

I vincoli di sicurezza e igiene nel volontariato

di **Gianna Elena De Filippis** [*]

Dal punto di vista della attuale società, il volontariato, oggi, riveste una importanza fondamentale ed è divenuto, in alcuni settori, insostituibile, di fronte ad un Welfare State pressochè assente. Le dinamiche collettive richiedono interventi sempre più incisivi nella gestione di gravissime situazioni di disagio sociale ovvero nel predisporre attività ricreative, culturali e rieducative di vario tipo. Gli enti pubblici, in costante difficoltà nel garantire la compiuta soddisfazione di un interesse pubblico onnicomprensivo, ricorrono, da tempo, all'aiuto di associazioni di volontariato in tutti i settori attraverso convenzioni. Dall'assistenza a categorie di soggetti a rischio di esclusione sociale alla salvaguardia dell'ambiente e del territorio, dalla collaborazione in servizi di pubblica sicurezza a quelli di apertura di musei, archivi, biblioteche, il volontariato esplica, ormai, effetti determinanti nella crescita del benessere collettivo alla luce di un generale principio di "solidarietà". I principali settori coinvolti sono quelli della sanità, sanità e servizi sociali, protezione civile e ambiente.

La base normativa sul volontariato è data dalla **legge n. 266/1991, Legge Quadro sul Volontariato**, e dalla **legge n. 383/2000, Disciplina delle Associazioni di Promozione sociale**. Di rilevante importanza, inoltre, la **legge n. 381/1991, Disciplina delle Cooperative sociali**, e la **legge n. 398/1991, Disposizioni tributarie relative alle associazioni sportive dilettantistiche**, nonché il **Decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile 12 gennaio 2012, recante "Intesa tra il Dipartimento della Protezione Civile e le Regioni e Province Autonome sulla definizione delle modalità dello svolgimento delle attività di sorveglianza sanitaria"**.

Vista la legge n. 383/2000, sono considerate associazioni di promozione sociale le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di **utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati**. Non sono considerate associazioni di promozione sociale i partiti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei datori di lavoro, le associazioni professionali e di categoria e tutte le associazioni che hanno come finalità la tutela esclusiva di interessi economici degli associati. Non costituiscono, altresì, associazioni di promozione sociale i circoli privati e le associazioni comunque denominate che dispongono limitazioni con riferimento alle condizioni economiche e discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati o prevedono il diritto di trasferimento, a qualsiasi titolo, della quota associativa o che, infine, collegano, in qualsiasi forma, la partecipazione sociale alla titolarità di azioni o quote di natura patrimoniale.



Ogni attività di volontariato, per definizione, si svolge in via gratuita e le organizzazioni sono tenute ad assicurare gli aderenti **contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato stessa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi**. Resta, in ogni caso, la **possibilità di assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo** esclusivamente nei limiti necessari al regolare funzionamento dell'organizzazione. Per potere conservare, dunque, la veste di organizzazione di volontariato è indispensabile che, in ogni caso, ci sia l'elemento determinante e

prevalente delle **prestazioni volontarie, gratuite e personali degli aderenti**.

Risulta palese, dunque, che, a fronte di un vero e proprio rapporto di lavoro, l'organizzazione di volontariato soggiace a tutti gli obblighi lavoristici, previdenziali e fiscali ordinari, anche laddove trattasi di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 2222 c.c..

Ciò che, invece, a volte sfugge è l'obbligatorietà di alcuni adempimenti riguardanti i volontari in senso stretto.

Per tutti i volontari, infatti, vigono le disposizioni normative sulla sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro, di cui al d.lgs. n. 81/2008, ss. modifiche e integrazioni.

L'articolo 3 del d.lgs. n. 81/2008 menziona al comma 3 bis, nell'ambito di applicazione, anche le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, le organizzazioni di volontariato della protezione civile, ivi compresi i volontari della Croce Rossa Italiana e del Corpo Nazionale Soccorso alpino e speleologico e i volontari dei vigili del fuoco. In questi casi, le disposizioni normative sono applicate tenendo conto delle **particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività**, individuate con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Dipartimento della protezione civile e il Ministero dell'interno, sentita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro.

