

PARERE PRO VERITATE sul T.U. in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro

*del Prof. Avv. Marco Quiroz Vitale**

1.0 Il quesito proposto

Il Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (di seguito *breviter* T.U.), adottato con il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 recante attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 101 del 30 aprile 2008 - Supplemento Ordinario n.108. è entrato in vigore il 15 maggio 2008. Il T.U. rappresenta un *corpus* normativo ampio e sistematico e si pone all'attenzione del mondo del volontariato in quanto molte norme contenute nel titolo I fanno esplicito riferimento sia ai volontari come destinatari delle tutele della normativa in questione sia alle Organizzazioni di volontariato come soggetti tenuti a porre in essere le misure volte a prevenire infortuni e malattie sul lavoro. Il Centro di Servizi per il volontariato di Milano, per il servizio info-continua, chiede parere in ordine alla effettiva applicabilità della complessa disciplina in tema di sicurezza sul lavoro al volontariato.

2.0 Ricognizione della principale normativa applicabile

Per chiarezza espositiva può essere utile illustrare il contenuto precettivo delle principali norme che vengono in rilievo per la risposta al richiesto parere.

- A) Il settore del volontariato viene preso in considerazione espressamente nell'ambito di tre norme del T.U. che andremo ad analizzare.
 - a. La prima è l'art. 2 del comma 1 lettera a) in cui il volontario viene equiparato al lavoratore.
 - b. la seconda è l'art. 4 comma 1 lett. g) in cui il volontario, invece, non viene ritenuto computabile ai fini della determinazione del numero dei lavoratori, alle dipendenze del datore di lavoro
 - c. terza è l'art. 3 comma 2 che, nel delineare il campo di applicazione della normativa, pone dei limiti all'applicabilità del T.U. alle Organizzazioni di volontariato (di seguito OdV).
- B) Per una corretta interpretazione, e costituzionalmente legittima, del T.U. occorrerà fare costantemente riferimento ai limiti posti al Governo dal Legislatore mediante la Legge Delega del 3 agosto 2007, n. 123, art. 1
- C) La legge quadro sul volontariato L.266/91 contiene alcune norme cui il T.U. fa riferimento o che debbono, in ogni caso, essere prese in considerazione per effettuare una corretta interpretazione logico sistematica. A questo proposito vengono in rilievo in particolare:
 - a. L'art. 2 che reca la definizione di attività di volontariato

* Università di Bologna, consulente del Centro di servizi del volontariato di Milano.

- b. L'art. 3 che delinea i caratteri delle OdV
- c. L'art. 4 che impone alle OdV obblighi assicurativi

Passiamo in rassegna i vari testi normativi:

Aa) Quanto alla prima norma l'art. 2 comma 1 lett. a) detta le definizioni di alcuni fatti, soggetti, ruoli o stati, presenti nella società, e che acquistano giuridica rilevanza ai fini dell'applicazione della legge. L'articolo in commento *in primis* detta le definizioni di "lavoratore" e "datore di lavoro", che sono i destinatari principali delle norme; infatti la garanzia di "sicurezza" sul posto di lavoro si è imposta, storicamente, come prima e fondamentale obbligazione del datore di lavoro nei confronti del lavoratore¹, nel quadro di un capitalismo più maturo. Pur non essendo questa la sede per una analisi comparata, occorre avvertire che rispetto alla previgente L. 626/94 la definizione di "lavoratore" ed il novero dei soggetti ad essa equiparati è sensibilmente più ampia e vi ricomprende anche i volontari:

Art. 2. Definizioni

1. Ai fini ed agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo si intende per:

- a) **«lavoratore»: persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari. Al lavoratore così definito è equiparato:** il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto, che presta la sua attività per conto delle società e dell'ente stesso; l'associato in partecipazione di cui all'articolo 2549, e seguenti del codice civile; il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui a specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro; l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alle strumentazioni o ai laboratori in questione; **il volontario, come definito dalla legge 1° agosto 1991, n. 266; i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile; il volontario che effettua il servizio civile;** il lavoratore di cui al decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e successive modificazioni;
- b) **«datore di lavoro»: 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.** Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo;
- c) «azienda»: il complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico o privato;
- d) «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;
- e) «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;
- f) «responsabile del servizio di prevenzione e protezione»: persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi;

¹ La prima legge in materia infortunistica nel nostro paese risale ad oltre un secolo: L. 17 marzo 1898 n. 80.

