"

In aggiunta a quanto riportato nel paragrafo precedente, il comma 12-bis dell'articolo 3 del D.Lgs. 81/2008 detta delle disposizioni aggiuntive qualora l'opera dei volontari avvenga nell'ambito di una "organizzazione di un datore di lavoro" attraverso la seguente formulazione:

"Ove uno dei soggetti di cui al primo periodo svolga la sua prestazione nell'ambito di una organizzazione di un datore di lavoro, questi è tenuto a fornire al soggetto dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti negli ambienti nei quali è chiamato ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla sua attività. Egli è altresì tenuto ad adottare le misure utili a eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze tra la prestazione del soggetto e altre attività che si svolgono nell'ambito della medesima organizzazione."

Analizzando quanto sopra appare evidente come l'inserimento dell'opera di un volontario in un ambito lavorativo richieda una più attenta ed una più onerosa attività. E' infatti implicito nella formulazione che:

- sia già stata realizzata una attenta e dettagliata valutazione dei rischi (che può essere quindi trasformata in una dettagliata informativa sui rischi);



- siano già state definite ed attuate le misure di tutela necessarie;
- siano già state definite ed attuate le misure di emergenza necessarie;
- sia già stata realizzata una analisi ed una valutazione delle possibili interferenze derivanti dalla presenza del volontario.

Fatto salvo che le disposizioni suddette potrebbero avere una ricaduta significativa su specifiche attività svolte direttamente dalle OdV⁷, appare utile un'analisi del caso più frequente e comune, di una OdV che operi attraverso i suoi volontari, **in regime di convenzione** e/o in modo sporadico o occasionale, nell'ambito "dell'organizzazione di un datore di lavoro" esterno alla realtà della OdV (**un ospedale, una casa di riposo, un Comune, una scuola, una Fondazione, un ente pubblico o privato in genere, ecc.**). In questo caso le prescrizioni della seconda parte del comma 12-bis dell'articolo 3 del D.Lgs. 81/2008 sono interamente applicabili (e quindi la OdV deve farsi carico della sua applicazione) ma appare evidente come quanto da realizzarsi debba derivare da analisi, valutazioni e informazioni da sviluppare ed attuare da parte dell'ente ospitante che deve farsi carico esplicitamente (attraverso i contenuti della convenzione e/o attraverso degli specifici e appositi documenti) di descrivere i rischi a cui sono soggetti i volontari, le misure di tutela adottate e da adottarsi, le misure di emergenza adottate e gli eventuali rischi di interferenze tra la prestazione del volontario e le altre attività che si svolgono nella medesima organizzazione.

La tutela dei volontari nelle organizzazioni della Protezione Civile

Analizzando i contenuti del Decreto 13 aprile 2011 e delle successive modifiche ed integrazioni si ritiene di evidenziare gli aspetti applicativi che si ritengono particolarmente significativi per le organizzazioni di volontariato appartenenti alla Protezione Civile.

Innanzitutto la struttura generale degli adempimenti prevede che le "**autorità competenti**" individuino degli "**scenari di rischio**", peraltro attraverso delle premesse contenute nell'articolo 1 del decreto in cui si afferma che:

- l'imprevedibilità e l'indeterminatezza del contesto degli scenari emergenziali nei quali il volontario viene chiamato ad operare tempestivamente determinano una "**impossibilità pratica di valutare tutti i rischi connessi secondo quanto disposto dagli articoli 28 e 29 del D.Lgs. 81/2008**";
- vi può essere la "necessità di derogare, **prevalentemente** per gli aspetti formali, alle procedure ed agli adempimenti riguardanti le scelte da operare in materia di prevenzione e protezione, pur osservando ed adottando sostanziali e concreti criteri operativi in grado di garantire la tutela dei volontari e delle persone comunque coinvolte".

A fronte di detti "**scenari di rischio**", il decreto prevede (cfr "curino") che le organizzazioni provvedano affinché i volontari:

- ricevano formazione, informazione e addestramento;
- siano dotati di attrezzature e dispositivi di protezione individuale **idonei per lo specifico impiego** e che siano adeguatamente formati e addestrati al loro uso;
- siano sottoposti almeno ad un "**controllo sanitario**" finalizzato "**alla ricognizione delle condizioni di salute**" (da realizzarsi con modalità ancora da definirsi);
- siano identificati nel caso in cui svolgano azioni che li espongono a fattori di rischio per i quali il D.Lgs. 81/2008 prevede la sorveglianza sanitaria e ve li sottopongano.

⁷ Si pensi ad esempio ad una OdV con un dipendente amministrativo che organizzi presso la propria sede un corso di formazione per dei volontari, svolgendosi l'attività nell'ambito di una organizzazione di un datore di lavoro quanto esposto diverrebbe integralmente applicabile.



Note critiche:

mentre per le autorità competenti sussiste l'impossibilità pratica di valutare tutti i rischi per l'imprevedibilità e l'indeterminatezza degli interventi, le OdV devono saper scegliere attrezzature e dispositivi di protezione individuale idonei per lo specifico impiego (e, quindi, idonei anche per la protezione da uno specifico rischio) ed essere in grado di valutare i livelli di rischio ai fini della determinazione della necessità di una sorveglianza sanitaria;

genera notevoli perplessità la previsione che lega la necessità di una sorveglianza sanitaria, a prescindere dal rischio considerato, al superamento di una soglia di 535 ore/annue di prestazione. A parte il fatto che detta soglia corrisponde a qualcosa come 65 giornate lavorative (e che pertanto difficilmente si immagina superata da parte di un volontario), legare la previsione della sorveglianza sanitaria al tempo di esposizione appare come di dubbia interpretazione e di dubbia efficacia quantomeno considerando taluni rischi (basti pensare al rischio biologico che viene trattato dalla legislazione vigente come un rischio presente / non presente senza alcun riferimento al tempo di esposizione);