A riguardo, si distinguono **due diversi regimi** di gestione della sicurezza:

A) Volontari della Croce Rossa, dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Alpino e speleologico, della Protezione Civile e delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381;

B) Volontari di cui alla legge 1° agosto 1991, n. 266, del servizio civile e 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'art. 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché nei confronti di tutti i **soggetti di cui all'art. 67, c. 1, lett. m), del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917** (Art. 67, Redditi diversi, TUIR, alla cui lettera m) cita direttori artistici, cori, bande musicali e filodrammatiche, enti e/o organismi con finalità sportive dilettantistiche).

I volontari del "**Gruppo A**" sono assimilati ai lavoratori subordinati ex art. 2, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2008 (art. 3, c. 3-bis).

In particolare, vengono loro applicate le disposizioni di cui al D.M. del 13 aprile 2011 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Capo Dipartimento della Protezione civile e il Capo Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno, che disciplina in modo specifico l'attività di volontari appartenenti alle seguenti organizzazioni:

1. Protezione civile;
2. Croce Rossa;
3. Soccorso alpino;
4. Vigili del fuoco.



Trattandosi di organismi speciali in ragione della specifica **attività di emergenza ed urgenza** che li contraddistingue sul piano dell'azione, è stato opportuno disciplinarli in via dettagliata ed in via autonoma, additiva e in parte derogatoria rispetto alla base normativa costituita proprio dal d.lgs. n. 81/2008.

Queste particolari condizioni di immediatezza dell'azione sono elencate nel decreto ministeriale citato e consistono in:

- necessità di intervento immediato anche in assenza di preliminare pianificazione;
- organizzazione di uomini, mezzi e logistica, improntata a carattere di immediatezza operativa;
- imprevedibilità e indeterminazione del contesto degli scenari emergenziali nei quali il volontario viene chiamato ad operare tempestivamente e conseguente impossibilità pratica di valutare tutti i rischi concreti connessi;
- 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.

Trattandosi di attività di previsione, prevenzione e soccorso in vista di eventi di particolare pericolosità e gravità per la pubblica incolumità, l'applicazione delle regole in materia di sicurezza non potrebbe comportare l'omissione o il ritardo delle attività e dei compiti di protezione civile. Di qui, invece, la fondamentale funzione delle attività di **formazione, informazione e di addestramento pratico** per il corretto utilizzo delle attrezzature e per le esatte procedure di intervento da seguire.

Un'importante deroga di portata ancora più generale è prevista dall'art. 4, comma 3, del decreto; è previsto che 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.

L'organizzazione, quindi, a differenza di altri datori di lavoro, non è tenuta ad effettuare una valutazione dei rischi perché non esiste una sede specifica sostanzialmente immutabile in cui sono accertabili rischi tipici ma contesti di attività variabili e caratterizzati da eventi esterni non preventivabili nella loro specificità.

Il volontario della Protezione civile aderente alle organizzazioni è, pertanto, ampiamente "tutelato" con una proficua e concreta formazione, come stabilito all'art. 4, commi 1 e 2 del decreto ministeriale del 13 aprile 2011 e quindi:

1. deve ricevere formazione, informazione e addestramento, nonché essere sottoposto al controllo sanitario che potrà essere assicurato dalle componenti mediche interne delle organizzazioni, se presenti, ovvero mediante accordi tra organizzazioni, ovvero dalle strutture del Servizio sanitario nazionale pubbliche o private accreditate;
 2. essere dotato di attrezzature e dispositivi di protezione individuale idonei per lo specifico impiego ed essere adeguatamente formato e addestrato al loro uso conformemente alle indicazioni specificate dal fabbricante.
- In linea generale, l'attenzione viene concentrata, in questi casi, sull'individuo che è lo "strumento" principale stesso attraverso cui l'organizzazione agisce materialmente realizzando i suoi fini solidaristici sociali.



