

Studio Legale Casella e Scudier

Associazione Professionale

Circolare n. 2/2011 del 20 settembre 2011*

SICUREZZA E SALUTE DEL LAVORO NELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO E NELLE COOPERATIVE SOCIALI:

EMANATO IL DECRETO MINISTERIALE DI ATTUAZIONE DEL DECRETO 81/08

In attuazione dell'art. 3, comma 3-bis del Decreto Legislativo n. 81/08, nella Gazzetta Ufficiale del 12 luglio 2011 è stato pubblicato il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 13 aprile 2011, che regola l'applicazione delle norme contenute nel Decreto 81/08 nei riguardi delle organizzazioni di volontariato (ivi compresi i volontari della Croce Rossa Italiana e del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico ed i volontari dei vigili del fuoco) e delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991 n. 381.

Si tratta di un Decreto molto importante e molto atteso, sia per le particolari caratteristiche dei soggetti da tutelare, sia perché si tratta di fattispecie diffusissime e che interessano un grandissimo numero di persone; inoltre tale disciplina ha rilevanti conseguenze non soltanto direttamente per le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali, ma anche indirettamente per tutti gli enti pubblici e privati (enti locali in testa) che si avvalgono delle prestazioni dei volontari o delle cooperative sociali.

Scopo dichiarato nel preambolo del Decreto è di tenere conto *“delle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività”*. Il Decreto lo fa distintamente per le organizzazioni di volontariato da una parte, e per le cooperative sociali dall'altra; pertanto il Decreto, per quanto emanato unitariamente per entrambe le tipologie di soggetti, in realtà contiene due discipline ben distinte sia nei presupposti, sia nei contenuti degli obblighi.

* I testi delle Circolari si trovano nel sito www.casellascudier.it

Le organizzazioni di volontariato della protezione civile

L'art. 1 definisce come organizzazione di volontariato della protezione civile "ogni organismo liberamente costituito, senza fini di lucro, ivi inclusi i gruppi comunali e intercomunali di protezione civile, che svolge o promuove, avvalendosi prevalentemente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti, attività di previsione, prevenzione e soccorso in vista o in occasione di eventi di cui all'art. 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ivi comprese le attività di cui alla legge 21 novembre 2000, n. 353, e all'art. 5-bis, comma 5 del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, nonché attività di formazione e addestramento nelle stesse materie"; l'art. 6 precisa che il decreto si applica anche al Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico ed alle componenti volontaristiche della Croce Rossa Italiana (ed agli organismi equivalenti di Valle d'Aosta, Trento e Bolzano).

L'articolo 2 del Decreto Ministeriale elenca le esigenze che caratterizzano le attività dei volontari di protezione civile, Croce Rossa Italiana, Corpo nazionale soccorso alpino e volontari dei vigili del fuoco, e di cui si deve tenere conto nell'applicazione delle norme del Decreto 81/08:

- necessità di intervento immediato anche in assenza di preliminare pianificazione;
- carattere di immediatezza operativa delle organizzazioni;
- imprevedibilità ed indeterminazione del contesto degli scenari di intervento, con conseguente impossibilità pratica di valutare tutti i rischi secondo gli articoli 28 e 29 del Decreto 81/08 (che disciplinano la valutazione dei rischi e redazione del DVR);
- necessità di derogare, prevalentemente per gli aspetti formali, alle procedure ed agli adempimenti di legge.

Ciò non comporta, beninteso, che le norme del Decreto 81 non si applicano alle organizzazioni di volontariato della protezione civile: significa invece che tali norme, come recita l'art. 3, si applicano alle organizzazioni "nel rispetto delle loro caratteristiche strutturali, organizzative e funzionali".

In pratica, vi sono delle parziali deroghe.

La prima deroga è nell'art. 3 del Decreto Ministeriale: il volontario è equiparato al lavoratore "esclusivamente per le attività specificate all'art. 4 commi 1 e 2" e cioè per gli obblighi, facenti capo alle organizzazioni di volontariato, di:

- curare che il volontario riceva formazione, informazione e addestramento;
- curare che il volontario sia sottoposto a controllo sanitario e a sorveglianza sanitaria;
- curare che il volontario sia dotato di attrezzature e dispositivi di protezione individuale idonei e che sia adeguatamente formato e addestrato al loro uso.