genera molta incertezza la previsione secondo la quale tutti i volontari che non rientrano nella casistica di cui al punto precedente per essere sottoposti alla sorveglianza sanitaria (a carico e cura del Dipartimento) debbano invece essere sottoposti ad un controllo sanitario da realizzarsi a cura delle organizzazioni e con aspetti operativi, in alcuni casi, ancora da definire;

quando si legge che i volontari non devono essere esposti ad agenti mutageni e cancerogeni, amianto e atmosfere esplosive ma non si ritrova alcun riferimento che delinea le modalità ed i soggetti che eventualmente sono tenuti a segnalarne e/o a rilevarne la presenza, rimangono delle grosse incertezze sulle modalità con cui dette previsioni possano effettivamente essere considerate e rispettate a maggior ragione stante l'urgenza e la necessità di intervento rapido ed improrogabile dichiarata nelle premesse dei documenti.

Ulteriori incertezze derivano inoltre dal fatto che si rinvii ad ulteriori provvedimenti attuativi (piani di formazione, piani vaccinali, ecc) e che l'art. 8, comma 5 del DPCM 231/2011 prevede che per attività *"in cui si trovino a cooperare **soggetti che non hanno alcun rapporto di impiego con il Dipartimento della protezione civile, il personale del medesimo Dipartimento, investito di compiti di coordinamento ed indirizzo, non è responsabile delle violazioni commesse, in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro, dal personale coordinato e, nei confronti del predetto personale, è esonerato dagli adempimenti previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni, in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro, che rimangono a carico dei soggetti titolari delle posizioni di garanzia nei confronti del personale operante, così come individuati dai rispettivi ordinamenti e dalle specifiche disposizioni di settore.**"*

Appare quindi evidente come la tematica debba essere attentamente analizzata, valutata e considerata operativamente da parte delle OdV, al fine di garantire la completa tutela dei volontari ad esse afferenti.

3. OdV in quanto "datore di lavoro"

Introduzione

Come già sottolineato in precedenza, nel caso in cui le OdV si avvalgano della facoltà di stipulare contratti di lavoro o altre forme di collaborazione equiparabili al lavoro



subordinato per garantire il loro regolare funzionamento o per soddisfare esigenze di qualificazione o specializzazione dell'attività, ai lavoratori deve essere garantita la medesima tutela prevista dalla legislazione vigente per ogni tipologia di lavoratore.

Rimandando al prosieguo della presente guida per maggiori dettagli in relazione a talune tematiche di interesse generale, si ritiene di sottolineare come l'attuale legislazione vigente (basata essenzialmente sulla legislazione di provenienza Comunitaria) abbia come obiettivo dichiarato il **miglioramento continuo delle condizioni di lavoro** ottenibile, in estrema sintesi, attraverso l'istituzione di un servizio (il servizio di prevenzione e protezione) in collaborazione con il quale il datore di lavoro analizza e valuta le attività svolte, ne identifica i possibili rischi e predispone tutte le azioni opportune e necessarie per eliminare, o quantomeno ridurre, i rischi rilevati.

Tale processo, considerando che lo scopo ultimo è il miglioramento continuo delle condizioni di lavoro, deve necessariamente divenire organico alla gestione di qualsivoglia organizzazione essendo ovviamente necessario un continuo monitoraggio delle condizioni di lavoro finalizzato a determinare l'efficienza e l'efficacia delle misure di tutela adottate, nonché a valutare l'insorgenza di nuovi rischi e/o ad approfondire le analisi e le valutazioni già realizzate.

Tutto ciò premesso si ribadisce che, qualora una OdV si avvalga dell'opera di lavoratori subordinati, la stessa OdV è tenuta ad applicare tutto quanto previsto dal D.Lgs. 81/2008 in merito alla tutela dei lavoratori senza alcuna distinzione rispetto a quanto deve essere realizzato dalle società e/o dagli altri enti anche con fine di lucro.

Il concetto di "datore di lavoro" in una OdV

Fatto salvo il caso di una OdV che non si avvalga dell'opera di nessun lavoratore subordinato o ad esso equiparato (dove sostanzialmente non è presente e riconoscibile alcun datore di lavoro), analizzando il richiamo legislativo alla responsabilità dell'organizzazione con riferimento all'esercizio dei poteri decisionali e di spesa confrontato con la intrinseca "democraticità" delle OdV, che spesso affidano tutte le decisioni all'organo direttivo, il **datore di lavoro** di una OdV **risulta essere rappresentato, in linea generale, da tutte le persone componenti l'organo direttivo.**

Il D.Lgs. 81/2008 (peraltro riprendendo quanto già proposto dal D.Lgs. 626/1994) definisce il datore di lavoro come: *"il soggetto **titolare del rapporto di lavoro** con il lavoratore o, **comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. ..."***

Ciò premesso, considerati da un lato i notevoli e molteplici obblighi posti in carico al datore di lavoro e le sanzioni (spesso di natura penale) previste e considerando, dall'altro lato, l'opportunità offerta, attraverso l'articolo 16 del D.Lgs. 81/2008 di **delegare talune funzioni** ad un soggetto attraverso delle specifiche modalità e condizioni ivi descritte, appare utile che ogni OdV valuti attentamente l'opportunità di delegare espressamente e nelle forme e nei modi previsti dalla legge⁸, l'attuazione di determinati obblighi ad un soggetto (che in genere è il Presidente della Associazione) avendo cura di conferire al delegato l'autonomia decisionale necessaria anche in relazione al potere di spesa.