- g) «addetto al servizio di prevenzione e protezione»: persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32, facente parte del servizio di cui alla lettera l);
- h) «medico competente»: 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;
- i) «rappresentante dei lavoratori per la sicurezza»: persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro;
- l) «servizio di prevenzione e protezione dai rischi»: insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori;
- m) «sorveglianza sanitaria»: insieme degli atti medici, finalizzati alla tutela dello stato di salute e sicurezza dei lavoratori, in relazione all'ambiente di lavoro, ai fattori di rischio professionali e alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa;
- n) «prevenzione»: il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno;
- o) «salute»: stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità;
- p) «sistema di promozione della salute e sicurezza»: complesso dei soggetti istituzionali che concorrono, con la partecipazione delle parti sociali, alla realizzazione dei programmi di intervento finalizzati a migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori;
- q) «valutazione dei rischi»: 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;
- r) «pericolo»: proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni;
- s) «rischio»: probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione;
- t) «unità produttiva»: stabilimento o struttura finalizzati alla produzione di beni o all'erogazione di servizi, dotati di autonomia finanziaria e tecnico funzionale;
- u) «norma tecnica»: specifica tecnica, approvata e pubblicata da un'organizzazione internazionale, da un organismo europeo o da un organismo nazionale di normalizzazione, la cui osservanza non sia obbligatoria;
- v) «buone prassi»: soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro, elaborate e raccolte dalle regioni, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dagli organismi paritetici di cui all'articolo 51, validate dalla Commissione consultiva permanente di cui all'articolo 6, previa istruttoria tecnica dell'ISPESL, che provvede a assicurarne la più ampia diffusione;
- z) «linee guida»: atti di indirizzo e coordinamento per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza predisposti dai Ministeri, dalle regioni, dall'ISPESL e dall'INAIL e approvati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- aa) «formazione»: processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili alla acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi;
- bb) «informazione»: complesso delle attività dirette a fornire conoscenze utili alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi in ambiente di lavoro;
- cc) «addestramento»: complesso delle attività dirette a fare apprendere ai lavoratori l'uso corretto di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale, e le procedure di lavoro;
- dd) «modello di organizzazione e di gestione»: modello organizzativo e gestionale per la definizione e l'attuazione di una politica aziendale per la salute e sicurezza, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, idoneo a prevenire i reati di cui agli articoli 589 e 590, terzo comma, del codice penale, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela della salute sul lavoro;

ee) «organismi paritetici»: organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento;

ff) «responsabilità sociale delle imprese»: integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle aziende e organizzazioni nelle loro attività commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate.

Ab) L'art. 4 citato *supra* pone, invece, dei criteri per stabilire il numero dei lavoratori impiegati dal datore di lavoro ai fini dell'applicazione di vari istituti ed obblighi che vengono declinati diversamente, dalla normativa, a seconda dell'ampiezza dell'organico aziendale.

Per superare prevedibili incertezze interpretative l'art. in commento specifica che “non sono computati” tra gli altri (lavoratori in sostituzione di personale assente, tirocinanti e stagisti, lavoratori dell'impresa familiare, lavoratori socialmente utili ed a certe condizioni para-subordinanti e lavoratori a domicilio) i volontari, come definiti dalla legge 11 agosto 1991, n. 266, i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile e i volontari che effettuano il servizio civile (art. 4 comma 1 lett. g).

Art. 4. Computo dei lavoratori

1. Ai fini della determinazione del numero di lavoratori dal quale il presente decreto legislativo fa discendere particolari obblighi non sono computati:

- a) i collaboratori familiari di cui all'articolo 230-bis del codice civile;
- b) i soggetti beneficiari delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui a specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro;
- c) gli allievi degli istituti di istruzione e 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, ivi comprese le attrezzature munite di videoterminali;
- d) i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, in sostituzione di altri prestatori di lavoro assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro;
- e) i lavoratori che svolgono prestazioni occasionali di tipo accessorio ai sensi degli articoli 70 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, nonché prestazioni che esulano dal mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 74 del medesimo decreto;
- f) i lavoratori di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 877, ove la loro attività non sia svolta in forma esclusiva a favore del datore di lavoro committente;
- g) i volontari, come definiti dalla legge 11 agosto 1991, n. 266, i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile e i volontari che effettuano il servizio civile;**
- h) i lavoratori utilizzati nei lavori socialmente utili di cui al decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e successive modificazioni;
- i) i lavoratori autonomi di cui all'articolo 2222 del codice civile, fatto salvo quanto previsto dalla successiva lettera l);
- l) i collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile, nonché i lavoratori a progetto di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, ove la loro attività non sia svolta in forma esclusiva a favore del committente.

2. I lavoratori utilizzati mediante somministrazione di lavoro ai sensi degli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, e i lavoratori assunti a tempo parziale ai sensi del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61, e successive modificazioni, si computano sulla base del numero di ore di lavoro effettivamente prestato nell'arco di un semestre.

3. Fatto salvo quanto previsto dal comma 4, nell'ambito delle attività stagionali definite dal decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525 e successive modificazioni, nonché di quelle individuate dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, il personale in forza si computa a prescindere dalla durata del contratto e dall'orario di lavoro effettuato.

4. Il numero dei lavoratori impiegati per l'intensificazione dell'attività in determinati periodi dell'anno nel settore agricolo e nell'ambito di attività diverse da quelle indicate nel comma 3, corrispondono a frazioni di unita-lavorative-anno (ULA) come individuate sulla base della normativa comunitaria.