La deroga prevista per le organizzazioni di fare una ordinaria valutazione dei rischi, mancando una sede di lavoro vera e propria, è compensata, dunque, oltre che da intense attività di addestramento e formazione, da una serie di rigorosi doveri in capo al volontario; infatti, restano fermi il dovere di quest'ultimo di prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti nelle sedi delle organizzazioni nonché sui luoghi di intervento, il dovere di formazione e di esercitazione.



Il decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile del 12 gennaio 2012 prevede norme particolari in materia di sicurezza dei volontari del gruppo "A". Ad esempio, statuisce l'obbligo di definizione dei c.d. **scenari di rischio**, l'obbligo di catalogazione delle attività svolte dai volontari e l'obbligo di assicurare agli stessi il controllo sanitario.

Per **scenario di rischio di protezione civile** si intende la rappresentazione dei fenomeni di origine naturale o antropica che possono interessare un determinato territorio provocandovi danni a persone e/o cose e che costituisce la base **per elaborare un piano di emergenza**; al tempo stesso, esso è lo strumento indispensabile **per predisporre gli interventi preventivi a tutela della popolazione e/o dei beni in una**

determinata area. Gli scenari di rischio, dunque, possono essere di vario genere: fenomeni atmosferici avversi, rischio idrogeologico, alluvioni, frane, terremoti, incendi boschivi, eruzioni vulcaniche, disastri ambientali-industriali, altri.

L'assistenza alla popolazione è intesa, secondo la catalogazione, come:

- attività psicosociale;
- attività socio-assistenziale;
- assistenza ai soggetti maggiormente vulnerabili (giovani, anziani, malati, disabili);
- informazione alla popolazione;
- logistica;
- soccorso e assistenza sanitaria;
- uso di attrezzature speciali;
- conduzione di mezzi speciali;
- predisposizione e somministrazione pasti;
- prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi e di interfaccia;
- supporto organizzativo, anche nell'ambito di sale operative, attività amministrative e di segreteria;
- presidio del territorio;
- attività di ripristino dello stato dei luoghi di tipo non specialistico;
- attività formative;
- attività in materia di radio e telecomunicazioni;
- attività subacquee;
- attività cinofile.

Per quanto riguarda i controlli sanitari, il Decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile del 12 gennaio 2012 prevede per i volontari del gruppo "A" un controllo generico "minimo" dello stato di salute e una sorveglianza sanitaria specifica in base ai diversi "scenari di rischio" in cui i volontari potrebbero operare.

L'esito del controllo sanitario permette di capire se il volontario può effettivamente svolgere determinate attività "a rischio", attività che possono richiedere sforzi fisici anche molto elevati; anche nel caso di soggetti diversamente abili il controllo va definito in relazione ai compiti e alle attività attribuiti dall'organizzazione di appartenenza.

Il volontario riferisce l'esito della visita al responsabile della propria organizzazione tramite attestazione del medico; successivamente alla visita, egli deve comunicare al responsabile della organizzazione alla quale appartiene l'eventuale insorgenza di situazioni tali da rendere opportuna una nuova visita, anche prima della scadenza.

Il controllo sanitario come sopra specificato deve essere assicurato:

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

L'effettuazione del controllo può essere articolata su base annuale per aliquote di volontari, nelle diverse classi di età, al fine di assicurare il rispetto della cadenza con riferimento alla totalità degli iscritti; l'effettuazione del controllo sanitario può essere assicurata da medici abilitati all'esercizio della professione, anche facenti parte della componente medica dell'organizzazione, ove presente, o, comunque, appartenenti all'organizzazione, ovvero mediante convenzioni con organizzazioni che ne sono munite nonché con strutture del SSN pubbliche o private accreditate.

Le vaccinazioni sono obbligatorie come previsto dai Piani Vaccinali Regionali.



