

Sicurezza e salute dei volontari di protezione civile: dentro il decreto n. 81/2008, una normativa speciale**

di Giovanni Scudier*

SOMMARIO: 1. L'art. 18 della legge n. 198/2025 in materia di protezione civile. – 2. Lo statuto di sicurezza del volontario di protezione civile: una normativa speciale. – 3. L'ambito di applicazione. – 3.1. Le organizzazioni di volontariato di protezione civile. – 3.2. Le attività di protezione civile. – 3.3. I volontari. – 4. Il volontario: lavoratore “a equiparazione limitata”. – 5. Gli obblighi e gli adempimenti nella disciplina speciale. – 5.1. Formazione, informazione, addestramento, attrezzature e d.p.i., controllo sanitario (e sorveglianza sanitaria): un elenco a numero chiuso. – 5.2. La speciale configurazione della valutazione dei rischi. – 5.3. La mancanza di ruoli predefiniti e di obblighi di comportamento assegnati. – 5.4. Legale rappresentante e volontari con funzioni di coordinamento. – 6. L'apparato sanzionatorio. – 7. Conclusioni.

1. L'art. 18 della legge n. 198/2025 in materia di protezione civile

L'art. 18 del d.l. 31 ottobre 2025, n. 159 convertito in legge 29 dicembre 2025 n. 198 è dedicato alle “Organizzazioni di volontariato della protezione civile”, di cui ha riscritto la disciplina di sicurezza e salute dei volontari.

L'intervento ha per oggetto il decreto n. 81/2008, nello specifico l'art. 2 che equiparava i volontari ai lavoratori e l'art. 3, comma 3-*bis* che per essi disponeva l'applicazione del decreto n. 81 nei limiti e con le modalità previsti da disposizioni ministeriali attuative (il d.m. lavoro 13 aprile 2011 e il Decreto del Capo Dipartimento Protezione Civile – D.C.D.P.C. – 12 gennaio 2012)¹.

Entrambe queste norme sono state modificate; inoltre, e soprattutto, è stato aggiunto un nuovo art. 3-*bis*, in cui il d.l. n. 159/2025 con tredici commi ha elevato a rango di legge le disposizioni ministeriali previgenti e poi la legge di conversione n. 198/2025 li ha integrati con cinque commi, del tutto nuovi, che hanno riscritto la disciplina delle sanzioni e riconfigurato il quadro delle posizioni di garanzia.

Per effetto di questo intervento, la tutela della sicurezza e salute del volontario di protezione civile è ora contenuta in una disciplina avente forza e valore di legge, costituita dagli articoli 2, 3 e 3-*bis* del decreto n. 81/2008.

* Giovanni Scudier, avvocato in Padova, socio fondatore Studio Legale Casella e Scudier. giovanniscudier@casellascudier.it

** Questo scritto è stato preventivamente sottoposto alla valutazione del Comitato di redazione.

¹ Per una ricostruzione generale della disciplina prevenzionistica vigente nel mondo del volontariato prima dell'intervento del d.l. n. 159/2025, v. P. PASCUCCI, *Sicurezza sul lavoro e responsabilità datoriali nel terzo settore*, in “IANUS Diritto e Finanza”, Quaderni 2025, p. 83 ss.

Le nuove disposizioni tengono conto della sopravvenuta emanazione del Codice della Protezione Civile tramite il d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1: l'adeguamento più significativo in questo senso ha per oggetto la definizione di "*organizzazione di protezione civile*", riformulata nella lettera a) del primo comma del nuovo art. 3-*bis*² valorizzando quale elemento qualificante la iscrizione nell'elenco nazionale del volontariato di protezione civile di cui all'art. 34 del predetto Codice.

Più che nell'aggiornamento formale, tuttavia, la vera portata della riforma va individuata nella legificazione della materia: le nuove norme sono tutte di rango primario, ed includono (con contenuto sostanzialmente identico) le regole che già esistevano come disposizioni attuative secondarie³. Non solo: sono norme di rango primario direttamente incorporate all'interno del decreto n. 81.

Sul piano sistematico, una prima plastica conseguenza è la separazione della disciplina del volontariato di protezione civile dall'altra realtà alla quale, secondo il previgente comma 3-*bis* dell'art. 3, le disposizioni del decreto n. 81 si applicavano "*tenendo conto delle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività*": le cooperative sociali rimangono ora l'unico ambito di applicazione cui continua ad applicarsi il d.m. lavoro 13.4.2011 e nello specifico il suo art. 7.

La sicurezza e salute del volontariato di protezione civile viene sottratta dal perimetro applicativo del d.m. lavoro 13.4.2011 ed assoggettata ad una disciplina che è esclusivamente sua propria, come detto di rango primario.

Senonchè, e questo ci sembra il punto cruciale, "*le disposizioni del presente decreto legislativo si applicano esclusivamente nei limiti e con le modalità previsti dall'articolo 3-bis*": così recita l'ultimo periodo del modificato comma 3-*bis* dell'art. 3), fissando in maniera netta che il perimetro della disciplina è ora tutto nell'art. 3-*bis* e nulla va cercato al di fuori di esso. Non si tratta più, come prima, di normazione secondaria: le regole, ora, sono esse stesse decreto n. 81; anzi, costituiscono il *limite esclusivo* di applicazione del decreto n. 81.

Altrettanto incisivo, e con piena coerenza, è il penultimo periodo della nuova lettera a) dell'art. 2: "*i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile*" sono equiparati al lavoratore, ma lo sono "*nei limiti di quanto previsto dall'articolo 3-bis*". Questo significa che a questa peculiare tipologia di "lavoratori" (quale che sia il senso nel continuare a qualificarli tali: v. *infra*) non si applica lo statuto di sicurezza del lavoratore (decreto n. 81, art. 2087 c.c., ecc.), e neppure (come era fino ad oggi) lo statuto di sicurezza del lavoratore equiparato mediato da norme secondarie, bensì un nuovo e peculiare statuto di sicurezza che è tipico, ed esclusivo, del volontario di protezione civile e trova la sua fonte esclusiva, ancora, nell'art. 3-*bis*.

Infine, in maniera simmetrica la riforma agisce anche dal lato dei debitori di sicurezza: come non esiste un "lavoratore" se non nei limiti di quanto previsto dall'art. 3-*bis*, così i soggetti destinatari degli adempimenti di sicurezza "*non possono*

² La precedente definizione era contenuta nella lettera a) dell'art. 1 ("Definizioni") del d.m. lavoro 13.4.2011, una delle poche disposizioni che non sono state pedissequamente riprodotte nel nuovo art. 3-*bis*.

³ Gli articoli da 1 a 6 del d.m. lavoro 13.4.2011 sono riprodotti con modestissime differenze nel nuovo art. 3-*bis* del decreto n. 81/2008 ed in particolare nei commi da 1 a 12.

essere equiparati al datore di lavoro, al dirigente o al preposto, anche ai fini di cui agli articoli 18 e 19 del presente decreto”.

L'elemento caratterizzante di questa riforma è la dichiarata scelta del legislatore di uscire dallo schema tipico del decreto n. 81.

In questo senso la legificazione della disciplina di sicurezza per i volontari di protezione civile non è né mero aggiornamento delle norme, né mero rafforzamento della fonte: siamo di fronte ad una radicale riscrittura della materia, che disegna un nuovo sistema normativo di rango primario, speciale, di tutela della salute e sicurezza dei volontari di protezione civile.

Questo sistema è collocato dentro al decreto n. 81; ma lo è, se guardiamo ai contenuti, con la specifica finalità di starne fuori; o, più precisamente, con la finalità di applicarne i principi fondamentali secondo regole proprie.

2. Lo statuto di sicurezza del volontario di protezione civile: una normativa speciale

La nuova disciplina è connotata dal requisito della specialità, che si concretizza già sul piano della struttura normativa, tramite la presenza di un art. 3-*bis* dedicato, e poi sul piano dei contenuti.

Le nuove regole sono fisicamente collocate all'interno del decreto n. 81, e proprio il fatto di rimanere all'interno del decreto n. 81 vale a enfatizzarne la specialità, perché il regime diverso è contenuto in quello che è il corpo normativo generale di riferimento della materia e perché è lo stesso corpo normativo generale a dichiarare applicabili le norme specifiche in deroga allo schema tipico proprio delle norme generali.

