



ISSN: 1974-9805

Quaderni - 2025

**SICUREZZA SUL LAVORO E  
RESPONSABILITÀ DATORIALI  
NEL TERZO SETTORE**

Paolo Pascucci



## SICUREZZA SUL LAVORO E RESPONSABILITÀ DATORIALI NEL TERZO SETTORE

**Paolo Pascucci**

*Professore Ordinario di Diritto del lavoro  
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo*

*La relazione ricostruisce l'evoluzione della complessa disciplina di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro che il d.lgs. n. 81/2008 e il d.lgs. n. 106/2009 hanno apprestato per il mondo del volontariato, esaminando in particolare e criticamente alcuni aspetti che destano perplessità, come, da un lato, l'applicazione ad alcune categorie di volontari della scarsa tutela prevista per i lavoratori autonomi e, dall'altro, la non perspicua chiarezza sulla identificazione della fondamentale posizione di garanzia datoriale*

*This paper traces the evolution of the complex regulatory framework concerning the protection of health and safety in the workplace as established by Legislative Decree No. 81/2008 and Legislative Decree No. 106/2009, specifically with regard to the voluntary sector. It offers a critical examination of certain problematic aspects, such as, on the one hand, the application to some categories of volunteers of the limited protections afforded to self-employed workers, and, on the other hand, the lack of clarity surrounding the identification of the employer's fundamental position of responsibility.*

### **Sommario:**

1. Introduzione.
2. L'evoluzione della disciplina prevenzionistica per il volontariato
3. Le speciali disposizioni per i volontari "equiparati" (protezione civile ecc.)
4. La disciplina dell'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008 per gli altri volontari "non equiparati"
5. Una equiparazione surrettizia
6. E la valutazione dei rischi?
7. Chi è il datore di lavoro per la sicurezza?
8. I vari obblighi di prevenzione e di protezione
9. Quando il volontario opera nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro "altro"
10. Le responsabilità penali individuali e amministrative delle persone giuridiche

PAOLO PASCUCCI

## 1. Introduzione

Ringrazio il Dipartimento di Studi Aziendali e Giuridici dell'Università di Siena e la collega Claudia Faleri per l'invito ad intervenire in questo convegno.

Un invito molto gradito non solo perché venire a Siena è già un privilegio, ma anche perché mi offre la possibilità di dedicare attenzione ad un tema scarsamente frequentato da chi si occupa di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

In effetti, parlare di sicurezza sul lavoro dei volontari potrebbe apparire eccentrico di fronte alle profonde trasformazioni di un mondo del lavoro nel quale, nonostante le innovazioni e forse anche a causa di esse, risulta sempre più difficile rendere il lavoro salubre e sicuro come impongono tanto la nostra Costituzione nell'intreccio degli artt. 1, 32, 35 e 41 quanto la disciplina europea a partire dalla dir. quadro 89/391/Cee.

In realtà, non è affatto eccentrico allargare lo sguardo anche a fenomeni solo apparentemente marginali che, peraltro, stanno anch'essi indicando la trasformazione della nostra società, nella quale la cura di chi è più fragile fa sempre più leva su sistemi e modelli di sussidiarietà che spesso interagiscono con un sistema pubblico in crescente affanno, e che, peraltro, sono anch'essi caratterizzati da evidenti fragilità soprattutto in termini di risorse.

Senonché, poiché questi sistemi di sussidiarietà non possono prescindere dall'apporto del lavoro delle persone, ancorché essenzialmente volontario – un lavoro che in quanto umano è sempre meritevole di essere tutelato a prescindere dalle sue varianti –, è proprio la fragilità organizzativa ed economica delle organizzazioni che garantiscono quella sussidiarietà ad essere talora invocata per richiedere discipline e tutele particolari, meno onerose, come appunto nel caso della vicenda che ha riguardato e tuttora riguarda la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro dei volontari.

D'altro canto, sebbene l'intero terzo settore sia stato oggetto di una profonda rivisitazione con il d.lgs. n. 117/2017, sta di fatto che quest'ultimo nulla ha previsto in materia di prevenzione dei rischi lavorativi, dovendocisi quindi continuare a riferire ai principi ed alle regole sulla salute e sicurezza sul lavoro contenuti nel d.lgs. n. 81/2008.