Ac) L'art. 3 del T.U. delinea l'ampiezza dell'orizzonte applicativo della normativa sulla sicurezza, stabilendo che "il presente decreto legislativo si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio", stabilendo, tuttavia, proprio al secondo comma che nei riguardi delle OdV le norme del T.U. possano essere applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative delle OdV, demandando al Governo la loro individuazione, entro e non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore del T.U. con appositi decreti ministeriali.

Art. 3. Campo di applicazione

1. Il presente decreto legislativo si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio.

2. Nei riguardi delle Forze armate e di Polizia, del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, dei servizi di protezione civile, nonché nell'ambito delle strutture giudiziarie, penitenziarie, di quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, delle università, degli istituti di istruzione universitaria, delle istituzioni dell'alta formazione artistica e coreutica, degli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, **delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 1° agosto 1991, n. 266**, e dei mezzi di trasporto aerei e marittimi, **le disposizioni del presente decreto legislativo sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative, individuate entro e non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo con decreti emanati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dai Ministri competenti di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della salute e per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nonché, relativamente agli schemi di decreti di interesse delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri ed il Corpo della Guardia di finanza, gli organismi a livello nazionale rappresentativi del personale militare;** analogamente si provvede per quanto riguarda gli archivi, le biblioteche e i musei solo nel caso siano sottoposti a particolari vincoli di tutela dei beni artistici storici e culturali. Con i successivi decreti, da emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della salute, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, si provvede a dettare le disposizioni necessarie a consentire il coordinamento con la disciplina recata dal presente decreto della normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi, di cui al decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 271, in ambito portuale, di cui al decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 272, e per il settore delle navi da pesca, di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 298, e l'armonizzazione delle disposizioni tecniche di cui ai titoli dal II al XII del medesimo decreto con la disciplina in tema di trasporto ferroviario contenuta nella legge 26 aprile 1974, n. 191, e relativi decreti di attuazione.

3. Fino alla scadenza del termine di cui al comma 2, sono fatte salve le disposizioni attuative dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, nonché le disposizioni di cui al decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 271, al decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 272, al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 298, e le disposizioni tecniche del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547, e del decreto del Presidente della Repubblica 7 gennaio 1956, n. 164, richiamate dalla legge 26 aprile 1974, n. 191, e dai relativi decreti di attuazione; decorso inutilmente tale termine, trovano applicazione le disposizioni di cui al presente decreto.

4. Il presente decreto legislativo si applica a tutti i lavoratori e lavoratrici, subordinati e autonomi, nonché ai soggetti ad essi equiparati, fermo restando quanto previsto dai commi successivi del presente articolo.

5. Nell'ipotesi di prestatori di lavoro nell'ambito di un contratto di somministrazione di lavoro di cui agli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, fermo restando quanto specificamente previsto dal comma 5 dell'articolo 23 del citato decreto legislativo n. 276 del 2003, tutti gli obblighi di prevenzione e protezione di cui al presente decreto sono a carico dell'utilizzatore.

6. Nell'ipotesi di distacco del lavoratore di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, tutti gli obblighi di prevenzione e protezione sono a carico del distaccatario, fatto salvo l'obbligo a carico del distaccante di informare e formare il lavoratore sui rischi tipici generalmente connessi allo svolgimento delle mansioni per le quali egli viene distaccato. Per il personale delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che presta servizio con rapporto di dipendenza funzionale presso altre amministrazioni pubbliche, organi o autorità nazionali, gli obblighi di cui al presente decreto sono a carico del datore di lavoro designato dall'amministrazione, organo o autorità ospitante.

7. Nei confronti dei lavoratori a progetto di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, e dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile, le disposizioni di cui al presente decreto si applicano ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente.

8. Nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni occasionali di tipo accessorio, ai sensi dell'articolo 70 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni e integrazioni, il presente decreto legislativo e tutte le altre norme speciali vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute si applicano con esclusione dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili.

9. Nei confronti dei lavoratori a domicilio di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 877, e dei lavoratori che rientrano nel campo di applicazione del contratto collettivo dei proprietari di fabbricati trovano applicazione gli obblighi di informazione e formazione di cui agli articoli 36 e 37. Ad essi devono inoltre essere forniti i necessari dispositivi di protezione individuali in relazione alle effettive mansioni assegnate. Nell'ipotesi in cui il datore di lavoro fornisca attrezzature proprie, o per il tramite di terzi, tali attrezzature devono essere conformi alle disposizioni di cui al titolo III.