Le nuove regole sono diverse in tutti i loro elementi, dal lato soggettivo dei destinatari, dal lato oggettivo degli adempimenti, e ancora nell'apparato sanzionatorio. La disciplina di sicurezza del volontario di protezione civile permane all'interno del corpo normativo del decreto n. 81, ma costituisce una vera e propria entità separata ed autosufficiente, con un suo ambito di applicazione ben circoscritto, i suoi precetti ed i suoi adempimenti, un suo apparato sanzionatorio, totalmente estraneo a quello del decreto n. 81 sia nei presupposti che nelle pene.

Per il destinatario della tutela, il volontario, sopravvive la equiparazione al lavoratore di cui all'art. 2, ma sembra trattarsi più di un dato formale che di un vero elemento qualificante; simmetricamente e dal lato dei debitori di sicurezza, alle organizzazioni di volontariato non si applica la struttura tipica delle posizioni di garanzia disegnata nel decreto n. 81 quale criterio universale di distribuzione dei doveri.

Quanto ai contenuti degli adempimenti, è bensì vero che le regole del d.m. lavoro 13 aprile 2011 e del D.C.D.P.C. del 12 gennaio 2012 sono di fatto confermate: ma risalta con particolare enfasi, ora che sono obblighi sanciti all'interno del decreto n. 81, la mancanza di connessione con gli obblighi tipici dello stesso decreto n. 81, ai quali la nuova normativa non fa alcun riferimento e che anzi, quanto agli articoli 18 e 19, esclude espressamente.

È infine totalmente riscritto anche l'apparato sanzionatorio: con l'annotazione, rispetto a quello cui potrebbe indurre una prima sommaria lettura, che non si tratta né di una depenalizzazione con la sostituzione di sanzioni amministrative a sanzioni penali, né di una sorta di scudo penale per i titolari degli obblighi, bensì di un vero e proprio ripensamento delle posizioni di garanzia. Queste, alla fine ed a ben guardare, sono presenti anche nel nuovo sistema, ma secondo criteri di individuazione totalmente avulsi dalla tradizionale nomenclatura legislativamente imposta dal decreto n. 81/2008 e dalle altre norme, incluso l'art. 2087 c.c., che ne costituiscono tipicamente integrazione.

L'esito non è, a nostro avviso, una diminuzione di tutela, e neppure una negazione dei principi di responsabilità su cui l'ordinamento basa la tutela della persona che opera in contesti organizzati; la nuova disciplina speciale appare piuttosto la presa d'atto della peculiarità di un mondo, quello del volontariato, non assimilabile, neppure per equiparazione, al mondo del lavoro ed alle dinamiche su cui sono state costruite nel tempo le logiche di tutela.

3. L'ambito di applicazione

Individuare con precisione l'ambito di applicazione della nuova disciplina è fondamentale: sul piano interpretativo, perché l'ambito di applicazione assolutamente unico è ciò che giustifica il discostamento da criteri e principi dogmatici che sono l'essenza stessa del diritto della sicurezza e salute sul lavoro; sul piano applicativo, perché si tratta di regole speciali che come tali non possono estendersi oltre i limiti tracciati dalla norma.

Va osservato allora che la riforma non si applica genericamente ad una indefinita nozione di volontariato, ma al mondo del volontariato organizzato; all'interno di questo, essa riguarda il volontariato di protezione civile, mentre rimangono escluse le "altre" organizzazioni di volontariato e promozione sociale, per le quali continua ad applicarsi il comma 12-*bis* dell'art. 3, del decreto n. 81, con il suo rimando alle disposizioni dell'art. 21⁴.

L'ambito di applicazione delle nuove norme viene individuato secondo tre diversi criteri successivi: deve trattarsi (i) di organizzazioni di volontariato della protezione civile; (ii) di attività di protezione civile; (iii) di volontari. Il primo presupposto prevede l'estensione, per esplicita indicazione normativa, ad alcuni ambiti affini; il secondo presupposto è quello che richiede, sul campo, un'opera di individuazione da parte dell'interprete; il terzo presupposto non ha deroghe né spazi interpretativi di sorta.

⁴ Sulle numerose criticità della equiparazione "quanto meno surrettizia" del volontario al lavoratore autonomo, v. P. PASCUCCL, *Sicurezza sul lavoro e responsabilità datoriali nel terzo settore*, cit. nonché il lavoro ivi richiamato di F. BENEDETTI – F. BIASIOTTI, *Il quadro normativo di SSL nelle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale*, in *Approfondimenti*, luglio 2024, in <https://olympus.uniurb.it>.

3.1. *Le organizzazioni di volontariato di protezione civile*

Il primo criterio per definire l'ambito di applicazione è dato dal fatto, che la normativa riguarda *“le organizzazioni di volontariato della protezione civile”*: lo sancisce a chiare lettere il nuovo testo del comma 3-*bis* dell'art. 3, ed è inoltre testualmente questa la rubrica dell'art. 3-*bis* che contiene la nuova disciplina speciale.

La definizione di “organizzazione di protezione civile” è contenuta nella lettera a) del comma 1 dell'art. 3-*bis*: *“le organizzazioni di volontariato, le reti associative e gli altri enti del Terzo settore, ivi compresi i gruppi comunali, intercomunali e provinciali di protezione civile, che annoverano la protezione civile tra le attività di interesse generale e le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile iscritti nell'elenco nazionale del volontariato di protezione civile di cui all'articolo 34 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1”*.

Il rimando all'elenco di cui all'art. 34 del Codice di Protezione Civile – che individua l'iscrizione come requisito per partecipare alle attività di protezione civile da parte dei soggetti di cui all'art. 32 comma 2 del Codice – ed i richiami di quest'ultimo nonché del successivo comma 3 agli enti del Terzo Settore ed alle altre forme di volontariato organizzato, chiariscono nettamente che le organizzazioni cui si applica l'art. 3-*bis* del decreto n. 81 sono esclusivamente quelle che operano nell'ambito del contesto del Codice di Protezione Civile in forza di iscrizione nell'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile.⁵

L'ambito di applicazione, dunque, è quello del volontariato organizzato che opera attraverso la partecipazione al Servizio nazionale di protezione civile, previa iscrizione nell'elenco nazionale delle organizzazioni di volontariato.⁶

Al di fuori della protezione civile, ma sempre con riferimento ai volontari, la nuova disciplina viene estesa ad alcune altre organizzazioni, nominativamente individuate.

La riforma vale anche per i volontari del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, della Croce Rossa Italiana e del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico: lo sancisce espressamente il nuovo ultimo periodo del comma 3-*bis* dell'art. 3, lo confermano il comma 13-*bis* dell'art. 3-*bis* come pure i commi 6, 7 e

⁵ A prima lettura, potrebbe sorgere il dubbio che l'obbligo di iscrizione sia requisito richiesto soltanto per *“le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile”* e non per i soggetti elencati nella prima parte della lettera a) del comma 1, dell'art. 3-*bis*. Questa conclusione però è esclusa dal fatto che, a seguito di modifica apportata in sede di conversione, la norma parla di *“iscritti”* (e non più di *“iscritte”*) riferendosi dunque a tutti i soggetti fino a lì menzionati e non soltanto alle *“altre forme”*; ma soprattutto e definitivamente, è esclusa dal fatto che l'art. 33 del Codice di Protezione Civile assoggetta all'obbligo di iscrizione *“le organizzazioni di volontariato, le reti associative e gli altri enti del Terzo settore ... nonché le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile”*: vale a dire, tutti i soggetti menzionati nella lettera a) dell'art. 3-*bis*.

⁶ Sottolinea con particolare rilievo l'importanza dell'iscrizione J. MORETTI, *Volontariato della protezione civile: le modifiche del decreto sicurezza*, in *“Igiene e sicurezza del lavoro”*, n. 2/2026, p. 75 ss., secondo il quale *“tale precisazione non si limita ad un profilo formale, ma assume un significato sostanziale, poiché individua nell'iscrizione e nel riconoscimento amministrativo il presupposto imprescindibile per la legittimazione a operare nell'ambito della protezione civile”*.

9.⁷ Queste organizzazioni sono direttamente individuate come destinatarie, quindi non occorre ricostruire un percorso di appartenenza al Sistema nazionale di protezione civile; la normativa riguarda direttamente i volontari che in esse operano.