⁸ Per esempio la delega prevede la forma scritta e la data certa e alcuni obblighi rimangono comunque NON delegabili.



Nel merito dell'identificazione del destinatario degli obblighi di tutela, si ritiene inoltre di segnalare che il Decreto 13 aprile 2011 indica come soggetto destinatario dell'osservanza degli obblighi il *legale rappresentante* della Organizzazione nei casi in cui non sussistano rapporti di lavoro. Detta identificazione è sicuramente applicabile al caso delle Organizzazioni della Protezione Civile ma potrebbe introdurre una linea interpretativa applicabile anche per tutte quelle Organizzazioni ove il datore di lavoro non sia identificabile per l'assenza di rapporti di lavoro subordinati o equiparati.

Il concetto di "lavoratore subordinato o equiparato"

Come più volte riportato, l'applicazione della legislazione è strettamente dipendente dalla presenza di "lavoratori subordinati o ad essi equiparati". Appare quindi opportuno segnalare che, per effetto di quanto riportato negli articoli 2 e 3 del D.Lgs. 81/2008, quanto previsto dal decreto è applicabile alle tipologie di lavoratori riportati nella tabella seguente.

<p>Lavoratori subordinati oppure ad essi equiparati</p>	<p>Rientrano tra i lavoratori subordinati o equiparati:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le persone che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolgono 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; • i soci lavoratori di cooperativa o di società (anche di fatto) che prestano la loro attività per conto delle società e dell'ente stesso; • gli associati in partecipazione di cui all'articolo 2549 e seguenti del codice civile; • i soggetti beneficiari delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento; • gli allievi degli istituti di istruzione ed universitari e i partecipanti ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici; • i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile; • i soggetti occupati nei lavori socialmente utili.
<p>Altre tipologie di lavoratori rientranti nel campo di applicazione del D.Lgs. 81/2008</p>	<p>La legislazione introduce delle particolari condizioni e/o modalità applicative (per maggiori dettagli si rimanda ai contenuti dell'articolo 3 del D.Lgs. 81/2008) per le seguenti tipologie di lavoratori:</p> <ul style="list-style-type: none"> • occupati in particolari ambiti della pubblica amministrazione (corpi di polizia, vigili del fuoco, ecc.); • lavoratori delle cooperative sociali e volontari della protezione civile; • lavoratori "interinali"; • lavoratori distaccati; • lavoratori a progetto (distinguendo il caso in cui operino o meno presso il committente); • lavoratori occasionali; • lavoratori a domicilio; • lavoratori a distanza; • lavoratori autonomi; • lavoratori dell'impresa familiare; • volontari e volontari del servizio civile; • lavoratori del settore agricolo.



4. Alcuni approfondimenti

In questa sezione, al fine di fornire maggiori informazioni di interesse generale in relazione all'attuazione di taluni adempimenti, vengono proposte le risposte a vari quesiti relativi all'applicazione della legislazione nello specifico caso delle OdV.

Cos'è il Servizio di Prevenzione e Protezione (SPP) e quali OdV devono istituirlo?

Il D.Lgs. 81/2008, peraltro riprendendo quanto già proposto dal D.Lgs. 626/1994, definisce il Servizio di Prevenzione e Protezione (SPP) come: *"insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori"*.

Il SPP deve essere istituito dalle sole OdV che si avvalgano dell'opera di almeno un lavoratore subordinato o ad esso equiparato (basta quindi un lavoratore a progetto che operi presso la sede o un lavoratore dipendente, anche part-time, per essere soggetti all'obbligo di istituzione) ed è composto dall'insieme delle risorse, anche umane, finalizzate all'attività di prevenzione e protezione dei rischi.

Le caratteristiche specifiche del SPP dipendono da molti fattori (il numero di addetti e di unità produttive, le specifiche attività svolte, ecc.) e si differenziano da caso a caso. A livello generale, tuttavia, si ritiene di segnalare che:

- il SPP è rappresentato almeno da un Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) che è una persona in possesso di capacità e di requisiti professionali specifici (livello di istruzione, frequenza di specifici corsi abilitanti suddivisi in 9 macro-settori basati sulla tipologia di attività e di specifici corsi di aggiornamento, per maggiori dettagli si vedano i contenuti dell'articolo 32 del D.Lgs. 81/2008) designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi. In taluni casi, e previa la frequenza di appositi corsi, il datore di lavoro può ricoprire direttamente il ruolo di RSPP che, più frequentemente, è ricoperto da una persona interna o esterna alla OdV che è in possesso dei requisiti previsti dalla legge;
- il SPP può avvalersi, a seconda della complessità dell'organizzazione, di addetti al servizio di prevenzione e protezione (ASPP) opportunamente formati;
- al SPP appartengono anche altre figure (quali ad esempio il medico competente, ove previsto, gli addetti antincendio, gli addetti alle emergenze, gli addetti al primo soccorso, ecc.) per ognuna delle quali la legislazione vigente fissa i requisiti minimi di formazione (ed i relativi aggiornamenti periodici) necessari per poter ricoprire il ruolo, spesso distinguendoli in base al tipo di attività;
- il SPP non ha obblighi di legge ma solo compiti ed è utilizzato dal datore di lavoro.

Si segnala, infine, che, con l'entrata in vigore del D.Lgs. 81/2008 NON è più necessario comunicare (come invece era previsto dal D.Lgs. 626/1994) né all'ASL né alla Direzione Provinciale del Lavoro il nominativo della persona designata nel ruolo di RSPP e che (in continuità con quanto previsto D.Lgs. 626/1994) la nomina del RSPP è uno degli obblighi NON delegabili da parte del datore di lavoro.