10. A tutti i lavoratori subordinati che effettuano una prestazione continuativa di lavoro a distanza, mediante collegamento informatico e telematico, compresi quelli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, e di cui all'accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002, si applicano le disposizioni di cui al titolo VII, indipendentemente dall'ambito in cui si svolge la prestazione stessa. Nell'ipotesi in cui il datore di lavoro fornisca attrezzature proprie, o per il tramite di terzi, tali attrezzature devono essere conformi alle disposizioni di cui al titolo III. I lavoratori a distanza sono informati dal datore di lavoro circa le politiche aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare in ordine alle esigenze relative ai videoterminali ed applicano correttamente le direttive aziendali di sicurezza. Al fine di verificare la corretta attuazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza da parte del lavoratore a distanza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il lavoro nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi, dovendo tale accesso essere subordinato al preavviso e al consenso del lavoratore qualora la prestazione sia svolta presso il suo domicilio. Il lavoratore a distanza può chiedere ispezioni. Il datore di lavoro garantisce l'adozione di misure dirette a prevenire l'isolamento del lavoratore a distanza rispetto agli altri lavoratori interni all'azienda, permettendogli di incontrarsi con i colleghi e di accedere alle informazioni dell'azienda, nel rispetto di regolamenti o accordi aziendali.

11. Nei confronti dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 2222 del codice civile si applicano le disposizioni di cui agli articoli 21 e 26.

12. Nei confronti dei componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile, dei piccoli imprenditori di cui all'articolo 2083 del codice civile e dei soci delle società semplici operanti nel settore agricolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 21.

13. In considerazione della specificità dell'attività esercitata dalle imprese medie e piccole operanti nel settore agricolo, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri della salute e delle politiche agricole alimentari e forestali, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, nel rispetto dei livelli generali di tutela di cui alla normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, e limitatamente alle imprese che impiegano lavoratori stagionali ciascuno dei quali non superi le cinquanta giornate lavorative e per un numero complessivo di lavoratori compatibile con gli ordinamenti culturali aziendali, provvede ad emanare disposizioni per semplificare gli adempimenti relativi all'informazione, formazione e sorveglianza sanitaria previsti dal presente decreto, sentite le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative del settore sul piano nazionale. I contratti collettivi stipulati dalle predette organizzazioni definiscono specifiche modalità di attuazione delle previsioni del presente decreto legislativo concernenti il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nel caso le imprese utilizzino esclusivamente la tipologia di lavoratori stagionali di cui al precedente periodo.

B) Legge 123/07 ha delegato il governo a riordinare la normativa concernente “salute e sicurezza dei lavoratori dei luoghi di lavoro”, prevedendo sia la “applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori di attività ed a tutte le tipologie di rischio...” e sia la applicazione della normativa in questione “a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati...”, fissando in tal modo i limiti in cui il potere del Governo di normare la materia può legittimamente estrinsecarsi.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati (*).

2. I decreti di cui al comma 1 sono adottati, realizzando il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 117 della Costituzione;

b) applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, anche tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità degli stessi e della specificità di settori ed ambiti lavorativi, quali quelli presenti nella pubblica amministrazione, come già indicati nell'articolo 1, comma 2, e nell'articolo 2, comma 1, lettera b), secondo periodo, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, nel rispetto delle competenze in materia di sicurezza antincendio come definite dal decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, e del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, nonché assicurando il coordinamento, ove necessario, con la normativa in materia ambientale;

c) applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati prevedendo:

1) misure di particolare tutela per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e per specifiche tipologie di lavoro o settori di attività;

2) adeguate e specifiche misure di tutela per i lavoratori autonomi, in relazione ai rischi propri delle attività svolte e secondo i principi della raccomandazione 2003/134/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2003;

d) semplificazione degli adempimenti meramente formali in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, nel pieno rispetto dei livelli di tutela, con particolare riguardo alle piccole, medie e micro imprese; previsione di forme di unificazione documentale;

e) riordino della normativa in materia di macchine, impianti, attrezzature di lavoro, opere provvisorie e dispositivi di protezione individuale, al fine di operare il necessario coordinamento tra le direttive di prodotto e quelle di utilizzo concernenti la tutela della salute e la sicurezza sul lavoro e di razionalizzare il sistema pubblico di controllo;

f) riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale, per la violazione delle norme vigenti e per le infrazioni alle disposizioni contenute nei decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, tenendo conto della responsabilità e delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato, con riguardo in particolare alla responsabilità del preposto, nonché della natura sostanziale o formale della violazione, attraverso:

1) la modulazione delle sanzioni in funzione del rischio e l'utilizzazione di strumenti che favoriscano la regolarizzazione e l'eliminazione del pericolo da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti amministrativi, confermando e valorizzando il sistema del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758;

2) determinazione delle sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda, previste solo nei casi in cui le infrazioni ledano interessi generali dell'ordinamento, individuati in base ai criteri ispiratori degli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, da comminare in via esclusiva ovvero alternativa, con previsione della pena dell'ammenda fino a euro ventimila per le infrazioni formali, della pena dell'arresto fino a tre anni per le infrazioni di particolare gravità, della pena dell'arresto fino a tre anni ovvero dell'ammenda fino a euro centomila negli altri casi;