L'unico riferimento del d.lgs. n. 117/2017 in materia riguarda non già la tutela prevenzionistica, bensì quella assicurativa, prevedendosi nell'art. 18 l'obbligo degli enti del terzo settore che si avvalgono di volontari di assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi, fermo restando che tale copertura assicurativa costituisce elemento essenziale delle convenzioni tra gli enti del terzo settore e le amministrazioni pubbliche, gravando i relativi oneri sull'amministrazione pubblica con la quale viene stipulata la convenzione.

## 2. L'evoluzione della disciplina prevenzionistica per il volontariato

La vicenda della disciplina della sicurezza sul lavoro per il mondo del volontariato prende le mosse dal testo originario del d.lgs. n. 81/2008 che aveva equiparato il volontario di cui alla l. n. 266/1991, i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile ed il volontario che effettua il servizio civile al lavoratore, quale destinatario della disciplina di tutela<sup>1</sup>. Un lavoratore peraltro definito dall'art. 2, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008 in modo quanto mai ampio, essendo inteso come la persona che, a prescindere dalla tipologia del contratto mediante cui rende la propria prestazione lavorativa, esegue quest'ultima nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro, privato o pubblico che sia, anche gratuitamente o solo al fine di apprendere un'arte o una professione.

Dunque una definizione universalistica, forse già sufficiente a riguardare anche il volontario senza scomodare la tecnica delle equiparazioni e che fa il paio con l'amplissimo spettro del campo di applicazione dello stesso d.lgs. n. 81/2008, testualmente finalizzato ad apprestare tutela a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio.

Se da quell'equiparazione derivava la necessità di tutelare i volontari al pari del classico lavoratore, tuttavia lo stesso d.lgs. n. 81/2008 evidenziava una certa attenzione nei confronti delle specificità delle organizzazioni di volontariato prevedendo che, nei confronti delle organizzazioni di cui alla l. n. 266/1991, le disposizioni dello stesso d.lgs. n. 81/2008 fossero applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative individuate mediante decreti ministeriali.

Peraltro, anche per dissipare alcune critiche provenienti dal mondo del volontariato, il d.lgs. correttivo n. 106/2009 aveva poi confermato l'equiparazione al lavoratore soltanto per i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile, eliminando invece l'equiparazione relativa ai volontari di cui alla l. n. 266/1991 ed ai volontari che effettuano il servizio civile, per i quali introduceva una disciplina *ad hoc* contenuta nell'art. 3, c. 12-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008<sup>2</sup>.

Quest'ultima disciplina speciale prevede, innanzitutto, che nei confronti dei volontari di cui alla l. n. 266/1991, dei volontari che effettuano servizio civile, dei soggetti che svolgono attività di volontariato in favore delle associazioni di promozione sociale di cui alla l. n. 383/2000, delle associazioni sportive dilettantistiche, delle associazioni religiose, dei volontari accolti nell'ambito dei programmi internazionali di educazione non formale, e di altri soggetti si

---

<sup>1</sup> Cfr. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 73/2008, 35.

<sup>2</sup> Cfr. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Il titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, in *Quaderni di Olympus*, n. 5, Fano, 2017, 40 ss.

PAOLO PASCUCCI

applicano le disposizioni previste per i lavoratori autonomi dall'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008 (su cui v. *infra* § 4).

Infine, in relazione all'applicazione di alcuni articoli dello stesso d.lgs. n. 81/2008 che presuppongono una certa dimensione occupazionale, l'art. 4 di quest'ultimo esclude dal computo dell'organico aziendale i volontari di cui alla l. n. 266/1991, i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile e i volontari che effettuano il servizio civile.

### **3. Le speciali disposizioni per i volontari “equiparati” (protezione civile ecc.)**

Prima di soffermare l'attenzione sull'applicabilità dell'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008, occorre sottolineare che il d.lgs. n. 106/2009 ha anche previsto, nel nuovo c. 3-bis dell'art. 3 dello stesso d.lgs. n. 81/2008, che, nei riguardi delle 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, le disposizioni del presente decreto legislativo sono applicate tenendo conto delle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività, individuate con decreto ministeriale, fermo restando che le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 si applicano alle attività dei predetti volontari esclusivamente nei limiti e con le modalità previsti dal citato decreto ministeriale.