Cosa si intende per Medico "Competente" (MC)? Tutte le OdV devono nominarlo?

Il D.Lgs. 81/2008 (peraltro riprendendo quanto già proposto dal D.Lgs. 626/1994) definisce il medico competente come: *"medico in possesso di uno dei titoli e dei requisiti formativi e professionali di cui all'articolo 38, che collabora, secondo quanto previsto all'articolo 29, comma 1, con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è nominato dallo stesso per effettuare la sorveglianza sanitaria e per tutti gli altri compiti di cui al presente decreto."*

Non tutti i medici, quindi, sono "competenti" ma esistono degli specifici requisiti che rendono un medico "competente" ai sensi del D.Lgs. 81/2008 (delle specializzazioni in medicina e/o una



specifica autorizzazione regionale e/o altre modalità descritte nell'articolo 38 del D.Lgs. 81/2008 a cui si rimanda per maggiore dettaglio).

In relazione alla necessità di nomina, la legislazione vigente non determina un obbligo generalizzato di nomina ma indica una serie di attività (con una casistica articolata e complessa che in alcuni casi richiede anche delle valutazioni di merito) per le quali è necessaria la sorveglianza sanitaria.

Le attività soggette a sorveglianza sanitaria sono quelle risultanti da un'evoluzione della legislazione (si rammenta la tabella di attività soggette già contenuta nel D.P.R. 303/1956) che attualmente la prevede per molteplici ed articolate attività⁹. Considerando anche che in molti casi è inoltre necessaria una specifica analisi e valutazione della attività (ad esempio, è necessario valutare il livello di rumore e/o vibrazioni, le quantità di agenti chimici pericolosi utilizzati, il tipo di carichi movimentati manualmente, ecc.) è sostanzialmente impossibile determinare in via generale quali OdV siano tenute alla nomina del medico competente. Si ritiene comunque opportuno sottolineare che è sufficiente che almeno un lavoratore subordinato sia adibito ad una mansione che preveda lo svolgimento di una delle attività previste dalla normativa (vedi nota 9) per rendere necessaria la sorveglianza sanitaria e quindi la nomina del medico competente.

Qualora venga nominato un medico competente, inoltre, si ritiene di richiamare l'attenzione sul fatto che lo stesso soggetto è destinatario di obblighi specifici (e sanzionati) nei confronti della OdV (ad esempio deve collaborare alla valutazione dei rischi, realizzare un sopralluogo annuale, redigere un piano di sorveglianza sanitaria ed i certificati di idoneità alla mansione specifica, creare delle cartelle sanitarie, ecc.¹⁰). Il datore di lavoro della OdV è, a sua volta, destinatario di obblighi specifici (e sanzionati) nei confronti del medico competente (ad esempio deve comunicare tempestivamente le dimissioni dei lavoratori, comunicare al medico le varie variazioni nell'attività e/o nelle mansioni, inviare i lavoratori alle visite prima della scadenza dell'idoneità e/o in seguito ad assenze protratte per più di 60 giorni, deve vigilare sull'operato del medico competente, ecc.) per cui, nel caso sia necessario un medico competente, è opportuno analizzare e valutare attentamente la situazione per mettersi in condizione di rispettare tutti i vari obblighi e adempimenti.

Si ritiene infine di evidenziare un'ultima problematica. Come detto, i volontari **hanno la facoltà** (nel caso svolgano un'attività per la quale è prevista) di avvalersi, seppur con oneri a proprio carico, della sorveglianza sanitaria. Tale situazione potrebbe essere risolta, con relativa semplicità, dalle OdV che hanno nominato un medico competente, avendo cura di inserire nell'accordo da stipulare con i volontari le modalità per l'attuazione di detta facoltà avvalendosi del medico competente già nominato dalla OdV. Più complicata appare invece la risoluzione della problematica nel caso in cui la OdV, non avendo lavoratori subordinati da sottoporre alla sorveglianza sanitaria, non abbia nominato il medico competente. Fatto salvo infatti che il medico deve essere "*competente*" (in attesa di eventuali future delucidazioni ed interpretazioni che potrebbero essere fornite dal legislatore) allo stato attuale appaiono percorribili due soluzioni ben distinte: avviare i volontari presso gli istituti di medicina del lavoro oppure avviarli ad un medico competente di riferimento per l'organizzazione, anche se non formalmente nominato. In entrambi i casi si ritiene opportuno delineare la situazione nell'accordo con i volontari, in modo da assicurare loro l'opportunità di avvalersi della facoltà prevista dalla legislazione vigente.

Per quanto riguarda le organizzazioni della Protezione Civile (fatto salvo quanto già affermato in relazione alla sorveglianza sanitaria in capo al Dipartimento di Protezione Civile) le disposizioni legislative attuali prevedono la realizzazione di un controllo sanitario per tutti i volontari, da prevedersi a cura dell'organizzazione con modalità definite e specifiche.

⁹ Attività come: utilizzo di attrezzature munite di videoterminale per almeno 20 ore settimanali, esposizione a determinati livelli di rumore e/o vibrazioni, esposizione a livelli non moderati di sostanze e preparati pericolosi, esposizione a determinati agenti biologici e/o cancerogeni e/o mutageni, movimentazione manuale dei carichi comportante determinati rischi. L'obbligo è inoltre imposto per talune categorie di lavoratori (ad esempio i minorenni)

¹⁰ per maggiori dettagli si rimanda all'articolo 25 del D.Lgs. 81/2008



Tutte le OdV devono avere il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS) e quali sono gli obblighi connessi a questa figura?

Il D.Lgs. 81/2008 (peraltro riprendendo quanto già proposto dal D.Lgs. 626/1994) definisce il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS) come: *"persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro"*.