Formazione e addestramento, controllo e sorveglianza sanitaria, dotazione di attrezzature e d.p.i. devono essere compiuti "nell'ambito degli scenari di rischio di protezione civile individuati dalle autorità competenti" e "sulla base dei compiti svolti" dal lavoratore.

Studio Legale Casella e Scudier

Associazione Professionale

Questa precisazione è fondamentale, perché significa che gli interventi di protezione civile sono sì caratterizzati dalla impossibilità di prevedere a priori il *contesto* degli scenari emergenziali e di valutare preventivamente *tutti* i relativi rischi, ma questo non esclude invece la possibilità e anzi l'obbligo, a monte, di individuare degli *scenari di rischio* propri di ciascuna organizzazione, così come a monte esiste una *assegnazione di compiti* da svolgere per ciascun volontario.

Tale individuazione degli scenari e tale affidamento dei ruoli ai volontari sono dunque, anche nella disciplina del Decreto Ministeriale, adempimenti preliminari imprescindibili.

Questa impostazione è altrettanto evidente con riferimento alla sorveglianza sanitaria.

Il Decreto prevede infatti nei confronti di *tutti* i volontari un generale obbligo di "*controllo sanitario*", definito (art. 1) come l'insieme degli accertamenti medici basilari finalizzati alla ricognizione delle condizioni di salute (accertamenti basilari che verranno individuati con future disposizioni emanate specificamente per il volontariato); prevede poi (art. 5) una vera e propria "*sorveglianza sanitaria*" solo per i volontari esposti ai fattori di rischio di cui al Decreto n. 81/08.

A tal fine, le organizzazioni hanno l'obbligo (art. 5) di "*individuare i propri volontari che, nell'ambito dell'attività di volontariato, svolgono azioni che li espongono ai fattori di rischio*" comportanti la sorveglianza sanitaria.

Anche ai fini della sorveglianza sanitaria, dunque, l'impossibilità di prevedere a priori lo specifico contesto in cui verrà compiuto ogni singolo intervento di protezione civile non esclude affatto la possibilità, anzi l'obbligo, di definire a priori gli scenari di rischio in cui comunque i volontari saranno chiamati a muoversi, nonché i compiti e le azioni che ciascuno di essi svolgerà nell'ambito di siffatti scenari.

La equiparazione soltanto parziale del volontario al lavoratore, e il riconoscimento della necessità di derogare ai profili soprattutto formali delle procedure e degli adempimenti di legge, non esime tuttavia l'organizzazione di volontariato dall'obbligo di osservare e adottare comunque "*sostanziali e concreti criteri operativi in grado di garantire la tutela dei volontari e delle persone comunque coinvolte*" (art. 2 lettera d): in pratica, se ne ricava che è comunque obbligatoria una valutazione dei rischi e una disciplina delle misure di prevenzione e protezione e delle istruzioni operative, anche se meno strutturata rispetto ad un normale DVR.

Anche il dovere, che il Decreto pone in capo al volontario, "*di prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone...su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni*" deve essere adempiuto dal volontario "*conformemente alla sua formazione, informazione alle istruzioni operative, alle procedure, alle attrezzature e ai dispositivi di protezione individuale in dotazione*" (art. 3 comma 2).

Alla base dell'intero assetto di sicurezza delle organizzazioni vi è dunque innanzitutto la individuazione degli scenari di protezione civile che contraddistinguono ciascuna organizzazione e dei relativi rischi, e poi la definizione delle istruzioni operative e delle procedure; a ciò segue, sulla base della attribuzione dei compiti ai volontari, la

Studio Legale Casella e Scudier

Associazione Professionale

loro formazione e addestramento, il controllo sanitario o se i compiti previsti lo richiedano la sorveglianza sanitaria, la dotazione delle attrezzature e dei d.p.i. idonei.

Tutti questi obblighi, sanciti dagli articoli 4 e 5, vanno adempiuti tenendo conto della **seconda deroga** introdotta dal Decreto: *“le sedi delle organizzazioni, salvi i casi in cui nelle medesime si svolga un’attività lavorativa, nonché i luoghi di esercitazione, di formazione e di intervento dei volontari di protezione civile, non sono considerati luoghi di lavoro”* (art. 4 comma 3).