3) previsione della sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma di denaro fino ad euro centomila per le infrazioni non punite con sanzione penale;

- 4) la graduazione delle misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate;
- 5) il riconoscimento ad organizzazioni sindacali ed associazioni dei familiari delle vittime della possibilità di esercitare, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 91 e 92 del codice di procedura penale, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa, con riferimento ai reati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale;
- 6) previsione della destinazione degli introiti delle sanzioni pecuniarie per interventi mirati alla prevenzione, a campagne di informazione e alle attività dei dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali;
- g) revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale, compreso il medico competente, anche attraverso idonei percorsi formativi, con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale; introduzione della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo;
- h) rivisitazione e potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici, anche quali strumento di aiuto alle imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro;
- i) realizzazione di un coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività e delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, finalizzato all'emanazione di indirizzi generali uniformi e alla promozione dello scambio di informazioni anche sulle disposizioni italiane e comunitarie in corso di approvazione, nonché ridefinizione dei compiti e della composizione, da prevedere su base tripartita e di norma paritetica e nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome di cui all'articolo 117 della Costituzione, della commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro e dei comitati regionali di coordinamento;
- l) valorizzazione, anche mediante rinvio legislativo, di accordi aziendali, territoriali e nazionali, nonché, su base volontaria, dei codici di condotta ed etici e delle buone prassi che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente;
- m) previsione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati;
- n) definizione di un assetto istituzionale fondato sull'organizzazione e circolazione delle informazioni, delle linee guida e delle buone pratiche utili a favorire la promozione e la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, anche attraverso il sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, che valorizzi le competenze esistenti ed elimini ogni sovrapposizione o duplicazione di interventi;
- o) previsione della partecipazione delle parti sociali al sistema informativo, costituito da Ministeri, regioni e province autonome, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA) e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), con il contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), e del concorso allo sviluppo del medesimo da parte degli organismi paritetici e delle associazioni e degli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne;
- p) promozione della cultura e delle azioni di prevenzione attraverso (**):
- 1) la realizzazione di un sistema di governo per la definizione, tramite forme di partecipazione tripartita, di progetti formativi, con particolare riferimento alle piccole, medie e micro imprese, da indirizzare, anche attraverso il sistema della bilateralità, nei confronti di tutti i soggetti del sistema di prevenzione aziendale;
 - 2) il finanziamento degli investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro delle piccole, medie e micro imprese, i cui oneri siano sostenuti dall'INAIL, nell'ambito e nei limiti delle spese istituzionali dell'Istituto. Per tali finanziamenti deve essere garantita la semplicità delle procedure;
 - 3) la promozione e la divulgazione della cultura della salute e della sicurezza sul lavoro all'interno dell'attività scolastica ed universitaria e nei percorsi di formazione, nel rispetto delle disposizioni vigenti e in considerazione dei relativi principi di autonomia didattica e finanziaria;
- q) razionalizzazione e coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza nel rispetto dei principi di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e dell'articolo 23, comma 4, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, al fine di rendere più efficaci gli interventi di pianificazione, programmazione, promozione della salute, vigilanza, nel rispetto dei risultati verificati, per evitare sovrapposizioni, duplicazioni e carenze negli interventi e valorizzando le specifiche competenze, anche riordinando il sistema delle amministrazioni

e degli enti statali aventi compiti di prevenzione, formazione e controllo in materia e prevedendo criteri uniformi ed idonei strumenti di coordinamento;

r) esclusione di qualsiasi onere finanziario per il lavoratore e la lavoratrice subordinati e per i soggetti ad essi equiparati in relazione all'adozione delle misure relative alla sicurezza e alla salute dei lavoratori e delle lavoratrici;

s) revisione della normativa in materia di appalti prevedendo misure dirette a:

1) migliorare l'efficacia della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi, con particolare riferimento ai subappalti, anche attraverso l'adozione di meccanismi che consentano di valutare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese pubbliche e private, considerando il rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro quale elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica;

2) modificare il sistema di assegnazione degli appalti pubblici al massimo ribasso, al fine di garantire che l'assegnazione non determini la diminuzione del livello di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori;

3) modificare la disciplina del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, prevedendo che i costi relativi alla sicurezza debbano essere specificamente indicati nei bandi di gara e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture oggetto di appalto;

t) rivisitazione delle modalità di attuazione della sorveglianza sanitaria, adeguandola alle differenti modalità organizzative del lavoro, ai particolari tipi di lavorazioni ed esposizioni, nonché ai criteri ed alle linee guida scientifici più avanzati, anche con riferimento al prevedibile momento di insorgenza della malattia;

u) rafforzare e garantire le tutele previste dall'articolo 8 del decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277;

v) introduzione dello strumento dell'interpello previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, e successive modificazioni, relativamente a quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, individuando il soggetto titolare competente a fornire tempestivamente la risposta.