Detta figura è necessaria per tutte le attività e la persona designata o eletta acquisisce una serie di attribuzioni (in tal senso si veda l'articolo 50 del D.Lgs. 81/2008), volte ad incrementare e a delineare le modalità di consultazione e di partecipazione in relazione alla tutela dei lavoratori.

Fatto salvo che tale figura non è prevedibile per le OdV che non si avvalgono dell'opera di alcun lavoratore subordinato o ad esso equiparato, nel caso delle OdV con dei lavoratori subordinati appare utile sottolineare come l'elezione al proprio interno di un RLS sia un diritto ed una facoltà dei lavoratori e/o delle rappresentanze sindacali (ove presenti) e come, in nessun caso, il datore di lavoro possa ingerire in detta scelta. Nei casi in cui i lavoratori decidano di non avvalersi di tale opportunità, il D.Lgs. 81/2008 ha determinato (seppur con aspetti non ancora chiariti e da definirsi con futuri provvedimenti) dei meccanismi legislativi che prevedono l'assegnazione di un RLS esterno (definito *"territoriale"*) e la concomitante partecipazione ad un Fondo che verrà istituito presso l'INAIL, attraverso il versamento di una cifra pari a due ore lavorative annue per ogni lavoratore occupato.

Rimandando per ulteriori dettagli (in merito al numero di RLS necessari, al ruolo ed alle attribuzioni degli RLS, alle modalità di elezione, ai contenuti della formazione, ai requisiti dei soggetti formatori, ecc.) ai contenuti degli articoli dal 47 al 52 del D.Lgs. 81/2008, si ritiene di segnalare che, nel caso in cui i lavoratori eleggano o designino al loro interno il RLS, il datore di lavoro diviene destinatario di specifici obblighi legislativi nei suoi confronti, tra i quali si ritiene di segnalare:

- la necessità di far frequentare al soggetto eletto e/o designato un corso di almeno 32 ore;
- la necessità di far frequentare al soggetto eletto e/o designato degli specifici corsi di aggiornamento con cadenza annuale;
- la necessità di consultare tempestivamente e preventivamente il soggetto eletto e/o designato in ordine a determinate tematiche (ad esempio la valutazione dei rischi, l'organizzazione della formazione, ecc.);
- la necessità di comunicare il nominativo della persona eletta o designata (e di comunicare le eventuali future variazioni) all'INAIL, attraverso specifiche procedure informatizzate.

Tutte le OdV devono realizzare la Valutazione dei Rischi (VR) e redigere il relativo Documento sulla Valutazione dei Rischi (DVR)?

Il D.Lgs. 81/2008 (riprendendo con delle modifiche quanto già proposto dal D.Lgs. 626/1994) definisce la valutazione dei rischi come: *"valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza"* e descrive l'oggetto della valutazione dei rischi, nonché le modalità per la sua realizzazione, rispettivamente attraverso gli articoli 28 e 29.

Premesso che la necessità di realizzare una valutazione dei rischi è presente sin dal 1955 nella legislazione italiana, attraverso la legislazione più recente (dal D.Lgs. 626/1994 al D.Lgs. 81/2008) l'obbligo suddetto è stato sempre più codificato e "strutturato" e soprattutto (con il D.Lgs. 626/1994) è stato introdotto l'obbligo (peraltro tra quelli NON delegabili da parte del datore di lavoro) di documentare l'avvenuta valutazione dei rischi attraverso una autocertificazione (opzione valida per le realtà che occupano sino a 10 lavoratori) o con un documento con dei contenuti minimi fissati dalla legislazione vigente.

Sin dal 1996 ed in via "temporanea" per le realtà che occupavano fino a 10 addetti, l'avvenuta valutazione dei rischi poteva essere comprovata attraverso una **autocertificazione** del datore di



lavoro. Anche come conseguenza del fatto che, nel dicembre 2011, la Comunità Europea ha aperto una procedura di infrazione a carico dell'Italia proprio sullo specifico punto, il 30 novembre 2012 sono state pubblicate le **procedure standardizzate** per redazione del documento sulla valutazione dei rischi che consentono di superare in via definitiva la possibilità di autocertificazione. La **possibilità di autocertificare l'avvenuta valutazione dei rischi**, quindi, a far data **dal 31 maggio 2013, NON è più percorribile** ed il suddetto documento, se presente, deve essere sostituito dalle Procedure Standardizzate e/o dal documento sulla valutazione dei rischi.

Nel segnalare che il computo dei lavoratori è descritto dettagliatamente nell'articolo 4 del D.Lgs. 81/2008 e che, in ogni caso, in detto computo non devono essere ricompresi i volontari, al fine di delineare quali obblighi sussistono per le differenti OdV, si ritiene di suddividere la trattazione nei seguenti casi:

- OdV senza alcun lavoratore subordinato o ad esso equiparabile;
- OdV che si avvalgono dell'opera di lavoratori subordinati o equiparati con un numero di lavoratori fino a 50 ed in assenza di particolari rischi;
- OdV che si avvalgono dell'opera di lavoratori subordinati o equiparati in numero superiore a 50 oppure in presenza di particolari rischi.

Nel caso in cui la OdV non si avvalga dell'opera di alcun lavoratore subordinato o ad esso equiparato, non è identificabile un datore di lavoro e, pertanto, non è rilevabile l'obbligo di realizzare una vera e propria valutazione dei rischi come intesa e descritta nel D.Lgs. 81/2008. Stanti tuttavia gli obblighi introdotti dal comma 12-bis dell'articolo 3, è necessario affrontare comunque la problematica al fine di poter stabilire quali siano le misure di tutela necessarie (anche attraverso l'interazione con un eventuale committente che benefici dell'opera dei volontari) ed al fine di poter assolvere ai compiti informativi previsti a beneficio dei volontari.