La peculiarità delle singole organizzazioni porta tuttavia con sé, per questi volontari, alcune puntualizzazioni. Così, per i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, l'applicazione del nuovo regime deve tenere conto del comma 11 dell'art. 3-*bis*, il quale conferma l'applicazione ai predetti volontari delle “*disposizioni previste per il personale permanente del medesimo Corpo*”; per i volontari della Croce Rossa Italiana, invece, il comma 10 dell'art. 3-*bis* ripropone quanto già previsto nell'art. 6, comma 2, del d.m. lavoro 13.4.2011 circa l'obbligo di prevedere “*una articolazione di compiti e responsabilità, a livello centrale e territoriale, conforme al principio di effettività di cui all'articolo 299 del presente decreto*”⁸. Va infine anche osservato che il comma 13-*bis* dell'art. 3-*bis* espressamente menziona Croce Rossa, Soccorso alpino e Vigili del fuoco tra coloro per i quali non si applica il regime sanzionatorio degli artt. 55, 56 e 59 del decreto n. 81; però non li include tra le organizzazioni cui non si applicano le posizioni di datore di lavoro, dirigente e preposto.

3.2. Le attività di protezione civile

Il secondo elemento che definisce l'ambito di applicazione è lo svolgimento di attività di “*protezione civile*”.

Il d.l. n. 159 contiene misure “*in materia di protezione civile*”; l'art. 18 riguarda le “*organizzazioni di volontariato di protezione civile*”; l'art. 3-*bis* sia nel comma 3 che nel comma 4) specifica che la disciplina di tutela vige “*nell'ambito degli scenari di rischio di protezione civile individuati dalle autorità competenti e sulla base dei compiti da lui svolti.*”

Se ne ricava che è escluso dalla normativa speciale tutto ciò che il volontario compie al di fuori di tale ambito. Non basta, insomma, che il volontario operi all'interno di una organizzazione di protezione civile iscritta all'elenco nazionale; se in tale ambito gli viene chiesto di svolgere, o comunque svolge, compiti che esulano dalle attività di protezione civile, ebbene per quei compiti non si applica la disciplina speciale dell'art. 3-*bis*.

Quali siano gli scenari di rischio per i quali trova applicazione la normativa speciale, lo si evince dal complesso sistema regolatorio contenuto nel Codice della

⁷ A stretto rigore, la nuova definizione di “*lavoratore*” di cui all'art. 2 menziona i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ma non quelli della Croce Rossa Italiana né quelli del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico: tuttavia la specificazione dell'art. 3, comma 3-*bis* appare inequivocabile.

⁸ Non si può approfondire qui la questione, se questa norma sia una deroga al nuovo assetto delle posizioni di garanzia delle organizzazioni di volontariato, o se vada letta come rimando al principio di effettività ma non alle figure menzionate nell'art. 299; nel primo caso, se si tratti di una pedissequa riproduzione della precedente norma che nella riscrittura del tema delle posizioni di garanzia da parte della legge di conversione è sfuggita in sede di revisione, o se invece sia una deliberata sottrazione della Croce Rossa Italiana dal nuovo regime.

Protezione Civile, che tra l'altro definisce la funzione di protezione civile (art. 1)⁹, descrive le attività di protezione civile (art. 2)¹⁰ ed enuncia le tipologie di rischi di protezione civile (art. 16); in attuazione di quest'ultima norma, la individuazione degli scenari ha la sua fonte nell'art. 1 del D.C.D.P.C. del 12 gennaio 2012: *“L'allegato 1 ... contiene la condivisione degli indirizzi comuni per l'individuazione degli 'scenari di rischio di protezione civile' e dei compiti in essi svolti dai volontari ... al fine di assicurare un livello minimo ed omogeneo di base di articolazione dei predetti scenari e compiti per l'intero territorio nazionale”*. L'allegato 1 è stato modificato con decreto del 24 luglio 2025 *“alla luce del mutato contesto di attività del volontariato organizzato di protezione civile”*¹¹; il nuovo paragrafo 1 elenca gli scenari di rischio *“per i quali le Organizzazioni iscritte nell'Elenco nazionale ... possono svolgere attività a supporto del Servizio nazionale della protezione civile”*¹².

L'individuazione degli scenari di rischio non esaurisce, tuttavia, la nozione di “attività di protezione civile”. L'allegato 1, infatti, prevede che il volontariato organizzato possa svolgere, *“nell'ambito delle attività di protezione civile di cui all'art. 2 del Codice”*, il proprio intervento in occasione di *“contesti di rischio caratterizzati dall'assenza degli specifici rischi di protezione civile di cui all'art. 16 del D.Lgs. 1/2018”*.

L'elenco di questi contesti di rischio è molto lungo¹³; ciò che ai nostri fini interessa rilevare è che l'allegato 1 configura in sostanza un panorama di attività

⁹ *“...l'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo”*.

¹⁰ *“Sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento”*.

¹¹ Il decreto 24 luglio 2025, che aggiorna l'allegato 1 nonché l'allegato 3 sul controllo sanitario dei volontari, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27.10.2025, quindi prima della emanazione della legge n. 198/2025; per questo motivo nei suoi contenuti richiama ancora come fonte di riferimento il d.m. lavoro 13.4.2011 e non direttamente l'art. 3-bis del decreto n. 81.

¹² Gli scenari sono suddivisi in tre gruppi, riferiti ai tre commi dell'art. 16 del Codice della Protezione Civile: 1. rischio sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi; 2. rischio chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali; 3. eventi programmati o programmabili in tempo utile, che possono determinare criticità organizzative, in occasione dei quali i soggetti del volontariato organizzato di protezione civile possono assicurare il proprio supporto, limitatamente ad aspetti di natura organizzativa e di assistenza alla popolazione.

¹³ 4. contesti di operatività ordinaria, attività di previsione, nell'ambito degli scenari 1, 2 e 3, pianificazione, diffusione della conoscenza; 5. attività sociale, addestrativa, formativa o di informazione alla popolazione, formazione teorico-pratica, compresa quella destinata ai cittadini, assistenza alla popolazione in occasione di disinnesci ordigni bellici; 6. eventi diversi dalle emergenze che, seppur concentrati in ambito territoriale limitato, possono comportare un rilevante impatto con possibili rischi per la pubblica e privata incolumità (eventi a rilevante impatto locale); 7. inoltre, il volontariato organizzato può intervenire a supporto delle strutture operative o degli enti ordinariamente competenti, nei seguenti contesti assimilabili a scenari di protezione civile: a) incidenti che richiedano attività di soccorso tecnico urgente; b) attività di assistenza e soccorso in ambiente acquatico; c) attività di assistenza e soccorso in ambiente impervio, ipogeo o montano; d) attività di difesa civile, sicurezza cibernetica, infrastrutture critiche per l'impatto che gli eventi correlati possono avere sul territorio; e) attività operative a seguito di sversamento e spiaggiamento di prodotti petroliferi e di inquinamento da idrocarburi; f) attività operative a seguito di disinnesci ordigni bellici; g) ricerca di persone disperse al di fuori dei contesti di cui all'art. 7, comma 1, lettere a) , b) e c) del decreto legislativo n. 1/2018 e in ambiente diverso da quello montano e ipogeo.

che include “scenari di rischio”, ma anche “contesti di rischio” nonché “contesti assimilabili a scenari di protezione civile”. L’insieme di essi integra le attività di protezione civile, di cui alla normativa speciale in esame¹⁴.

La disciplina di tutela del volontario, peraltro, si applica non solo in riferimento agli scenari (ed ai contesti) di rischio, ma anche “*sulla base dei compiti da lui svolti*”.

Anche in questo caso viene in aiuto l’allegato 1 del decreto 12.1.2012: il paragrafo 2) contiene “*la descrizione dei compiti del volontariato organizzato di Protezione Civile*”¹⁵. Benché non menzionato nell’art. 3-*bis*, l’elenco dei compiti è elemento fondamentale perché devono essere riconducibili ad esso i compiti che le organizzazioni affidano ai singoli volontari: con l’annotazione che “*ciascun volontario può svolgere compiti appartenenti a diverse categorie, nel rispetto dei percorsi formativi ed addestrativi*”.

Possiamo quindi affermare, in conclusione, che il nuovo statuto di sicurezza del volontario di protezione civile si applica ai compiti, rientranti tra quelli propri delle organizzazioni di protezione civile, che il volontario svolge in quanto a lui affidati per gli specifici scenari di rischio e contesti di rischio individuati dalla normativa di riferimento.

3.3. I volontari

Il terzo elemento per individuare l’ambito di applicazione è quello che riguarda il profilo soggettivo: la normativa speciale si applica soltanto ai *volontari*.