3. I decreti di cui al presente articolo non possono disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze.

4. I decreti di cui al presente articolo sono adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della salute, delle infrastrutture, limitatamente a quanto previsto dalla lettera s) del comma 2, dello sviluppo economico, limitatamente a quanto previsto dalla lettera e) del comma 2, di concerto con il Ministro per le politiche europee, il Ministro della giustizia, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro della solidarietà sociale, limitatamente a quanto previsto dalla lettera l) del comma 2, nonché gli altri Ministri competenti per materia, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro.

5. Gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica perché su di essi siano espressi, entro quaranta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini previsti ai commi 1 e 6 o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

6. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal presente articolo, il Governo può adottare, attraverso la procedura di cui ai commi 4 e 5, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi.

7. Dall'attuazione dei criteri di delega recati dal presente articolo, con esclusione di quelli di cui al comma 2, lettera p), numeri 1) e 2), non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi della presente delega le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse, umane, strumentali ed economiche, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni.

7-bis. Per l'attuazione del principio di delega di cui al comma 2, lettera p), è previsto uno stanziamento di 50 milioni di euro a decorrere dal 1° gennaio 2008 (***)

(*) In attuazione della delega prevista dal presente comma vedi il D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

(**) Alinea così modificato dal comma 532 dell'art. 2, L. 24 dicembre 2007, n. 244.

(***) Comma aggiunto dal comma 533 dell'art. 2, L. 24 dicembre 2007, n. 244

Ca) Ai fini di una corretta interpretazione della normativa in esame fondamentale è l'art. 2 della L. 266/91 che non solo **caratterizza l'attività di volontariato** come quella prestata in forma "personale", "spontanea" e "gratuita" per fini esclusivi di solidarietà, ma anche:

- Ca1) Quanto al secondo comma, **per la assenza di retribuzione**, anche da parte del beneficiario, rafforzando quindi la previsione di assenza di lucro anche indiretto.
- Ca2) Quanto al terzo comma, **per la previsione di una incompatibilità ex lege, tra la attività di volontariato e qualsiasi rapporto di lavoro**, autonomo o subordinato o altri rapporti di tipo patrimoniale con l'OdV.

2. Attività di volontariato.

1. Ai fini della presente legge **per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà.**
2. L'attività del volontario **non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario.** Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse.
3. **La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte.**

Cb) Un secondo articolo di fondamentale importanza è costituito dal successivo articolo 3, in quanto fissa i limiti entro cui l'OdV può assumere la veste di datore di lavoro, non mai tuttavia nei confronti dei propri aderenti, (a differenza delle associazioni di promozione sociale) visto il tenore dell'articolo precedente, ma nei confronti di soggetti terzi che possono essere assunti solo per assicurare il regolare funzionamento della OdV o garantire la qualificazione o specializzazione dell'attività associativa.

3. Organizzazioni di volontariato.

1. È considerato **organizzazione di volontariato** ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, **che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti.**
2. Le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico.
3. Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti. Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti.
4. **Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta.**
5. Le organizzazioni svolgono le attività di volontariato mediante strutture proprie o, nelle forme e nei modi previsti dalla legge, **nell'ambito di strutture pubbliche o con queste convenzionate.**

Cc) Merita infine menzione l'art. 4 della Legge quadro sul volontariato che impone la stipula di una assicurazione obbligatoria alle OdV iscritte nei relativi Registri, al fine di trovare una soluzione "per equivalente monetario", al rischio che i volontari cagionino a terzi un danno o che essi stessi, nel corso della loro attività incorrano in un incidente. La scelta normativa è stata sul punto, è bene sottolinearlo, ben diversa rispetto a quanto disposto in ordine ai soci-volontari (L. 381/91, art. 2 comma 1) di cooperative sociali che, sin dalla 626/94, sono pacificamente considerati lavoratori soggetti alla normativa antinfortunistica. E' infatti noto che essi godono dell'assicurazione INAIL contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

4. Assicurazione degli aderenti ad organizzazioni di volontariato.

1. **Le organizzazioni di volontariato debbono assicurare i propri aderenti**, che prestano attività di volontariato, **contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi.**

2. Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche o collettive, e sono disciplinati i relativi controlli.

2.0 L'interpretazione proposta

Sempre per amor di chiarezza espositiva, premetterò le conclusioni sviluppando successivamente il percorso interpretativo delle norme *supra* passate in rassegna.

Alla luce di una interpretazione logico-sistematica delle norme sopra individuate:

A) non può ritenersi che da una norma meramente definitoria come l'art. 2 comma 1 lett. b), che equipara il volontario ad lavoratore, si possa inferire una estensione generalizzata della disciplina in tema di sicurezza sul lavoro alle Organizzazioni di volontariato, qualunque sia la loro interna organizzazione;

B) il T.U. sarà applicabile, come in precedenza sotto l'imperio della L. 626/94, alle Organizzazioni di volontariato in quanto datori di lavoro e nei confronti dei propri effettivi lavoratori, tenendo conto dei limiti in cui tali rapporti sono consentiti;

C) Alle disposizioni del Testo Unico deve essere attribuito un significato, tra i molti possibili, che sia mantenuto entro i limi della Legge delega, evitando in tal modo sospetti di incostituzionalità; pertanto possiamo ritenere "equiparabile" la condizione del volontario a quella del lavoratore, quando questi sia inserito in un contesto di tipo "lavorativo" e ciò accadrà, pertanto, tipicamente quando non operi nell'ambito dell'attività istituzionale organizzata dalla propria OdV.