Nel caso in cui la OdV si avvalga dell'opera di un numero di lavoratori subordinati o ad essi equiparati sino a 50 addetti e potendo escludere l'esposizione dei lavoratori a rischi chimici, biologici, da atmosfere esplosive, cancerogeni, mutageni e connessi all'esposizione ad amianto, al fine di comprovare e documentare l'avvenuta valutazione dei rischi è possibile (ma non obbligatorio) utilizzare la modulistica in allegato alle cosiddette procedure standardizzate pubblicate in data 30 novembre 2012.

Le procedure standardizzate offrono una struttura codificata per la presentazione dei contenuti della valutazione dei rischi, prevedendo:

- la necessità di allegare molteplici documenti;
- la realizzazione di analisi e di valutazioni specifiche, che devono risultare da allegati alle stesse;
- la possibile necessità di integrarne i contenuti aggiungendo rischi non contemplati nella loro stesura;
- e altre fattispecie in termini di periodicità di aggiornamento, contenuti minimi e presenza della "data certa".

Le procedure standardizzate non introducono però alcuna semplificazione di contenuto rispetto all'elaborazione di un documento sulla valutazione dei rischi, ma ne semplificano esclusivamente la forma espositiva.

Nel caso in cui la OdV si avvalga dell'opera di un numero di lavoratori subordinati o ad essi equiparati superiore a 50, oppure non potendo escludere l'esposizione dei lavoratori a rischi chimici, biologici, da atmosfere esplosive, cancerogeni, mutageni e connessi all'esposizione ad amianto, sussiste invece l'obbligo della redazione di un documento sulla valutazione dei rischi, che peraltro deve possedere "data certa" e deve essere aggiornato entro 30 giorni da ogni variazione significativa. Tale documento deve contenere almeno:

- una relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa, nella quale siano specificati i criteri adottati per la valutazione stessa;
- l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati a seguito della valutazione dei rischi;
- il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza;



- l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere (a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri);
- l'indicazione del nominativo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (o di quello territoriale) e del medico competente che ha partecipato alla valutazione del rischio;
- l'individuazione delle mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici che richiedono una riconosciuta capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione e addestramento.

Tutte le OdV devono formare i loro lavoratori e detta formazione deve essere rivolta anche ai volontari?

L'informazione, la formazione e l'addestramento dei lavoratori sono tra le principali misure di tutela che si possono adottare al fine di ridurre i rischi e garantire il miglioramento continuo delle condizioni di lavoro (che è l'obiettivo dichiarato della legislazione in materia) e detti aspetti sono sempre stati considerati e valorizzati dalla legislazione vigente come punti cardine della tutela dei lavoratori. Attraverso recenti modifiche alla legislazione, tuttavia, le suddette attività sono state regolamentate in maniera più chiara (e stringente) attraverso l'emanazione di una serie di Accordi che definiscono contenuti, modalità e durate dei corsi e dei relativi corsi di aggiornamento.

In data 12 gennaio 2012, infatti, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'accordo del 21 dicembre 2011: "Accordo tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la formazione dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81" che sancisce contenuti, modalità e durata della formazione che ogni datore di lavoro deve somministrare ad ogni lavoratore subordinato e/o ad esso equiparato, a prescindere dal numero di ore lavorate e/o dalla tipologia contrattuale.

Detto accordo prevede che ogni lavoratore riceva una formazione con specifici contenuti inerenti la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro della durata:

- di almeno 8 ore per le attività a rischio BASSO,
- di almeno 12 ore per le attività a rischio MEDIO,
- di almeno 16 ore per le attività a rischio ALTO.

L'accordo definisce inoltre la necessità di erogare un aggiornamento periodico dalla formazione di almeno 6 ore su base quinquennale e determina il livello di rischio BASSO, MEDIO e ALTO attraverso la classificazione delle attività economiche ATECO 2007 e suddividendo (attraverso delle tabelle allegate allo stesso accordo) le varie attività in 3 gruppi distinti, dai quali discendono i suddetti livelli di rischio.

Quanto suddetto, peraltro, non ricomprende:

- gli eventuali percorsi formativi specifici e mirati previsti dal Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (come ad esempio le attività di montaggio e smontaggio di ponteggi, il lavoro in quota con accesso mediante funi, i lavori elettrici, l'utilizzo di talune apparecchiature, ecc.);
- l'eventuale addestramento previsto dal Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 per l'utilizzo di talune attrezzature e/o per lo svolgimento di alcune attività (come ad esempio l'utilizzo di dispositivi di protezione individuale di III categoria, l'utilizzo di dispositivi di protezione individuale per l'udito, ecc.);

che devono, pertanto, essere considerati aggiuntivi rispetto alla formazione minima descritta nell'accordo.

L'accordo "suggerisce" anche la formazione specifica per altre due figure definite dal Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81:

- il dirigente ("persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa") per il quale è previsto un corso di



almeno 16 ore, completamente distinto per contenuti dalla formazione prevista per i lavoratori;

- il preposto (*"persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa"*) per il quale è previsto un corso di almeno 8 ore, con contenuti specifici integrativo della formazione prevista per i lavoratori.

Ogni OdV, quindi, deve prevedere una formazione minima per i propri lavoratori coerente con quanto previsto dall'accordo. L'obbligo di erogare detta formazione non appare, tuttavia, estendibile alla figura dei **volontari** che, ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs. 81/2008, **hanno facoltà di partecipare ai corsi di formazione con oneri e spese a proprio carico**. Considerando tuttavia che la formazione è da intendere come una misura di tutela (peraltro tra le più importanti) un'analisi ed una valutazione della eventuale formazione necessaria per svolgere una data attività appare quantomeno opportuna, al fine di poter definire quali volontari debbano aver frequentato quali corsi.