La definizione di “volontario” non è contenuta nella riforma: questa si occupa di specificare entro quali limiti il volontario è un “lavoratore” da tutelare, ma non definisce il volontario; la definizione di volontario si ritrova invece nel Codice della

¹⁴ Appare inevitabile ritenere che la nozione di “scenari di rischio” di cui al comma 3 dell’art. 3-*bis* vada intesa in senso ampio, includendovi cioè anche i contesti di rischio “caratterizzati dall’assenza degli specifici rischi di protezione civile”; del resto, è lo stesso allegato 1 a precisare che le organizzazioni di volontariato operano pur sempre, in questi casi, “nell’ambito delle attività di protezione civile di cui all’art. 2 del Codice”. Diversamente, se si volesse valorizzare in senso restrittivo il dato testuale del comma 3 dell’art. 3-*bis*, si dovrebbero ipotizzare per i volontari di protezione civile diversi regimi di tutela, a seconda che le organizzazioni operino rigorosamente entro gli scenari di rischio, oppure in contesti di rischio che non rientrano negli scenari: soluzione che appare tuttavia poco ragionevole, sia nei presupposti che nell’attuazione pratica.

¹⁵ L’elenco comprende: supporto organizzativo ed amministrativo nell’ambito dei centri di coordinamento e delle sale operative; presidio e monitoraggio del territorio; informazione alla popolazione; assistenza alla popolazione in relazione agli specifici scenari di rischio; assistenza all’evacuazione di persone, animali e cose dagli scenari operativi; logistica, trasporti e movimentazione di attrezzature e materiali e mezzi; allestimento, gestione e ripristino di aree e centri per l’assistenza alla popolazione anche in riferimento agli aspetti impiantistici; predisposizione e somministrazione pasti; uso e conduzione di veicoli o attrezzature speciali; attività di ripristino dello stato dei luoghi; attività conseguente la previsione e l’accadimento di fenomeni atmosferici avversi; antincendio boschivo e d’interfaccia; attività in materia di radio e telecomunicazioni; soccorso e salvataggio; ricerca di persone disperse/scomparse; attività in ambiente acquatico e subacqueo; salvaguardia dei beni culturali in emergenza; gestione tecnica in emergenza; gestione ordinaria delle attività e delle sedi associative e dell’attrezzatura e mezzi in dotazione al volontariato; pianificazione di protezione civile.

Protezione Civile all'art. 32, comma 1¹⁶.

Va rimarcato ancora una volta che il volontario cui si applica questa disciplina è il volontario “organizzato” che, all'interno di una organizzazione iscritta, viene impiegato per attività di protezione civile: anche il comma 13-*bis* dell'art. 3-*bis*, che rivoluziona la disciplina delle responsabilità, è esplicito nel precisare che la nuova disciplina sanzionatoria riguarda le condotte tenute “*nello svolgimento delle attività di cui all'articolo 2 del citato codice di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1*”.

Tanto ribadito, l'art. 32 comma 1 del Codice della Protezione Civile pone l'accento su alcuni elementi fondamentali: la libera scelta; il modo personale, spontaneo e gratuito; la assenza di fini di lucro anche indiretti; la finalità esclusiva di solidarietà. Se mancano questi elementi, va escluso che ci si trovi al cospetto di un volontario.

A tale riguardo, va anche aggiunto che nell'art. 3-*bis* manca la definizione di volontario, ma non manca la sua individuazione “in negativo”, precisando cioè cosa “non è” volontariato.

Ai sensi del comma 2, lettera b), dell'art. 3-*bis*, sono fatti salvi – e quindi non si applicano gli obblighi “speciali” dell'art. 3-*bis*, ma tutte le altre norme del decreto n. 81 – “*i casi in cui sussistano rapporti di lavoro, qualunque sia la relativa tipologia contrattuale.*” La norma è perentoria e va interpretata con assoluto rigore.

Analogamente, il comma 5 prevede che “*le sedi delle organizzazioni di cui al comma 1, lettera a) ... nonché i luoghi di esercitazione, di formazione e di intervento dei volontari di protezione civile non sono considerati luoghi di lavoro*”; ma sono fatti salvi – e quindi, ancora una volta, esclusi dalla disciplina speciale – “*i casi in cui nelle medesime si svolga un'attività lavorativa*”.

Viene dunque ribadito che lo svolgimento di “attività lavorativa”, da intendersi evidentemente come attività svolta in forza di un rapporto di lavoro di qualsiasi tipologia contrattuale, è incompatibile con la nozione di volontario. Si tratta di precisazione apparentemente ovvia, ma fondamentale, perché costituisce il presupposto su cui poggia l'intero corpo normativo speciale.

4. Il volontario: lavoratore “a equiparazione limitata”

Nella normativa previgente, lo statuto di sicurezza del volontario era quello di soggetto equiparato al lavoratore, incluso nel lungo elenco di cui all'art. 2, dove la equiparazione si plasmava secondo quanto previsto all'art. 3 comma 3-*bis*: si applicavano le disposizioni del decreto n. 81, ma tenendo conto delle peculiarità

¹⁶ Art. 32, comma 1: “*Il volontario di protezione civile è colui che, per sua libera scelta, svolge l'attività di volontariato in favore della comunità e del bene comune, nell'ambito delle attività di protezione civile di cui all'articolo 2, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per acquisire, all'interno delle organizzazioni o delle altre forme di volontariato organizzato di cui al presente Capo, la formazione e la preparazione necessaria per concorrere alla promozione di efficaci 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, partecipando, con passione e impegno ad una forza libera e organizzata che contribuisce a migliorare la vita di tutti.*”

e quindi “nei limiti e con le modalità” di cui in particolare al d.m. lavoro 13.4.2011.

Le limitazioni e le deroghe rispetto alla disciplina generale riguardavano gli adempimenti, non la definizione; inoltre, erano adempimenti in deroga di rango secondario, che comunque mantenevano il decreto n. 81 come norma primaria di riferimento e questo anche, naturalmente, ai fini della disciplina delle responsabilità nonché sanzionatoria.

Con la riforma, invece, il volontario non è più un lavoratore equiparato al quale si applicano le disposizioni del decreto n. 81 salve le deroghe previste nei decreti attuativi: la differenza di disciplina opera già a livello definitorio.

Il volontario è ancora all'interno della definizione dell'art. 2, lettera a) ed è ancora equiparato al lavoratore, ma lo è “nei limiti di quanto previsto all'art. 3-bis”; quest'ultima norma precisa che la equiparazione vale “esclusivamente per le attività di cui ai commi 3 e 4”. In sostanza, nei confronti del volontario valgono solo le attività che l'organizzazione deve porre in essere ai sensi dell'art. 3-bis, commi 3 e 4.

È nella definizione, dunque, la novità più rilevante: non si tratta di un lavoratore al quale si applica il decreto n. 81, seppure in maniera non piena in quanto equiparato; al contrario, è un soggetto che ai fini di sicurezza “diventa” lavoratore – non in senso proprio, ma solo nel senso di creditore di sicurezza - solo ed esclusivamente rispetto ad alcune attività, di cui deve essere beneficiario, e che costituiscono gli (unici) obblighi dell'organizzazione.

Simmetricamente rispetto a queste attività, di cui è creditore, il volontario è a sua volta debitore di taluni comportamenti, che rappresentano suo dovere: ma non è titolare degli obblighi di cui all'art. 20.

Ai sensi dell'art. 3-bis, comma 2, lettera a), il volontario deve “*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 e informazione, alle istruzioni operative, alle procedure, alle attrezzature e ai dispositivi di protezione individuale in dotazione*”.

In sostanza, il volontario è un soggetto per la cui tutela vanno svolte alcune “attività” da parte delle organizzazioni (su ciò, v. *infra*) e il volontario a sua volta deve conformare il proprio agire sulla base di esse; “esclusivamente” a questi fini viene equiparato al “lavoratore”.

“Esclusivamente” è la parola chiave.

La “equiparazione” al lavoratore non produce effetti diversi ed ulteriori, rispetto all'applicazione degli obblighi nominativamente indicati; non esiste uno statuto generale che, al di fuori di quegli obblighi, sia applicabile come disciplina di riferimento; in sostanza, non esiste nessuna “equiparazione”. Non si tratta, a nostro avviso, di novità meno dirimente di quella sancita dal comma 13-bis per i rappresentanti legali e i volontari con funzioni di coordinamento; in realtà, ne è il perfetto contraltare. Non ci sono datori di lavoro, dirigenti, preposti; non ci sono lavoratori.

Allo stesso modo, la non applicabilità della disciplina sanzionatoria del decreto n. 81 sancita nel comma 13-*bis* del nuovo art. 3-*bis* non riguarda soltanto gli artt. 55 e 56 – norme che sanzionano datori di lavoro, dirigenti e preposti – ma riguarda anche l’art. 59 che contiene le sanzioni per il lavoratore: quando la norma sancisce che questi articoli non si applicano ai rappresentanti legali nonché ai volontari “*anche con funzioni di coordinamento*”, con la parola “*anche*” ci dice chiaramente che i volontari sono anch’essi destinatari della norma, e il riferimento all’art. 59 ne è la conferma.