Non fanno dunque capo alle organizzazioni di volontariato, in relazione ai luoghi in cui operano i volontari, tutti gli obblighi che il Decreto 81/08 detta per i datori di lavoro; e conformemente a tale previsione, il volontario deve prendersi cura non soltanto della propria salute e sicurezza, ma anche di quella *“delle altre persone, presenti nelle sedi delle organizzazioni nonché sui luoghi di intervento, di formazione e di esercitazione, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni”* (art. 3 comma 2 già più sopra citato).

In sostanza, viene posto in capo al volontario l’obbligo di prevenire i rischi che la sua attività può causare sulle altre persone; il che potrebbe apparire assai discutibile, se questo dovere del volontario non fosse in realtà condizionato dalla formazione e informazione ricevute, nonché dalle istruzioni operative insegnategli e dalle attrezzature e d.p.i. consegnatigli.

Ciò riconduce, ancora una volta, al quadro più sopra delineato, in cui l’organizzazione non deve elaborare, per i luoghi in cui operano i volontari, un vero e proprio DVR né assoggettare tali luoghi a tutte le regole e adempimenti che sono richiesti per i luoghi di lavoro; deve però valutare i rischi legati agli scenari in cui i volontari opereranno, formandoli ed informandoli di conseguenza anche con specifico riferimento ai rischi che possono derivare dalla compresenza di più persone nelle sedi così come nei luoghi di intervento, di formazione e di esercitazione.

Conformemente all’impostazione data, che esclude l’equiparazione piena del volontario al lavoratore e che non considera i luoghi in cui i volontari si trovano ad operare come luoghi di lavoro, il Decreto detta la **terza deroga** propria della disciplina: *“ai fini dell’applicazione del presente decreto, il legale rappresentante delle organizzazioni è tenuto all’osservanza degli obblighi di cui al successivo art. 4, salvi i casi in cui sussistano rapporti di lavoro, qualunque sia la relativa tipologia contrattuale”* (art. 3 comma 3).

Nell’ambito delle organizzazioni di volontariato ed ai fini dell’applicazione degli obblighi nei confronti dei volontari, dunque, individuare il datore di lavoro non è necessario (e forse neppure possibile, a ben vedere); l’adempimento degli obblighi nei confronti del volontario fa capo, secondo un criterio del tutto estraneo al principio di effettività che caratterizza la figura del datore di lavoro nel Decreto 81/08, al soggetto che formalmente riveste la qualifica di legale rappresentante.

Quando invece un rapporto di lavoro sussiste, di qualsiasi tipologia, nei confronti del lavoratore valgono tutte le regole del Decreto 81/08, nessuna esclusa (secondo l’art. 4 comma 3 le stesse sedi dell’organizzazione non sono considerate luoghi di lavoro *“salvi i casi in cui nelle medesime si svolta un’attività lavorativa”*) e tali obblighi faranno capo al datore di lavoro, che andrà individuato secondo i criteri dello stesso Decreto 81/08.

Studio Legale Casella e Scudier

Associazione Professionale

Da ultimo una brevissima considerazione si impone **sull'ultima deroga** che il Decreto sembrerebbe introdurre, là dove afferma (art. 2 comma 2) che *“l'applicazione delle disposizioni del presente decreto non può comportare l'omissione o il ritardo delle attività e dei compiti di protezione civile”*. Tale comma sembrerebbe voler dare una risposta alla necessità, dichiarata nel preambolo del Decreto Ministeriale, *“di coniugare la tutela della salute e della sicurezza dei volontari della protezione civile con il perseguimento degli obiettivi per i quali è stato istituito il Servizio nazionale della protezione civile, ossia la tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri eventi calamitosi”*.

In questo caso si tratterebbe di una sorta di “deroga della deroga”, nel senso che il comma sembra introdurre l'ammissibilità di derogare alle disposizioni del Decreto Ministeriale, già di per sé derogatorie della normativa primaria di riferimento, quando le esigenze di protezione civile lo richiedano.

In realtà, appare difficile comprendere quale delle disposizioni del Decreto Ministeriale potrebbe, per essere applicata, comportare un'omissione o un ritardo nelle attività di protezione civile: tutte le norme che impongono obblighi, infatti, riguardano adempimenti di carattere “strutturale” da compiere a monte della fase di intervento vero e proprio del Decreto.