Che relazione sussiste tra il D.Lgs. 231/2001 che disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e il D.Lgs. 81/2008?

Per effetto dell'estensione del campo di applicazione del D. Lgs. 231/2001 *"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica ..."* ai delitti di omicidio colposo e lesioni personali colpose commessi con violazione di regole antinfortunistiche e a tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, nei casi descritti dagli articoli 589 e 590 del Codice Penale, può essere riconosciuta anche una responsabilità della Società e/o dell'Ente e/o dell'Associazione che possono essere sanzionati, in via amministrativa, a pagare sanzioni pecuniarie da 250 a 1000 quote (dove una quota è pari ad un cifra compresa tra 258,23 e 1.549,37 Euro) con la possibile applicazione anche di altre misure repressive ed interdittive quali, ad esempio, l'esclusione dalle gare.

In merito alla suddetta responsabilità ed attuando quando descritto nell'articolo 30 del D.Lgs. 81/2008, è possibile adottare un modello di organizzazione e di gestione che, se efficacemente attuato (assicurando un sistema per l'adempimento di tutti gli obblighi relativi) risulta esimente dalla responsabilità giuridica dell'ente.

Pur non essendo obbligatoria, l'adozione del modello organizzativo appare quindi opportuna e conveniente in quanto:

- diventa lo strumento più idoneo per definire la struttura organizzativa e le modalità gestionali finalizzate all'adempimento di tutti gli obblighi introdotti dalla legislativa vigente;
- esime le persone giuridiche, le società e le associazioni, anche prive di personalità giuridica, dalle eventuali sanzioni previste a carico dell'ente in caso di infortuni e malattie professionali.

Quali sono le legislazioni applicabili ai luoghi di lavoro, agli impianti ed alle attrezzature, di lavoro utilizzati dai lavoratori subordinati e dai volontari di una OdV?

Fatto salvo che il D.Lgs. 81/2008 (ove applicabile ed attraverso dei Titoli e degli allegati specifici) determina degli obblighi puntuali e specifici inerenti l'utilizzo di luoghi di lavoro, di impianti e di attrezzature in genere¹¹, si ritiene di sottolineare come, in relazione a luoghi di lavoro, impianti ed attrezzature, siano vigenti e cogenti una serie di altre disposizioni (spesso di valenza generale e quindi applicabili, non solo per i lavoratori, ma anche per i volontari e più in generale per ogni cittadino) che definiscono i requisiti minimi di sicurezza necessari per un loro utilizzo. A mero titolo di esempio si citano:

¹¹ Il D.Lgs. 81/2008 ne definisce i criteri di scelta, gli obblighi di informazione, formazione e addestramento correlati alla messa a disposizione, i requisiti minimi, gli obblighi di valutazione, manutenzione, verifica e controllo nonché tutti gli altri obblighi connessi con un utilizzo da parte di un lavoratore subordinato o ad esso equiparato (che richiedono una attenta analisi e valutazione obbligatoria per tutte le OdV che abbiano almeno un lavoratore subordinato)



- per i luoghi di lavoro: il certificato di abitabilità o di agibilità (comprensivo e riassuntivo di tutta una serie di certificazioni e dichiarazioni non strettamente ed esclusivamente correlate ai luoghi di lavoro e derivanti anche da disposizioni locali, quali i regolamenti edilizi e di igiene);
- per gli impianti: il D.M. 37/2008 che regola tutte le attività (progettazione, installazione, manutenzione, ecc.) realizzate su tutti i tipi di impianti (come ad esempio: elettrico, elettronico, idrico-sanitario, di adduzione del gas, di riscaldamento e climatizzazione, di sollevamento persone, ecc.) definendo i requisiti professionali delle aziende e delle persone abilitate per ogni intervento e la specifica documentazione (le dichiarazioni di conformità alla regola dell'arte e/o le dichiarazioni di rispondenza, gli eventuali progetti obbligatori, ecc.) necessaria al fine di attestare la rispondenza dell'impianto alla legislazione vigente;
- per le attrezzature di lavoro: tutte le direttive di prodotto che (in taluni casi anche attraverso la marcatura CE) determinano i requisiti minimi di sicurezza, necessari per l'immissione sul mercato e l'utilizzo di un determinato prodotto che riguardano svariate attrezzature e/o prodotti (ad esempio giocattoli, dispositivi di protezione individuale, recipienti in pressione, macchine, prodotti da costruzione, dispositivi medici, alimenti, apparecchiature elettriche, ecc.).

Considerando che il possesso delle specifiche caratteristiche minime, spesso, non è legato e correlato all'utilizzo "professionale" ma, come detto, è di valenza generale, è opportuno che detti aspetti vengano valutati attentamente da tutte le OdV, sia per l'eventuale loro esplicitazione negli accordi che verranno stipulati con i volontari (strettamente collegati agli aspetti inerenti la tutela) sia in relazione ai luoghi, agli impianti ed alle attrezzature che a qualsiasi titolo e con qualsiasi modalità vengano messi a disposizione dei volontari e/o degli utenti¹².

5. Sanzioni

Il quadro generale

Il D.Lgs. 81/2008, riprendendo la struttura del D.Lgs. 626/1994, prevede degli obblighi destinati alle seguenti figure:

- datore di lavoro (per il quale sono previsti anche degli obblighi NON delegabili) e dirigenti;
- preposti;
- lavoratori subordinati;
- componenti delle imprese familiari e lavoratori autonomi;
- progettisti;
- fabbricanti e fornitori;
- installatori;
- medico competente.