Tale decreto, emanato dal Ministro del lavoro il 13 aprile 2011, ha innanzitutto definito l'organizzazione di volontariato della protezione civile come 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 degli eventi di cui all'art. 2 della l. n. 225/1992, ivi comprese le attività di cui alla l. n. 353/2000, e all'art. 5-bis, c. 5, del d.l. n. 343/2001, nonché attività di formazione e addestramento, nelle stesse materie.

Inoltre il decreto ministeriale ha equiparato il volontario della protezione civile aderente alle organizzazioni al lavoratore di cui al d.lgs. n. 81/2008 esclusivamente per le attività specificate all'art. 4, commi 1 e 2, fermo restando il dovere di prendersi cura della propria salute e sicurezza e 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, conformemente alla sua formazione, informazione alle istruzioni operative, alle procedure, alle attrezzature e ai dispositivi di protezione individuale in dotazione.

Nello specifico, il c. 1 dell'art. 4 del citato decreto ministeriale obbliga le organizzazioni a curare che il volontario aderente nell'ambito degli scenari di rischio di protezione civile individuati dalle autorità competenti, e sulla base dei compiti da lui svolti, riceva formazione, informazione e addestramento, nonché che sia sottoposto al controllo sanitario, anche in collaborazione con i competenti

servizi regionali, fatte salve alcune specificità. Il controllo sanitario potrà essere assicurato dalle componenti mediche interne delle organizzazioni, ove presenti, ovvero mediante accordi tra organizzazioni, ovvero dalle strutture del Servizio sanitario nazionale pubbliche o private accreditate.

Dal canto suo, il c. 2 dello stesso art. 4 prevede che le organizzazioni curano che il volontario aderente, nell'ambito degli scenari di rischio di protezione civile individuati dalle autorità competenti e sulla base dei compiti da lui svolti, sia dotato di attrezzature e dispositivi di protezione individuale idonei per lo specifico impiego e che sia adeguatamente formato e addestrato al loro uso conformemente alle indicazioni specificate dal fabbricante.

Di questi obblighi sono responsabili i legali rappresentanti delle organizzazioni, salve le ipotesi in cui sussistano rapporti di lavoro, qualunque sia la relativa tipologia contrattuale, nel qual caso parrebbe doversi applicare *tout court* la disciplina generale del d.lgs. n. 81/2008.

#### **4. La disciplina dell'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008 per gli altri volontari "non equiparati"**

Come si è anticipato, l'art. 3, c. 12-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008 ha stabilito che, nei confronti di una serie di volontari diversi da quelli menzionati nel paragrafo precedente<sup>3</sup>, si applicano le disposizioni di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008, il quale prevede una tutela di carattere generale applicabile ad una gamma alquanto eterogenea di soggetti comprendente i componenti dell'impresa familiare, i lavoratori autonomi che compiono opere o servizi ai sensi dell'art. 2222 c.c., i coltivatori diretti del fondo, i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani e i piccoli commercianti.

La disciplina dell'art. 21 fa leva da un lato su alcuni obblighi gravanti su tutti questi lavoratori e, da un altro lato, sulla previsione di facoltà che essi possono esercitare, ancorché con oneri a proprio carico, relativamente ai rischi propri delle attività svolte.

Per quanto concerne gli obblighi, i suddetti lavoratori, ai quali si aggiungono appunto anche i volontari, debbono:

a) utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al Titolo III del d.lgs. n. 81/2008;

b) munirsi di dispositivi di protezione individuale ed utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al Titolo III del d.lgs. n. 81/2008;

c) munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto.

---

<sup>3</sup> I volontari di cui alla l. n. 266/1991, i volontari che effettuano servizio civile, i soggetti che svolgono attività di volontariato in favore delle associazioni di promozione sociale di cui alla l. n. 383/2000, delle associazioni sportive dilettantistiche, delle associazioni religiose, i volontari accolti nell'ambito dei programmi internazionali di educazione non formale.

PAOLO PASCUCCI

Quanto alle facoltà, esse consistono nel:

- a) beneficiare della sorveglianza sanitaria secondo le previsioni di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008, 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'art. 37 del d.lgs. n. 81/2008, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali.

Sebbene si tratti di facoltà con oneri a carico degli stessi lavoratori, ove questi intendano avvalersene, il soggetto al quale ne fanno richiesta, sia esso un vero e proprio datore di lavoro o un committente, non potrà rifiutarsi di cooperare per il loro soddisfacimento.