Ma soprattutto, se davvero si intendesse introdurre una ulteriore riduzione dei livelli di tutela della salute dei volontari rispetto a quelli del Decreto Ministeriale, già derogatori rispetto ai normali standard di tutela del lavoratore, ciò potrebbe forse accadere esclusivamente quando le attività di protezione civile debbano tutelare l'integrità della vita umana, cioè un bene di eguale valore. In tutti gli altri casi, e per tutti gli altri beni che la protezione civile mira a tutelare, qualsiasi intervento di protezione civile che non fosse rispettoso delle regole minime di tutela del volontario, e che richiedesse a quest'ultimo di operare in mancanza di basilari condizioni di formazione, addestramento, controllo sanitario, nonché di dotazione di attrezzature e d.p.i. adeguati, difficilmente potrebbe considerarsi ammissibile.

Le cooperative sociali

Anche con riferimento alle cooperative sociali il Decreto Ministeriale precisa la necessità di tenere conto delle particolari modalità di svolgimento delle attività; diversi sono però i presupposti della disciplina derogatoria così come diversi sono i contenuti delle deroghe.

Delle cooperative sociali si occupano l'art. 2 comma 3 (in cui il Decreto enuncia le esigenze che giustificano una applicazione diversificata del Decreto 81/08) e l'art. 7.

Le peculiari esigenze delle cooperative sociali che giustificano una disciplina in deroga sono quelle *“relative alle prestazioni che si svolgono in luoghi diversi dalle sedi di lavoro e alle attività che sono realizzate da persone con disabilità”*.

Due sono le circostanze di cui tenere conto: la prima concerne il luogo delle prestazioni rese dalle cooperative sociali, e in particolare il fatto che spesso questo luogo è

Studio Legale Casella e Scudier

Associazione Professionale

diverso dalle sedi di lavoro; la seconda concerne invece specificamente le caratteristiche dei soggetti che operano.

Sotto il primo profilo, l'art. 7 del Decreto prevede che le norme del Decreto 81/08 trovino applicazione ai lavoratori ed ai soci lavoratori delle cooperative sociali che svolgano la propria attività fuori dalle sedi di lavoro, ma *"tenendo conto dei rischi normalmente presenti, sulla base dell'esperienza, nelle attività di cui all'art. 1, lettere a) e b), della legge 8 novembre 1991, n. 381"*. In sostanza, il Decreto Ministeriale ammette una sorta di valutazione dei rischi "standard", basata non già su una analisi effettiva dei luoghi in cui i lavoratori sono destinati ad operare, bensì sulla tipologia di rischi tipica delle attività svolte.

Si fa eccezione a questa regola soltanto qualora il lavoratore di cooperativa sociale operi *"nell'ambito dell'organizzazione di un altro datore di lavoro: in questo caso, è quest'ultimo che deve fornire al lavoratore o al socio lavoratore adeguate informazioni sui rischi specifici esistenti negli ambienti in cui egli è chiamato ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività"*.

Più che introdurre una deroga all'obbligo di valutazione dei rischi e di redazione del DVR, il decreto 81/08 consente piuttosto un criterio "semplificato" o, se si vuole, "standardizzato" di valutazione del rischio che si concentra sulle tipologie di attività e non sui luoghi di esecuzione.

Il lavoratore che opera genericamente "al di fuori delle sedi di lavoro" viene dunque tutelato attraverso una valutazione dei rischi "normali" dell'attività svolta, senza nessuna valutazione analitica del luogo in cui opererà.

Il lavoratore che opera "nell'ambito dell'organizzazione di un altro datore di lavoro", invece beneficia dell'analisi che di quell'ambiente è già stata compiuta da quel datore di lavoro.

Il datore di lavoro nel cui ambito organizzativo opera una cooperativa sociale quindi, è tenuto ad adempiere ad un analitico obbligo informativo.

Desta però perplessità il fatto, che la norma preveda l'obbligo di fornire le informazioni "al lavoratore o al socio lavoratore", quasi con un rapporto diretto tra datore di lavoro ospitante e lavoratore della cooperativa sociale.