Ed anche per i volontari – come per i legali rappresentanti ed i volontari con funzioni di coordinamento – va evidenziato che non si tratta soltanto di una depenalizzazione, cioè della abolizione di sanzioni penali ad invarianza di obblighi: anche per i volontari – come per le altre posizioni – siamo di fronte ad una vera e propria riscrittura di obblighi e doveri, riscrittura che trova il suo presupposto fondante nella sottrazione del volontario dal suo inquadramento di lavoratore, sia pure equiparato: esattamente come per le altre posizioni, per le quali la riscrittura si fonda sulla esclusione della riconducibilità alle posizioni di garanzia del datore di lavoro, del dirigente e del preposto.

A nostro avviso, oggi il volontario di protezione civile si configura dunque come un *tertium genus*, nella classificazione dell’art. 2, comma 1, lettera a); non è lavoratore, ma non è neppure lavoratore equiparato; a tutto concedere, è un soggetto “a equiparazione limitata”.

È una figura alla quale il legislatore ritiene vada garantita comunque una tutela, ma questa tutela viene rimodulata nella sua governance, nella strutturazione dei ruoli e nella attribuzione delle responsabilità.

5. *Gli obblighi e gli adempimenti nella disciplina speciale*

La specialità della disciplina emerge con particolare evidenza nella parte dell’art. 3-*bis* dedicata agli adempimenti che devono essere attuati a tutela della sicurezza e salute dei volontari (i doveri dei volontari invece, come si è visto, sono regolati nel comma 2, lettera a).

Le “*attività*” – come le definisce il comma 2, lettera a) – che costituiscono gli “*obblighi*” – come li definisce il comma 2, lettera b) – sono elencate nei commi 3 e 4, che riproducono le previsioni dei precedenti articoli 4, 5 e 6 del d.m. lavoro 13.4.2011 e nel comma 8 che conferma il rinvio al D.C.D.P.C. del 12.1.2012.

5.1. *Formazione, informazione, addestramento, attrezzature e d.p.i., controllo sanitario (e sorveglianza sanitaria): un elenco a numero chiuso*

Il comma 3 prescrive gli obblighi di formazione, informazione, addestramento, controllo sanitario; il comma 4 prescrive l’obbligo di dotazione di

attrezzature e dispositivi di protezione individuale idonei con formazione e addestramento all'uso; il comma 8 regola la sorveglianza sanitaria.

Una prima annotazione è che, diversamente dallo schema tipico del decreto n. 81 in cui gli adempimenti sono configurati come obblighi personali delle singole posizioni di garanzia,¹⁷ qui sono “*le organizzazioni*” che “*curano*” che i volontari ricevano le misure di tutela: ed è bensì vero che viene individuato nel legale rappresentante il soggetto “*tenuto all'osservanza degli obblighi*” (comma 2, lettera b), ma è altrettanto vero che la sanzione per la violazione degli obblighi è prevista non solo per quest'ultimo (comma 13-*ter*) ma anche per il volontario con funzioni di coordinamento (comma 13-*quinqies*).

Va ulteriormente evidenziato che i commi 3 e 4 esauriscono l'elenco degli obblighi. La conformazione delle norme è tale per cui questi, ed “*esclusivamente*” questi, sono gli obblighi: solo per queste attività il volontario è equiparato al lavoratore (comma 2, lettera a), solo questi sono gli obblighi del legale rappresentante (comma 2, lettera b); si tratta di un *numerus clausus*, e proprio la lettera b) del comma 2 – che fa salvi i casi in cui sussistano rapporti di lavoro – vale a ribadire la natura eccezionale della disciplina, che si giustifica proprio e solo in ragione della assenza di una “*attività lavorativa*”. Non c'è, nel nuovo sistema, una regola di chiusura da cui ricavare un obbligo, per le organizzazioni e per chi vi opera, di assolvere comunque tutti gli adempimenti tipici della parte datoriale sanciti nel decreto n. 81; ogni eventuale residuo dubbio è fugato dal comma 13-*bis*, nella parte in cui precisa esplicitamente che non ci sono, nelle organizzazioni di volontariato, datori di lavoro né dirigenti né preposti “*anche ai fini di cui agli articoli 18 e 19 del presente decreto*”. Il che significa, che non solo non si applicano le sanzioni degli articoli 55 e 56, ma non esistono proprio a monte gli obblighi.

In realtà, numero chiuso degli adempimenti non significa, come vedremo, che non debbano essere compiute a monte valutazioni e scelte che di quegli adempimenti sono il presupposto (valutare i rischi per i quali effettuare la formazione, ad esempio); significa però che tali attività presupposte non sono l'oggetto di una esplicita prescrizione normativa quanto a contenuti e forme, né sono oggetto di disciplina sanzionatoria, configurandosi quindi un sistema totalmente diverso da quello tipico del decreto n. 81.

Altra grande peculiarità della disciplina sta nel fatto che gli obblighi elencati nei commi 3 e 4 sono speciali non solo nel numero, ma anche nel loro contenuto.

Formazione, informazione e addestramento sono oggetto di proprie specifiche definizioni: le lettere b), c) e d) del comma 2 valorizzano le differenze dalle definizioni dell'art. 2 del decreto n. 81, ponendo l'accento sulle *attività operative* e sulle *procedure di intervento* ed escludendo anche dal formato testuale ogni riferimento al lavoro, agli ambienti di lavoro, alle procedure di lavoro. Manca anche un collegamento con gli articoli 36 e 37, né vi è rimando all'Accordo Stato-Regioni

¹⁷ Valga come esempio tipico l'art. 18: “*I datori di lavoro ... ed i dirigenti ... devono*”.

sulla formazione del 17 aprile 2025.¹⁸

Il controllo sanitario, addirittura, esiste solo per le organizzazioni di volontariato, chiamate ad eseguire “*accertamenti medici basilari*” su tutti i volontari, il cui fine è “*disporre di una ricognizione generale delle rispettive condizioni di salute*” (D.C.D.P.C. 12.1.2012, Allegato 3). Non si tratta, pacificamente, di sorveglianza sanitaria: il controllo sanitario va assolto nei confronti di tutti i volontari indistintamente; è finalizzato ad una generale ricognizione delle condizioni di salute e non alla verifica dell’idoneità alla mansione (che non esiste); non è riservato al medico competente. Solo alle condizioni di cui ai commi 6, 7 e 8 vanno svolte attività di sorveglianza sanitaria, che però devono essere “*compatibili con le effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato*” (comma 8) e sono anch’esse speciali: nei presupposti, nella finalità, nei contenuti, nelle procedure, financo nella scelta del medico competente che viene compiuta dal singolo volontario; il tutto secondo quanto previsto in particolare nell’Allegato 4 del D.C.D.P.C. del 12 gennaio 2012. Tra l’altro, proprio la radicale diversità del regime di sorveglianza sanitaria, rispetto alla disciplina contenuta negli articoli 25, 40 e 41 del decreto n. 81, appare la più ragionevole spiegazione del fatto che per il medico competente non è prevista nel comma 13-*bis* la disapplicazione del regime sanzionatorio di cui all’art. 58 del decreto n. 81; in realtà, non serviva disapplicare le sanzioni perché mancano a monte gli obblighi che quelle disposizioni sanciscono per il medico competente.

Sempre in tema di specialità degli adempimenti, va ricordato anche che i luoghi delle organizzazioni di volontariato non sono considerati luoghi di lavoro (comma 5) e quindi, intendendo la nozione in senso tecnico, non si applicano le disposizioni sui luoghi di lavoro di cui al Titolo II del decreto n. 81: regola che appare lineare per le sedi, ed ha un suo significato anche per i luoghi di esercitazione e di addestramento, mentre appare di più difficile comprensione per i luoghi di intervento, che certamente fuoriescono comunque da qualsiasi possibilità di governo da parte dell’organizzazione.¹⁹ In realtà, considerando che nei luoghi delle organizzazioni, in particolare le sedi, può svolgersi “attività lavorativa” anche di terzi, si pone la questione se essa valga ad escludere il regime speciale. Se così fosse, ogni sede che prevedesse la presenza pur saltuaria od occasionale di lavoratori terzi dovrebbe comunque rispettare rigorosamente i requisiti dei luoghi di lavoro. Se invece così non fosse, si porrebbe la necessità di trovare il modo di tutelare un lavoratore, che si reca in un luogo privo dei requisiti sostanziali del Titolo II²⁰.