Oltre al rinvio all'art. 21, l'art. 3, c. 12-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008 stabilisce che le modalità di attuazione della tutela prevista dallo stesso art. 21 possono essere individuate mediante accordi tra i vari soggetti e le associazioni o gli enti di servizio civile.

È inoltre previsto che ove il volontario svolga la propria prestazione nell'ambito di un'organizzazione di un datore di lavoro, quest'ultimo è tenuto a fornire al volontario 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. E il datore di lavoro è altresì tenuto ad adottare le misure utili ad eliminare o, ove ciò non sia possibile, a ridurre al minimo i rischi da interferenze tra la prestazione del volontario e altre attività che si svolgano nell'ambito della medesima organizzazione.

## 5. Una equiparazione surrettizia

Se la originaria equiparazione formale del volontario al lavoratore era parsa foriera di eccessive conseguenze per i responsabili delle organizzazioni di volontariato (il che spiega l'emersione per i volontari della protezione civile della disciplina speciale di cui all'art. 3, c. 3-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008), l'applicazione agli altri volontari in base all'art. 3, c. 12-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008 della disciplina valida anche per i lavoratori autonomi finisce nella sostanza per introdurre una diversa sorta di equiparazione, peraltro quanto meno surrettizia.

È infatti evidente la distanza esistente tra la definizione tipicamente "economicistico-contrattuale" di lavoratore autonomo che si evince dall'art. 2222 c.c. – il quale evoca una persona che si obbliga a compiere un'opera o un servizio verso un corrispettivo nei confronti del committente con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione – e la definizione invece decisamente "valoriale" di volontario accolta dall'art. 17, c. 2, del d.lgs. n. 117/2017, che invece si riferisce ad una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in

modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà.

Stante la incommensurabile differenza funzionale delle due fattispecie, non di vera e propria equiparazione si tratta, bensì solo dell'applicazione della medesima più ridotta disciplina prevenzionistica.

Il che tuttavia, a ben guardare, non fuga le perplessità circa l'adeguatezza di questa previsione di base dell'art. 3, c. 12-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008 come peraltro conferma la stessa norma nel momento in cui contemporaneamente prevede che, mediante accordi tra i vari soggetti e le associazioni o gli enti di servizio civile, si possano individuare particolari modalità di attuazione della tutela prevista dallo stesso art. 21. Una previsione indubbiamente di particolare interesse per questa originale valorizzazione della negoziazione privatistica come strumento di adeguamento della disciplina legale prevenzionistica.

## 6. E la valutazione dei rischi?

Peraltro, quand'anche si ritenga condivisibile la scelta del legislatore di tutelare la salute e la sicurezza dei volontari con le scarse previsioni contenute nell'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008, è comunque difficile eludere la domanda che aleggia sullo sfondo della questione.

Non è infatti difficile rendersi conto che, sia per quanto attiene agli obblighi di cui all'art. 21 sia per quanto riguarda le facoltà di avvalersi a proprie spese della formazione e della sorveglianza sanitaria, in entrambi i casi è arduo ipotizzare che la realizzazione di questi obblighi e di queste facoltà possa prescindere dalla valutazione dei rischi connessi alle attività compiute dal volontario<sup>4</sup>.

D'altro canto, questa evidente connessione è chiaramente esplicitata nello stesso art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, quando, da un lato, nel c. 1, lega la valutazione dei rischi anche alla scelta delle attrezzature di lavoro e, nel c. 2, prescrive che il documento di valutazione dei rischi indichi le misure di prevenzione e di protezione attuate, tra cui i dispositivi di protezione individuali adottati a seguito della valutazione dei rischi, ma anche le altre misure tra cui evidentemente rientrano anche la formazione e la sorveglianza sanitaria.

E non può esservi dubbio che sia la formazione per la sicurezza sul lavoro<sup>5</sup> sia la sorveglianza sanitaria finalizzata ad accertare l'idoneità allo svolgimento della mansione<sup>6</sup> traggono la propria necessità dalla valutazione dei rischi.

Detto in altri termini, la scelta – pur comprensibile – del d.lgs. correttivo n. 196/2009 di alleggerire gli oneri prevenzionistici nei confronti delle organizzazioni di volontariato mediante l'applicazione dell'art. 21 non ha però

---

<sup>4</sup> ANGELINI, *La valutazione di tutti i rischi*, in PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi*, Milano, 2019, 81 ss.