Per ognuno degli obblighi introdotti, direttamente o indirettamente (fatto salvo il caso di obblighi ritenuti meramente formali per i quali è prevista una sanzione di natura amministrativa), è associata una sanzione di natura penale che, nella maggioranza dei casi, prevede la pena dell'arresto con l'alternativa della ammenda.

¹² Per esempio predisporre un impianto di illuminazione artificiale provvisorio per illuminare il cortile della sede durante una festa dell'Associazione e/o distribuire dei giocattoli fabbricati da dei volontari e/o organizzare un evento di raccolta fondi in un locale chiuso non verificando se il numero di persone presenti è compatibile con le eventuali necessità di esodo in caso di emergenza, sono tutte attività che, anche se organizzate o realizzate da un privato cittadino, sono soggette a delle precise e determinate disposizioni legislative che andrebbero attentamente rispettate e che prevedono specifiche responsabilità (anche di natura penale, ma non solo) per i trasgressori.



Considerata la numerosità degli obblighi introdotti, non appare questa la sede per una dettagliata descrizione delle sanzioni (si rimanda in tal senso ai contenuti del D.Lgs. 81/2008) tuttavia si ritiene di segnalare che il datore di lavoro:

- oltre alla possibilità di essere chiamato, in sede civile, al risarcimento dei danni per effetto di sue violazioni e/o negligenze e/o omissioni;
- oltre alla possibile applicazione delle sanzioni previste dal Codice Penale per vari reati quali ad esempio l'omicidio colposo e/o le lesioni colpose;
- oltre alle possibili implicazioni derivanti da eventuali sanzioni applicate all'ente per effetto del D.Lgs. 231/2001;

può subire sanzioni che, nei casi più gravi, consistono nell'arresto da quattro a otto mesi o nell'applicazione dell'ammenda da 2500 a 6400 euro.

Non ritenendo di entrare nel merito dell'entità delle sanzioni né nelle variazioni avvenute con le varie modifiche legislative si ritiene comunque di segnalare e sottolineare come tali aspetti siano di estremo rilievo rilevante, vista anche la "numerosità" delle fattispecie sanzionabili (si va dalle mancate nomine alla messa a disposizione di attrezzature non conformi ai contenuti della legislazione vigente, dalla mancata formazione alla mancata affissione della segnaletica di sicurezza, dalla mancata valutazione dei rischi alla messa a disposizione di attrezzature non idonee, ecc.) e dalla molteplicità delle sanzioni applicabili.

Le sanzioni specifiche

Ai volontari inadempienti rispetto agli specifici obblighi sopra illustrati e previsti *dall'art. 21* del D.Lgs. 81/2008 potranno essere irrogate sanzioni penali o amministrative.

In particolare ai sensi dell'articolo 60 D.Lgs. 81/2008, così come modificato dal D.Lgs. 106/2009, è previsto l'arresto "*fino a un mese*" o l'ammenda "*da 200 a 600 euro*":

- per il mancato uso di adeguate attrezzature di lavoro;
- per non essersi muniti dei dispositivi di protezione individuale;
- per non averli utilizzarli conformemente alle disposizioni, in conformità alle disposizioni di cui al titolo III del D.Lgs. 81/2008 cui si rinvia;

ed è prevista una *sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 300 euro* in caso di mancato utilizzo di apposita tessera di riconoscimento.



ALLEGATO A - Tabella applicabilità adempimenti ODV

Tipo di organizzazione	OdV non appartenenti alla protezione civile		OdV appartenenti alla protezione civile	
	Senza lavoratori subordinati o equiparati	Con lavoratori subordinati o equiparati	Senza lavoratori subordinati o equiparati	Con lavoratori subordinati o equiparati
Adempimento				
Servizio di prevenzione e protezione e nomina del responsabile	Non applicabile		Non applicabile	
Valutazione dei rischi	Finalizzata alla informazione dei volontari ed alla definizione delle misure di tutela		Finalizzata alla definizione delle misure di tutela e della necessità della sorveglianza sanitaria	
Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza	Non applicabile	Applicabile (secondo quanto previsto dal D.Lgs. 81/2008)	Non applicabile	Applicabile (secondo quanto previsto dal D.Lgs. 81/2008, dal D. 13/04/2011 e successive modifiche ed integrazioni)
Sorveglianza sanitaria e nomina del medico competente	Applicabile ai volontari come loro facoltà e con oneri a proprio carico		Applicabile anche ai volontari secondo modalità definite dal Decreto Capo Dipartimento 12/01/2012	
Documento sulla valutazione dei rischi	Non applicabile	Applicabile secondo quanto previsto dal D.Lgs. 81/2008 (con possibile sostituzione con procedure standardizzate per OdV che occupano sino a 50 addetti e senza rischi particolari)	Non applicabile	Applicabile secondo quanto previsto dal D.Lgs. 81/2008 (con possibile sostituzione con procedure standardizzate per OdV che occupano sino a 50 addetti e senza rischi particolari)
Formazione (Accordo Stato Regioni 21 dicembre 2011)	Applicabile ai volontari come loro facoltà e con oneri a proprio carico	Applicabile secondo quanto previsto dal D.Lgs. 81/2008	Applicabile anche ai volontari secondo modalità definite dal Decreto Capo Dipartimento 12/01/2012	Applicabile secondo quanto previsto dal D.Lgs. 81/2008 e dal Decreto Capo Dipartimento 12/01/2012
Idoneità luoghi di lavoro, impianti, attrezzature...	Applicabile (seppur con parziali differenze a seconda del caso che siano presenti o meno lavoratori subordinati o equiparati)			