¹⁸ Gli indirizzi comuni per le attività di formazione, informazione ed addestramento rimangono quelli dell’Allegato 2 al D.C.D.P.C. del 12.1.2012. Il comma 3 dell’art. 3-*bis* rinvia a “*standard minimi di sicurezza*” da definire a livello nazionale mediante apposita direttiva.

¹⁹ La disposizione era già presente nella normativa secondaria previgente, verosimilmente (all’epoca) al fine di ribadire che qualsiasi luogo di azione del volontario, per quanto equiparato al lavoratore, non costituiva mai scenario di attività lavorativa. A ben vedere nel nuovo sistema, che non vede più nel volontario un lavoratore neppure equiparato, il luogo in cui opera il volontario non è comunque per definizione un luogo di lavoro; questo non solo per i luoghi di intervento, ma anche per ogni altro incluse le stesse sedi.

²⁰ La soluzione, teoricamente individuabile nei disposti dell’art. 26 quantomeno per gli obblighi di informazione sui rischi specifici del luogo nonché di cooperazione e coordinamento se non proprio per il DUVRI, in realtà dovrebbe fare i conti con la mancanza degli elementi su cui

5.2. *La speciale configurazione della valutazione dei rischi*

È indubitabile che l'insieme degli adempimenti posti a carico delle organizzazioni di volontariato abbia poco a che fare con l'assetto complessivo degli obblighi del decreto n. 81. Gli obblighi sono puntuali e scaturiscono da una elencazione nominativa, non dal richiamo ad una disciplina generale che ai volontari non si applica.

Risalta subito, in tale contesto, la mancanza di un obbligo di valutazione dei rischi.

La sorpresa potrebbe addirittura aumentare leggendo, nel comma 13 dell'art. 3-*bis*, che misure ulteriori relative agli adempimenti obbligatori potranno essere definite tramite decreti attuativi dedicati, *“nel rispetto dei livelli generali di tutela della salute e della sicurezza previsti dal presente articolo”* e non nel rispetto delle misure generali di tutela di cui all'art. 15 (che la valutazione dei rischi la prevede in primissima posizione). In realtà, il comma 13 è un ulteriore richiamo alla specialità del sistema (in un sistema che non fosse assolutamente speciale sarebbe del resto impensabile una disposizione come il comma 12 dell'art. 3-*bis*, secondo cui *“l'applicazione delle disposizioni del presente articolo non può comportare l'omissione o il ritardo delle attività e dei compiti di protezione civile”*); ma i *“livelli generali di tutela”* della normativa speciale non escludono affatto, a nostro avviso, la valutazione dei rischi; al contrario, la implicano e, per quanto indirettamente, la prevedono; solo che è una valutazione dei rischi che assume connotati ancora una volta assolutamente speciali.

Formazione, informazione, addestramento, dotazione di attrezzature e d.p.i. devono essere assicurati dalle organizzazioni *“nell'ambito degli scenari di rischio”*: l'individuazione di questi scenari di rischio compete alle *“autorità competenti”*, e non è questa la valutazione dei rischi di cui stiamo trattando²¹; però certamente la norma esige che ciascuna organizzazione tenga conto, per adempiere ai propri obblighi, degli specifici scenari (e contesti) di rischio in cui intende operare. Si tratta di una prima caratterizzazione delle attività operative, ai fini del loro svolgimento in sicurezza.

Ancora ed a maggior ragione, le organizzazioni devono tutelare il volontario *“sulla base dei compiti da lui svolti”*: quindi ciascuna organizzazione deve prevedere una almeno sommaria assegnazione di compiti per ciascun volontario per basare su di essa le proprie attività (formative, di dotazione di d.p.i., ecc.), e questa è una ulteriore caratterizzazione delle attività operative.

l'art. 26 poggia le basi, a partire dalla mancanza di un datore di lavoro ospitante e di una valutazione dei rischi della sede. In realtà, a ben vedere, la criticità interpretativa è a monte, legata al fatto che nel nuovo statuto della sicurezza del volontariato manca una norma speciale per regolare i rapporti con i lavoratori terzi occasionalmente presenti.

²¹ La gestione degli scenari di rischio è tema non meno delicato e irto di difficoltà: per un quadro complessivo v. Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Fondazione Cima (a cura di), *La Protezione civile nella società del rischio. La gestione dei rischi naturali e la responsabilità degli operatori di Protezione civile*, Pisa, Edizioni ETS, 2025 ed ivi, per i profili legati alla responsabilità colposa, S. DOVERE, *L'accertamento del nesso causale e della colpa nella giurisprudenza penale in materia di eventi avversi: dal disastro di Sarno a quello di Viareggio*, p. 113 ss.

Ancora una volta si parte dagli scenari e contesti di rischio e dai compiti: da essi le organizzazioni traggono gli elementi per individuare i rischi ai quali il volontario può essere esposto, e su queste basi definiscono i contenuti dei propri adempimenti.

La riprova è anche testuale, pur mancando un obbligo esplicito di valutazione dei rischi: la “formazione” (comma 1, lettera b) e la “informazione” (comma 1, lettera c) sono finalizzate “*alla identificazione e alla eliminazione o, ove impossibile, alla riduzione e alla gestione dei rischi*”, che sono e non possono essere altro se non i rischi, cui il lavoratore può essere esposto durante l’attività operativa. Analogamente, l’obbligo di passare dal controllo sanitario alla sorveglianza sanitaria è legato alla individuazione dei volontari esposti “*ai fattori di rischio in misura superiore alle soglie previste*” (comma 6), il che altrettanto presuppone che ci sia una individuazione ed una valutazione dei rischi cui sono esposti i volontari.

La valutazione dei rischi cui sono esposti i volontari è dunque intrinseca alle attività delle organizzazioni, in base agli scenari di rischio in cui l’organizzazione si muove, ai contesti di rischio, ai compiti che l’organizzazione garantisce al Servizio nazionale di protezione civile. È la indispensabile base su cui determinare i contenuti delle attività di formazione, informazione, addestramento, dotazione di attrezzature e d.p.i., sorveglianza sanitaria.

Però l’obbligo di valutazione dei rischi non si traduce, come nella disciplina generale, in un obbligo di redazione di un Documento di Valutazione dei Rischi: l’organizzazione “cura” che il volontario riceva formazione, informazione, addestramento, sorveglianza sanitaria in funzione dei rischi cui può essere esposto, ma traduce la valutazione nelle forme che ritiene. Il modello normativo è di tipo sostanziale, non formale; gli obblighi sono indicati in termini di risultato (le “attività” da “curare”), non di comportamenti formali. L’obiettivo è la formazione, informazione ecc. del volontario in maniera utile a prevenire i rischi legati ai suoi compiti, non pretendere la formalità del documento. Come subito si vedrà, alla mancanza di formalità corrisponde la mancanza di una attribuzione vincolata: nessuna norma assegna la valutazione dei rischi al soggetto apicale (che non esiste) né conseguentemente sancisce una “indelegabilità” della funzione.

Non esistendo obbligo, non esiste neppure sanzione: la mancanza di un documento denominato DVR, o di un documento ad esso comunque assimilabile, non viene punita. Non solo non c’è contravvenzione: non c’è nessun tipo di sanzione. Non è la valutazione dei rischi “in sé” l’obiettivo della norma speciale: lo sono le misure che da essa derivano e che incidono in maniera diretta sulla sicurezza e salute del volontario.

5.3. *La mancanza di ruoli predefiniti e di obblighi di comportamento assegnati*

Gli obblighi non sono costruiti in termini di comportamenti formali, ma neppure di comportamenti assegnati in base a ruoli predefiniti: come già evidenziato

in precedenza, “*le organizzazioni curano*” che il volontario riceva tutela.

È bensì vero che “*il legale rappresentante è tenuto all’osservanza degli obblighi*”; ma il comma 13-quinquies indica anche i “*volontari con funzioni di coordinamento*” tra i possibili autori delle violazioni degli obblighi di cui ai commi 3 e 4: il che significa, che il riferimento al legale rappresentante non va letto come una attribuzione diretta di compiti, né tantomeno come un divieto di distribuzione di essi tra i membri dell’organizzazione.

Coerentemente con il fatto che si tratta, appunto, (solo) di un legale rappresentante, non necessariamente di soggetto che esercita poteri decisionali e di spesa, la norma va letta come attribuzione di un compito di natura organizzativa: il legale rappresentante non deve valutare in proprio i rischi, non deve formare in proprio i volontari; potrebbe anche farlo personalmente, ma il dovere che la legge gli assegna è un altro, e cioè fare in modo che l’organizzazione sia dotata di un sistema di regole interne, tale per cui le attività siano svolte.