<sup>5</sup> Art. 37 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>6</sup> Art. 41 del d.lgs. n. 81/2008.

PAOLO PASCUCCI

tenuto conto che anche le tutele minimali previste da tale norma difficilmente potevano prescindere da quella che costituisce la vera e propria pietra angolare di tutto il sistema di prevenzione, vale a dire la valutazione dei rischi.

### **7. Chi è il datore di lavoro per la sicurezza?**

Se ciò appare incontestabile sul piano della logica e dei principi, tuttavia il legislatore del 2009 non se ne è dato per inteso, lasciando tuttavia in tal modo evaporare la figura del datore di lavoro<sup>7</sup> che nel caso dei lavoratori autonomi formalmente non esiste.

È vero che chi si trova al vertice di una organizzazione di volontariato potrebbe non possedere sempre i requisiti che l'art. 2, lett. *b*), del d.lgs. n. 81/2008 esige per la configurazione della figura del datore di lavoro per la sicurezza, vale a dire la responsabilità dell'organizzazione nel cui ambito opera il lavoratore, corroborata dall'esercizio dei poteri decisionali e di spesa. Con la conseguenza che, in mancanza di tali poteri, sarebbe poi arduo identificare nel volontario il lavoratore così come definito nell'art. 2, lett. *a*), del d.lgs. n. 81/2008, il quale, per essere tale, a prescindere dal tipo di contratto mediante il quale svolge la sua prestazione, e quindi anche a titolo gratuito, la effettua nell'ambito dell'organizzazione di un altro soggetto che però deve essere pur sempre un datore di lavoro ai sensi dello stesso d.lgs. n. 81/2008.

Senonché, anche in simili casi, invece di applicare ai volontari, con una evidente forzatura anche concettuale, una tutela pensata per figure di tutt'altro genere (come in particolare i lavoratori autonomi), sarebbe stato più opportuno, in considerazione della specialità della situazione, prevedere una tutela prevenzionistica minimale ma pur sempre forgiata sulla falsariga di quella generale: una tutela meno intensa ma che comunque non prescindesse da una valutazione dei rischi ancorché in forma semplificata.

Il che, a quanto consta, nei fatti è poi accaduto nel caso di alcune reti di associazioni di volontariato che hanno definito proprie indicazioni per una valutazione dei rischi in termini semplificati<sup>8</sup>.

### **8. I vari obblighi di prevenzione e di protezione**

Peraltro, al di là del problematico accertamento della figura del datore di lavoro per la sicurezza, qualora sia l'ente del terzo settore a fornire ai volontari attrezzature di lavoro, ne dovrà comunque garantire la conformità alle previsioni del Titolo III del d.lgs. n. 81/2008, così come lo stesso ente dovrà fare, unitamente al soggetto privato o pubblico con il quale abbia stipulato una convenzione, fermo

---

<sup>7</sup> LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, 2015.

<sup>8</sup> BENEDETTI - BIASIOTTI, *Il quadro normativo di SSL nelle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale*, in *Approfondimenti*, luglio 2024, all'indirizzo <https://olympus.uniurb.it/>.

restando che, qualora si utilizzino attrezzature di lavoro senza operatore provenienti da noleggiatori e concedenti in uso, l'art. 72 del d.lgs. n. 81/2008 prevede che il concedente deve, al momento della messa a disposizione, attestarne il buono stato di conservazione, manutenzione ed efficienza ai fini della sicurezza.

Ove poi l'ente del terzo settore consegna ai propri volontari dispositivi di protezione individuale, anche questi dovranno essere conformi alle disposizioni di cui al Titolo III del d.lgs. n. 81/2008, essendo più che opportuno che l'organizzazione di volontariato gestisca la documentazione attestante la consegna e la gestione di tali dispositivi dati in utilizzo ai propri volontari.

Per quanto riguarda le facoltà di avvalersi della formazione e della sorveglianza sanitaria, è stato recentemente messo in luce<sup>9</sup> come alcune associazioni si siano organizzate in modo autonomo, ad esempio proponendo l'organizzazione di giornate della salute e consentendo ai volontari di aderire alla visita medica, addossando i relativi oneri a budget progettuali in modo da contenere i costi. Altre realtà hanno stipulato convenzioni con istituti di medicina presenti sul territorio o protocolli di intesa, lasciando ai volontari la facoltà di aderire alla visita medica. Anche per quanto riguarda la formazione, alcune associazioni particolarmente sensibili alla questione hanno cercato di individuare modalità per proporre corsi di salute e sicurezza ai propri volontari.