Disposizioni specifiche riguardano i volontari addetti allo spegnimento degli incendi boschivi, per le quali si rimanda al testo contenuto nella **Conferenza Unificata del 25 luglio 2002, concernente i requisiti minimi psicofisici e attitudinali e i dispositivi di protezione individuale - DPI relativi agli operatori, ivi compresi gli appartenenti alle organizzazioni di volontariato, da adibire allo spegnimento degli incendi boschivi**. Qui si rammenta soltanto che per i volontari non impegnati direttamente sul "fronte fuoco" il requisito minimo da richiedere è la sana e robusta costituzione fisica, la cui certificazione può essere rilasciata dal medico di famiglia; invece, per i volontari da impegnare direttamente sul "fronte fuoco", ferma restando la facoltà del medico, ove lo ritenga necessario, di richiedere esami strumentali specifici o di laboratorio e attivare consulenze specialistiche, costituisce requisito minimo la certificazione di idoneità alla mansione, da rilasciarsi a cura del medico competente, ove previsto, o da altra autorità sanitaria competente, secondo il seguente **protocollo sanitario minimo**:

- visita medica generale con esame anamnestico e redazione cartella clinica individuale;
- misura dell'acuità visiva;
- spirometria semplice;
- audiometria;
- elettrocardiogramma;
- esami ematochimici (es. emocromocitometrico, indicatori di funzionalità epatiche e renale, glicemia) ed esame standard delle urine;
- vaccinazione antitetanica.

Per i volontari rientranti nel “**Gruppo B**” vige un regime normativo differente.

Sulle organizzazioni di volontariato di cui alla legge n. 266/1991, di quelle operanti nell'ambito del servizio civile e delle altre organizzazioni individuate dall'art. 3, c. 12- bis del d.lgs. n. 81/2008, gravano i seguenti obblighi:

1. utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al titolo III del d.lgs. n. 81/2008, “USO DELLE ATTREZZATURE DI LAVORO E DEI DISPOSITIVI DI PROTEZIONE INDIVIDUALE”, artt. 69 e ss.;
2. munire i volontari di dispositivi di protezione individuale e di utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al titolo III, già menzionato;
3. munire i medesimi 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.

Inoltre, i volontari relativamente ai rischi propri delle attività svolte e con oneri a proprio carico, hanno facoltà di (art. 21, c. 2, d. lgs. n. 81/2008):

- 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 del d.lgs. n. 81/2008, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali.



Con accordi tra i soggetti e le associazioni o gli enti di servizio civile possono essere individuate le modalità di attuazione della tutela dei volontari; inoltre, ove il volontario svolga la sua prestazione nell'ambito dell'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.

In questo caso il datore di lavoro è, altresì, tenuto ad adottare le misure utili a eliminare o, ove ciò non sia possibile, a ridurre al minimo i rischi da interferenze tra la prestazione del soggetto e altre attività che si svolgano nell'ambito della medesima organizzazione

(art. 3, c. 12, d.lgs. n. 81/2008).

Il d.lgs. n. 81/2008 ha stabilito per ognuno degli obblighi introdotti, direttamente o indirettamente e fatto salvo il caso di obblighi ritenuti meramente formali per i quali è prevista una sanzione di natura amministrativa, sanzioni di natura penale (arresto con l'alternativa della ammenda). Viene estesa l'estinzione agevolata degli illeciti amministrativi, consistente nel pagamento del minimo delle sanzioni, se il trasgressore regolarizza la propria posizione non oltre il termine assegnato dall'organo di vigilanza nel verbale di primo accesso ispettivo.

Concludendo, aspetto da non trascurare sul volontariato è quello relativo alla protezione dei dati personali ai sensi del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, **Codice in materia di protezione dei dati personali**.

Per esempio, in merito all'uso dei cartellini, può essere eccessivo indicare sul cartellino dei volontari i dati anagrafici o le generalità: a seconda dei casi, può bastare un codice identificativo o il solo nome e/o ruolo professionale. L'uso dei cartellini va basato su determinazioni contenute in accordi interni all'organizzazione.

Inoltre, anche nelle organizzazioni di volontariato va individuato, come di consueto, il titolare, l'incaricato e il responsabile del trattamento dei dati personali. ■

[*] Consulente del Lavoro - www.sibillaconsulting.com. La Dr.ssa Gianna Elena De Filippis ha vinto nel 2012 il [Premio Massimo D'Antona](#)