Ciò che viene chiesto al legale rappresentante non è l’adempimento diretto degli obblighi, e neppure un atto di delega formale ad altri volontari di funzioni apicali che non esistono; ciò che viene chiesto è un atto di organizzazione.

5.4. Legale rappresentante e volontari con funzioni di coordinamento

Non solo nel linguaggio, ma anche nella sostanza, la normativa speciale per le organizzazioni di volontariato si distingue dal decreto n. 81, per la mancanza di uno schema predeterminato di distribuzione dei ruoli e di una corrispondente necessaria distribuzione di obblighi *ex lege*.

La funzione di legale rappresentanza è l’unica che opera *ex lege*, verosimilmente per la necessità di individuare una figura di sintesi; a ben vedere, è l’attribuzione del compito da parte della norma ad imporre alle organizzazioni di riconoscere al legale rappresentante il potere di compiere l’atto organizzativo. Nelle organizzazioni di volontariato, si potrebbe dire, il legale rappresentante non è solo colui che rappresenta legalmente l’ente; deve necessariamente (e statutariamente, a questo punto), essere colui che adotta l’atto organizzativo richiesto dall’art. 3-*bis* del decreto n. 81.

L’atto organizzativo ha lo scopo di assicurare che l’organizzazione di volontariato operi con una struttura, appunto, organizzata ai fini della sicurezza e salute dei volontari; che siano individuati con chiarezza i ruoli; che ad ogni ruolo corrispondano adempimenti ben precisi; che la somma degli adempimenti assegnati a ciascun volontario “*con funzioni di coordinamento*” copra l’intera gamma delle attività di sicurezza ed assicuri per tutti i volontari la fruizione di tutte le attività finalizzate alla loro tutela.

Le modalità di attuazione, tuttavia, sono completamente rimesse alle scelte dell’organizzazione, e la nozione atecnica di “*funzioni di coordinamento*” ne è la conferma. La locuzione lascia intendere una forma di organizzazione in cui il

coordinamento implica un “potere” (ché altrimenti non si giustificerebbe la norma sanzionatoria) ma non ne predefinisce i contenuti, totalmente lasciati alla volontà dell’ente e come tali insindacabili dall’esterno; potrebbe trattarsi di funzioni di portata sistematica – financo la stessa valutazione dei rischi prodromica alle attività – come di funzioni di natura operativa; potrebbe trattarsi di funzioni distribuite, anche in maniera molto frastagliata ed a più livelli. Quello che la parola implica è, a nostro avviso, che – salve naturalmente specifiche disposizioni interne – non è implicito nel ruolo di *coordinamento* l’esercizio di poteri gerarchici e direttivi, anzi il presupposto stesso della norma è che possa ben mancare (per la natura stessa dell’organizzazione) una struttura gerarchica. Questo significa anche che al sistema del volontariato organizzato di protezione civile rimane estranea la nozione di vigilanza, obbligo che connota fortemente le posizioni di garanzia tipiche del decreto n. 81, e che l’art. 3-*bis* significativamente non menziona. Sicché anche sotto questo profilo la violazione degli obblighi andrà imputata a ciascuno singolo volontario in ragione della personale omissione del proprio dovere di singolo, nella misura in cui si concretizza l’inosservanza della propria quota di “coordinamento”, ma non appare configurabile una responsabilità distribuita lungo una inesistente linea gerarchica in funzione di una inesistente posizione di controllo.

Il portato di questo assetto normativo è la specificazione del comma 13-*bis* secondo cui *“i rappresentanti legali e i volontari, anche con funzioni di coordinamento, delle organizzazioni ... non possono essere equiparati al datore di lavoro, al dirigente o al preposto, anche ai fini di cui agli articoli 18 e 19 del presente decreto”*.

Questa regola non è una norma di esonero, bensì una conseguenza della scelta normativa: è la esplicitazione del fatto che, nelle organizzazioni di volontariato, l’assetto degli adempimenti in materia di sicurezza e salute dei volontari è rimesso alle scelte dell’organizzazione: lo è nella individuazione dei ruoli (dove la conseguenza è la inapplicabilità sostanziale della nomenclatura tipica del decreto n. 81) e lo è nella conformazione del contenuto dei rispettivi adempimenti (dove la conseguenza è la inapplicabilità di una attribuzione aprioristica degli obblighi in funzione di ruoli precostituiti che non esistono e stante la possibilità di distribuirli in maniera libera tra tutti i volontari egualmente considerati). Mentre ai sensi del decreto n. 81 si individuano in una organizzazione le posizioni di garanzia, e da lì si ricostruisce la filiera degli obblighi, nelle organizzazioni di volontariato gli obblighi devono essere individuati singolarmente in capo a ciascuno, in base alle regole interne e quindi con la necessità di accertare che ad un certo soggetto faccia capo un certo obbligo. Non è certo una conclusione irragionevole, nel momento in cui significa la rinuncia ad ascrivere posizioni di garanzia *ex lege* a soggetti che rimangono sempre e comunque volontari, anche quando svolgono funzioni di coordinamento i cui confini sono diversi da organizzazione ad organizzazione.

6. *L'apparato sanzionatorio*

Essendo gli adempimenti un numero chiuso, che non corrisponde agli obblighi degli articoli 18, 19 e 20, la non applicabilità degli articoli 55, 56 e 59 sancita dalla prima parte del comma 13-*bis* appare come una necessaria conseguenza; ma, come si è visto, la eliminazione della responsabilità penale per le contravvenzioni non deriva tanto dalla norma che disapplica la sanzione, bensì dal venir meno del precetto ed anzi addirittura della posizione di garanzia cui ascriverlo, di cui la seconda parte dello stesso comma 13-*bis* è la esplicitazione formale conclusiva.

In una prospettiva che si dimostra molto attenta al “volontariato”, cioè alla “libera scelta” che sta alla base della partecipazione del volontario all'organizzazione, la sanzione per chi viola la regola è mirata proprio a privare la persona della possibilità di partecipare: questo vale per tutti i volontari in caso di violazione dell'obbligo di prendersi cura della salute e sicurezza propria e delle altre persone, così come per i volontari con funzioni di coordinamento in caso di violazione degli obblighi di tutela ad essi ascrivibili, per i quali tutti la sanzione è uguale e cioè la interdizione dall'esercizio delle attività di protezione civile da uno a sei mesi.²² Lo spirito della norma è il medesimo per il legale rappresentante, al quale pure viene inibito di operare nella protezione civile ma per un periodo maggiore, che va da sei mesi a due anni. L'eccezione è prevista per il legale rappresentante che sia anche sindaco, al quale si applica “esclusivamente” la sanzione amministrativa da euro cento a euro mille.

La radicale riformulazione delle sanzioni non significa negazione di tutela per i volontari, né esonero di responsabilità per chi rivesta un ruolo di legale rappresentanza o comunque svolga una funzione di coordinamento assegnatagli dall'organizzazione (sulla base di una partecipazione che è per tutti, va sempre ricordato, volontaria). Dal punto di vista della specifica sanzione, essa appare la conseguenza dell'aver sottratto la materia al rigoroso formalismo del decreto n. 81 ed al suo fitto apparato di contravvenzioni; alla fine ed a ben vedere, ciò che ne deriva è evitare di sottoporre i volontari, quale ne sia il grado, ad una sanzione amministrativa pecuniaria, direttamente o tramite le prescrizioni del decreto n. 758/94, assai poco compatibile con la manifestazione di spirito solidaristico insita nella loro scelta di partecipazione.

Quanto ad eventuali fattispecie di evento, il peculiare apparato sanzionatorio non si risolve comunque in una negazione di tutela. È da ritenere infatti che i ruoli di legale rappresentante, di volontario con funzioni di coordinamento, e financo di volontario “semplice”, si configurino comunque come posizioni di garanzia, nella misura in cui ai ruoli corrisponde una funzione e la funzione presuppone

²² Anche la previsione di una sanzione identica per i volontari con o senza funzioni di coordinamento appare indice significativo della consapevolezza del legislatore di operare in un contesto privo della connotazione gerarchica tipica delle organizzazioni in cui si svolge attività lavorativa.

comunque l'esercizio di un potere. La peculiarità sta però nel fatto, che non sono posizioni di garanzia tipizzate ma che vanno ricostruite di volta in volta; che non esistono in ogni caso obblighi predeterminati *ex lege*; che va ogni volta accertato il contenuto dei poteri propri della funzione, per individuarne le modalità di esercizio e la rilevanza causale di una eventuale condotta omissiva rispetto al ruolo ricoperto. Tutto questo richiede il rigore interpretativo e la lucidità di valutazione che sono dovuti ad un contesto che è di volontariato per tutti i protagonisti.