Senonché queste iniziative debbono fare i conti con il fatto che i corsi di formazione sono agganciati alle classificazioni Ateco secondo le quali le organizzazioni di volontariato rientrano in linea di massima in un settore caratterizzato dalla presenza di attività a basso rischio, mentre gli enti di terzo settore svolgono attività che non sono sempre classificabili a rischio basso<sup>10</sup>.

A fronte dell'inadeguatezza nel caso di specie dei programmi di formazione attualmente previsti nell'Accordo Stato-regioni del 2011<sup>11</sup>, si è proposto di ricorrere alla classificazione ICNPO9 (*International Classification of Non profit Organizations*)<sup>12</sup> recentemente inserita nel Registro Unico degli Enti del Terzo Settore per caratterizzare le attività associative, mediante la quale si potrebbero determinare i profili di rischio, laddove presenti, e le conoscenze abilitanti da trasmettere in base alle attività svolte dalle associazioni<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> BENEDETTI - BIASIOTTI, *Il quadro normativo di SSL*, cit.

<sup>10</sup> BENEDETTI - BIASIOTTI, *Il quadro normativo di SSL*, cit.

<sup>11</sup> Che però sarà superato dal nuovo Accordo Stato-regioni sulla formazione per la sicurezza sul lavoro del 17 aprile 2025.

<sup>12</sup> La Classificazione ICNPO è la classificazione internazionale delle attività svolte dalle istituzioni *non profit*, elaborata dalla Johns Hopkins University (USA, Baltimora) nell'ambito di un progetto di ricerca sulle istituzioni non profit avviato all'inizio degli anni Novanta. La classificazione, ripresa in *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts* comprende 28 classi raggruppati in 11 settori. La classificazione è stata integrata con le voci specificate dal codice 29 al codice 42 adottate nel corso della rilevazione censuaria sulle istituzioni non profit per articolare meglio la descrizione del settore.

<sup>13</sup> BENEDETTI - BIASIOTTI, *Il quadro normativo di SSL*, cit.

PAOLO PASCUCCI

Detto ciò, non si deve tuttavia trascurare che la maggioranza degli enti del terzo settore opera in convenzione con enti pubblici, cosicché, con l'introduzione dell'amministrazione condivisa di cui all'art. 55 del Codice del terzo settore, vari enti locali, in occasione dell'emergenza pandemica, si sono dotati di un proprio protocollo di regolamentazione dei rapporti con gli enti del terzo settore, superando talora le insoddisfacenti previsioni dell'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008 mediante la previsione in via contrattuale dell'obbligatorietà della sorveglianza sanitaria e della formazione sulla sicurezza come requisiti preliminari all'affidamento dei servizi in co-progettazione con gli enti pubblici o privati<sup>14</sup>.

### **9. Quando il volontario opera nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro "altro"**

Come è stato evidenziato anche in una risposta della Commissione per gli interpellati fornita nel 2014<sup>15</sup>, proprio in considerazione del raccordo sempre più stretto tra gli enti del terzo settore e altri enti come le pubbliche amministrazioni, occorre sottolineare come l'art. 3, c. 12-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008 si sia preoccupato di disciplinare le ipotesi in cui i volontari svolgano la propria prestazione nell'ambito di un'organizzazione di un datore di lavoro, vale a dire di un soggetto formalmente estraneo all'organizzazione di volontariato.

Recuperando in parte la dimensione dell'originaria equiparazione del volontario al lavoratore, la norma obbliga tale datore di lavoro a fornire al volontario 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.

Inoltre, quello stesso datore di lavoro è 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 svolgono nell'ambito della medesima organizzazione.

Non è chi non veda come la presenza a monte di una adeguata valutazione dei rischi – che, come si è detto, sarebbe opportuna in forma semplificata anche a proposito delle organizzazioni di volontariato – sia assolutamente obbligatoria in queste ipotesi in cui il volontario venga inserito in un'organizzazione altrui, emergendo qui, a ben guardare, ancorché non *in toto*, i contorni della fattispecie per cui il d.lgs. n. 81/2008 considera lavoratore ai fini della sicurezza chi svolge un'attività nell'ambito dell'organizzazione di un vero e proprio datore di lavoro per la sicurezza, che rappresenta dunque il datore di lavoro per la sicurezza di quel volontario.