Procederò alla esposizione delle ragioni giuridiche delle conclusioni punto per punto.

A) La nuova disciplina del T.U., non ha superato né abrogato la legge quadro sul volontariato che configura il volontariato organizzato, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata, come un settore sociale disomogeneo rispetto al mondo del lavoro, proprio perché individua un campo di espressione della personalità umana che si differenzia nettamente da quello lavorativo e pesino dai fenomeni, residuali, di lavoro gratuito².

Una diversa conclusione condurrebbe a formulare gravi sospetti di illegittimità costituzionale rispetto ad un eccesso di delega in cui il Governo sarebbe incorso, in quanto l'indicazione della L. 123/07 era nel senso di estendere la normativa a favore dei lavoratori a soggetti "equiparati", cioè socialmente o giuridicamente assimilabili ai lavoratori e non già a soggetti socialmente differenziati e giuridicamente impossibilitati ad essere considerati come lavoratori; per tacere della palese violazione del principio di eguaglianza che si realizzerebbe parificando la normativa dettata a soggetti palesemente disomogenei rispetto agli altri.

B) Un dato interpretativo di notevole importanza, sottovalutato nei commenti sin qui proposti, concerne la nuova nozione di **datore di lavoro**; chi ben osservi la questione verificherà che il T.U. non si discosta troppo dalla precedente L. 626, identificando tale figura nel "soggetto titolare del

² Il volontariato così come definito dalla dottrina e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, "rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa"².

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".³ La nuova formulazione appare idonea a includere nella definizione anche i più recenti fenomeni di frammentazione, discontinuità, de-localizzazione e globalizzazione del lavoro, manca tuttavia una disciplina *ad hoc* o anche solo un riferimento alle OdV, in quanto datore di lavoro. Non potrà che farsi riferimento, quindi, alla disciplina della Legge quadro sul volontariato. In base al disposto dell'art. 3 comma 4 della L. 11 agosto 1991 n. 266 "Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta.". Tale norma chiara e ribadita, pur con diverse sottolineature dalla disciplina regionale in materia, delinea chiaramente i limiti entro cui le OdV possono assumere la veste di "datore di lavoro".

Ma v'è di più! L'art. 2 della medesima Legge delinea in forma assolutamente peculiare il rapporto tra volontario ed organizzazione di cui è membro. In primo luogo perché, a mente del secondo comma, l'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario, tuttavia il lavoro gratuito è attualmente sottoposto (salvo pochissime eccezioni legate al lavoro domestico o familiare) alla disciplina del T.U.; ed in secondo luogo perché, in base al terzo comma dell'art. 2, "la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte".

Ciò - in una con la previsione del comma precedente - pone un **ostacolo logico giuridico insormontabile alla applicabilità della normativa del T.U. ai rapporti tra OdV e membri dell'organizzazione**. E' infatti evidente che **proprio la legge quadro sul volontariato esclude la assimilabilità del rapporto e dell'attività associativa del volontario in seno alla propria organizzazione a quella lavorativa**. In sostanza chi intenda prospettare la equiparazione del rapporto di lavoro al rapporto di volontariato dovrebbe dimostrare la abrogazione implicita dell'art. 2 comma 3 della L. 266/01⁴, tuttavia questa interpretazione non pare a chi scrive francamente condivisibile anche alla luce del contenuto della legge delega che non fa alcuna menzione della questione.

Invero, l'art. 3 secondo comma del T.U., dispone nei riguardi delle OdV che "le disposizioni del presente decreto legislativo sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative, individuate entro e non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo con decreti emanati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400"⁵.

³ Nelle pubbliche amministrazioni, precisa il medesimo articolo, "per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo".

⁴ Le abrogazioni esplicite sono solo quelle previste dall'art. Articolo 304 *del T.U.* "Dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo sono abrogati: a) il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547, il decreto del Presidente della Repubblica 7 gennaio 1956 n. 164, il decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 303, il decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277, il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, il decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 493, il decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 187; b) l'articolo 36 bis, commi 1 e 2 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 5 agosto 2006 n. 248; c) gli articoli: 2, 3, 5, 6 e 7 della legge 3 agosto 2007, n. 123; d) ogni altra disposizione legislativa e regolamentare nella materia disciplinata dal decreto legislativo medesimo incompatibili con lo stesso."