7. Conclusioni

Volendo cercare una *ratio* complessiva dell'intervento normativo, esso appare finalizzato a rendere coerente la disciplina di sicurezza e salute del volontario con il fatto che questi opera all'interno di un contesto normativo e regolatorio che non è riconducibile al lavoro.

Alla fine, a ben vedere, per il volontario organizzato di protezione civile l'utilizzo della nozione stessa di "lavoratore" si spiega nella misura in cui la parola esprime, per consuetudine normativa, l'esigenza di una garanzia di tutela di sicurezza e salute, ma certo si sarebbe potuto perfino farne a meno, posto che la sicurezza e salute del volontario è il risultato di uno statuto normativo che è altro rispetto a quello del decreto n. 81. Parimenti le nuove norme che escludono, per le organizzazioni di volontariato, la classica configurazione organizzativa impostata sulle posizioni di datore di lavoro, dirigente e preposto costituiscono la attuazione simmetrica di questa scelta di specialità.

La mancanza di attività lavorativa è il fattore che connota la materia; essa si declina, altresì, come mancanza di un datore di lavoro.

Nel sistema del volontariato organizzato, l'attività del volontariato è svolta "*in favore della comunità e del bene comune*" (Codice della Protezione Civile, art. 32, comma 1); le organizzazioni che perseguono tali finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale sono soltanto lo strumento attraverso il quale le azioni del volontario vengono incanalate all'interno del Servizio nazionale della protezione civile. Non a caso la norma ribadisce in maniera inequivocabile che deve assolutamente mancare un soggetto che beneficia, direttamente o indirettamente, della prestazione del volontario, come non è quando si configura una attività lavorativa, indipendentemente dalla tipologia contrattuale (e quindi anche in caso di lavoro gratuito).

La mancanza di un soggetto che beneficia dell'opera del volontario non esclude tuttavia, di per sé, la presenza di un datore di lavoro, nella sua accezione prevenzionistica.

La nozione di "organizzazione" dell'art. 2, lettera a), del decreto n. 81, infatti, "*travalica i confini dell'art. 2082 per connotare qualsiasi realtà in cui si svolga lavoro umano*", sicché "*il criterio fondamentale per l'identificazione del datore di lavoro diventa la concreta*

gestione dell'organizzazione produttiva"²³; concetto che si riassume, come noto, nella formula dell'esercizio dei poteri decisionali e di spesa.

Anche la costruzione di un sistema di posizioni di garanzia tipiche è disegnata nel decreto n. 81 intorno alla distribuzione dei poteri gerarchici e funzionali, che a loro volta connotano le figure del dirigente prevenzionistico e del preposto.

L'elemento di novità è rappresentato dal fatto che la nuova disciplina ha evidentemente ritenuto incompatibile con le realtà del volontariato organizzato una individuazione di ruoli basata sul principio della "responsabilità dell'organizzazione", intesa per il datore di lavoro come esercizio dei poteri decisionali e di spesa nonché per dirigente e preposto come esercizio di poteri gerarchici e funzionali. Più specificamente, obiettivo della nuova disciplina sembra essere stato quello di rimarcare la peculiarità del sistema di protezione civile e di costruire un regime di responsabilità altro e diverso, rispetto a quello tipico delle organizzazioni di lavoro²⁴.

In questo nuovo sistema, rimane la distinzione dei ruoli tra il soggetto comunque apicale anche se non nel significato prevenzionistico (il legale rappresentante), coloro che si collocano nei gradi intermedi dell'organizzazione (i volontari con funzioni di coordinamento, diversamente gradate), e coloro che operano soltanto come volontari; ma questa distinzione viene svincolata dal contesto organizzativo, procedimentale e formale del decreto n. 81 e viene rimessa alle scelte interne dell'organizzazione.

Il risultato non è, a nostro avviso, una eliminazione di tutela per i volontari, e neanche una riduzione di tutela, se per tutela intendiamo l'esistenza di un sistema di obblighi che abbia per risultato la protezione della persona, e non solo la esistenza di un apparato sanzionatorio, e magari di un apparato sanzionatorio necessariamente penale.

Ci sembra di poter dire che si tratti piuttosto della introduzione di nuove posizioni di garanzia, chiamate a sostituire le posizioni di garanzia tipiche del decreto n. 81; il legislatore ha evidentemente ritenuto che queste non siano l'unico paradigma normativo possibile quando si verte in materia di tutela della sicurezza e della salute delle persone, se le persone non sono assimilabili in qualche modo ai lavoratori. Ed ha altresì ritenuto che demandare alle stesse organizzazioni la configurazione interna delle modalità attuative sia la formula più idonea a contemperare la specificità del volontariato, la flessibilità delle strutture organizzative, l'esigenza di tutela.

Si tratta, certamente e in conclusione, di una normativa assolutamente speciale.

Essa potrebbe avere un rilievo nella prospettiva di una riscrittura della

²³ P. PASCUCCI, *I principi fondamentali della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 94.

²⁴ In questo senso, la riforma sembra avere recepito le indicazioni della dottrina sulla necessità di individuare, "in considerazione della specialità della situazione", una tutela prevenzionistica diversa seppur "forgiata sulla falsariga di quella generale": così ancora P. PASCUCCI, *Sicurezza sul lavoro e responsabilità datoriali nel terzo settore*, cit.

sicurezza e salute dei volontari operanti nell'altro contesto organizzato, il volontariato di promozione sociale, attualmente attuata tramite il problematico rinvio all'art. 21; il ruolo centrale attribuito alle scelte dell'ente si pone pienamente in linea con le esperienze applicative di "autodisciplina" che il settore ha tentato negli angusti limiti imposti da quella norma.²⁵

La riforma, per contro, non scalfisce in nessun modo principi e contenuti che regolano la materia della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, neppure negli ambiti di equiparazione che il decreto n. 81 tradizionalmente include; non li scalfisce perché sono altri e diversi – speciali, appunto – i presupposti di questa nuova disciplina, e sono questi presupposti che giustificano l'approccio "sostanziale" dell'art. 3-*bis*. Un solo dubbio potrebbe sorgere, e cioè se, per la tutela effettiva della salute e sicurezza del lavoratore, l'unica alternativa possibile debba per forza consistere, come è per numerosi aspetti del decreto n. 81 e dell'intero sistema di sicurezza e salute del lavoro, in un formalismo a volte esasperato ed esasperante. Ma questa è un'altra storia.

Abstract

La legge n. 198/2025 ha riscritto la disciplina di sicurezza e salute dei volontari delle organizzazioni di protezione civile, creando una normativa speciale che rimane dentro il decreto n. 81/2008 ma ne differisce per destinatari, contenuti, responsabilità ed apparato sanzionatorio. L'articolo approfondisce le novità, a partire dalla ridefinizione del volontario; ne individua l'ambito di applicazione assolutamente esclusivo; analizza il contenuto degli obblighi e la loro differenza rispetto agli obblighi per le attività lavorative del decreto n. 81/2008; esamina il nuovo apparato sanzionatorio. Emerge la creazione di un sistema prevenzionistico per i volontari di protezione civile assolutamente speciale, in cui l'organizzazione interna degli enti assume rilevanza decisiva e le posizioni di garanzia fuoriescono dallo schema predefinito tipico della sicurezza e salute che regola il mondo del lavoro.

Law no. 198/2025 rewrote the safety and health disciplin of volunteers in civil protection organizations, creating a special, dedicated legal framework that remains within Legislative Decree 81/2008 but differs in subjects, contents, responsibilities, and sanctioning system. This article explores the innovations, starting with the redefinition of the volunteer; identifies its absolutely exclusive scope of application; analyzes the content of the obligations and their difference from employment-based obligations under Decree 81/2008; examines the new sanctioning system. What emerges is the creation of an absolutely special prevention system for civil protection volunteers, in which the internal organization of the institutions assumes decisive importance and the positions of guarantee go beyond the predefined scheme typical of safety and health that regulates the world of work.

Parole chiave

Organizzazione di protezione civile, attività di protezione civile, volontario di protezione civile, formazione, valutazione dei rischi, posizione di garanzia.

Keywords

Civil protection organization, civil protection activity, civil protection volunteer, training, risk assessment, position of guarantee.

²⁵ Per l'analisi di queste esperienze v. F. BENEDETTI – F. BIASIOTTI, *Il quadro normativo di SSL nelle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale*, cit.