---

<sup>14</sup> BENEDETTI - BIASIOTTI, *Il quadro normativo di SSL*, cit.

<sup>15</sup> Interpello n. 8/2014 del 13/03/2014, in <https://olympus.uniurb.it/>.

Come si può notare, anche in questo caso è prevista un'applicazione parziale della disciplina prevenzionistica, rimarcandosi in particolare la mancata previsione dell'obbligo di formazione.

Si tratta a ben guardare di una lacuna difficilmente giustificabile sol che si consideri l'importanza strategica della formazione che infatti il d.lgs. n. 81/2008, non a caso, definisce nell'art. 2, lett. *aa*), come il 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.

D'altronde, proprio il fatto che il volontario si trovi ad operare in una organizzazione "altra" rispetto a quella cui appartiene evidenzia la necessità che lo stesso volontario non abbia soltanto una percezione cognitiva dei rischi specifici che emergono in tale organizzazione derivante dalla informazione, ma che egli sia messo nelle condizioni di poterli per così dire "dominare" nell'esecuzione della propria prestazione, il che può essere tuttavia acquisito solo mediante una sufficiente ed adeguata formazione.

## **10. Le responsabilità penali individuali e amministrative delle persone giuridiche**

Al di là delle evidenti aporie di una disciplina che meriterebbe un intervento di maggiore razionalizzazione da parte del legislatore, in conclusione non si può ignorare che sullo sfondo di questa vicenda si staglia pur sempre lo spettro del diritto penale comune in ordine alle responsabilità che gravano su chiunque sia titolare di un obbligo di garanzia, come prevede l'art. 40 c.p. secondo il quale non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo.

Se la specifica disciplina prevenzionistica serve proprio ad evitare l'emersione di questa banale quanto inesorabile conseguenza, è evidente che quanto più tale disciplina sarà solida ed adeguata tanto più essa sarà in grado di perseguire il proprio scopo, tutelando i fondamentali diritti dei volontari e garantendo nel contempo la posizione di chi a vario titolo ne organizza l'attività.

La sensazione che invece si ricava dalle disposizioni su cui ci è finora soffermati è che esse abbiano tentato soprattutto di ridimensionare il più possibile il debito di sicurezza nei confronti dei volontari senza peraltro rendersi conto che la pur comprensibile esigenza di semplificare determinati obblighi non può tuttavia tradursi nell'ignorare del tutto i caposaldi della disciplina prevenzionistica, come la valutazione dei rischi e la formazione.

Molto più opportuno sarebbe invece sperimentare anche in questo settore adeguate forme di procedimentalizzazione degli obblighi di sicurezza capaci di garantire un più convincente adempimento degli stessi.

D'altro canto, se si conviene che gli enti del terzo settore non siano estranei alle previsioni sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui

## PAOLO PASCUCCI

al d.lgs. n. 231/2001, che, com'è noto, riguarda anche la sicurezza sul lavoro<sup>16</sup>, invece di continuare a perseguire incerte e tutt'altro che rassicuranti scorciatoie meglio sarebbe accreditare anche nel terzo settore l'adozione e l'efficace attuazione di modelli di organizzazione e di gestione potenzialmente capaci non solo di esonerare l'ente da quella responsabilità in caso di gravi eventi infortunistici, ma anche di rendere più solido e convincente l'adempimento dell'obbligo di sicurezza grazie alla tracciabilità ed alla trasparenza delle procedure che sono alla base di tali modelli<sup>17</sup>.

Si tratta ovviamente di una scelta volontaria, così come sono volontarie quelle scelte di alcuni enti che stanno sperimentando l'introduzione di standard di tutela per i propri volontari superiori a quelli non particolarmente esaltanti previsti finora dalla legge.

E, tuttavia, al di là delle difficoltà con cui debbono confrontarsi ogni giorno, da enti che hanno fatto della responsabilità sociale il proprio motivo di esistere è lecito ed auspicabile attendersi anche scelte di questo tipo.

---

<sup>16</sup> Art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001.

<sup>17</sup> Art. 30 del d.lgs. n. 81/2008. Cfr. PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 537 ss.