⁵ Si tratta di Decreti ministeriali da adottarsi dai Ministri competenti di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della salute e per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le

La previsione, alla luce di quanto esposto, lungi dall'avvalorare la tesi dell'equiparazione delle OdV al datore di lavoro nei rapporti con i volontari, può essere letta, *re melius perpensa*, in termini diametralmente opposti: può infatti ritenersi applicabile il T.U. alle OdV nella misura in cui esse si avvalgano effettivamente della facoltà di stipulare contratti di lavoro o altre forme di collaborazione ai sensi dell'art. 3 comma 2 della L. 266 e, tuttavia, le particolari caratteristiche di tali enti, il loro fine solidaristico e la particolare "agilità" delle loro strutture, potrebbero consigliare di limitare gli adempimenti allo stretto indispensabile, onde non scoraggiare lo sviluppo di settori di azione sociale basati sulla reciprocità, sulla fiducia, sul dono e la spontaneità.

C) Resta, infine, da considerare quale significato possa attribuirsi ai riferimenti espliciti ai volontari così come definiti proprio dalla legge quadro sul volontariato, sia nell'art 2, c.1 lett. a) sia dell'art.4 del T.U.

Il riferimento alla Legge 266 è operato all'interno dell'art. 2 del T.U., riteniamo, a fini meramente definitivi volendo individuare *per relationem* la figura del volontario, che nel nostro ordinamento non ha una definizione giuridica diversa da quella dettata dalla legge quadro sul volontariato organizzato; senza volersi riferire, tuttavia, allo specifico legame tra OdV e propri volontari che come abbiamo visto non è assimilabile in alcun caso a quello lavorativo.

L'equiparazione tra lavoratori e volontari potrebbe cioè scattare proprio al di fuori delle OdV o quando esse agiscano in rete con soggetti terzi:

Si possono ipotizzare i seguenti casi, a titolo meramente esemplificativo:

- a) Volontari individuali, cioè al di fuori del legame con una OdV, che prestano attività presso cooperative sociali, senza essere soci volontari.
- b) Volontari individuali, cioè al di fuori del legame con una OdV, operanti in altri contesti non profit: fondazioni, altre associazioni o istituzioni costituite ai sensi del I libro del c.c.
- c) Volontari aderenti ad associazioni di promozione sociale, rispetto ai quali la assoluta impossibilità di stipulare rapporti di lavoro non sussiste ai sensi dell'art. 18 L. 383/2000
- d) Volontari aderenti ad una OdV ma, in base ad una convenzione con un Ente pubblico, impegnati nell'ambito di un contesto lavorativo con esposizione a rischi per la salute (Ospedale, casa di riposo, Centro di aggregazione giovanile etc...), ai sensi dell'art. 3 comma 5 e dell'art. 7 della L. 266.

In tutti questi casi non sussisterebbero, *prima facie*, ragioni ostative alla sottoposizione del volontario alle tutele previste da parte del "datore di lavoro" inteso come "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", nei confronti del soggetto che, ancorché volontario, si trovi occasionalmente coinvolto in una attività di tipo lavorativo. In tale caso la *ratio* della norma sarebbe perspicua.

Tale soggetto "datore di lavoro" andrebbe identificato alla luce della ratio del T.U., non già ordinariamente nella OdV, bensì nell'Ente o nella struttura che affianchi ai propri lavoratori i volontari messi a disposizione, attraverso lo strumento convenzionale o l'accordo privato, dalla OdV.

La ragionevolezza di una simile interpretazione trova conferma nell'art. 4 del T.U., in quanto si eviterebbe l'assurdo, ad esempio, di considerare datori di lavoro quelle OdV (e non sono poche) che hanno solo volontari tra le loro fila e che, quindi, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4, avrebbero un numero di lavoratori pari a zero; ma soprattutto avrebbe senso che i datori di lavoro effettivi (secondo gli esempi ipotizzati: associazioni di promozione sociale, le cooperative sociali o gli enti pubblici) non fossero costretti a computare anche i volontari tra i "lavoratori". In sostanza,

organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nonché, relativamente agli schemi di decreti di interesse delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri ed il Corpo della Guardia di finanza, gli organismi a livello nazionale rappresentativi del personale militare;

assumendo l'interpretazione proposta, anche queste incongruenze minori si risolverebbero coerentemente.

3.0 Conclusioni

In conclusione pare auspicabile che in sede di emanazione dei decreti attuativi di cui all'art 3 c.2 del T.U. sopra citato, i Ministeri competenti prendano più chiaramente posizione sui limiti di applicabilità della normativa alle OdV.

D'altra parte pare opportuno che le OdV pongano, non solo nella pratica ma anche nella riflessione politica, sulla propria agenda il tema della sicurezza dei volontari domandandosi se sia sufficiente la tutela assicurativa prevista dall'art. 4 della L. 266 o non occorra introdurre forme di prevenzione in parte mutuabili dal distinto settore della sicurezza sul lavoro.

Milano data il 16 giugno 2008

Prof. Avv. Marco Quiroz Vitale